



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych

Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2016

Niniejsza publikacja powstała w ramach projektu programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, trwającego od 1 sierpnia 2015 do 31 lipca 2016 roku i realizowanego we współpracy z Transparency International Secretariat.

Za treść niniejszej publikacji odpowiada wyłącznie Fundacja im. Stefana Batorego.



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych

Pod redakcją Grzegorza Makowskiego i Marcina Waszaka

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. | 48 22 | 536 02 00

faks | 48 22 | 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Koordynatorzy projektu:

Anna Wojciechowska-Nowak (do 31 grudnia 2015 roku), Marcin Waszak

Opracowanie redakcyjne i korekta:

Marcin Grabski (www.mesem.pl)

Publikacja jest udostępniana na zasadach licencji Creative Commons (CC). Uznanie autorstwa – na tych samych warunkach 3.0 Polska [CC BY-SA 3.0 PL]



ISBN: 978-83-62338-77-1

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2016

Spis treści

Wprowadzenie	9
Grzegorz Makowski	
Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia	15
Grzegorz Makowski, Marcin Waszak	
Najważniejsze wnioski z badań	16
Główne rekomendacje	21
Związki zawodowe i organizacje pracodawców a ustawy o ochronie sygnalistów. Przykłady europejskie	33
Marcin Waszak	
Rozwój prawa dotyczącego działalności sygnalistów na świecie	33
Wielka Brytania	37
Holandia	45
Słowacja	52
Węgry	57
Podsumowanie	60
Metodologia wywiadów z kluczowymi aktorami społecznymi	65
Grzegorz Makowski	

Problem ochrony sygnalistów z perspektywy związków zawodowych	75
Marcin Waszak	
Sygnaliści, „ćwierćsygnaliści”, „pseudosygnaliści” – skojarzenia, intuicje, cechy definicyjne sygnalistów według związkowców	77
Rodzaje nieprawidłowości, o których sygnaliści informowali organizacje związkowe	82
Ryzyko ponoszone przez sygnalistów	87
Ochrona pracowników zgłaszających nadużycia w zakładach pracy	91
Zewnętrzne gwarancje ochrony sygnalistów przed odwetem pracodawcy	95
Rola związków zawodowych w przeciwdziałaniu dyskryminacji sygnalistów	100
Interes związku zawodowego a ochrona sygnalistów. Zagrożenie, konkurencja czy współpraca?	105
Związki zawodowe wobec propozycji wzmocnienia ochrony sygnalistów	110
 Charakterystyka sygnalistów z perspektywy pracodawców	 119
Marek Dudkiewicz, współpraca Grzegorz Makowski	
Postrzeganie sygnalistów przez pracodawców	120
Konsekwencje ujawnienia budzących wątpliwości praktyk dla pracodawców	124
Sygnalizowanie „na zewnątrz”. Ocena działania instytucji zajmujących się ochroną sygnalistów	127
<i>Whistleblowing</i> jako narzędzie zarządzania ryzykiem wewnątrz organizacji	129
Funkcjonowanie wewnętrznych systemów sygnalizowania i rozwiązania modelowe	136
Ocena postaw związków zawodowych wobec sygnalistów	140
Systemy sygnalizowania w praktyce – przykład firmy X	142
Stosunek pracodawców do ochrony sygnalistów w Polsce	145

Aneks 1. Scenariusz wywiadu	151
Aneks 2. Teksty ustaw regulujących ochronę sygnalistów w wybranych europejskich krajach	157
Autorzy opracowania	181

Wprowadzenie

Sygnalista (*whistleblower* – w języku polskim brak określenia oddającego precyzyjnie znaczenie tego angielskiego terminu) to osoba (pracownik w szerokim tego słowa znaczeniu), która mając na względzie dobro swojego miejsca pracy i (lub) dobro publiczne, przekazuje (najpierw swoim przełożonym, później – jeśli nie przynosi to skutku – innym instancjom, organom ścigania lub mediom) informacje o nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem swojej organizacji.

Fundacja im. Stefana Batorego od wielu lat – najpierw w ramach programu Przeciw Korupcji, obecnie zaś realizując program Odpowiedzialne Państwo – podejmuje starania, aby poprawić los sygnalistów. Zajęliśmy się tym zagadnieniem w pewnym sensie naturalnie, uruchamiając w pierwszych latach funkcjonowania programu Przeciw Korupcji (pod koniec 2000 roku) projekt pomocy prawnej dla osób poszkodowanych w związku z korupcją. Wśród osób zgłaszających się po pomoc do fundacji od początku znajdowało się wiele takich, które w mniejszym lub większym stopniu pasowały do wspomnianej definicji sygnalisty. W tym czasie w języku polskim to słowo zupełnie nie funkcjonowało, nie był nawet znany jego angielski odpowiednik. Stykaliśmy się jednak z sygnalistami od początku swojego zaangażowania w problematykę przeciwdziałania korupcji.

Przez wiele lat Fundacja im. Stefana Batorego poprzestawała niemal wyłącznie na udzielaniu podstawowej pomocy prawnej – porad w indywidualnych sprawach, obserwacji postępowań przed sądami – niekiedy tylko występując z opiniami przy-

jaciela sądu (*amicus curiae*). Z czasem, gdy się okazało, że problem sygnalistów ma dużą skalę i trudno jest się fundacji zaangażować w każdą indywidualną sprawę coraz większej liczby osób, które zgłaszały się po pomoc, naszym priorytetem stały się działania rzecznicze. Decyzja o zmianie akcentów była podyktowana silnym przekonaniem, że dopiero przekonując decydentów do przyjęcia całości przepisów chroniących osoby zgłaszające nadużycia w miejscach pracy, rzeczywiście pomoże się tysiącom osób szykanowanym przez swoich pracodawców i stworzy realne podstawy zmiany kultury pracy (na przykład przez otwarcie szerszej możliwości tworzenia zakładowych systemów ochrony sygnalistów). Dodatkowo w pierwszej dekadzie XXI wieku, między innymi dzięki przyjęciu ważnych aktów prawa międzynarodowego, takich jak Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (w 2003 roku) czy Konwencja Prawnokarna Rady Europy o korupcji, które nakładały na państwa sygnatariuszy obowiązek stworzenia efektywnej ochrony prawnej sygnalistów, pojawiły się większe możliwości wywierania presji na polityków, aby zainteresowali się tą kwestią. Fundacja im. Stefana Batorego przygotowała więc projekt założeń do ewentualnej regulacji¹, ponadto wielokrotnie uczestniczyła w spotkaniach z przedstawicielami rządu czy z Rzecznikiem Praw Obywatelskich oraz na forach międzynarodowych, na których pojawiają się także polscy decydenci (na przykład w ramach oceny wdrażania Konwencji Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych czy w kolejnych rundach oceny przez Grupę Państw przeciwko Korupcji GRECO). Prowadziliśmy również działania analityczne, badając sytuację sygnalistów przed sądami pracy czy postawy opinii publicznej wobec osób zgłaszających nieprawidłowości².

Dyskurs o sygnalistach niewątpliwie ewoluował od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Słowo „sygnalista” nabrało w języku polskim innego znaczenia. I jest to

1 A. Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012.

2 Eadem, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011; *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy? Raport z badań ilościowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa 2012.

niewątpliwie osiągnięcie, do którego istotnie przyczyniła się Fundacja im. Stefana Batorego. Niestety, dotychczas polscy decydenci nie podjęli właściwie żadnych konkretnych działań w celu uregulowania sytuacji sygnalistów, a przecież już sam brak koncepcji prawnej sygnalisty w polskim ustawodawstwie sprawia, że osoby takie mają zdecydowanie osłabioną pozycję w sporach z pracodawcami, będąc zmuszone do odwoływania się do ogólnych przepisów (także niedoskonałych) chroniących przed dyskryminacją w miejscu pracy czy przed mobbingiem. Polska – mimo że coraz więcej państw w Europie i na świecie przyjmuje specjalne ustawodawstwo chroniące sygnalistów – do czasu ukończenia niniejszego opracowania nie dysponuje takimi przepisami.

Powodów braku zainteresowania polskich decydentów tą kwestią jest wiele. Jak jednak pokazały doświadczenia Fundacji im. Stefana Batorego, jedną z głównych przeszkód jest – w pewnej mierze paradoksalnie – cichy sprzeciw części środowisk przedstawicieli organizacji pracodawców i związków zawodowych, wynikający głównie z niezrozumienia idei czy potrzeby zapewnienia indywidualnej ochrony osobie, która w swoim zakładzie pracy reaguje, widząc nadużycia, korupcję czy represje wobec swoich kolegów i koleżanek.

Typowy stereotyp myślenia po stronie pracodawców, którego siła potwierdziła się w badaniach opisanych w niniejszym raporcie, sprowadza się do twierdzenia, że wprowadzenie przepisów o ochronie sygnalistów stworzy nową „grupę chronioną” wśród pracowników (na wzór niepełnosprawnych czy kobiet w ciąży), która usztywni rynek pracy. Z kolei część związków zawodowych oponuje, podnosząc, że to przecież one najlepiej chronią pracowników i osobom zatrudnionym nie są już potrzebne żadne inne narzędzia.

Pracodawcy ignorują jednak zwykle to, że, po pierwsze, przepisy chroniące sygnalistów wykraczają daleko poza stosunki pracy i bynajmniej nie dotyczą żadnej konkretnej grupy społecznej, po drugie, ochrona takich osób jest również w ich interesie. Nie przypadkiem na Zachodzie tak zwane systemy *compliance* obejmują także ochronę sygnalistów, a w wielu branżach i poszczególnych firmach (przeważnie dużych korporacjach) są już standardem, niezależnie od tego, czy w danym kraju obowiązuje specjalne ustawodawstwo w tym zakresie, czy też nie. Związki zawodowe z kolei ignorują to, że zrzeszają przede wszystkim osoby

zatrudnione na umowy o pracę i istnieją niemal wyłącznie w sektorze publicznym oraz w spółkach z udziałem Skarbu Państwa, ogólny odsetek uzwiązkowienia w Polsce oscyluje zaś wokół zaledwie 10% wszystkich pracujących. Obiektywnie więc należy stwierdzić, że choćby z tego powodu nie są w stanie zająć się sygnalistami. Z wieloletniego doświadczenia Fundacji im. Stefana Batorego w świadczeniu pomocy prawnej sygnalistom wynika poza tym, że najczęściej nie uzyskiwali oni pomocy ze strony związków nawet wówczas, gdy się o nią starali (niestety, także dlatego, że częstokroć interes związkowców bywał bliższy pracodawcom stosującym retorsje wobec sygnalistów).

W przeprowadzonych wywiadach te i inne stereotypy zostały zidentyfikowane bardzo precyzyjnie. Mają one silny wpływ na to, że ostatecznie zarówno pracodawcy, jak i związkowcy prezentują raczej ambiwalentny stosunek do pomysłu ustawy chroniącej sygnalistów, nawet jeśli sami w trakcie rozmów dochodzili do wniosku, że osoby zgłaszające nieprawidłowości w swoich miejscach pracy powinny być jednak lepiej chronione.

W konsekwencji wszystkie uproszczenia w myśleniu o sygnalistach – w połączeniu z, obiektywnie rzecz biorąc, trudną materią, jaką są niewątpliwie przepisy chroniące sygnalistów – zniechęcają decydentów do podjęcia tego tematu. Przy czym kwestia oporu ze strony pracodawców i związków zawodowych zdaje się jednym z kluczowych czynników. Jest to w pewnym sensie polska specyfika. Przegląd dziejów ustawodawstwa chroniącego sygnalistów w kilku państwach, które już je przyjęły (lub są zaawansowane w pracach nad odpowiednimi przepisami), ujawnił, że rola związków zawodowych i organizacji pracodawców jest w tym procesie umiarkowanie istotna (może poza Holandią, która po latach debat uchwaliła ustawodawstwo w 2016 roku, między innymi właśnie dzięki determinacji miejscowych związków i zrzeszeń pracodawców). W Polsce jednak rola tych dwóch środowisk wydaje się kluczowa. Najwyraźniej bowiem również decydenci postrzegają to zagadnienie głównie z perspektywy stosunków pracy (o czym świadczą oficjalne stanowiska resortu pracy czy to, że próba skłonienia rządu do zajęcia się tą kwestią w 2015 roku zakończyła się na nierozstrzygniętej dyskusji na forum ówczesnej Komisji Trójstronnej do spraw Społeczno-Gospodarczych)

i tym bardziej nie chcą rozpoczynać debaty o kolejnym zagadnieniu, które mogłoby być sporne.

Z tego właśnie wyniknęła idea projektu „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, którego realizację wieńczy niniejsze opracowanie. Jego celem było zdobycie szerszej wiedzy o tym, co o sygnalistach myślą pracodawcy i reprezentanci związków zawodowych, w jaki sposób o nich mówią i jakie są ich poglądy na temat ewentualnego przyjęcia specjalnej ustawy chroniącej sygnalistów przed negatywnymi konsekwencjami podejmowanych przez nich interwencji. Przystępując do badania, byliśmy oczywiście świadomi przynajmniej niektórych schematów myślenia, jakie wpływają na ambiwalentny stosunek obu grup do pomysłu ewentualnej regulacji statusu sygnalistów. Celem było jednak rozpoznanie, co kryje się za tymi stanowiskami – jakiego rodzaju argumentacja oraz jakie obawy – i ewentualnie ustalenie, jakie kontrargumenty można wysunąć, żeby spróbować przekonać oponentów do zmiany stanowiska, przede wszystkim zaś zyskać szerszą wiedzę, czy w ogóle taka zmiana jest możliwa. Chodziło również o podjęcie jeszcze jednej próby dotarcia do środowisk pracodawców i związków zawodowych oraz do rządu i zmobilizowania ich przynajmniej do analizy możliwości zwiększenia ochrony prawnej sygnalistów.

Lepszemu poznaniu służyły przede wszystkim pogłębione wywiady ze związkowcami, z pracodawcami, reprezentantami organizacji pracodawców oraz ekspertami specjalizującymi się w problematyce stosunków pracy i zarządzania etycznego w organizacjach. W ramach projektu zorganizowaliśmy również dwa warsztaty, na których dyskutowano wstępne wyniki badań, i seminarium zamykające projekt, na którym zaprezentowano pełne wyniki badań wraz z rekomendacjami³. W tym miejscu chcielibyśmy podziękować wszystkim osobom, które zgodziły się być naszymi respondentami w badaniu oraz uczestnikiem dyskusji warsztatowych i seminaryjnych.

Seminarium kończące projekt odbyło się 4 lipca 2016 roku i samo w sobie było sukcesem. Przede wszystkim dlatego, że po raz pierwszy w historii debaty nad

3 Sprawozdania ze wszystkich wydarzeń w projekcie są dostępne na stronie internetowej: <http://www.sygnalista.pl>.

ochroną sygnalistów w Polsce przy jednym stole spotkali się przedstawiciele organizacji pracodawców (Konfederacja Lewiatan, dawniej Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan – jedna z największych central), rządu (w osobie Wojciecha Kaczmarczyka, pełnomocnika rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego i równego traktowania, oraz przedstawicielstwa Ministerstwa Rozwoju, które koncentruje się między innymi na problematyce promocji wysokich standardów w działalności gospodarczej) i związków zawodowych. Co więcej, współorganizatorem całego wydarzenia (za co autorzy niniejszego opracowania są niezmiernie wdzięczni) była jedna z największych federacji związkowych – Forum Związków Zawodowych, o czym zdecydował między innymi udział przedstawicieli związków we wcześniejszych warsztatach. Patronat nad wydarzeniem objął Rzecznik Praw Obywatelskich.

Na seminarium nie padły oczywiście żadne wiążące deklaracje. Niemniej na pytanie Rzecznika Praw Obywatelskich o to, jak kwestie ochrony sygnalistów widzi resort pracy, w przededniu spotkania przyszła odpowiedź nieco inna niż ministerstwo to zwykło dotąd wystosowywać. Po raz pierwszy w oficjalnym piśmie uznano, że ochrona sygnalistów nie jest wystarczająca (dotychczas na podobne pytania odpowiadano, że wszystko jest uregulowane w prawie pracy) i dostrzeżono (zaznaczając, co prawda, że wykracza to poza tematykę prawa pracy) konieczność przyjęcia całościowej ustawy. Mimo różnic zdań w sprawie przyjęcia ustawy o ochronie sygnalistów, konieczność debaty w tej sprawie poparła większość uczestników seminarium.

Projekt, badania przeprowadzone w jego ramach, przede wszystkim jednak warsztaty, konferencja końcowa i całość debaty, która zaistniała wokół projektu, zaowocowała małym krokiem naprzód w kierunku polepszenia sytuacji sygnalistów w Polsce. Oby niniejsze opracowanie wraz z dotychczasowym dorobkiem okazało się przydatne w przyszłych (w bliskiej perspektywie, mamy nadzieję) pracach nad ustawą o ochronie sygnalistów.

Na koniec trzeba odnotować, że projekt nie mógłby być zrealizowany bez wsparcia i współpracy z Transparency International oraz zaangażowania środków samej Fundacji im. Stefana Batorego.

Ustawa o ochronie sygnalistów w Polsce – o potrzebie i perspektywach jej wprowadzenia

Projekt „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców”, realizowany we współpracy z Transparency International Secretariat, jest kontynuacją działań prowadzonych od wielu lat przez Fundację im. Stefana Batorego, mających na celu wzmocnienie ochrony prawnej pracowników informujących o nieprawidłowościach zagrażających interesowi publicznemu, zwanych sygnalistami (*whistleblowers*).

To, że gwarancje te są niewystarczające, potwierdzają dotychczasowe doświadczenia fundacji, która wcześniej prowadziła program pomocy prawnej na rzecz pracowników represjonowanych z powodu ujawnienia nadużyć. Rozwiązanie polskie jako nieefektywne w tym zakresie oceniły także Rada Europy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Choć ustawy o ujawnianiu informacji o nadużyciach w interesie publicznym obowiązują w wielu innych państwach Europy, w Polsce dotychczasowe próby zainicjowania prac nad wzmocnieniem statusu sygnalistów napotykały duży opór, czego przykładem jest usunięcie tego postulatu z *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*. Jako argument przeciwko regulacji

whistleblowingu podano, że potrzebę tę zaspokaja już obecność przepisów antydyskryminacyjnych w prawie pracy oraz wsparcie świadczone pracownikom przez związki zawodowe.

Najważniejsze wnioski z badań

Związki zawodowe i pracodawcy o ochronie sygnalistów

Celem projektu, w ramach którego powstał niniejszy raport, było poznanie opinii środowisk pracowników i pracodawców na temat sytuacji sygnalistów w miejscu pracy i możliwości wzmocnienia ich ochrony. Projekt służył identyfikacji obaw kluczowych aktorów społecznych w stosunku do wprowadzenia ustawowej ochrony sygnalistów i ich przewycięzeniu w debacie publicznej. Celem było również zmotywowanie decydentów do uznania *whistleblowingu* za jeden z priorytetów w walce z nadużyciami i korupcją.

Projekt opierał się na dorobku Fundacji im. Stefana Batorego, obejmował ponadto 33 wywiady pogłębione z reprezentantami związków zawodowych i organizacji pracodawców, z przedsiębiorcami oraz ekspertami w zakresie *compliance* i stosunków pracy.

Realizację wywiadów poprzedziła analiza zagranicznych doświadczeń związanych z genezą, przyjmowaniem i funkcjonowaniem ustaw zawierających gwarancje prawne dla sygnalistów obecne w innych krajach. Obejmowała ona cztery wybrane, bliskie kulturowo państwa europejskie: Wielką Brytanię, Holandię, Słowację i Węgry, których historie dochodzenia do regulacji *whistleblowingu* mogą stanowić ważną lekcję w wymiarze przygotowywania podobnej ustawy w Polsce w przyszłości. Analiza ta potwierdziła, że tam, gdzie w proces powstawania nowego prawa angażują się związki zawodowe i organizacje pracodawców, jest ono egzekwowane bardziej skutecznie i świadomie. Co charakterystyczne, tego rodzaju inicjatywy zwykle cieszyły się szerokim poparciem politycznym i społecznym, także wśród organizacji pracodawców i pracowników. Dobre praktyki z innych państw pokazują, że uchwalenie ustawy było poprzedzone diagnozą popartą empirycznymi danymi na temat problemów pracowników spotykających się z represjami ze strony pracodawców w odwecie za ujawnienie nadużyć. Samo

wprowadzenie ustawy w żadnym z wymienionych krajów nie oznaczało również zwykle końca prac nad optymalnym systemem ochrony sygnalistów, gdyż wdrażanie przepisów i sposób ich stosowania podlegały monitoringowi ze strony rządowych organów kontroli oraz organizacji pozarządowych. Wraz z przepisami ukazywały się komentarze i rekomendacje kierowane do firm prywatnych, z propozycjami najkorzystniejszych modeli wewnętrznego raportowania nadużyć.

Wśród uczestników wywiadów zrealizowanych w ramach omawianego projektu znaleźli się reprezentanci wszystkich głównych central związkowych i organizacji pracodawców w Polsce, a także przedstawiciele związków zawodowych szczebla krajowego i zakładowego, pracodawcy z dużych, średnich i małych organizacji oraz eksperci zajmujący się stosunkami pracy i etyką zawodową. Respondenci reprezentowali instytucje zarówno prywatne, jak i publiczne, pochodzili z różnych regionów Polski i byli przedstawicielami różnych branż, które zostały uznane za szczególnie istotne dla ochrony interesu publicznego. Rozmówcy byli pytani o zagadnienia dotyczące: osobistej wiedzy i własnego doświadczenia związanego z sygnalistami, potrzeby wzmocnienia ochrony sygnalistów, wewnętrznego polityk raportowania nadużyć jako narzędzia zarządzania ryzykiem w miejscu pracy, stosunku do odrębnej ustawy o sygnalistach, roli swoich organizacji w systemie ochrony pracowników ujawniających nadużycia.

Znajomość zagadnienia wśród związkowców i pracodawców

Respondenci nie zawsze byli w stanie rozpoznać, kim jest sygnalista, u niektórych określenie to uruchamiało skojarzenie albo z konkretnym stanowiskiem funkcyjnym (na kolei, w kopalni), albo z rolą społecznego inspektora pracy, który w zakresie swoich obowiązków ma wpisane reagowanie na naruszenia praw pracowniczych. Rozmówcy zgadzali się jednak, że na tym pojęciu ciąży w polskim społeczeństwie odium donosicielstwa, jednocześnie zastrzegając, że nie jest to zgodne z ich sposobem myślenia o takich osobach. Stereotyp „kapusia” donoszącego na przełożonych i kolegów z pracy był znany zarówno pracodawcom, jak i związkowcom. Pytania o stosunek do sygnalistów ujawniły różnice między pracodawcami a związkowcami. Podczas gdy u tych pierwszych przeważała podejrzliwość w stosunku do takich osób, ci drudzy deklarowali swoją życzliwość

i wsparcie, choć uzależniając je od wiarygodności pracownika sygnalisty i jego przynależności do organizacji związkowej.

W opinii rozmówców, zwłaszcza związkowców, zajmowanie się sprawami sygnalistów nie należy do łatwych. Przede wszystkim ze względu na ogromne koszty materialne i psychiczne, które osoby takie ponoszą, stając się ofiarami działań pracodawcy i swojego środowiska w rewanżu za poinformowanie o nieprawidłowościach. Zdaniem części badanych, niesłusznie za sygnalistów uważają się osoby, które wychodzą poza swoje kompetencje i zwracają uwagę na błędne decyzje pracodawcy leżące w jego wyłącznej gestii („ćwierćsygnaliści”), lub pracownicy, którzy sprawiają mylne wrażenie, że występują w interesie publicznym, gdy tymczasem chodzi im o osobistą korzyść („pseudosygnaliści”). Ponadto znacznie częstsze są przykłady pracowników zgłaszających sprawy dyskryminacji i mobbingu w miejscu pracy, zgłoszenia naruszeń interesu publicznego (czyli na przykład korupcji) zdarzają się zaś rzadziej.

Ochrona sygnalistów jako instrument zarządzania w organizacji

Polityki raportowania nieprawidłowości wprowadzane wewnątrz firm były traktowane przez część pracodawców jako skuteczne narzędzie zarządzania ryzykiem, które pozwala nie tylko zidentyfikować słabe punkty organizacji, ale także zoptymalizować pewne procesy zarządcze czy wprowadzić innowacje. Kadra menedżerska dostrzega w tym rozwiązaniu użyteczny kanał komunikacji między pracownikami i pracodawcą, który dostarcza mu niezbędnej wiedzy o bieżącej kondycji firmy i zastrzeżeniach zespołu.

Ze związkowego punktu widzenia – w im większym zakresie reprezentacja pracownicza partycypuje w kształtowaniu wewnętrznej polityki sygnalizowania i weryfikacji zgłaszanych sygnałów, tym mechanizmy te działają skuteczniej, również w sensie zarządzania. Nie wszyscy pracodawcy podzielają ten pogląd, uważając, że tego rodzaju elementy infrastruktury etycznej powinny pozostawać niezależne i niezdominowane przez związki zawodowe, które mogą je traktować jako narzędzie wywierania wpływu na kierownictwo zakładu.

Opinie o wzmocnieniu ochrony prawnej sygnalistów

Nie wszyscy respondenci zgadzali się co do potrzeby wzmocnienia ochrony sygnalistów. Podstawowa obawa pracodawców dotyczyła tego, że powstanie kolejna grupa pracowników chronionych na wzór społecznych inspektorów pracy, którzy swój specjalny status będą wykorzystywać wyłącznie do obrony własnego etatu.

Wśród respondentów panowała zgoda co do tego, że prawo nie powinno nagradzać „pseudosygnalistów”, czyli osób, które informują o nadużyciach wyłącznie we własnym interesie lub z nieetycznych pobudek, takich jak chęć rewanżu na przełożonym czy wymuszenie określonych przywilejów.

Z kolei z perspektywy związków zawodowych rolę pracowników starających się chronić interes publiczny należy wzmacniać przede wszystkim w ramach istniejących instytucji i procedur, przyznając większe uprawnienia związkom zawodowym i społecznym inspektorom pracy, a także skuteczniej egzekwować przepisy prawa pracy przez organy kontroli.

Reprezentanci pracowników i pracodawców bardzo ostrożnie wypowiadali się na temat potrzeby przyjęcia osobnej regulacji ustawowej chroniącej sygnalistów. Pracodawcy popierali postulat samoregulacji środowiska biznesowego prowadzącej do uwspólnienia standardów działania wewnętrznych systemów raportowania, tym bardziej że sprawy należące do kompetencji pracodawcy powinny być rozwiązywane w miejscu pracy. Według pracodawców, istnieje ryzyko, że jakiegokolwiek przymusowe mechanizmy reagowania na nadużycia będą naruszać elastyczność prowadzenia działalności gospodarczej i generować niepotrzebne koszty, a narzucane z góry rozwiązania nie uwzględnią specyfiki działania danej organizacji. W poczuciu pracodawców, państwo niekiedy nawet zmusza ich do nieprzestrzegania niezrozumiałych regulacji, jak to się dzieje przy rozliczeniach podatkowych czy ubieganiu się o zamówienia publiczne.

Jako argument przeciwko regulacji wskazywano także trudne do pokonania przeszkody mentalne w społeczeństwie i ciężące na pracownikach reagujących na nieprawidłowości w pracy odium konfidentów. Niektórzy respondenci wyrażali jednak zdanie przeciwne, twierdząc, że tylko odrębna regulacja prawna jest w stanie przekonać pracodawców i środowiska związkowe do zasadności ochrony

pracowników informujących o zagrożeniach dla interesu publicznego oraz do zmiany stosunku do sygnalistów. Argumentem za ustawą była więc jej funkcja edukacyjna. Zwłaszcza mniejsi pracodawcy zdawali sobie sprawę, że tylko w ten sposób można zapewnić wdrożenie przez wszystkich pracodawców minimum standardu w zakresie tego, jak radzić sobie z naruszeniami zasad prawa i etyki w miejscu pracy. Ustawa pozwoliłaby poprawić wizerunek sygnalistów w społeczeństwie, im samym zaś pomogłaby zwalczyć lęk przed stygmatyzacją.

Odnosząc się do pomysłu odrębnej ustawy, związki zawodowe rozwiązania problemu upatrywały raczej we wzmocnieniu dotychczasowych zinstytucjonalizowanych form ochrony praw pracowniczych, w tym liderów reprezentacji zbiorowej pracowników i społecznych inspektorów pracy. Ma to swoje uzasadnienie między innymi w tym, że osoby piastujące wymienione funkcje mają mandat załogi do występowania w interesie pracowników i przeciwko naruszeniom ich praw. W opinii respondentów, związek zawodowy jako podmiot zdolny realnie przeciwstawić się pracodawcy stanowi także naturalny ośrodek wsparcia dla indywidualnych sygnalistów dotkniętych represjami. Działa on jako zbiorowy sygnalista, gdyż gromadzi zgłaszane przez pracowników i ignorowane przez ich przełożonych skargi, których to pracowników stara się później bronić przed pracodawcą. W tym sensie występuje również w obronie interesu publicznego, czyniąc to – zdaniem respondentów – skuteczniej niż indywidualni sygnaliści.

Z drugiej jednak strony, w wywiadach reprezentanci zarówno pracodawców, jak i związków zawodowych przyznawali, że obecny stan infrastruktury prawno-instytucjonalnej służącej ochronie pracowników przed odwetem ze strony pracodawcy pozostawia wiele do życzenia i niewątpliwie wymaga naprawy.

Przede wszystkim podnoszono, że przepisy przeciwko dyskryminacji i mobbingowi zawarte w prawie pracy nie są właściwie egzekwowane. Na szkodę sygnalistów działają zwłaszcza opieszałość sądów oraz nierozumienie złożoności problemu takich pracowników, na przykład kiedy przywraca się ich do pracy na to samo stanowisko. W opinii respondentów, Państwowa Inspekcja Pracy jako organ kontroli działa formalistycznie, bez wystarczającej kompetencji do zajmowania się sytuacjami *whistleblowingu* i bez realnych narzędzi dyscyplinowania pracodawców. Z kolei organy ścigania niechętnie zajmują się sprawami sygnalistów, na

co wpływa złożoność i niejednoznaczność takich spraw. Zdarza się zwłaszcza w sektorze publicznym, że większe możliwości ochrony mają sprawcy wykrytych przez pracowników nadużyć, którzy pozostają nietykalni ze względu na swoje partyjne wpływy i nieformalne powiązania. W takim wypadku, jak zauważają związki zawodowe, skarga do organu nadzorującego spotyka się z brakiem reakcji, a oskarżony pracodawca unika odpowiedzialności, korzystając z politycznej protekcji swoich zwierzchników.

Ostatecznie więc stosunek respondentów do wprowadzenia ustawowej ochrony można określić jako ambiwalentny.

Główne rekomendacje

Po pierwsze, ustawa

W wymiarze przeprowadzonych badań, mimo ambiwalentnej postawy wobec takiego kierunku działań wyrażonej przez respondentów, **podtrzymujemy postulat przyjęcia specjalnej ustawy, która stworzyłaby podstawowe ramy prawne ochrony sygnalistów**. Co więcej, jesteśmy przekonani, że tylko rozpoczęcie prac nad taką regulacją pozwoliłoby zminimalizować tę ambiwalencję, jeśli tylko prace te służyłyby wymianie informacji, przedstawieniu stanowisk i dialogowi. O tym jednak dalej.

Za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają argumenty natury zarówno obiektywnej, jak i etycznej. **Przed wszystkim do uchwalenia takiego ustawodawstwa zobowiązują Polskę co najmniej dwa akty prawa międzynarodowego: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 33) i Cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji (art. 9)**¹. Ponadto za regulacją przemawia to, że – jak pokazują dotychczasowe badania i długoletnia działalność Fundacji im. Stefana Batorego w zakresie pomocy prawnej dla sygnalistów – istniejące, pośrednio związane z tą problematyką przepisy, zawarte głównie w Kodeksie pracy, są nieefektywne i tylko częściowo pozwalają

¹ Dz.U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563 (tekst konwencji – por. http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/44/1671/Konwencja_Narodow_Zjednoczonych_Przeciwko_Korupcji.html [dostęp: 1 lipca 2016 roku]); Dz.U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443 (tekst konwencji – por. http://www.antykorupcja.gov.pl/portal/ak/445/1774/Rada_Europy.html [dostęp: 1 lipca 2016 roku]).

pracownikom uniknąć reperkusji, gdy decydują się na zgłoszenie nieprawidłowości w swoim miejscu pracy. Tymczasem eksperci i praktycy wskazują, że ochrona sygnalistów powinna mieć charakter całościowy. Mówi o tym na przykład rezolucja Rady Europy z 2010 roku, podkreślająca, że konieczne jest zagwarantowanie, między innymi przed rozwiązaniem stosunku pracy, ustanowienia prawnych kryteriów oceny „dobrej woli” stojącej za działaniami sygnalistów, przeniesienie ciężaru dowodu w sprawach, w których stroną są sygnaliści na pracodawcę, wówczas, gdy ten stosuje retorsje wobec osoby zgłaszającej nadużycia, zagwarantowanie prawa do odszkodowań w sytuacjach, gdy sygnaliści są ofiarą działań odwetowych, i uznanie takich działań za przejaw dyskryminacji, możliwości tymczasowego przywrócenia do pracy². **Przed wszystkim jednak w polskich przepisach prawa nie istnieje koncepcja prawna sygnalisty, czego konsekwencją jest bardzo trudna sytuacja takich osób przed sądem.** Próbuje się one bowiem bronić, wykorzystując głównie przepisy prawa pracy dotyczące dyskryminacji lub mobbingu czy Państwowej Inspekcji Pracy albo rozproszone przepisy Kodeksu karnego i Kodeksu cywilnego.

Brak ramowych przepisów definiujących to, kim są sygnaliści, na czym polega sygnalizowanie i w jakich okolicznościach takie osoby powinny być chronione, powoduje, że znajdują się one w bardzo trudnej sytuacji zarówno wtedy, gdy stykają się z nieprawidłowościami, jak i wtedy, gdy zdecydują się na działanie i zostają dotknięte jego konsekwencjami (na przykład w sytuacji procesowej). Trzeba podkreślić, że możliwości skorzystania z przepisów prawa pracy w tym zakresie są bardzo ograniczone. Niestety, nieprawdziwy argument, że przepisy prawa pracy wystarczająco chronią sygnalistów, wciąż jest podnoszony przez oponentów zwiększenia praw sygnalistów. Z ochrony na gruncie prawa pracy (ułamnej zresztą) mogą korzystać głównie pracowni-

2 Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012 – <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/797903568.pdf> [dostęp: 30 sierpnia 2016 roku].

cy zatrudnieni na umowę o pracę³. Tymczasem wiele osób aktywnych zawodowo w Polsce pracuje na podstawie umów cywilnoprawnych, sygnalizując nieprawidłowości w swoich miejscach pracy, są one zatem w dużym stopniu pozbawione nawet istniejącej ułomnej ochrony.

Trzeba być również świadomym proliferacji rozwiązań, które w mniejszym lub w większym stopniu już regulują lub być może niedługo będą regulować status sygnalistów. Można tutaj wspomnieć chociażby przepisy Prawa bankowego z 2015 roku⁴ wraz z aktami wykonawczymi (które w momencie powstania niniejszego opracowania były dopiero projektowane), wytyczne Ministerstwa Rozwoju w zakresie zgłaszania nieprawidłowości w związku z realizacją projektów finansowanych ze środków unijnych czy nowe Prawo zamówień publicznych, które – według zapowiedzi resortu rozwoju – będzie zawierać także przepisy dotyczące sygnalistów. **Rozwiązania te rozwijają się mimo braku spójnych ram prawnych, bez których może dojść do chaosu legislacyjnego i niekorzystnego zróznicowania ochrony sygnalistów (na przykład będą oni chronieni w sektorze finansowym, ale nie będą mogli liczyć na ochronę w innych sektorach).**

Stąd pierwszą rekomendacją, jaką formułujemy w konkluzji niniejszego raportu, jest przyjęcie specjalnej ustawy. Powinna ona szczególnie⁵:

1. **Mieć na względzie cel, jakim jest ochrona interesu: publicznego, pracodawcy i osoby sygnalizującej nadużycie.**
2. **Pełnić funkcję prewencyjną.** Zarówno na poziomie jednostkowym (konkretnych pracodawców i pracowników, którzy decydują się na zgłaszanie nadużyć) – jej istnienie powinno zachęcać pracodawców do tworzenia w swoich organizacjach procedur chroniących sygnalistów, pracownikom powinna zaś

3 W oficjalnych odpowiedziach na zapytania o potrzebę uregulowania statusu sygnalistów wciąż rezonują tezy pisma ministra pracy i polityki społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 2009 roku, w którym na prośbę o podjęcie dyskusji o możliwości zwiększenia ochrony sygnalistów resort odpowiedział, że wystarczająca jest ochrona przed dyskryminacją na gruncie prawa pracy.

4 Dz.U. z 2015 r., poz. 128.

5 A. Wojciechowska-Nowak, *Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych?*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2012 – <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/zalozenia-do-ustawy-o-ochronie-sygnalistow.pdf> [dostęp: 30 sierpnia 2016 roku].

zapewniać realne gwarancje ochrony, a tym samym zachęcać do aktywnego przeciwdziałania nadużyciom w miejscu pracy, jak i **na poziomie mezo (ustawa stanowiłaby istotny element całego instrumentarium antykorupcyjnego, wraz z innymi przepisami o charakterze prewencyjnym – obok dużo bardziej rozbudowanych już regulacji o charakterze represyjnym dotyczących przeciwdziałania korupcji).**

3. **Definiować, kim jest sygnalista (obejmując pracowników niezależnie od formy zatrudnienia czy współpracy, uwzględniając zatem także wolontariuszy i kontrahentów), i określać charakter czynności, które mogłyby być uznane za działania sygnalizujące.** Należałoby więc na przykład w takiej ustawie rozstrzygnąć, czy zastosowanie powinna znaleźć koncepcja „zgłoszenie w dobrej wierze” jako podstawowego kryterium przyznania ochrony, ewentualnie ją doprecyzować lub jej nie przyjmować i wówczas inaczej zakreślić kryteria sygnalizowania. **Pod rozważę można byłoby również wziąć zakreślenie katalogu naruszeń (przestępstw), w związku z których wystąpieniem (lub taką możliwością) sygnaliści uzyskiwaliby ochronę.**
4. **Ustanawiać ramy ochrony sygnalistów pozwalające na anonimizowanie ich danych,** co wymagałoby synchronizacji przede wszystkim z przepisami o ochronie danych osobowych i przepisami o dostępie do informacji publicznej⁶.
5. **Zakreślać podstawowe ramy systemów sygnalizowania, jakie powinny być wdrażane w organizacjach** (firmach prywatnych, instytucjach publicznych, organizacjach pozarządowych) w zależności od ich charakteru i wielkości (na przykład liczba zatrudnionych).
6. **Precyzować główne uprawnienia sygnalistów w miejscach pracy** (na przykład ochrona przed nagłym zwolnieniem, warunki przywrócenia do pracy),

6 Por.: Odpowiedź Generalnego Inspektora Danych Osobowych z dn. 20 maja 2014 r., nr DOLiS-035-3170/13/M, na zapytanie Fundacji im. Stefana Batorego odnośnie ochrony danych osób zgłaszających nadużycia w ramach zakładowych systemów sygnalizowania; A. Wojciechowska-Nowak, *Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych*, „Przegląd Antykorupcyjny” 2016, nr 2(7): „Sygnaliści”, s. 19, 24, 29 – http://www.cba.gov.pl/ftp/pdf/Przeglad_Antykorupcyjny_7.pdf [dostęp: 30 sierpnia 2016 roku].

w warunkach sporu sądowego (na przykład przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę w sytuacjach, w których w ramach odwetu zwalnia on sygnalistę) czy do odszkodowań w wypadku, gdyby stali się oni ofiarą retorsji.

7. Synchronizować przepisy prawa pracy, Kodeksu karnego, Kodeksu cywilnego oraz innych aktów prawnych, które mogą służyć jako środki ochrony sygnalistów.

Co do wniosków, które można by przełożyć na rekomendacje dotyczące ewentualnej regulacji ustawowej – wypływające bezpośrednio z wyników badań w ramach projektu „Polska ustawa o ochronie sygnalistów. W poszukiwaniu poparcia związków zawodowych oraz organizacji pracodawców” – warto wspomnieć o następujących kwestiach:

- 1. Należałoby rozważyć takie skonstruowanie przepisów, które zachęcałoby organizacje pracodawców do aktywnego propagowania systemów ochrony sygnalistów jako narzędzia zarządzania w zakładach pracy i tworzenia wzorców konkretnych rozwiązań. Ewentualna ustawa powinna więc pozostawiać wystarczająco miejsca na samoregulację i samodzielne tworzenie ram ochrony sygnalistów przez pracodawców.**
- 2. Przepisy ewentualnej ustawy powinny zachęcać organizacje związkowe do włączania się w tworzenie procedur ochrony sygnalistów na poziomie konkretnych zakładów pracy i odgrywania bardziej aktywnej roli jako ośrodków pierwszego kontaktu dla sygnalistów. Jednocześnie ustawa powinna szanować różnice w kulturze korporacyjnej i nie powinna narzucać sztywnego obowiązku współtworzenia takich polityk przez pracodawców i związki zawodowe czy wyłącznie przez związki zawodowe.**
- 3. Na gruncie ustawy sygnaliści powinni zyskać również opis procedury, w jaki sposób powinni się zachować w sytuacji, gdy w ich miejscach pracy nie istnieją w tym zakresie żadne wewnętrzne uregulowania.**
- 4. Ewentualna ustawa powinna tworzyć system stałego publicznego monitoringu standardów ochrony sygnalistów (na przykład w ramach zadań Państwowej Inspekcji Pracy czy przepisów regulujących wykonywanie audytu wewnętrznego w sektorze publicznym). Powinno się także rozważyć ustano-**

wienie specjalnego regulatora, który czuwałby nad wykonaniem przepisów ustawy i koordynacją bezpośredniej pomocy sygnalistom. Mogłaby to być nowa, specjalna instytucja (jak w nowo przyjętym ustawodawstwie holenderskim) lub mogłoby to być wyposażenie w taką kompetencję i odpowiednie środki istniejącej instytucji (na przykład Rzecznika Praw Obywatelskich ze względu na przekrojowy charakter kompetencji tego urzędu).

5. **Na gruncie ewentualnej ustawy należałoby jednocześnie rozważyć ustawowe umocowanie związków zawodowych jako jednego z podmiotów monitorujących realizację standardów ochrony sygnalistów w zakładach pracy** (na przykład w ramach Społecznej Inspekcji Pracy, która sama wymagałaby jednak głębokiej reformy). Związki mogłyby również występować w roli zbiorowego sygnalisty. Teoretycznie dziś mogą to uczynić, ale wyłącznie w sprawach indywidualnych lub związanych *stricte* ze stosunkami pracy, pozostających ściśle w kompetencjach organizacji związkowych. Jak wskazuje związkowcy, w obecnym kształcie prawa nie mają oni żadnych narzędzi, żeby występować w obronie szeroko pojętego interesu publicznego. **Ustawa o ochronie sygnalistów mogłaby związki wyposażyć w takie narzędzia.**
6. **Ewentualna regulacja powinna także nakładać specyficzne obowiązki na organy ścigania w zakresie reakcji na zgłoszenia sygnalistów.** Należałoby rozważyć stworzenie specjalnego statusu świadka-sygnalisty, tak aby zwiększyć szanse, że taka osoba nie zostanie dotknięta retorsjami (na przykład jej tożsamość nie zostanie ujawniona⁷).
7. **Ewentualna ustawa powinna gwarantować sygnalistom łatwy dostęp do systemu bezpłatnej pomocy prawnej** (zaznaczmy, że system taki jest budowany od 2015 roku przy współudziale samorządów, korporacji prawniczych i kancelarii prawnych oraz organizacji pozarządowych).

7 Por.: *Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption*, Transparency International, Berlin 2013, s. 8; P. Latime, A.J. Brown, *Whistleblower Laws: International Best Practice*, „UNSW Journal” 2008, nr 3.

8. **Ewentualna ustawa powinna ustanawiać podstawowe ramy ochrony sygnalistów, ale także zachęcać do tworzenia w organizacjach całościowych procedur zarządzania etycznego.**
9. **Ewentualna ustawa o ochronie sygnalistów powinna być powiązana z innymi przepisami narzucającymi organizacjom obowiązki w zakresie zapewnienia odpowiedniego ładu korporacyjnego.** Zważywszy na planowaną nowelizację lub przyjęcie nowej ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, należałoby na przykład rozważyć – wzorem Wielkiej Brytanii – rozwiązanie polegające na tym, że organizacje, które mają w swoich wewnętrznych politykach instrumenty zarządzania etycznego, także ochrony sygnalistów, w razie stwierdzenia nadużycia mogą uniknąć odpowiedzialności lub uzyskać złagodzenie ewentualnej kary.
10. **Przepisy ewentualnej ustawy o ochronie sygnalistów, nakładając na przedsiębiorców obowiązki czy wymogi w zakresie ochrony sygnalistów, powinny uwzględniać zróżnicowanie w wielkości firm, szczególnie zaś zapewnić, że nie staną się bardzo uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorstw.**

Po drugie, dobre przygotowanie

Przystąpienie do prac nad ewentualną ustawą o ochronie sygnalistów powinno być poprzedzone opracowaniem projektu założeń do projektu ustawy i rozbudowaną oceną skutków regulacji. Pozwoliłaby ona przede wszystkim zidentyfikować wszystkie miejsca w systemie prawnym, które powinny być zsynchronizowane w ramach nowej ustawy. Ocena skutków regulacji mogłaby również posłużyć zgromadzeniu i analizie dotychczasowych doświadczeń organizacji pozarządowych czy kancelarii prawnych w zakresie tworzenia systemów ochrony sygnalistów i pomocy takim osobom pod kątem uregulowania przynajmniej części dobrych praktyk na gruncie ustawowym.

Zainicjowanie prac nad regulacją i jej ewentualne przyjęcie powinno być również ściśle powiązane z dobrze sprofilowaną kampanią informacyjno-edukacyjną skierowaną do różnych środowisk pracodawców i pracowników (w różnych sektorach

gospodarki i zatrudnienia). Z kolei sam proces ewentualnej implementacji ustawy powinien być wsparty systemem szkoleń dla pracowników i pracodawców, do czego mogłyby być użyte między innymi środki unijne z obecnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 (na przykład w ramach programów Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój czy w ramach pomocy technicznej).

Badania przeprowadzone w ramach omawianego projektu potwierdziły również, że przyjęcie rozwiązań prawnych chroniących sygnalistów wymaga dialogu co najmniej trzech środowisk. **Przed wszystkim rządu, ponieważ od lat w różnych gabinetach pojawiają się rozbieżne podejścia do kwestii uregulowania ochrony sygnalistów – od całkowitej negacji takiej potrzeby, przez rozwiązania częściowe (na przykład tylko na gruncie Kodeksu pracy), aż po rozwiązania całościowe.**

Po trzecie, dialog

Zarówno w czasie, gdy powstawał niniejszy raport, jak i wcześniej różne ośrodki rządowe najwyraźniej nie komunikowały się w tej sprawie wystarczająco, co wywołało na przykład taką negatywną konsekwencję, że kwestia ochrony sygnalistów miała być rozstrzygnięta w ramach *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019*, niestety, właśnie w wyniku braku porozumienia między instytucjami rządowymi ostatecznie problematyka ta została wyłączona z programu⁸. Nie przeceniając wagi tego rodzaju dokumentów, trzeba stwierdzić, że narzucają one jednak pewne ramy politykom publicznym, to zaś, że zagadnienie ochrony sygnalistów ostatecznie nie znalazło się w programie rządowym, nie tylko utrudniło rozpoczęcie debaty na ten temat, ale także spowodowało, że pojedyncze, szczegółowe rozwiązania prawne, które i tak są sukcesywnie przyjmowane (o czym była mowa już wyżej), są niespójne i powstają bez koordynacji wewnątrz samych instytucji rządowych.

⁸ G. Makowski, C. Nowak, A. Wojciechowska-Nowak, *Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2015, s. 35–41 – <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/UNCAC.pdf> [dostęp: 30 sierpnia 2016 roku].

Drugim środowiskiem, które powinno być włączone w dialog, są organizacje pozarządowe i eksperckie. Coraz więcej podmiotów (na przykład świadczących pomoc prawną) styka się z sygnalistami i może podzielić się cenną praktyczną wiedzą na temat możliwości uregulowania ich statusu. Także coraz więcej firm prawniczych i konsultingowych zajmuje się problematyką *compliance*, w jej ramach zaś również ochroną sygnalistów wewnątrz organizacji. Istnieje już spora grupa ekspertów projektujących systemy ochrony sygnalistów dla sektora prywatnego czy prowadzących doradztwo, która jest żywo zainteresowana przyjęciem ustawy.

Last but not least, trzecim środowiskiem są tradycyjni partnerzy społeczni, czyli organizacje pracowników i pracodawców. Jakkolwiek, co pokazuje również niniejszy raport, w części państw, w których obowiązują już przepisy chroniące sygnalistów, rola związków zawodowych i organizacji pracodawców w procesie prowadzącym do przyjęcia takiego ustawodawstwa nie była kluczowa, to jednak w kilku z nich (szczególnie w Holandii) okazała się istotna. Ważne jest również to, że ze spraw, jakie przeanalizowaliśmy, wynika, że nawet jeśli organizacje pracodawców i związki zawodowe nie były aktywne w trakcie prac legislacyjnych, to zwykle były przychylnie przyjętym rozwiązaniem.

Jeśli chodzi o Polskę, to zarówno badania wykonane w ramach omawianego projektu, jak i wcześniejsze doświadczenia Fundacji im. Stefana Batorego w działalności rzeczniczej dotyczącej przyjęcia regulacji skłaniają do niezbyt optymistycznego wniosku, że pomysł ustawy o ochronie sygnalistów jest co najmniej kontrowersyjny i dla organizacji pracodawców, i dla związków zawodowych. Niejednokrotnie temat ten wzbudza nawet otwarty opór. Jednocześnie w polskich uwarunkowaniach, w których wszystkie kwestie mające związek z regulacją pozycji pracownika czy obowiązkami pracodawców są niezwykle drażliwe, problematyka ochrony sygnalistów, choć nie można jej sprowadzać wyłącznie do stosunków pracy, naturalnie zachodzi na ten właśnie obszar i automatycznie wzbudza zainteresowanie, często zaś opór zarówno pracodawców, jak i pracowników.

Na podstawie przeprowadzonych badań możemy wyrazić przekonanie, że duża część obaw przed wprowadzeniem ewentualnej ustawy ma podstawy

nie tyle merytoryczne, ile emocjonalne, które mogą być przezwyciężone wyłącznie w dialogu. Kontrowersje i obawy wynikają bowiem w dużym stopniu ze stereotypów, z negatywnego stosunku do sygnalistów (wyrażającego się w określeniu „donosiciele”, jakie wciąż powtarza się w mediach, w debacie publicznej, a nawet w dyskusjach eksperckich), z niezrozumienia, czym jest *whistleblowing*, dlaczego sygnaliści powinni być chronieni i jakie korzyści taka ochrona może przynieść pracodawcom i pracownikom – zarówno zrzeszonym w związkach zawodowych, jak i będących poza ruchem związkowym. Jesteśmy przekonani, że aktywne zaangażowanie organizacji pracodawców i związków zawodowych w prace legislacyjne nad ewentualną ustawą mogłoby bardzo korzystnie wpłynąć na jej kształt i pozwolić uniknąć błędów, które popełnili regulatorzy w innych państwach.

Podsumowując, rekomendujemy, aby rząd rozpoczął debatę nad potrzebą ochrony sygnalistów, przyjmując, że główną osią (opcją) dyskusji powinna być specjalna regulacja ustawowa. Debata – ze względu na całościowy charakter zagadnienia – powinna zaangażować różne ministerstwa (szczególnie resorty i instytucje odpowiedzialne za wymiar sprawiedliwości, prawo i stosunki pracy, sprawy gospodarcze, sprawy wewnętrzne oraz współpracę z organizacjami pozarządowymi). Ponadto zespół międzyresortowy na możliwie wczesnym etapie powinien ściśle współpracować z organizacjami pracodawców i ze związkami zawodowymi oraz środowiskami pozarządowymi i eksperckimi (specjalizującymi się zwłaszcza w zagadnieniach prawa pracy i *compliance*).

Po czwarte, lider procesu

Do rozstrzygnięcia pozostaje pytanie: kto mógłby objąć takie prace patronatem? W chwili, gdy powstawał niniejszy raport, za najlepszy ośrodek koordynujący – uwzględniając podział kompetencji między ministerstwa i ich rangę – można było uznać Ministerstwo Rozwoju. Przemawia za tym kilka względów. W resorcie rozwoju zbiega się wiele obszarów, w których ochrona sygnalistów jest szczególnie istotna (na przykład regulacja stosunków gospodarczych, wydatkowanie środków unijnych, sfera zamówień publicznych). Ministerstwo Rozwoju ma jed-

nocześnie już pewne własne doświadczenia we wdrażaniu systemów ochrony sygnalistów (na przykład wypracowano narzędzia w obszarze wydatkowania środków unijnych). W zespole ministerstwa są więc osoby, które zetknęły się z tym zagadnieniem w wymiarze nie tylko teoretycznym, ale także praktycznym. Minister rozwoju jest jednocześnie wicepremierem rządu, co nadawałoby pracom odpowiednią rangę i zwiększałoby szansę, że taka debata została by skonkludowana konkretnymi rozwiązaniami, nawet jeśli w przyszłości miałyby się zmienić konfiguracja ministerstw i składu rządu. Dlatego w obecnych warunkach to właśnie ta instytucja powinna przyjąć rolę lidera i koordynatora prac nad polepszeniem sytuacji sygnalistów (w przyszłości zaś, gdyby zaszły zmiany w konfiguracji resortów – ministerstwo o zbliżonych, wieloaspektowych kompetencjach).

Alternatywnie, platformą, na której mogłyby się toczyć prace nad regulacją ochrony sygnalistów, mogłaby być Rada Dialogu Społecznego. W tym wypadku główną przesłanką byłoby to, że choć – jak już wspomniano wcześniej – kwestia ochrony sygnalistów wykracza poza prawo pracy, to jednak w dużym stopniu dotyczy właśnie tej sfery. Na potrzebę podjęcia działań w kierunku poprawy sytuacji pracowników alarmujących o nadużyciach przez Radę Dialogu Społecznego wskazało także Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁹. A zatem uzgodnienie kształtu ewentualnej regulacji właśnie na tym forum (jednak z udziałem aktorów spoza tradycyjnego grona partnerów społecznych – szczególnie organizacji pozarządowych zajmujących się tą problematyką) dawałoby jej także silną legitymację. Ponadto mandat rady jest dość szeroki. W art. 1 ust. 1 Ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego stwierdza się bowiem, że rada zajmuje się między innymi problematyką „rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej” czy „poprawy jakości formułowania i wdrażania polityk oraz strategii społeczno-gospodarczych”¹⁰. Kwestia stworzenia przepisów chroniących sygnalistów znakomicie mieści się w tych punktach – w aspekcie i polityki antykorupcyjnej, i stosunków społeczno-gospodarczych, i zwiększania konkurencyjności gospodarki. Warto także zaznaczyć, że Rada Dialogu Społecznego dysponuje także *quasi*-inicjatywą

9 List Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rzecznika Praw Obywatelskich z 23.06.2016, sygn. DPR.II.4102.14.2016.MP.

10 Dz.U. z 2015 r., poz. 1240.

legislacyjną. Zgodnie z art. 7 ust. 1 przedmiotowej ustawy, „strona pracowników i strona pracodawców Rady ma prawo przygotowywania wspólnie uzgodnionych projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów prawnych”. Gdyby zatem partnerzy uzgodnili na łonie Rady Dialogu Społecznego projekt ustawy o ochronie sygnalistów, rząd musiałby go rozpatrzyć. Liderem procesu byłoby wówczas pracodawcy i związkowcy. Niestety, uwzględniając ustalenia z omawianego badania, wariant ten wydaje się mało prawdopodobny. Co najmniej jedna organizacja pracodawców jest bowiem zdecydowanie przeciwna ustawie, co automatycznie uniemożliwia przyjęcie wspólnego projektu, wymaga on bowiem konsensusu. Należałoby więc liczyć, że ewentualnie procedowanie projektu w ramach Rady Dialogu Społecznego przekona dziś nieprzekonanych.

Związki zawodowe i organizacje pracodawców a ustawy o ochronie sygnalistów. Przykłady europejskie

Rozwój prawa dotyczącego działalności sygnalistów na świecie

Pierwsza ustawa o ochronie sygnalistów powstała w 1989 roku w Stanach Zjednoczonych. Podobne akty prawne, które regulują zwykle sposób zgłaszania nieprawidłowości zagrażających interesowi publicznemu, kryteria przyznawania ochrony informatorom i wymagania, jakie musi spełnić pracodawca, aby zapewnić takim osobom bezpieczeństwo i anonimowość, uchwalono dotąd między innymi w Izraelu (1997), Wielkiej Brytanii (1998), Nowej Zelandii (2000), Republice Południowej Afryki (2000), Japonii (2004), Kanadzie (2005), Ghanie (2006), Korei Południowej (2011), Indiach (2011), Belgii (2013), Australii (2013), na Malcie (2013), w Irlandii (2014) i Holandii (2016)¹. Odrębne ustawy chroniące sygnalistów pojawiły się także w wielu krajach Europy Środkowo-Wschodniej, w tym w Rumunii (2004), Słowenii (2010), na Węgrzech (2013), w Serbii (2014) czy na Słowacji

1 *Committing to Effective Whistleblower Protection*, OECD Publishing, Paris 2016, s. 21–26 – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en> [dostęp: 24 marca 2016 roku].

(2015)². Dane te pokazują, że coraz więcej państw w XXI wieku decyduje się na regulację ochrony sygnalistów w osobnym akcie prawnym. Nie bez znaczenia są tutaj konkretne zalecenia wypracowane przez organizacje międzynarodowe, takie jak Rada Europy (Cywilnoprawna konwencja o korupcji z 1999 roku, rezolucja i rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy z 2010 roku, rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy z 2014 roku), Organizacja Narodów Zjednoczonych (Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2005 roku) czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (rekomendacje Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w sprawie dalszego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 2009 roku). Także Unia Europejska – w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 kwietnia 2014 roku w sprawie nadużyć na rynku – zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania bezpiecznej możliwości raportowania nieprawidłowości przez pracowników usług finansowych. Ponadto kwestia wyłączenia ochrony tajemnicy handlowej w wypadku ujawniania informacji na rzecz interesu publicznego została poruszona w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony niejawnego *know-how* i niejawnych informacji handlowych, przyjętej 14 kwietnia 2016 roku. Frakcja Zieloni – Wolny Sojusz Europejski w Parlamencie Europejskim zaprezentowała 4 maja 2016 roku projekt dyrektywy o ochronie sygnalistów w publicznym i prywatnym sektorze w Unii Europejskiej³.

Zebrane poniżej informacje dotyczą czterech wybranych krajów europejskich: Wielkiej Brytanii, Holandii, Węgier i Słowacji. Zdecydowaliśmy się je opisać, z jednej strony, ze względu na ich zbliżone do polskich doświadczenia historyczne i uwarunkowania kulturowe, z drugiej zaś strony – biorąc pod uwagę różnorodność wdrożonych tam rozwiązań instytucjonalnych i prawnych na rzecz ochrony sygnalistów. Istotne było dla nas również to, że państwa te charakteryzuje różny model relacji między związkami zawodowymi, organizacjami pracodawców

2 *Whistleblower protection in southeast Europe*, Regional Anti-Corruption Initiative, 2015 rok – <http://idmalbania.org/wp-content/uploads/2015/07/Whistleblower-Protection-in-SE-Europe.pdf> [dostęp: 24 marca 2016 roku].

3 *Whistleblower protection in the public and private sector in the European Union. A draft directive*, 2016 rok – http://www.greens-efa.eu/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf [dostęp: 12 maja 2016 roku].

i rządem w obszarze wypracowywania rozwiązań dotyczących *whistleblowingu*. Informacja o poziomie oraz rodzaju zaangażowania reprezentacji pracowników i pracodawców w przygotowanie i wdrażanie przepisów chroniących sygnalistów jest także jednym z głównych wątków niniejszego rozdziału – obok genezy i przebiegu prac nad nowym ustawodawstwem, treści obowiązujących regulacji i ich funkcjonowania w praktyce.

Rozwój ustawodawstwa chroniącego sygnalistów i udział w tym procesie aktorów społecznych nie ogranicza się oczywiście do wybranych krajów europejskich. Zanim ochrona sygnalistów w Australii stała się prawem federalnym, prawne gwarancje ułatwiające ujawnianie nieprawidłowości wprowadziły poszczególne stany. W dyskusję nad sensownością uchwalenia takiego aktu na poziomie krajowym włączył się na przykład Związek Sektora Finansowego (Finance Sector Union), opowiadając się za szerokim katalogiem nadużyć, których ujawnienie powinno podlegać ochronie⁴. Australijski *Public Interest Disclosure Act* z 2013 roku – wprowadzający zobowiązania względem sygnalistów dla całego sektora publicznego – poprzedziły przepisy ustawy o sprawiedliwej pracy (*Fair Work Act*) z 2009 roku, które stanowią między innymi, że sygnalista nie ponosi odpowiedzialności karnej ani cywilnej z powodu ujawnienia nadużyć⁵. Przyjęcie podobnego aktu w Irlandii poprzedziła seria wysłuchań publicznych, w których udział wzięli na przykład członkowie Irlandzkiego Kongresu Związków Zawodowych⁶ (Irish Congress of Trade Unions, ICTU), Krajowego Związku Dziennikarzy (National Union of Journalists) oraz Konfederacji Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców (Irish Business and

4 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, Ashgate Publishing, Aldershot 2006, s. 187–206.

5 *Issues paper 1: Whistleblower protections. Royal Commission into Trade Union Governance and Corruption*, czerwiec 2016 roku – <https://www.tradeunionroyalcommission.gov.au/Submissions/Documents/issues-paper-1-whistleblower-protections.pdf> [dostęp: 6 czerwca 2016 roku].

6 Irlandzki Kongres Związków Zawodowych szczególnie mocno zabiegał o objęcie ochroną sygnalistów w Irlandii, już w 2007 roku publikując rekomendacje w tym kierunku, w 2014 roku zaś – poradnik dla związkowych negocjatorów na temat modelowej polityki ujawniania nieprawidłowości w miejscu pracy, oparty na przepisach nowej ustawy (por. *Drafting a whistleblower policy. Guidelines for trade unions negotiators on the Protected Disclosure Act 2014*, Irish Congress of Trade Unions, 2014 rok – http://www.pseu.ie/_fileupload/Training/guidelines_on_model_whistleblowing_policy_aug_2014_final.pdf [dostęp: 8 czerwca 2016 roku].

Employers Confederation, IBEC)⁷. Regulacje irlandzkiego *The Protected Disclosures Act* z 2014 roku objęły zarówno szeroką grupę raportowanych nadużyć (lub ryzyka nadużyć) przeciw interesowi publicznemu, jak i sygnalizujących pracowników, w tym kontraktowych, zatrudnionych przez agencje pośrednictwa pracy, stażystów, a nawet ich rodziny. Organizacje pozarządowe w Irlandii skutecznie lobbowały za tym, aby przyznanie ochrony sygnaliście nie było zależne od kryterium dobrej wiary. Komisja zajmująca się stosunkami pracy (Workplace Relations Commission) – na polecenie ministra do spraw wydatków publicznych i reformy oraz po konsultacjach z Irlandzkim Kongresem Związków Zawodowych, Konfederacją Irlandzkiego Biznesu i Pracodawców oraz rządowymi departamentami – opublikowała kodeks praktyk w zakresie ochrony raportowania nieprawidłowości w interesie publicznym⁸. Z kolei w przygotowanie serbskiego prawa o ochronie sygnalistów, które także weszło w życie 2014 roku, wprowadzając między innymi wymóg ujawnienia procedur sygnalizowania dla pracodawców zatrudniających co najmniej dziesięcioro pracowników, partycypowały przede wszystkim instytucje publiczne, agencja antykorupcyjna ACA i Transparency International Serbia. Duże znaczenie miały w tym wypadku presja ze strony Unii Europejskiej, istotna z perspektywy potencjalnej akcesji Serbii, i zaangażowanie zagranicznych ekspertów⁹. Zanim ustawa zaczęła obowiązywać, serbscy sędziowie zostali poddani szkoleniom w zakresie orzekania w sprawach sygnalistów, prowadzonych przy wsparciu instytucji amerykańskich¹⁰.

Warto ponadto wspomnieć aktywność związków zawodowych w debacie nad *whistleblowingiem*, którą można obserwować na poziomie ponadnarodowym. Wyrazem tego są działania UNI Global Union, organizacji zrzeszającej około 20 milionów pracowników z ponad 900 związków zawodowych z sektora usług, która w 2012 roku wydała manifest wzywający do odpowiedzialnego zarządzania w czasach kryzysu, domagając się zagwarantowania na gruncie prawodawstwa

7 *Committing to Effective Whistleblower Protection*, op. cit., s. 176.

8 *Code of practice on Protected Disclosures Act 2014* – <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/si/464/made/en/pdf> [dostęp: 8 czerwca 2016 roku].

9 *Whistleblower protection in southeast Europe*, op. cit., s. 55–59

10 *Launch of education campaign on new whistleblower protection law* – <http://serbia.usembassy.gov/news/2015/06-03-launch-of-education-campaign-on-new-whistleblower-protection-law.html> [dostęp 20 lipca 2016 roku].

międzynarodowego prawa do alarmowania o nieprawidłowościach i ochrony sygnalistów¹¹. Związki zawodowe, w tym Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (European Trade Union Confederation, ETUC), Rada Europejskich Pracowników z Wyższym Wykształceniem i Kadr Kierowniczych (Eurocadres) oraz wiele krajowych związków, wspólnie z organizacjami pozarządowymi zaangażowały się także w protesty przeciwko przepisom dyrektywy o ochronie tajemnicy handlowej, które, ich zdaniem, mogą stanowić zagrożenie dla sygnalistów i wolności słowa¹².

Informacje zawarte w dalszych rozważaniach zostały uzupełnione na podstawie wywiadów z zagranicznymi ekspertami, którzy badają i monitorują sytuację sygnalistów w wybranych przez nas państwach: Cathy James (Public Concern At Work), Anitą Koncsik (K-Monitor), Arronem Philipsem (University of Greenwich) i Pavlem Nechalą (Transparency International Slovakia). Wszystkim wymienionym rozmówcom dziękujemy za zgodę na wywiad i podzielenie się swoją wiedzą.

Wielka Brytania

Wielka Brytania jest uznawana za europejskiego lidera pod względem ochrony sygnalistów, brytyjską ustawę w zakresie ochrony sygnalistów ocenia się zaś jako najdalej idącą i najbardziej całościową taką regulację w Europie¹³. Do zainicjowania nad nią prac przyczyniła się seria tragicznych wypadków, które dotknęły obywateli brytyjskich pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, między innymi na skutek dopuszczenia do niefrasobliwości i nadużyć w pracy personelu¹⁴. Problem dostrzeżono i nagłośniono w raporcie charytatywnej organizacji Social Audit

11 *Manifesto for Responsible Management in a Time of Crisis*, UNI & PM conference, Paris, 1 marca 2012 roku.

12 <http://stoptradesecrets.eu/en>

13 *Council of Europe: Parliamentary assembly, the protection of whistleblowers*, 14 września 2009 roku, s. 11 – <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=en> [dostęp: 16 maja 2016 roku].

14 Na przykład przyczyną zatonięcia brytyjskiego promu Herald of Free Enterprise u wybrzeży Belgii w 1987 roku i śmierci 193 osób było płynięcie z otwartą furką dziobową, przed czym załoga próbowała wcześniej bezskutecznie ostrzegać swoje kierownictwo. Por. *Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*, The Whistleblowing Commission PCaW, listopad 2013 roku, s. 7 – <http://www.pcaw.org.uk/files/WBC%20Report%20Final.pdf> [dostęp: 16 maja 2016 roku].

z 1990 roku, postulując wpisanie w wewnętrzne regulacje przedsiębiorstw polityk umożliwiających sygnalizowanie¹⁵. Jeden z największych związków zrzeszających pracowników sektora publicznego – UNISON – podniósł problem tak zwanych klauzul kneblujących (*gagging clauses*), które, wpisywane do umów z pracownikami służby zdrowia, zabraniały im wnoszenia informacji o pracodawcy na zewnątrz, i wraz z innymi związkami branżowymi rozpoczął kampanię na rzecz niestosowania takich klauzul i wprowadzenia ochrony prawnej dla pokrzywdzonych z tytułu ujawnienia drażliwych informacji¹⁶.

W 1993 roku powołano – ze znacznym poparciem brytyjskich parlamentarzystów – niezależne centrum świadczenia pomocy sygnalistom Public Concern at Work (PCaW)¹⁷. Centrum, działające jako organizacja *non profit*, było odąd głównym podmiotem lobbującym na rzecz skuteczniejszej ochrony *whistleblowerów*, świadcząc dla nich porady prawne w ramach prowadzonej przez siebie bezpłatnej telefonicznej linii pomocy. Na prośbę Tony’ego Wrighta, deputowanego do Izby Gmin z Partii Pracy, Public Concern at Work wspólnie z organizacją Campaign for Freedom of Information przygotowały w 1995 roku pierwszy brytyjski projekt ustawy dotyczącej sygnalistów, który po konsultacjach z biznesem, ze związkami zawodowymi, z grupami konsumentów i organami regulacyjnymi w zmodyfikowanym kształcie został raz jeszcze złożony przez innego posła laburzystów, Dona Touhiga, jako *Public Interest Disclosure Bill* w 1996 roku¹⁸. Inicjatywa zyskała duże poparcie organizacji biorących udział w konsultacjach i doradzającej rządowi niezależnej komisji do spraw standardów w życiu publicznym, zwanej komisją Nolana, argumentującej w raportach za umożliwieniem anonimowego zgłaszania nadużyć w placówkach służby zdrowia, samorządach i innych instytucjach publicznych¹⁹. Rząd Johna Majora przed wyborami w 1997 roku zaak-

15 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 210.

16 J. Frieze, K. Jennings, *A trade union perspective on whistleblowing*, [w:] *Whistleblowing at work*, red. D.B. Lewis, Athlone Press, London 2001, s. 114–115.

17 Z działalnością organizacji można zapoznać się na stronie internetowej: <http://www.pcaw.org.uk>.

18 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 214.

19 *Whistleblower protection law – from concept to the Public Interest Disclosure Act 1998* – <http://www.pcaw.co.uk/about/background> [dostęp: 11 maja 2016 roku].

ceptował rekomendacje komisji Nolana²⁰, nie zdecydował się jednak wprowadzić całościowej regulacji ochrony sygnalistów ze względu na potencjalne obciążenia dla sektora prywatnego²¹. Kolejny projekt zgłosił już po wyborach poseł torysów Richard Shepherd, a zaakceptował go nowy laburzystowski rząd Tony'ego Blaira w 1998 roku. Pokazuje to ponadpartyjny charakter tej inicjatywy, która obowiązuje od 1999 roku jako ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym (*Public Interest Disclosure Act*, PIDA), będąc formalnie częścią kodeksu o prawach pracowniczych (*Employment Right Act*, ERA) z 1996 roku²². Według rządowej białej księgi, inicjatywa Richarda Shephera zyskała szerokie poparcie pracodawców i związków zawodowych, biorące zaś udział w jej konsultacjach Kongres Związków Zawodowych (Trades Union Congress, TUC) i Konfederacja Przemysłu Brytyjskiego (Confederation of British Industry, CBI) opowiadały się także przeciw ograniczaniu wysokości odszkodowań dla poszkodowanych sygnalistów²³. Zdaniem Arrona Philipisa, Wielka Brytania jest jednak przykładem kraju, w którym relacje między organizacjami pracodawców, związkami zawodowymi i rządem mają charakter antagonistyczny i z tego względu ich współpraca przy tworzeniu powszechnej polityki wobec sygnalistów nie była widoczna²⁴.

Brytyjska ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym zapewnia *whistleblowerom* gwarancję ochrony przed zwolnieniami lub działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy, ale w obrębie ustalonych procedur²⁵. Regulacja ta przewiduje trzy tryby sygnalizowania:

20 Komisja Nolana już po wejściu w życie nowych przepisów zajmowała się także oceną praktyki ich stosowania w publicznym sektorze. Por. *Getting the Balance Right. Implementing Standards of Conduct in Public Life*, Tenth Report Cm 6407. Committee on Standards in Public Life, 2005 rok, s. 89–92 – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336897/10thFullReport.pdf [dostęp: 11 maja 2016 roku].

21 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment, op. cit.*, s. 214.

22 *United Kingdom – Whistleblowing Protection*, Blueprint for Free Speech, 2014 rok – <https://blueprintforreespeech.net/document/united-kingdom> [dostęp: 14 stycznia 2016 roku].

23 *Fairness at Work. White Paper*, maj 1998 roku, pkt 3.3, 3.7 – <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file24436.pdf> [dostęp: 14 stycznia 2016 roku].

24 Wywiad z Arronem Philipsem z University of Greenwich, przeprowadzony 3 września 2015 roku.

25 Por. <http://www.pcaw.org.uk/guide-to-pida> [dostęp: 5 lutego 2016 roku].

- do pracodawcy wewnątrz organizacji,
- do określonego organu zewnętrznego (regulatora) lub deputowanego do parlamentu,
- publiczne do mediów, organizacji pozarządowych czy policji.

Przekazana informacja upoważnia do ochrony osobę, która ją zgłosiła, jeśli ta ma podstawy sądzić, że działa w interesie publicznym, przedmiot ujawnionej sprawy mieści się zaś w katalogu określonym w ustawie²⁶. Ochrona nie będzie zastosowana, jeśli informator dopuści się przy tym przestępstwa w formie złamania ustawy o tajemnicy państwowej (*Official Secrets Act*) lub zasad obowiązujących w urzędzie publicznym.

Bardziej rygorystyczne warunki ustawa nakłada na pracowników, którzy ujawniają informacje na zewnątrz organizacji z pominięciem wewnętrznej drogi postępowania. W takim wypadku ochrona jest przyznawana sygnaliście tylko wówczas, gdy zgłosi informację, o której prawdziwości jest przekonany, do przypisanego odbiorcy (*prescribed person*), właściwego mu ze względu na charakter sprawy i miejsce zatrudnienia oraz znajdującego się na przyjętej ustawowo liście²⁷. Są tam umieszczone instytucje działające między innymi w obszarze finansów, służby zdrowia, ochrony środowiska, ubezpieczeń czy praw konsumenta, w tym lokalne samorządy. Na tej podstawie na przykład nadużycia i naruszenia prawa związane z finansami związków zawodowych i organizacji pracodawców można sygnalizować do wyznaczonego urzędu. Wśród wymienionych regulatorów nie uwzględniono związków zawodowych, do których – jak pokazały badania i dane zebrane przez Public Concern at Work – sygnaliści często zwracają się o pomoc (na przykład w obronie przed represjami), choć działania samych związków w tych spr

²⁶ Katalog spraw, których ujawnienie podlega ochronie, jest wymieniony w sekcji 43B ustawy i obejmuje: czyny przestępcze, niewypełnianie narzuconych prawem obowiązków, skazania osób niewinnych przez sąd, zagrożenia dla zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, dewastację środowiska naturalnego lub zatajenie informacji istotnych z punktu widzenia wyżej wymienionych obszarów.

²⁷ *Blowing the whistle to a prescribed person. List of prescribed person and bodies*, czerwiec 2015 roku – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/431221/bis-15-289-blowing-the-whistle-to-a-prescribed-person-list-of-prescribed-persons-and-bodies-2.pdf [dostęp: 26 stycznia 2016 roku].

wach są oceniane jako rozczarowujące i nieefektywne²⁸. Jeśli sygnalista wyczerpał dwa pierwsze tryby postępowania – albo ze względu na powagę sprawy lub brak zewnętrznego regulatora zdolnego zająć się daną sprawą i istnienie uzasadnionej obawy, że pracodawca może zastosować retorsje na pracowniku za podejmowane przez niego działania – może on sprawę całkowicie upublicznić. Wówczas, pod warunkiem, że nie robi tego dla osobistej korzyści i jest to działanie racjonalne, także ma prawo skorzystać z ochrony.

Definicja pracownika podlegającego ochronie w ramach ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym jest szersza niż definicja zawarta w kodeksie o prawach pracowniczych i obejmuje zatrudnionych we wszystkich sektorach, z wyłączeniem samozatrudnionych, wolontariuszy oraz pracowników sił zbrojnych i służb specjalnych²⁹. Ustawa wprowadza środki naprawcze w sytuacji pogwałcenia praw sygnalistów, w tym czasową ochronę i rekompensatę. Sprawy sygnalistów są procedowane w Wielkiej Brytanii przez sądy pracy (*employment tribunals*), które ograniczają się jednak do orzekania o doznaniu lub niedoznaniu szkody przez sygnalistę i o wysokości odszkodowania z tego tytułu (nie orzekają w sprawie nieprawidłowości zidentyfikowanych przez pracowników)³⁰.

Chociaż ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym nie nakłada na pracodawców obowiązku wdrażania wewnętrznych polityk sygnalizowania, to zachęcanie pracowników do raportowania nieprawidłowości leży w najlepszym interesie zatrudniających, gdyż brak takich procedur skłania sygnalistów do ujawnienia sprawy na zewnątrz organizacji. Dzięki ustawie przeciw łapownictwu (*Bribery Act*) z 2010 roku mogą oni również uniknąć odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych (do której zostają pociągnięci, gdy ich przedstawiciele korumpują inne osoby w celu uzyskania lub zachowania interesów i przewagi konkurencyjnej swojej organizacji), jeśli wdrożą odpowiednie procedury antykorupcyjne, w tym uwzględniające możliwość raportowania nadużyć. Usta-

28 W. Vandekerckhove, D. Lewis, *Trade Unions and the Whistleblowing Process in the UK: An Opportunity for Strategic Expansion?*, „Journal of Business Ethics” 2015, s. 7–8.

29 *Providing an alternative to silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU. Country Report: United Kingdom*, Public Concern at Work, Transparency International, 2013 rok, s. 2.

30 *Ibidem*, s. 18.

wa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym zobowiązała ponadto rząd brytyjski do publikacji zaleceń skierowanych do podmiotów sektora prywatnego, które dodatkowo objaśniają zawarte w akcie przepisy i wskazują możliwe rozwiązania powstrzymujące związane z nimi osoby przed korupcją³¹. Zdaniem Public Concern at Work, wiele organizacji dostrzega sens wprowadzania wewnętrznych systemów raportowania nieprawidłowości, chociaż czasem trudno jest zweryfikować, jak te systemy działają w praktyce³². Po wprowadzeniu ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym wzrosła jednak liczba organizacji sektora prywatnego i publicznego, które wdrożyły procedury sygnalizowania³³. Wiele związków zawodowych³⁴ przygotowało wówczas poradniki dla pracowników i pracodawców ze swoich branż na temat tworzenia optymalnych procedur sygnalizowania i korzyści z nich płynących³⁵. Związek UNISON zaczął prowadzić szkolenia i działania edukacyjne dla swoich członków ze stosowania przepisów ustawy, zapewniając im także wsparcie za pośrednictwem krajowej linii pomocy (*Whistleblowers Hotline*)³⁶. Badania pokazały, że związki zawodowe w służbie zdrowia czy na uniwersytetach w większości brały udział w konsultowaniu wewnętrznych polityk dotyczących sygnalistów³⁷.

W 2012 roku rządowy Department for Business Innovation & Skills zaproponował reformę ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym, która została znowelizowana rok później za sprawą ustawy o przedsiębiorstwach i reformie regulacyjnej (*Enterprise and Regulatory Reform Act, ERRA*), z uzasadnieniem, że

31 *The Bribery Act 2010. Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing* – <http://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf> [dostęp: 24 marca 2016 roku].

32 Wywiad z Cathy James, dyrektor Public Concern at Work – organizacji udzielającej wsparcia sygnalistom w Wielkiej Brytanii – przeprowadzony 11 września 2015 roku.

33 J. Frieze, K. Jennings, *A trade union perspective on whistleblowing*, *op. cit.*, s. 116–117.

34 Między innymi: UNISON, GMB, Manufacturing Science Finance (MSF), National Association of Teachers in Further and Higher Education (NATFHE), National Union of Teachers (NUT), Transport and General Workers Union (TGWU).

35 Por. przygotowany przez UNISON dokument *Speaking out without fear* – <http://www.pcaw.org.uk/files/UNISONGuideforreps.pdf> [dostęp: 3 lutego 2016 roku].

36 J. Frieze, K. Jennings, *A trade union perspective on whistleblowing*, *op. cit.*, s. 123.

37 W. Vandekerckhove, C. James, *Blowing the whistle on the union: how successful is it?*, „E-Journal of International and Comparative Labour Studies” 2013, t. 2, nr 3 (wrzesień-październik), s. 6.

ma ona zapobiegać korzystaniu z prawa do sygnalizowania wyłącznie w indywidualnym interesie pracownika. Department for Business Innovation & Skills zaprzeczał twierdzeniom, jakoby projekt był wynikiem lobbingu ze strony biznesu, twierdząc, że więcej zainteresowanych stron wypowiedało się na temat zbyt szerokiego zakresu uprawnień przysługujących pracownikom na podstawie ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym³⁸. Wśród najważniejszych zmian prawnych znalazło się wprowadzenie „testu na interes publiczny”, czyli obowiązku wykazania przez pracownika swojego przekonania, że ujawnia informacje w interesie publicznym, i zniesienie obowiązującego wcześniej kryterium dobrej wiary, którego stosowanie nowelizacja ograniczyła jedynie do celów ustalenia wysokości rekompensaty dla sygnalisty³⁹. Po wprowadzeniu poprawek odbyły się rządowe konsultacje kolejnych propozycji reform dyskutowanych z biznesem, partnerami społecznymi i instytucjami publicznymi, co zostało podsumowane w publikacji poświęconej głównym potrzebom zmian w dotychczasowym systemie ochrony sygnalistów zidentyfikowanym przez rząd⁴⁰. Public Concern at Work, przez długi czas opowiadająca się za reformą, powołała własną komisję społeczną (Whistleblowing Commission) oceniającą stosowanie przepisów ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym, wypracowującą rekomendacje i założenia kodeksu praktyk⁴¹, zapraszając do udziału w jej pracach przedstawicieli Trades Union Congress i Brytyjskich Izb Handlowych (British Chambers of Commerce, BCC), podjęła się także społecznych konsultacji reformy z pracownikami, kancelariami prawnymi, naukowcami, ze związkami zawodowymi, z politykami

38 *United Kingdom – Whistleblowing Protection* – <https://blueprintforfreespeech.net/document/united-kingdom> [dostęp: 14 stycznia 2016 roku].

39 *Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK, op. cit., s. 16*

40 *Whistleblowing framework. Call for evidence*, czerwiec 2014 roku – https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/323399/bis-14-914-whistleblowing-framework-call-for-evidence-government-response.pdf [dostęp: 26 stycznia 2016 roku].

41 Pierwszy zbiór zaleceń dotyczący wewnętrznych polityk sygnalizowania dla biznesu powstał w Wielkiej Brytanii w 2008 roku przy udziale Public Concern at Work i grupy roboczej złożonej między innymi z organizacji pracodawców. Zaleca się w nim konsultowanie ustaleń w tej materii z pracownikami, kierownictwem i ze związkami zawodowymi. Szerzej – por. PAS 1998:2008 *Whistleblowing Arrangements Code of Practice* – http://wbhelpline.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/PAS1998_Whistleblowing1.pdf [dostęp: 3 lutego 2016 roku].

i sygnalistami⁴². Public Concern at Work jest zaniepokojona kierunkiem, w którym zmierzają brytyjskie regulacje *whistleblowingu*, ponieważ do dziś reforma została przeprowadzona przez rząd fragmentarycznie⁴³. Ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym jest aktem bardzo złożonym i chaotycznym, o którym wiedza nie jest dostatecznie upowszechniana przez Department for Business Innovation & Skills.

Mimo że związki zawodowe są ważnym źródłem wsparcia dla sygnalistów, nie zaangażowały się w większym zakresie w dyskusję nad reformą i nie wywierały żadnej presji na rząd w sprawie nowelizacji ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym⁴⁴. Z kolei biznes pragmatycznie pozostał przychylny ostatniej reformie i wprowadzeniu „testu na interes publiczny”, w praktyce utrudniającego sygnalizowanie, gdyż sądy mogą go interpretować na różne sposoby⁴⁵. Public Concern at Work obawia się więc, że wprowadzenie wspomnianego testu uczyni już i tak trudny w interpretacji akt prawny zupełnie niezrozumiałym dla osób, które chciałyby skorzystać z ochrony prawnej, i zniechęci pracowników do ujawniania nieprawidłowości. Największe zainteresowanie reformą ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym wykazują obecnie sektor ochrony zdrowia (głównie National Health Service⁴⁶) i sektor bankowy, nadzorowany przez Finan-

42 W opublikowanych odpowiedziach reprezentująca pracodawców Independent Healthcare Advisory Service wskazuje problemy związane z wdrażaniem ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznym, pozytywnie oceniając przy tym nowelizację z 2013 roku, podczas gdy Trades Union Congress opowiada się za reformą ustawy, prowadzącą do konieczności udowodnienia przez pracodawcę, że zadbał o taką kulturę organizacyjną, która nie krępuje sygnalistów. Jednocześnie Trades Union Congress krytykuje ostatnią poprawkę jako zniechęcającą do podnoszenia zażaleń i zbyt komplikującą obecne przepisy. Por. <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-sources-consultation-responses> [dostęp: 27 stycznia 2016 roku].

43 Wywiad z Cathy James, przeprowadzony 11 września 2015 roku.

44 *Ibidem*.

45 Wywiad z Arronem Philipsem, przeprowadzony 3 września 2015 roku.

46 Ze strony Partii Pracy w 2015 roku pojawiła się zapowiedź stworzenia niezależnego ciała, które będzie wspierać pracowników służby zdrowia raportujących o nieprawidłowościach. Por. D. Kirby, *NHS whistleblowers would get extra protection under Labour election pledge*, 22 marca 2015 roku – <http://www.manchestereveningnews.co.uk/news/nhs-whistleblowers-would-extra-protection-8895615> [dostęp: 11 maja 2016 roku].

cial Conduct Authority, między innymi ze względu na częstość zgłaszanych nieprawidłowości i podejmowanych śledztw w obu branżach⁴⁷.

Cathy James wskazała, że część przedstawicieli związków zawodowych jest niekiedy skonsternowana sytuacją, w której związki zawodowe i taka organizacja, jak Public Concern at Work, mogą wspólnie wspierać pracowników, którzy nie są pewni, co i jak sygnalizować⁴⁸. W wyobrażeniu związkowców to Public Concern at Work zajmuje się indywidualnymi sprawami sygnalistów, dlatego nie ma potrzeby ich dodatkowego wspierania przez związki zawodowe⁴⁹. Ponadto związki zawodowe napotykały trudności w propagowaniu ochrony sygnalistów, gdyż są powołane do obrony praw oskarżanych pracowników, stąd *whistleblowing* mogą postrzegać jako odbieranie własnego obszaru kompetencji⁵⁰. Co istotne, związki zawodowe uważają, że aktywność podmiotów typu Public Concern at Work pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do działalności związkowej, co jest problematyczne ze względu na kryzys członkostwa, z jakim obecnie zmagają się brytyjski ruch związkowy.

Holandia

Holenderski odpowiednik słowa „sygnalista” to *klokkenluiders* – „ten, który bije w dzwon” (alarmując w ten sposób swoją społeczność) – zaproponowany przez Marka Bovensa⁵¹. Holandia to przykład kraju, w którym relacje między rządem, reprezentantami pracodawców i pracowników opierają się na dialogu i kooperacji, dzięki czemu wszystkie strony od początku były zaangażowane w wypracowywanie rozwiązań w zakresie ochrony sygnalistów⁵². Wyjątkowość holenderskich rozwiązań polega również na tym, że problem uregulowania ochrony sygnalistów przedarł się do debaty publicznej dzięki związkom zawodowym⁵³. W 2000 roku

47 Wywiad z Cathy James, przeprowadzony 11 września 2015 roku.

48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

50 *Ibidem*.

51 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 243.

52 Wywiad z Arronem Philipsem, przeprowadzony 3 września 2015 roku.

53 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 247.

z inicjatywy Holenderskiej Federacji Związków Zawodowych (Federatie Nederlandse Vakbewegingen, FNV) na trzy dni uruchomiono otwartą linię telefoniczną przeznaczoną dla sygnalistów, która pozwoliła lepiej poznać ich problemy i dostarczyła argumentów na rzecz wprowadzenia ustawowej regulacji działań takich osób⁵⁴.

Już od 1999 roku Holenderska Federacja Związków Zawodowych wspólnie z Fundacją Pracy (Stichting van de Arbeid, STAR) zaczęła podnosić problem braku wystarczającej ochrony osób raportujących o nieprawidłowościach, co potwierdziły wyniki badania ankietowego, które federacja przeprowadziła wówczas wśród pracowników⁵⁵. Fundacja Pracy STAR, skupiająca reprezentantów trzech związków zawodowych i trzech organizacji biznesowych, powołana w celu negocjowania, konsultowania i doradzania w sprawach polityki publicznej, odegrała kluczową rolę w procesie wzmacniania ochrony sygnalistów w Holandii⁵⁶. Platformą działania jej członków jest między innymi Rada Społeczno-Ekonomiczna (De Social-Economische Raad, SER), instytucja dialogu społecznego doradzająca rządowi w sprawach społecznych i gospodarczych, tworzona przez przedstawicieli ruchu związkowego i organizacji pracodawców oraz jedenaście osób powołanych przez rząd⁵⁷. W 2003 roku Fundacja Pracy STAR na prośbę ministra pracy i spraw społecznych opublikowała oświadczenie dotyczące standardów i procedur wewnętrznego systemu sygnalizowania dla podmiotów sektora prywatnego i publicznego, postulując objęcie nimi zarówno regularnych pracowników, jak

54 R. van Steenberg, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, s. 1 – <https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/Developments-in-whistleblowing-protection-in-the-Netherlands.pdf> [dostęp: 24 listopada 2015 roku].

55 A. Belling, E. Fenne, *Reporting malpractices in the dutch public sector*, [w:] L. Huberts, A. Hoekstra, *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*, BIOS, Hague 2016, s. 63 – http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_4.pdf [dostęp: 12 maja 2016 roku].

56 Pracowników reprezentują: Holenderska Federacja Związków Zawodowych (Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV), Narodowa Federacja Chrześcijańskich Związków Zawodowych (Christelijk Nationaal Vakverbond, CNV), Związek Pracowników Średniego i Wyższego Szczebla (Middelbaar en Hoger personeel, MHP), pracodawców zaś: Konfederacja Holenderskiego Przemysłu i Pracodawców (Verenigde Nederlandse Ondernemers – Nederlandse Christelijke Werkgevers, VNO-NCW), Holenderscy Mali i Średni Przedsiębiorcy (Midden en Kleinbedrijf Nederland, MKB Nederland) i Stowarzyszenie Agrokultury i Ogrodnictwa (Land un Tuinbouworganisatie Nederland, LTO Nederland). Por. <http://www.stvda.nl>.

57 <https://www.ser.nl>

i zleceniobiorców czy wolontariuszy⁵⁸. Fundacja zaczęła również działać na rzecz samoregulacji sektora prywatnego, między innymi wzięła udział w opracowaniu kodeksu holenderskich funduszy emerytalnych uwzględniającego gwarancje dla *whistleblowerów*⁵⁹, zaangażowała się ponadto w proces ewaluacji stosowania przez biznes wypracowanych przez siebie zaleceń⁶⁰. Równolegle powstał także holenderski kodeks ładu korporacyjnego, nad którego realizacją czuwa wybieralny komitet monitorujący⁶¹. Kodeks rekomenduje zabezpieczenie mechanizmów zgłaszania nieprawidłowości wewnątrz firm oraz ich publikację na stronie internetowej⁶². Obecnie wszystkie największe korporacje w Holandii udostępniają informacje dotyczące ochrony działań sygnalistów⁶³. Firmy porozumiały się także, że pod pewnymi warunkami raportowanie nieprawidłowości na zewnątrz organizacji powinno być dopuszczalne. Choć stosowane przez nie rozwiązania nie miały statusu obowiązującego prawa, sądy pracy traktowały część tych standardów jako dobre praktyki⁶⁴.

W 2003 roku za sprawą propozycji Ineke Van Gent, posłanki partii Zielonych, po raz pierwszy w holenderskim parlamencie pojawił się dotyczący sygnalistów projekt ustawy o wolności słowa pracowników, nawiązujący do postulatów Holenderskiej Federacji Związków Zawodowych z 1999 roku. Propozycja nie została jednak przegłosowana, między innymi ze względu na stanowisko ówczesnego ministra pracy i spraw społecznych, który postulował wstrzymanie się z decyzją o nowej ustawie do czasu poznania wyników zamówionej przez resort ewalua-

58 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 247–248.

59 *Code of Dutch Pension Funds*, Stichting van de Arbeid, 2013 rok, s. 28 – <http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2013/code-pensioenfondsen-engelse-vertaling.ashx> [dostęp: 18 lutego 2016 roku].

60 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 247–248.

61 Por. <http://www.commissiecorporategovernance.nl/monitoring-committee> [dostęp: 13 maja 2016 roku].

62 *The Dutch Corporate Governance Code. Principles of good corporate governance and best practice provisions*, 9 grudnia 2013 roku, s. 9 – <http://www.commissiecorporategovernance.nl/download/?id=2835> [dostęp: 13 maja 2016 roku].

63 *Whistleblowing: the European landscape* – <http://www.linklaters.com/listenup> [dostęp: 4 lutego 2016 roku].

64 B. Rohde-Liebenau, *Country Report: The Kingdom of the Netherlands*, [w:] *Whistleblowing – a comparative studies*, red. G. Thüsing, G. Forst, Springer, Heidelberg 2016, s. 206.

cji narzędzi *whistleblowingu* w sektorze prywatnym⁶⁵. Opublikowanie wyników ewaluacji w 2006 roku otworzyło kolejny etap dyskusji o potrzebie regulacji⁶⁶. W 2009 roku w liście do ministra spraw wewnętrznych Fundacja Pracy STAR opowiedziała się za powołaniem niezależnego ciała doradczego, świadczącego – na wzór brytyjskiej Public Concern at Work – darmowe, poufne i niezależne porady pracownikom wszystkich sektorów, którzy rozważają ujawnienie informacji w interesie publicznym⁶⁷. Pomysł ten był reakcją na zaprezentowany przez ministra spraw wewnętrznych raport z ewaluacji procedur *whistleblowingu* w sektorze publicznym, w którym rozwiązania wprowadzone dotychczas w sektorze publicznym określono jako niewystarczające⁶⁸.

Postulat Fundacji Pracy STAR urzeczywistnił się w 2012 roku, kiedy tymczasowym dekretem, obowiązującym trzy lata, ustanowiono Centrum Porad dla Sygnalistów (Adviespunt Klokkenluiders), kierowane przez byłego dyrektora koncernu Siemens, działające w ramach biura Rzecznika Praw Obywatelskich i nadzorowane przez komitet złożony z osób z doświadczeniem w pracy w biznesie, organizacjach pracodawców i administracji rządowej⁶⁹. Niezależna placówka udzielała na wniosek rozważających ujawnienie informacji w interesie publicznym pracowników – zarówno regularnych, kontraktowych, jak i stażystów, bez względu na sektor, w którym pracują – darmowych porad⁷⁰. Biuro gwarantowało swoim klientom anonimowość. W 2013 roku w holenderskich mediach prowadzono kampanię, która miała na celu zachęcić do korzystania ze wsparcia centrum i upowszechnić wiedzę na temat jego funkcjonowania. Akcja ta była wspiera-

65 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, op. cit., s. 248–250.

66 *Evaluatie zelfregulerend klokkenluidersprocedures*, Ecorys, 2006 rok – http://docs.szw.nl/pdf/129/2006/129_2006_3_9270.pdf [dostęp: 13 maja 2016 roku].

67 W. Vandekerckhove, *European whistleblower protection: tiers or tears?*, [w:] *A Global Approach to Public Interest Disclosure What Can We Learn from Existing Whistleblowing Legislation and Research?*, red. D.B. Lewis, Edward Elgar, Cheltenham–Northampton 2010, s. 9.

68 R. van Steenberghe, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, op. cit., s. 4.

69 Por. <https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/english> [dostęp: 7 czerwca 2016 roku].

70 P. Stephenson, M. Levi, *The protection of whistleblower. A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, Council of Europe, 20 grudnia 2012 roku, s. 17 – http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E_Final.pdf [dostęp: 13 maja 2016 roku].

na przez związki zawodowe i organizacje pracodawców⁷¹. W wyniku kampanii wzrosła liczba pracowników kontaktujących się z centrum. Od początku swojej działalności w 2012 roku placówka przyjęła około 1150 próśb o poradę i zajęła się 190 sprawami sygnalistów⁷².

W Holandii do wprowadzenia procedur umożliwiających sygnalizowanie zobowiązano najpierw prawnie pracodawców z sektora publicznego. Rządowy raport o rzetelności publicznego zarządzania, zawierający rekomendacje dla polityki wobec sygnalistów z 1999 roku, stał się kanwą strategii przyjętej przez władze miejskie Amsterdamu, które zdecydowały się wprowadzić politykę obowiązkowego alarmowania o podejrzanych praktykach. Dodatkowo wóldarze miasta zawarli na lata 2000–2002 porozumienie ze związkami zawodowymi, w którym zobowiązywali się do rozwijania wewnętrznego systemu sygnalizowania nieprawidłowości, co doprowadziło do powstania specjalnej jednostki zajmującej się dochodzeniami i rejestrowaniem nieprawidłowości w miejskich departamentach⁷³. Ustawa o urzędnikach państwowych, znowelizowana z inicjatywy ministra spraw wewnętrznych w 2001 roku, zapowiadała wprowadzenie do praktyki działania urzędów procedur służących zgłaszaniu nadużyć. Towarzyszyła jej publikacja modelowych rozwiązań, które były następnie rozwijane i uzupełniane, a także sukcesywnie wdrażane przez administrację rządową, samorządy, policję i wojsko⁷⁴. Od 2006 roku urzędnicy służby cywilnej alarmujący o nieprawidłowościach mogą skorzystać z pomocy Biura do spraw Rzetelności Sektora Publicznego (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector) umocowanego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych⁷⁵. Pracownicy sektora publicznego mogą raportować nadużycia

71 Por. http://www.aenowaterschappen.nl/fileadmin/user_upload/Nieuwsbrief/Nieuwsbrief_mei_2013/Adviespunt_Klokkenluiders_jaarverslag_2013.pdf [dostęp: 16 maja 2016 roku].

72 *Honouring courage. Annual report 2015*, s. 2 – https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/ENG_JV.pdf [dostęp: 15 czerwca 2016 roku].

73 W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and organizational social responsibility. A global assessment*, *op. cit.*, s. 245–246.

74 *Whistleblowing Protection in the Netherlands: Latest Developments* – <https://whistleblowingnetwork.org/2015/07/06/whistleblowing-protection-in-the-netherlands-latest-developments> [dostęp: 6 lipca 2016 roku].

75 B. Rohde-Liebenau, *Country Report: The Kingdom of the Netherlands*, *op. cit.*, s. 204.

wewnętrznie, do mężów zaufania do spraw etyki⁷⁶, i (lub) poza swój urząd, do powoływanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych komisji rzetelności rządu (Commissie Integriteit Overheid)⁷⁷. Komisja ta dysponuje uprawnieniami śledczymi i doradczymi w zakresie zdobytej wiedzy o nadużyciach⁷⁸.

Działania zmierzające do wzmocnienia ochrony sygnalistów w Holandii podjęły także organizacje pozarządowe. W 2010 roku ukonstytuowała się grupa ekspercka złożona z obecnych i byłych sygnalistów (jej członkiem był między innymi Paul van Buitenen, założyciel i dawny europoseł partii Europa Transparent), która opublikowała czarną księgę sygnalistów, a także prowadziła działania edukacyjne i lobbowała za całościową regulacją *whistleblowingu*⁷⁹. Duży wkład w wypracowanie ostatecznych przepisów ustawy chroniącej sygnalistów miało Transparency International Netherlands. Od 2013 roku działa holenderski portal przygotowany przez Publeaks Foundation przy wsparciu The Hermes Center for Transparency and Digital Human Rights, który umożliwia anonimowe i bezpieczne przesłanie materiałów świadczących o naruszeniach prawa na użytek mediów i dziennikarzy śledczych⁸⁰.

W 2012 roku Partia Socjalistyczna w porozumieniu z sześcioma innymi partiami wystąpiła z nową propozycją ustawy o sygnalistach, zakładającej powstanie instytucji wsparcia („Domu”) dla sygnalistów. Organ ten, o charakterze doradczo-śledczym, początkowo miał stanowić część biura Rzecznika Praw Obywatelskich i być prowadzony przez jego zastępcę. W trakcie prac parlamentarnych nad projektem odrzucono wiele pierwotnych pomysłów, w tym propozycje dotyczące funduszu wsparcia dla sygnalistów czy umocowania instytucji, która zajmowałaby się również sektorem prywatnym, przy Rzeczniku Praw Obywatelskich⁸¹. Ostatniej propozycji sprzeciwiła się Fundacja Pracy STAR, zgłaszając w 2013 i 2014 roku

76 A. Belling, E. Fenne, *Reporting malpractices in the dutch public sector*, *op. cit.*, s. 66–69.

77 Por. <http://www.onderzoeksraadintegriteitoverheid.nl/home> [dostęp: 13 maja 2016 roku].

78 W. Vandekerckhove, *European whistleblower protection: tiers or tears?*, *op. cit.*, s. 15–35.

79 <http://expertgroepklokkenluiders.nl>

80 <https://puleaks.nl>

81 A. Belling, E. Fenne, *Reporting malpractices in the dutch public sector*, *op. cit.*, s. 74.

własne uwagi do projektu⁸². Fundacja odniosła się krytycznie między innymi do obowiązku sygnalizowania w „dobrej wierze” czy wnikania w motywacje pracownika do sygnalizowania, uznając za wystarczające wypełnienie przez niego wymagań proceduralnych⁸³. Izba Reprezentantów przyjęła ustawę 17 grudnia 2013 roku, ale senat zażądał wprowadzenia poprawek do projektu. Fundacja Pracy STAR poparła wtedy decyzję izby wyższej, podobnie jak Rada do spraw Polityki Kadrowej Sektora Publicznego, zrzeszająca reprezentantów instytucji publicznych. W lipcu 2015 izba niższa parlamentu Holandii przyjęła projekt ustawy o Centrum dla Sygnalistów (Huis voor Klokkenuiders) w znacznie zmienionym kształcie. Po blisko czterech latach prac parlamentarnych nad aktem chroniącym sygnalistów senat ostatecznie zaakceptował 1 marca 2016 roku nową ustawę. Powołany na jej mocy specjalny instytut ma status niezależnego organu administracyjnego i łączy kompetencje doradcze ze śledczymi. W jego strukturę zostanie włączone Centrum Porad dla Sygnalistów, które w 2014 roku pozytywnie przeszło ewaluację, co stało się przyczynkiem do wpisania instytucji świadczącej pomoc dla sygnalistów do holenderskiego prawa na stałe⁸⁴. Pracownicy, którzy mają oparte na racjonalnych przesłankach podejrzenie nadużyć zagrażające interesowi publicznemu, w tym łamania ustaw, zagrażające publicznemu zdrowiu, bezpieczeństwu, środowisku czy właściwemu wykonywaniu usług publicznych, mogą zgłaszać się do nowej instytucji. Jednym z warunków jest to, żeby przeszli wcześniej procedurę zawartą w wewnętrznych systemach alarmowania, chyba że mieli uzasadniony powód, aby ją ominąć. Instytut podejmuje działania w sprawach zarówno samych nieprawidłowości, jak i zachowań pracodawców wobec faktu poinformowania

82 *Contribution of the Dutch social partners to the National Reform Programme within the context of the EU 2020 Strategy*, marzec 2013 roku – <http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2013/201303-national-reform-programme.aspx> [dostęp 1 grudnia 2015 roku]; *Contribution of the Dutch social partners to the National Reform Programme within the context of the EU 2020 Strategy*, marzec 2014 roku – <http://www.stvda.nl/en/~media/files/stvda/talen/engels/2014/201403-national-reform-programme-2014.aspx> [dostęp: 1 grudnia 2015 roku].

83 R. van Steenberghe, *Developments in whistleblowing protection in the Netherlands*, *op. cit.*, s. 7.

84 <https://www.adviespuntklokkenuiders.nl/english>

o nadużyciach, którym może przedstawić niewiążące zalecenia w tym zakresie⁸⁵. Odpowiednio zanonimizowane, mogą być one podane do wiadomości publicznej. Zgodnie z nowym prawem, obowiązującym od lipca 2016 roku, firmy prywatne zatrudniające powyżej pięćdziesięciu osób są zobowiązane do wprowadzenia wewnętrznych polityk sygnalizowania, których podstawowe ramy określa ustawa. Założenia modelowego systemu wewnętrznego raportowania nieprawidłowości zostały przygotowane i opublikowane przez Centrum Porad dla Sygnalistów⁸⁶. Pracodawcy powinni między innymi gwarantować potencjalnym sygnalistom możliwość konsultacji z doradcą. W konsekwencji przyjęcia ustawy decyzja dotycząca wprowadzenia, zmiany lub uchYLENIA procedur związanych z raportowaniem podejrzeń o nieprawidłowościach nie może być dokonana z pominięciem zgody rady pracowniczej⁸⁷. Ustawa oferuje ochronę przed działaniami odwetowymi nie tylko pracownikom, ale także stażystom i zewnętrznym kontrahentom, którzy ujawniają informacje w dobrej wierze. Unia Chrześcijańska (ChristenUnie) wniosowała za rozszerzeniem tego katalogu także na osoby pracujące w charakterze zleceniobiorców, co może być wprowadzone w nowelizacji ustawy⁸⁸.

Słowacja

Od 1 stycznia 2015 roku na Słowacji obowiązuje ustawa o niektórych sposobach zgłaszania działań przeciwko społeczeństwu oraz o zmianie niektórych innych ustaw, wprowadzona przez rząd Roberta Fico, lidera partii SMER – socjalna demokracja⁸⁹. Problem ochrony sygnalistów dojrzał na Słowacji od 2009 roku i był podnoszony także przez poprzedni parlament. Uchwalenie słowackiego prawodawstwa o sygnalistach wynikało przede wszystkim z chęci wzmocnienia

85 *New legislation: companies with more than 50 employees must have whistleblower policy* – <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b3034652-d6ff-4d60-840a-951d76d71ae1> [dostęp: 16 maja 2016 roku].

86 <https://www.adviespuntklokkenluiders.nl/english>

87 M. Opdam, *Dutch Senate Adopts House for Whistleblowers Act* – <http://kvdl.nl/en/news/dutch-senate-adopts-house-for-whistleblowers-act> [dostęp: 16 maja 2016 roku].

88 Por. https://www.eerstekamer.nl/motie/motie_bikker_christenunie_c_s_over_2 [dostęp: 16 maja 2016 roku].

89 L. Marek, *Slovak Republic: New Whistleblower Rules in Competition Law financially reward whistleblowers* – <http://globalcompliancenews.com/slovak-republic-new-whistleblower-rules-competition-law-20141104> [dostęp: 8 lutego 2016 roku].

polityki antykorupcyjnej rządu i zademonstrowania swojej aktywności na tym polu. W kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi w 2016 roku wymieniano ustawę chroniącą sygnalistów jako jeden z sukcesów rządzącej wówczas partii⁹⁰. Za przygotowanie projektu odpowiadało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które w trakcie prac ustanowiło grupę roboczą, złożoną głównie z przedstawicieli środowisk pozarządowych, ekspertów prawnych, a także funkcjonariuszy policji, szczególnie zainteresowanych wprowadzeniem przepisów gwarantujących ochronę świadków. Reprezentanci związków zawodowych i organizacji pracodawców pozostawali pasywni i obojętni wobec procesu przygotowania ustawy⁹¹. Wyjątek stanowił związek zawodowy lekarzy (Lekárske Odborové Združenie, LOZ), propagujący walkę z korupcją i ochronę sygnalistów w służbie zdrowia. Sama ustawa była w dużej mierze owocem negocjacji między Transparency International Slovensko a administracją rządową i policją⁹². W głosowaniu w parlamencie projekt uzyskał poparcie zarówno partii rządzącej, jak i opozycji. Równolegle prowadzono proces legislacyjny dotyczący częściowo zbieżnego z ustawą o sygnalistach projektu ustawy o odpowiedzialności karnej osób prawnych, który skupił uwagę znacznie większej liczby organizacji⁹³. Ustawa o odpowiedzialności karnej osób prawnych, obowiązująca od 1 lipca 2015 roku, wskazuje jako okoliczność łagodzącą istnienie mechanizmów zabezpieczających przed korupcją, w tym chroniących sygnalistów.

Zanim przepisy ustawy o sygnalistach zaczęły być egzekwowane, pracodawcy otrzymali półroczny okres na przystosowanie się do stawianych przez nią wymogów. W ustawie można wyodrębnić dwie części: pierwsza jest poświęcona zasadom ochrony świadków przestępstw, druga – obowiązkom nakładanym na pracodawców i inspektoraty pracy w związku z ochroną prawa pracowników do zgłaszania nieprawidłowości. Ustawa zapewnia ochronę wszystkim pracowni-

90 Wywiad z Pavlem Nechalą, prawnikiem działającym z ramienia Transparency International Slovensko na rzecz wprowadzenia ustawy chroniącej sygnalistów na Słowacji, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

91 *Ibidem*.

92 *Thank you, I don't take bribes* – <http://www.againstcorruption.eu/articles/thank-you-i-dont-take-bribes-an-initiative-to-remedy-corruption-in-the-slovak-health-care-sector> [dostęp: 10 lutego 2016 roku].

93 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

kom związanym stosunkiem pracy, stałym lub tymczasowym, w tym urzędnikom i przedstawicielom służb mundurowych, pod warunkiem jednak, że w dobrej wierze zgłaszają występujące w pracy zdarzenia stanowiące zagrożenie dla interesu publicznego⁹⁴. Wyłączeniu podlegają jedynie operacje wojskowe i wywiadowcze. Według ustawy, ujawnianie działań przeciw interesowi publicznemu nie stanowi naruszenia obowiązku zachowania poufności przez pracownika w związku z wykonywaną pracą, który może wynikać z tajemnicy korespondencji, tajemnicy handlowej, tajemnicy skarbowej czy ochrony dokumentacji medycznej. Jeśli pracodawca jest instytucją publiczną albo zatrudnia co najmniej pięćdziesięciu pracowników, ustawa nakłada na niego wiele obowiązków związanych z powołaniem osoby lub komórki odpowiedzialnej za przyjmowanie, ocenę i rejestrowanie składanych przez pracowników zażaleń z zachowaniem poufności danych⁹⁵. Przedsiębiorcom, którzy nie przestrzegają tych zasad, grozi kara do 20 tysięcy euro, ale poza sankcjami pieniężnymi pracodawcy nie mają właściwie innych motywacji i przekonania, że ochrona sygnalistów leży także w ich interesie⁹⁶. Mimo że konieczność wdrożenia przepisów ustawy mogła być kłopotliwa, zwłaszcza dla małych przedsiębiorców, nie podniosły się ze strony środowisk biznesowych żadne mocne głosy sprzeciwu wobec nowej legislacji⁹⁷.

System ochrony sygnalistów na Słowacji można opisać w trzech wymiarach. Pierwszy to ochrona *ex ante* przed przyszłymi działaniami pracodawcy, przysługująca osobom informującym odpowiednie organy ścigania o tak zwanych poważnych antyspołecznych występkach, wiążących się z działaniem na szkodę finansowych interesów Unii Europejskiej, nieprawidłowościami przy zamówieniach publicznych i przetargach, nadużyciami popełnianymi przez funkcjonariuszy publicznych, aktami korupcji, przestępstwami zagrożonymi karą powyżej trzech lat więzienia, wykroczeniami administracyjnymi obłożonymi grzywną powyżej

94 *Slovak Republic: Protecting the whistleblowers* – <http://www.iflr.com/Article/3420371/Slovak-Republic-Protecting-the-whistleblowers.html> [dostęp: 8 lutego 2016 roku].

95 P. Devinsky, *New obligations of employers in relation to protection of whistleblowers* – <http://www.squirepattonboggs.com/~media/files/insights/publications/2015/01/new-obligations-of-employers-in-relation-to-protection-of-whistleblowers/slovakwhistlebloweractalert.pdf> [dostęp: 4 lutego 2016 roku].

96 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

97 *Ibidem*.

50 tysięcy euro. Drugi daje możliwość zawieszenia krzywdzących decyzji pracodawcy wobec pracownika, jeśli w ciągu siedmiu dni od jej podjęcia zgłosi on ten fakt do inspektoratu pracy jako mający związek z ujawnionymi przez niego wcześniej zastrzeżeniami⁹⁸. Trzeci wymiar jest gwarantowany przez ustawę antydyskryminacyjną z 2004 roku, która daje pracownikowi prawo do pozwania swojego pracodawcy z powodu dyskryminacji w miejscu pracy, rozumianej między innymi jako rewanżowanie się za ujawnianie nieprawidłowości⁹⁹. Sygnaliści – a także pracownicy, wobec których inspekcja pracy zawiesiła decyzje pracodawcy na mocy ustawy z 2015 roku – są uprawnieni do bezpłatnej pomocy prawnej, którą na Słowacji ze środków rządowych świadczy Centrum Pomocy Prawnej¹⁰⁰. Ustawa przewiduje także możliwość przyznania sygnaliście rekompensaty, a nawet nagrody przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jeśli przyczynił się swoimi informacjami do skazania sprawców przestępstwa.

Instytucją nadzorującą wykonanie ustawy jest inspekcja pracy – dyrekcja krajowa i osiem oddziałów terenowych – działająca w ramach Ministerstwa Pracy, Spraw Socjalnych i Rodziny, która czuwa nad wdrażaniem wewnętrznych systemów sygnalizowania w organizacjach, zawieszając podejmowanie przez pracodawców decyzje godzące w sygnalistów i zabezpieczając ich przed retorsjami w wypadku ujawniania poważnych naruszeń¹⁰¹. Słowacka inspekcja pracy nie była przygotowana na przyjęcie nowych kompetencji w obcym jej obszarze, zwłaszcza że nie towarzyszyło temu zwiększenie ani liczby wyszkolonych inspektorów, ani środków w budżecie na ten cel¹⁰².

Podjęta z inicjatywy Transparency International Slovensko ewaluacja stosowania przepisów ustawy potwierdziła niską jakość informacji dostarczanych przez

98 S. Szabó, *Slovakia: new whistleblowing laws* – http://www.rc-cms.sk/en/news-media/legal-updates/Slovakia_new_whistleblowing_laws [dostęp: 16 lutego 2016 roku].

99 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

100 *Recommendations for a legislative proposal of complex whistleblower protection in the Czech Republic*, s. 22 – http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2010/01/legislativni_doporuceni_en.pdf [dostęp: 11 lutego 2016 roku].

101 *Oznamovateľov korupcie chránime len na papieri. Plus tri prípadové štúdie zo zahraničia*, Transparency International Slovensko, Bratislava 2015, s. 5 – http://www.snslp.sk/CCMS/files/Oznamovate%C4%BEov_nekalej_%C4%8Dinnosti_chr%C3%A1nime_len_na_papieri_1_.pdf [dostęp: 12 lutego 2016 roku].

102 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

inspektoraty, brak orientacji w nowych przepisach oraz opieszałość w odpowiadaniu na wnioski i pytania „tajemniczych klientów”¹⁰³. W ciągu pierwszego roku obowiązywania ustawy zaledwie kilku osobom przyznano ochronę w związku z zasygnalizowaniem nieprawidłowości, ale nie było nikogo, kto wnioskujełby o otrzymanie takiego wsparcia do inspektoratu pracy. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, komentując wyniki ewaluacji, stwierdziło, że intencją ustawodawcy było doprowadzenie do sytuacji, w której większość problemów zgłaszanych przez sygnalistę będzie rozwiązywana wewnątrz organizacji¹⁰⁴. Wiara społeczeństwa słowackiego w skuteczność działania państwa w walce z korupcją i jego zdolność do ochrony osób sygnalizujących nieprawidłowości wydaje się jednak ograniczona¹⁰⁵. W udzielaniu informacji o nowych prawach sygnalistów organizacji pozarządowe wyręczają państwo i związki zawodowe¹⁰⁶, pracodawcy zaś formalistycznie traktują swoje obowiązki, poprzestając na tworzeniu materiałów informacyjnych i odrębnych kanałów komunikacji, głównie w celu uniknięcia ewentualnych sankcji za niewdrożenie przepisów ustawy¹⁰⁷. Choć objęcie sygnalistów ochroną prawną nie przyniosło dotąd zauważalnych zmian, w tym wzrostu ich liczby, słowacka regulacja została wskazana jako kierunek, w którym powinny podążać również Czechy, zapowiedź uchwalenia podobnego aktu znalazła się bowiem w czeskim rządowym programie antykorupcyjnym na lata 2015–2017¹⁰⁸. Związki zawodowe na Słowacji cieszą się silną pozycją w procesie podejmowania decyzji, którą zawdzięczają między innymi swojej reprezentacji w tak zwanej *tripartite* – radzie konsultującej wszystkie akty prawne. Ich działalność koncentruje się jednak głównie na obronie prawa pracowników do godnej płacy czy odpowiedniej wysokości pensji minimalnej. Dodatkowo większość związków zawodowych jest politycznie zależna od rządzącej obecnie partii SMER, co na przykład

103 *Oznamovateľov korupcie chránime len na papieri. Plus tri prípadové štúdie zo zahraničia*, op. cit., s. 2–9.

104 E. Redli, *Whistleblower law is weak in practice* – <http://spectator.sme.sk/c/20068498/whistleblower-law-is-weak-in-practice.html> [dostęp: 10 lutego 2016 roku].

105 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

106 Por. P. Lacko, *Jeden za všetkých, nikto za jedného*, Aliancia Fair-Play, Bratislava 2015 – <http://www.fair-play.sk/docs/eknihy/jeden-za-vsetkych.pdf> [dostęp: 12 lutego 2016 roku].

107 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

108 *Are whistleblowers still more like stunts?* – <http://www.nfpk.cz/en/news/3566> [dostęp: 9 lutego 2016 roku].

doprowadziło do tego, że podczas kryzysu w szkolnictwie związki zawodowe, nie chcąc występować przeciw rządowi, nie przyłączyły się do strajku nauczycieli. Podobnie największe słowackie organizacje pracodawców są skupione na kwestiach finansowych i podatkowych, rzadko zajmuje je zaś problem etyki w biznesie¹⁰⁹.

Węgry

Analiza raportów Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO) pokazuje, że Węgry – podobnie jak Polskę – jeszcze do niedawna zaliczano do grupy krajów biernych wobec kwestii ochrony praw sygnalistów (określanych na Węgrzech terminem *közérdekű bejelentő*), w których problem *whistleblowingu* był rozwiązywany głównie przez adekwatny kodeks postępowania, zobowiązujący do informowania o przejawach korupcji¹¹⁰. Należy w tym miejscu dodać, że od 2004 roku, za sprawą nowelizacji węgierskiego kodeksu karnego, formalnie obowiązywał przepis penalizujący działania przeciw osobom ujawniającym informacje w interesie publicznym¹¹¹.

Problem sygnalistów został podniesiony w debacie publicznej na Węgrzech po raz pierwszy przez organizacje pozarządowe, w tym Transparency International Hungary¹¹². Obowiązujące w Stanach Zjednoczonych rozwiązania chroniące sygnalistów propagowała na Węgrzech także Amerykańska Izba Handlowa¹¹³. Uchwalenie pierwszej ustawy poświęconej sygnalistom było inicjatywą rządową, rozwijaną przez resort sprawiedliwości w gabinecie popieranego przez Węgierską Partię Socjalistyczną Gordona Bajnaia¹¹⁴. Ustawa o ochronie uczciwego postępowania weszła w życie 1 kwietnia 2010 roku, aby gwarantować ochronę pracowników zgłaszających w dobrej wierze informacje o naruszeniach intere-

109 Wywiad z Pavlem Nechalą, przeprowadzony 9 lutego 2016 roku.

110 W. Vandekerckhove, *European whistleblower protection: tiers or tears?*, *op. cit.*, s. 15–35.

111 P. Burai, *Whistleblowing in Hungary* – <http://www.whistleblowing-cee.org/countries/hungary/research> [dostęp: 21 maja 2016 roku].

112 Wywiad z Anitą Koncsik, ekspertką organizacji strażniczej K-Monitor, przeprowadzony 21 października 2015 roku.

113 *U.S. Businesses in Hungary want whistleblower law*, styczeń 2009 roku – <http://www.whistleblowersblog.org/2009/01/articles/international/u-s-businesses-in-hungary-want-whistleblower-law> [dostęp: 14 grudnia 2015 roku].

114 Wywiad z Anitą Koncsik, przeprowadzony 21 października 2015 roku.

su publicznego. Na jej podstawie sygnaliści otrzymali także możliwość ubiegania się o rekompensatę finansową, jeśli ich dochód w wyniku podjętych działań uległ zmniejszeniu¹¹⁵. Nowe prawo objęło swoim zakresem ograniczony obszar (transparentność dotacji publicznych, procedury administracyjne, zamówienia publiczne, zarządzanie funduszami publicznymi), nie różnicując przy tym pracodawców na publicznych i prywatnych¹¹⁶. Jego przyjęciu miało także towarzyszyć powołanie tak zwanego biura ochrony interesu publicznego, odpowiedzialnego za podejmowanie śledztw w sprawie naruszeń wewnętrznych zasad postępowania i koordynację polityki antykorupcyjnej, projekt spotkał się jednak z ostrą krytyką opozycji i organizacji pozarządowych, ostatecznie zaś został zawetowany przez prezydenta, co pozbawiło tym samym pierwszą ustawę o sygnalistach gwarancji wykonalności¹¹⁷.

Po niecałych czterech latach obowiązywania ustawa została zastąpiona nowym aktem prawnym autorstwa rządu Fideszu, który wszedł w życie 1 stycznia 2014 roku. Wprowadzenie procedur bezpiecznego raportowania nieprawidłowości było elementem realizacji rządowej strategii antykorupcyjnej. Dodatkowym czynnikiem, który mógł zmotywować rząd do uchwalenia nowej ustawy, była jednak głośna sprawa Andrása Horvátha, inspektora podatkowego, który oskarżył swoich współpracowników z Krajowego Urzędu do spraw Podatków i Cel o to, że bezpodstawnie dopuszczali się zwrotu podatku VAT na rzecz części dużych korporacji, w wyniku czego Skarb Państwa stracił blisko 5 bilionów forintów¹¹⁸. András Horváth został wyrzucony z pracy, oskarżono go również o bezprawne wykorzystanie danych personalnych i informacji wrażliwych. Decyzję o przyjęciu nowej ustawy o sygnalistach można więc odbierać w kategoriach demonstracji dobrej woli polityków w zakresie skuteczniejszej ochrony sygnalistów przed działaniami

115 T. Hüttl, S. Léderer, *Whistleblowing in Central Europe*, „Public Integrity” 2013 (lato), s. 287.

116 Á. Földes, *Providing an alternative to silence: towards greater protection and support for whistleblowers in the EU. Transparency International, Country report: Hungary*, Transparency International, 2013 rok, s. 3.

117 *Ibidem*, s. 3–4.

118 *Węgierskie społeczeństwo po stronie whistleblowerów* – <http://cba.gov.pl/pl/newsy-serwisu-antykorup/2898,Wegierskie-spoleczenstwo-po-stronie-whistleblowera.html> [dostęp: 1 czerwca 2016 roku].

odwetowymi ze strony pracodawców¹¹⁹. W opinii Anity Koncsik, był to jednak pusty gest, który nie doprowadził do poprawy sytuacji sygnalistów na Węgrzech¹²⁰. Ustawa o skarżeniu i ujawnianiu w interesie publicznym z 2013 roku miała na celu wzmocnienie ochrony danych osobowych *whistleblowerów* w procedurze raportowania w sektorze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Wprowadzono jej przepisami także szczegółowe uregulowania dotyczące prowadzenia i uruchamiania „linii alarmowania” przez węgierskich pracodawców dla osób sygnalizujących w związku z przyjętymi w miejscu pracy publicznie dostępnymi kodeksami postępowania¹²¹. Ich obsługę firma może zlecić niezależnym „adwokatom sygnalistów”, choć w wypadku dużej organizacji jedna osoba pracująca w takim charakterze na niepełny etat ma ograniczone możliwości działania¹²². Jeśli pracodawca zdecyduje się na założenie takiej linii raportowania, musi być ona wcześniej zgłoszona do Urzędu Ochrony Danych i być zgodna z jego wymogami – za pogwałcenie danych poufnych i wrażliwych grozi ze strony urzędu wysoka grzywna¹²³. Ponadto węgierski Rzecznik Praw Obywatelskich uruchomił dla instytucji publicznych elektroniczny system raportowania nieprawidłowości. Pracodawcy mają swobodę w regulowaniu wewnętrznych kodeksów postępowania tak długo, jak długo nie naruszają publicznego interesu lub istotnych prywatnych interesów, we własnym zakresie definiują także potencjalne obszary ryzyk i nieprawidłowości. Według ustawy, każde działanie, które w rezultacie ujawnienia informacji w interesie publicznym może zaszkodzić sygnaliście, jest uważane za bezprawne. Akty wykonawcze do ustawy z 2014 roku do tej pory nie powstały, nie wydaje się jednak, żeby znacznie poprawiły obecną sytuację¹²⁴.

119 Wywiad z Anitą Koncsik, przeprowadzony 21 października 2015 roku.

120 *Ibidem*.

121 *New Hungarian Whistleblowing Law entered into force on 1 January 2014*, Oppenheim Newsflash – http://www.openheimlegal.com/media/news/11/Newsletter_Whistleblowing2.pdf [dostęp: 14 grudnia 2015 roku].

122 *Further steps against corruption – New Whistleblowing Regulation in Hungary* – <http://bakerxchange.com/rv/ff0013e19dc6b42f64fc91b8f34bafc18da7be67> [dostęp: 14 grudnia 2015 roku].

123 *Whistleblowing in Hungarian practice. How to operate the in-house fraud reporting system in a lawful and ethical manner* – <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/hu/Documents/legal/HU-legalnews-20140116-en.pdf> [dostęp: 14 grudnia 2015 roku].

124 Wywiad z Anitą Koncsik, przeprowadzony 21 października 2015 roku.

Wpływ związków zawodowych i organizacji pracodawców na bieżącą politykę, zwłaszcza po przejściu władzy przed partię Fidesz w 2010 roku i marginalizacji znaczenia dialogu społecznego, jest znikomy¹²⁵. Słabość związków zawodowych wynika również z tego, że większość zatrudnionych w węgierskiej gospodarce nie jest ich członkami¹²⁶. Węgierskie organizacje broniące praw pracodawców i pracowników nie angażowały się w dyskusje i tworzenie prawodawstwa dotyczące sygnalistów, nie podejmowały także działań w sprawach indywidualnych¹²⁷. Transparency International uznało regulacje w zakresie *whistleblowingu* przyjęte na Węgrzech jako nieefektywne, krytykując zwłaszcza obowiązek informowania przez pracodawcę osoby, wobec której podjęto wewnętrzne śledztwo, o złożonej na nią skardze¹²⁸.

Podsumowanie

Historia rozwoju regulacji *whistleblowingu* na świecie jest, niestety, znacząco tragicznymi w skutkach wypadkami, którym mogłyby zapobiec skuteczne systemy wcześniejszego ostrzegania o nadużyciach w miejscu pracy. Nierzadko dostrzeżenie roli sygnalistów w społeczeństwie i uzasadnienie konieczności ich ochrony następowały dopiero po zidentyfikowaniu skandalu korupcyjnego lub innego przejawu naruszenia interesu publicznego, którego ujawnienie naraziło osoby raportujące o takich nieprawidłowościach na poważne dolegliwości. Rozwój regulacji chroniących sygnalistów w wybranych państwach Unii Europejskiej stanowi ważny punkt odniesienia w ocenie sytuacji Polski. Na ich podstawie można zidentyfikować potencjalne obszary ryzyk towarzyszące temu procesowi, praktyki warte naśladowania czy pułapki, których należy unikać. Polska swoją drogę prowadzącą do przyjęcia osobnego ustawodawstwa gwarantującego bezpieczeństwo pracownikom ujawniającym informacje w interesie publicznym ma dopiero

125 *Ibidem*.

126 *Ibidem*.

127 *Ibidem*.

128 M. Ligeti, *Hungary's whistleblower law offers no real protection* – <https://blog.transparency.org/2013/11/12/hungarys-whistleblower-law-offers-no-real-protection> [dostęp: 14 grudnia 2015 roku].

przed sobą, co daje szansę skorzystania w pełni z bogatych doświadczeń innych krajów w tym obszarze.

Mimo oczywistych różnic dzielących wybrane kraje można również zidentyfikować pewne powtarzające się prawidłowości, które istotnie wpłynęły na kształt prawa chroniącego sygnalistów. Należy zauważyć, że proces przyjmowania prawodawstwa w dużym stopniu inicjowały organizacje pozarządowe, niekiedy także związki zawodowe i organizacje pracodawców, czego pozytywną ilustracją jest Holandia. Zainteresowanie tych podmiotów ustawą regulującą działalność sygnalistów kształtowało się różnie w zależności od reprezentowanego sektora gospodarki, na przykład dużą potrzebę uregulowania statusu sygnalistów artykułowały środowiska związane ze służbą zdrowia. Co więcej, często właśnie od zaangażowania wspomnianych grup zależał późniejszy poziom skuteczności uchwalonych przepisów. Prostym przykładem jest wydawanie przez związki zawodowe informatorów i instrukcji dla pracowników i pracodawców, w których wyjaśnia się stosowanie przepisów o ochronie sygnalistów w praktyce.

Dobrą praktyką przyjętą w państwach z najbardziej rozwiniętą regulacją *whistle-blowingu* była ewaluacja *ex ante* wprowadzenia polityki w tym zakresie, która pozwoliła określić skalę i charakterystykę potrzeb pracowników w zakresie zgłaszania nadużyć w miejscu pracy jeszcze przed zaprojektowaniem odpowiedniej legislacji. Pomogły w tym dane gromadzone przez organizacje bezpośrednio udzielające pomocy sygnalistom i przez związki zawodowe prowadzące ankiety wśród pracowników. W Holandii, zanim zdecydowano się na trwałą regulację, na trzy lata powołano Centrum Porad dla Sygnalistów, aby na podstawie częstotliwości korzystania z usług tej instytucji zweryfikować zasadność wprowadzenia ustawy gwarantującej sygnalistom ochronę prawną. Warto zauważyć, że postulat ochrony osób ujawniających nadużycia w interesie publicznym łatwo zyskiwał poparcie głównych sił politycznych. Projekty procedowane w parlamencie miały często charakter inicjatywy ponadpartyjnej, za ich przyjęciem głosowali bowiem także politycy partii opozycyjnych.

Omówione w niniejszym rozdziale akty prawne są regulacjami całościowymi, obowiązującymi w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym. Co istotne, nie ograniczają się do przyznawania ochrony tylko pracownikom zatrudnionym na

podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, ale także osobom pozostającym na kontrakcie czy stażystom. Ochrona zawsze jest przyznawana pod pewnymi warunkami, zwykle bardziej restrykcyjnymi w stosunku do pracowników, którzy nie korzystając z wewnętrznego systemu sygnalizowania nieprawidłowości, ujawniają zebrane przez siebie informacje na zewnątrz. W tym drugim wypadku sygnalistów również obejmują określone procedury, w ramach których kontaktują się z instytucjami wyznaczonymi w celu weryfikacji zgłoszeń. W razie doświadczenia krzywd ze strony pracodawcy pracownikowi zwykle przysługuje rekompensata z tytułu strat finansowych poniesionych na skutek ujawnienia nadużyć. Bardzo często w europejskich rozwiązaniach stosuje się kryterium dobrej wiary, oznaczające działanie sygnalisty – zgodne z prawem i etyką – w uzasadnionym przekonaniu, że ujawniane informacje są autentyczne, nawet jeśli po weryfikacji okazuje się, że tak nie jest¹²⁹. Edukacja i pomoc w rozeznaniu się w niełatwej materii *whistleblowingu* jest realizowana przez dostęp do bezpłatnego poradnictwa prawnego zarówno dla osób, które już ujawniły nieprawidłowości, jak i dla osób, które noszą się z takim zamiarem.

Prawodawstwo chroniące sygnalistów wymusza także na pracodawcach (zwłaszcza większych) wprowadzenie wewnętrznych systemów sygnalizowania nadużyć – w formie bezpośredniego obowiązku, którego nieprzestrzeganie podlega karze finansowej, lub bardziej pośrednio, przez złagodzenie odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych w sytuacji, gdy wcześniej wdrożyły u siebie polityki sygnalizowania nadużyć. Systemy takie są zresztą w interesie pracodawców także z tego powodu, że pozwalają im poznać i rozwiązać problemy zgłaszane przez pracowników wewnątrz organizacji. Problemy te bowiem w wypadku braku alternatywy sygnaliści korzystający z ustawowej ochrony nagłaśniają na zewnątrz, przysparzając firmie kłopotów prawnych i wizerunkowych. W wielu krajach organizacje pracodawców działają na rzecz samoregulacji sektora prywatnego w zakresie wprowadzenia standardów ochrony pracowników informujących o nadużyciach w firmach, w Polsce podobne inicjatywy podejmuje Koalicja Rzeczników Etyki przy United Nations Global Compact¹³⁰. Jak pokazują jednak przykła-

129 A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, op. cit.

130 Por. <http://ungc.org.pl/programy/koalicja-rzecznikow-etyki> [dostęp: 21 czerwca 2016 roku].

dy innych krajów o uregulowanym statusie sygnalistów, samoregulacja była tylko kolejnym etapem na drodze do przyjęcia krajowej ustawy o ochronie sygnalistów, nie zaś punktem docelowym.

Po wprowadzeniu ustaw często również następowała ewaluacja pierwszego okresu ich funkcjonowania, prowadzona w celu ustalenia, czy doprowadziły one do wzrostu liczby sygnalistów i skutecznie wykrytych przez nich nieprawidłowości oraz do upowszechnienia procedur umożliwiających bezpieczne raportowanie nadużyć. Warto podkreślić, że nawet po uchwaleniu ustawy niezbędne okazały się działania tłumaczące obywatelom znaczenie takiej regulacji i dające praktyczne wskazówki, na przykład co do modelowego schematu raportowania nieprawidłowości w organizacjach. Ich przygotowaniem zajmował się rząd, ale miały w tym udział także organizacje pozarządowe, związki zawodowe i organizacje pracodawców. Zwłaszcza w krajach, w których dominuje kultura dialogu i współpracy między kluczowymi instytucjami życia publicznego, zainteresowanie tematem *whistleblowingu* wśród reprezentantów pracowników i pracodawców przełożyło się na ich bardzo wymierne działania, podejmowane na zlecenie rządu lub we współudziale z rządem.

Metodologia wywiadów z kluczowymi aktorami społecznymi

Omawiany projekt nie miał właściwie charakteru badawczego. Jego głównym celem było rzecznictwo – ukierunkowane na zmianę postaw związków zawodowych, organizacji pracodawców i decydentów wobec możliwości przyjęcia specjalnych przepisów (ustawy) chroniących sygnalistów. Niemniej logika projektu zakładała, że działania rzecznicze zostaną poprzedzone serią wywiadów pogłębionych, które miały być pomocne w zrozumieniu, jakimi przekonaniem i jaką argumentacją operują przedstawiciele związków zawodowych i organizacji pracodawców. Chodziło także o to, żeby zweryfikować wiedzę, którą dysponowaliśmy w momencie rozpoczęcia projektu, i lepiej zrozumieć, co stoi za poglądami pracodawców i związkowców na temat możliwości wzmocnienia ochrony prawnej sygnalistów.

Do tych celów wystarczające jest zastosowanie jakościowych metod badawczych, szczególnie zaś wywiadu indywidualnego. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, że cechą badań jakościowych nie jest uzyskanie materiału reprezentatywnego w sensie statystycznym, ale takiego, który ukaże możliwie duże bogactwo opinii, postaw czy wiedzy o faktach. Biorąc pod uwagę wskazówki metodologiczne w zakresie realizowania tego rodzaju badań, w większości wypadków wystarczające jest przeprowadzenie od dwudziestu do trzydziestu obserwacji, aby uzyskać „teoretyczne

nasycenie próby”¹. Zastosowanie się do tego wskazania pozwala zgromadzić materiał, w którym kolejne wywiady (przekraczające dwadzieścia, trzydzieści rozmów) zwykle nie przynoszą już wielu nowych informacji, ale zaczynają się w nich pojawiać powtórzenia i pewne wspólne dla wszystkich respondentów wątki.

W omawianym projekcie zaplanowano więc przeprowadzenie trzydziestu trzech wywiadów z respondentami z trzech głównych grup:

- przedstawicieli pracodawców (zarówno zrzeszeń, jak i konkretnych pracodawców),
- przedstawicieli związków zawodowych (central związkowych oraz związków branżowych i zakładowych),
- ekspertów zajmującymi się problematyką stosunków pracy i zarządzaniem etycznym w organizacjach.

Ostatecznie zrealizowano czternaście wywiadów z grupie pracodawców, trzynaście wywiadów w grupie związkowców i sześć wywiadów w grupie ekspertów (łącznie z wywiadem pilotażowym). Uznano, że uzyska się wystarczające zróżnicowanie perspektyw, przyjmując także dodatkowe kryteria szczegółowe doboru rozmówców wewnątrz dwóch głównych grup (pracodawców i związkowców). Najważniejsze z tych kryteriów to miejsce w firmie lub instytucji (gwarantujące odpowiednią wiedzę respondenta), doświadczenie i zdolność do wypowiedzania się z perspektywy całej organizacji czy nawet branży (co było ważne w niektórych wywiadach) oraz wielkość podmiotu (związku i przedsiębiorstwa). Dlatego w grupie badanych znaleźli się reprezentanci trzech głównych central związkowych (Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”, Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych), głównych organizacji pracodawców (Konfederacji Lewiatan, Business Center Club, Związku Rzemiosła Polskiego, Pracodawcy Rzeczpospolitej Polskiej), przedstawiciele mniejszych związków zawodowych (branżowych i zakładowych) oraz konkretni pracodawcy, reprezentujący zakłady pracy różnej wielkości i z różnych części kraju. Ponadto w instrukcji doboru badacze terenowi otrzymali wskazówkę, żeby rekrutować rozmówców także pod kątem wrażliwych branż, w których

1 Por. J.W. Creswell, *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*, Sage, London 1998, s. 64, 225

potencjalnie rola sygnalistów mogłaby być szczególnie istotna, jak górnictwo czy służba zdrowia. Przy doborze wzięto również pod uwagę sytuację społeczno-gospodarczą, wskazując, że część wywiadów powinna być zrealizowana z reprezentantami związków zawodowych działających w województwach o wysokiej stopie bezrobocia, spodziewano się bowiem, że w takim wypadku dotrze się do respondentów zdolnych do spojrzenia na problematykę ochrony sygnalistów z perspektywy trudnego dla pracownika otoczenia. Co istotne, w próbie znaleźli się reprezentanci podmiotów sektora zarówno publicznego, jak i prywatnego o różnej charakterystyce (korporacje zagraniczne, spółki Skarbu Państwa, rodzime firmy, instytucje bezpieczeństwa narodowego, instytucje samorządowe, uczelnie), co dodatkowo wzbogaciło materiał badawczy.

Dokładny opis kryteriów doboru wraz z rozkładem wywiadów na poszczególne kategorie zawarto w tabeli 1.

Tabela 1.

Wyściowy rozkład wywiadów ze względu na istotne cechy respondentów

Typ respondenta	Kryteria podstawowe	Kryteria szczegółowe	Liczba wywiadów
Przedstawiciele central związkowych	<p>merytoryczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> osoby mające całościową wiedzę o działalności centrali osoby mające praktyczne doświadczenie w rozwiązywaniu sporów między pracodawcami i pracownikami związanymi z nieprawidłowościami w zakładzie pracy <p>formalne (według preferencji):</p> <ul style="list-style-type: none"> szeffowie central członkowie Rady Dialogu Społecznego eksperti wskazani przez powyższe osoby, spełniający kryterium merytoryczne prawnicy związkowi 	<p>Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność”</p>	1
			Forum Związków Zawodowych
Główne organizacje pracodawców	<p>merytoryczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> osoby mające całościową wiedzę o działalności organizacji osoby mające praktyczne doświadczenie w rozwiązywaniu sporów między pracodawcami i pracownikami związanymi z nieprawidłowościami w zakładzie pracy <p>formalne (według preferencji):</p> <ul style="list-style-type: none"> szeffowie organizacji członkowie Rady Dialogu Społecznego eksperti wskazani przez powyższe osoby, spełniający kryterium merytoryczne prawnicy 	Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych	1
		Konfederacja Lewiatan	1
		Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej	1
		Związek Pracodawców Business Centre Club	1
		Związek Rzemiosła Polskiego	1

Typ respondenta	Kryteria podstawowe	Kryteria szczegółowe	Liczba wywiadów
Organizacje związkowe	<p>merytoryczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • osoby mające całościową wiedzę o organizacji • osoby mające praktyczne doświadczenie w rozwiązywaniu sporów między pracodawcami i pracownikami związanymi z nieprawidłowościami w zakładzie pracy <p>formalne (według preferencji):</p> <ul style="list-style-type: none"> • szefowie organizacji związkowych • prawnicy związkowi • społeczni inspektorzy pracy 	<p>Organizacje duże – działające w co najmniej dwóch zakładach:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nie więcej niż dwa wywiady w obrębie jednej preferowanej branży • co najmniej trzy wywiady w województwach o najwyższej stopie bezrobocia (na koniec 2014 roku), jeśli dana organizacja zrzesza zakłady w obrębie jednego województwa <p>Organizacje małe – działające w jednym zakładzie pracy:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nie więcej niż dwa wywiady w obrębie jednej branży (patrz niżej) • co najmniej trzy wywiady w województwach o najwyższej stopie bezrobocia (na koniec 2014 roku) 	5

Typ respondenta	Kryteria podstawowe	Kryteria szczegółowe	Liczba wywiadów
Przedsiębiorstwa	<p>merytoryczne:</p> <ul style="list-style-type: none"> • osoby mające całościową wiedzę o działalności przedsiębiorstwa • osoby mające praktyczne doświadczenie w rozwiązywaniu sporów między pracodawcami i pracownikami związanymi z nieprawidłowościami w zakładzie pracy <p>formalne (według preferencji):</p> <ul style="list-style-type: none"> • prezesi • członkowie zarządów • członkowie rad nadzorczych • dyrektorzy właściwych komórek organizacyjnych (na przykład departamentów <i>compliance</i>) • prawnicy • doradcy etyczni • pracownicy podlegli bezpośrednio zarządowi, w których kompetencjach leżą kwestie prowadzenia dialogu z załogą i kontaktów ze związkami 	<p>Duże przedsiębiorstwa (w tym korporacje krajowe i międzynarodowe) – zatrudniające powyżej 250 pracowników:</p> <ul style="list-style-type: none"> • nie więcej niż dwa wywiady w tej samej branży • co najmniej dwa wywiady w firmach o kapitale zagranicznym (córkach korporacji międzynarodowych) • co najmniej jeden wywiad w firmie z udziałem Skarbu Państwa • dwa wywiady w firmie zaangażowanej w społeczną odpowiedzialność biznesu (lub dwa wywiady w firmie, w której nie istnieją rozwiązania z tego obszaru) • nie więcej niż dwa wywiady w tej samej branży • co najmniej jeden wywiad poza Warszawą 	4

		<p>Średnie przedsiębiorstwa</p> <ul style="list-style-type: none"> - zatrudniające od 50 do 250 pracowników: • nie więcej niż dwa wywiady w tej samej branży • co najmniej jeden wywiad w firmie z udziałem Skarbu Państwa • jeden wywiad w firmie zaangażowanej w społeczną odpowiedzialność biznesu • nie więcej niż dwa wywiady w tej samej branży • co najmniej jeden wywiad poza Warszawą 	3
		<p>Małe przedsiębiorstwa</p> <ul style="list-style-type: none"> - zatrudniające od 10 do 50 pracowników: • jeden wywiad w firmie świadczącej usługi w ramach <i>outsourcingu</i> lub będącej podwykonawcą • nie więcej niż dwa wywiady w tej samej branży 	3

Preferowane obszary działalności organizacji (dotyczy zarówno związków zawodowych, jak i przedsiębiorstw):

- **górnictwo** – jako branża stwarzająca istotne ryzyko dla dóbr chronionych, jak zdrowie i życie, tam, gdzie aktywność sygnalisty może mieć potencjalnie dużą wagę, a także dlatego, że pojawiali się tu sygnaliści
- **administracja publiczna** – jako branża, na której skupia się uwaga opinii publicznej, ponadto branża z problematycznym poziomem zaufania społecznego, a także dlatego, że pojawiali się tu sygnaliści
- **służba zdrowia** – jako branża dostarczająca ważnych społecznie usług, dodatkowo limitowanych pod względem ilościowym, ponadto branża, na której skupia się uwaga opinii publicznej, od lat niereformowana, wobec której istnieje społeczne oczekiwanie reform, branża z problematycznym poziomem zaufania społecznego, a także dlatego, że pojawiali się tu sygnaliści
- **szkolenictwo wyższe** – jako branża od lat niereformowana, o skomplikowanych stosunkach władzy, potencjalnie wrażliwa na nieprawidłowości
- **edukacja** – jako branża dostarczająca powszechnych usług istotnych z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa, ponadto branża skupiająca uwagę opinii społecznej, potencjalnie wrażliwa z punktu widzenia sygnalizowania nieprawidłowości
- **służby mundurowe** – jako branża, w której konstruktywna krytyka i aktywność sygnalistów mogą być utrudnione, na przykład ze względu na charakter stosunku podległości, a także dlatego, że pojawiali się tu sygnaliści
- **handel** – jako branża dostarczająca usług powszechnych, a także dlatego, że pojawiali się tu sygnaliści (działalność sygnalistów może chronić istotne wartości, na przykład bezpieczeństwo produktów, zdrowie publiczne)
- **energetyka, koleje państwowe** – jako branże potencjalnie otwarte na innowacje, które zostały zmuszone przez rynek lub wewnętrzne kryzysy do przeprowadzenia reform
- **wymiar sprawiedliwości** – jako branża, w której konstruktywna krytyka i aktywność sygnalistów mogą być utrudnione, na przykład ze względu na charakter stosunku podległości (prokuratura, asystenci, referendarze), ponadto w branży tej działalność sygnalistów może prowadzić do poprawy funkcjonowania zasad państwa prawa (zasady rzetelnego procesu, przejrzystości życia publicznego, równości wobec prawa, dostępu do sprawiedliwości)
- **produkcji żywności** – jako branża, w której obecność sygnalisty ma potencjalnie duże znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu publicznego (por. „aferę Constaru”)
- **sektor bankowy** – jako branża, w której obecność sygnalisty ma potencjalnie duże znaczenie z punktu widzenia ochrony interesu klientów banków, pewności obrotu, bezpieczeństwa rynku finansowego (por. kredyty we frankach szwajcarskich), ponadto jako branża o wysokim stopniu ryzyka, w której zagrożenia dla interesu publicznego nie wyjdą na jaw ze względu na konieczność posiadania wąskiej wiedzy eksperckiej
- **sektor ubezpieczeniowy** – jako branża, w której ochrona potencjalnych sygnalistów jest słaba (są to najczęściej umowy cywilnoprawne), ponadto jako branża świadcząca powszechne usługi, w której pojawiały się nieprawidłowości

Typ respondenta	Specjalizacje
Eksperti	<ul style="list-style-type: none"> • rynek pracy, polityka rynku pracy, stosunki pracy, prawo pracy (w tym osoba mająca doświadczenie w tworzeniu prawa) • funkcjonowanie w Polsce związków zawodowych i organizacji pracodawców • zarządzanie, w tym zarządzanie ryzykiem w organizacji • osoba znająca problematykę społecznej odpowiedzialności biznesu lub znająca się na infrastrukturze etycznej organizacji • osoba znająca dobrze problematykę stosunków pracy w obrębie administracji publicznej

Problem sygnalistów z perspektywy związków zawodowych

W 2014 roku do związków zawodowych w Polsce należało 1,6 miliona osób (11% wszystkich pracowników)¹. Aktywność ruchu związkowego jest szczególnie dostrzegalna w sektorze publicznym, w którym działa większość (66%) zakładowych organizacji związkowych. W zestawieniu najbardziej uzwiązkowionych branż zdecydowanie dominuje górnictwo i wydobywanie, którego pracownicy stanowią 72% wszystkich osób należących do związków. Z kilku wymienionych wcześniej powodów stanowisko związków zawodowych w sprawie przyznania prawnej ochrony pracownikom raportującym nadużycia ma duże znaczenie. Z tych samych przyczyn zwiększenie świadomości istnienia problemu sygnalistów wśród związkowców wydaje się także jednym z ważnych czynników decydujących o skuteczności regulacji *whistleblowingu*.

Związki zawodowe należą do grup interesu o dużym znaczeniu społecznym i politycznym, ich pozycja zaś jest instytucjonalnie usankcjonowana obecnością w Radzie Dialogu Społecznego – forum współpracy między stronami pracodawców, pracowników i reprezentantami rządu. Organy władzy publicznej mają przy tym

¹ *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2015 – <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/zwiazki-zawodowe-w-polsce-w-2014-r-,10,1.html> [dostęp: 25 kwietnia 2016 roku].

obowiązek konsultowania aktów prawnych ze związkami zawodowymi, jeśli regulacje te dotyczą zakresu działalności związków. Działając jako niezależne organizacje społeczne, są powołane przede wszystkim do obrony praw pracowniczych, do których coraz częściej zalicza się także prawo do wolności słowa pracownika, czego konsekwencją jest dopuszczenie krytyki działań pracodawcy utrzymanej w stonowanej formie². Związki zawodowe w wypadku łamania praw pracowniczych zapewniają prawne i psychologiczne wsparcie swoim członkom, co oznacza, że często stanowią pierwszą instancję zapewniającą pomoc dla osób doświadczających krzywd ze strony przełożonych. Działacze związkowi sami pełnią także funkcje społecznych inspektorów pracy czy inspektorów bezpieczeństwa i higieny pracy, które zobowiązują ich do alarmowania o niestosowaniu się do norm i warunków pracy. Związki informują i edukują pracowników w zakresie przysługujących im praw. Jako reprezentacja całej załogi prowadzą z pracodawcą negocjacje dotyczące kwestii pracowniczych, są więc naturalnym partnerem do konsultowania wewnętrznych systemów sygnalizowania nieprawidłowości w zakładach pracy. Co więcej, działacze związkowi sami mogą być później uczestnikami tych procedur i brać udział w weryfikacji zgłoszonych informacji o nadużyciach.

W omawianym badaniu respondentami ze strony związków zawodowych były osoby z trzech szczebli organizacji związkowej, począwszy od centrali (reprezentacja wszystkich trzech central: Forum Związków Zawodowych, Ogólnopolskiego Forum Związków Zawodowych i Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”), przez krajowe związki wchodzące w ich skład (pięć związków krajowych), na zakładowych organizacjach związkowych skończywszy (pięć organizacji związkowych). Najczęściej byli to przewodniczący regionu, sekcji lub komisji zakładowej, którzy czasem łączyli te funkcje z rolą społecznego inspektora pracy w swoim zakładzie. Wybrane przez nas do badania związki działały w branżach uznawanych za newralgiczne z punktu widzenia ochrony ważnych społecznie dóbr, takich jak sektor zdrowotny, służby mundurowe, edukacja i szkolnictwo

² Krytyka wyrażona przez pracownika, która nie jest ukierunkowana na wywołanie konfliktu z pracodawcą i nie wiąże się z odmową wykonania obowiązków prawnych, nie może być wtedy podstawą jego zwolnienia. Taką zasadę można wywieść z orzecznictwa zarówno Sądu Najwyższego (por.: wyrok z 7 września 2000 roku, I PKN 11/00; wyrok z 16 listopada 2006 roku, II PK 76/06), jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawa *Heinisch versus Germany* 28274/08).

wyższe, i (lub) tam, gdzie ryzyko naruszenia norm jest podwyższone, w tym w górnictwie, sektorze produkcji żywności, handlu i energetyce.

Sygnaliści, „ćwierćsygnaliści”, „pseudosygnaliści” – skojarzenia, intuicje, cechy definicyjne sygnalistów według związkowców

Badani pytani o znaczenie słowa „sygnalista” („*whistleblower*”), rzadko potrafili przytoczyć jego właściwe znaczenie. Respondenci kojarzyli to określenie z osobną profesją, niekoniecznie polegającą na alarmowaniu o nieprawidłowościach, na przykład z sygnalistami na kolei albo sygnalistami szybowymi w kopalni. Nieco bliższe pierwotnemu znaczeniu tego słowa były skojarzenia z osobami, które z urzędu zajmują się identyfikowaniem wewnętrznych uchybień określonego charakteru – społecznymi inspektorami pracy czy inspektorami bezpieczeństwa i higieny pracy. Niekiedy przekonanie o istnieniu sprawdzonego systemu sygnalizowania nieprawidłowości w osobie społecznego inspektora pracy w danym zakładzie było tak silne, że respondenci nie zdawali sobie sprawy, że mogą istnieć jacyś inni sygnaliści i jakieś inne regulacje w tym zakresie niż te, które znajdują się w ustawach o związkach zawodowych i o społecznej inspekcji pracy.

„Generalnie jeśli chodzi o zakłady pracy, to, jak pan wie, na etapie Ustawy o społecznej inspekcji pracy funkcjonują społeczni inspektorzy pracy w poszczególnych wydziałach czy w poszczególnych zakładach pracy. I to oni są takimi osobami, które poprzez [...] dzięki tej ustawie są wybieralni, i oni dbają o to, żeby wskazywać miejsca, które są zagrożeniem, czy nie spełniają warunków bezpieczeństwa i higieny pracy”. [ZZ_O2]

Przeciwstawny pogląd opierał się na przekonaniu, że pracownicy stają się sygnalistami, gdy podejmują w pojedynkę działania „poza systemem”. Odpowiadający tak związkowcy kojarzyli sygnalistów przede wszystkim z osobami, które informacje o nadużyciach w miejscu pracy ujawniają na zewnątrz, do stosownych organów stojących na straży prawa, kiedy wyczerpują się inne możliwości rozwiązania problemu.

Respondenci często przyznawali, że w odczuciu społecznym pracownicy ujawniający nieprawidłowości są postrzegani jako donosiciele, zastrzegając zazwyczaj, że – według nich – jest to określenie nietrafne i niesprawiedliwe. Zgadali się jednak, że obraz sygnalistów jako „kapusiów” pozostaje dominujący w świadomości polskiego społeczeństwa.

„Totalnie nowe pojęcie, totalnie nowa funkcja w społeczeństwie, ja mogę powiedzieć tylko, że, z jednej strony, taka funkcja jest jak najbardziej pożądana, tutaj mówię o tym szerokim aspekcie życia publicznego, bo różnie w różnych dziedzinach życia bywa i taka osoba, która ma pewien zakres wiedzy, wie, że w pewnych sytuacjach jest łamane prawo, się przydaje, natomiast, z drugiej strony, wie pan, takie potoczne rozumienie takich osób, zwłaszcza mające konotacje w dawnych dziejach, jakieś takie donosicielstwo – coś takiego też tutaj w podświadomości, gdzieś z tyłu głowy to jest. Tak więc powiem szczerze, z jednej strony, jak najbardziej dobre skojarzenia, z drugiej strony – no, pewnego rodzaju takie funkcjonujące w społeczeństwie wzorce niezbyt pozytywne”. [ZZ_C2]

Określenia, które pojawiały się w wywiadach w stosunku do pracowników sygnalizujących nadużycia, to między innymi „samotni kowboje”, „harczerzyki” czy „mięczaki” (termin użyty w odniesieniu do osób skarżących się na bycie ofiarami mobbingu, którym posługiwali się pracownicy podczas rozmów z jednym z ekspertów). Wskazują one cechy charakteru, które nie są powszechnie uznawane za pozytywne, wiążące się z byciem jednostką aspołeczną, przesadnie pryncypialną czy nadwrażliwą. Pojawiały się opinie, że u podłoża zachowań sygnalistów leżą szczególne uwarunkowania psychiczne, wiążące się z krytycznym spojrzeniem na rzeczywistość i wrażliwością na wszelkie odstępstwa od obowiązujących norm. Jedna respondentka powiązała bycie sygnalistą z młodością i towarzyszącym młodemu wiekowi bardziej idealistycznym oglądem świata. Predyspozycje do tropienia nadużyć mogą być również rezultatem wcześniejszych przykrych doświadczeń pracowników, poczuciem niedoceny i frustracji wywołanych zachowaniem przełożonego.

„[Sygnaliści] mają pewną skłonność psychiczną do dostrzegania pewnych spisków i nieprawidłowości. Są takie osoby. I teraz to może być indywidualną cechą tej osoby, ale może być również konsekwencją takiego długotrwałego stosunkowo procesu, w którym taka osoba uważa, że jest traktowana w sposób niesprawiedliwy w miejscu pracy, w takim najbardziej szerokim pojęciu niesprawiedliwy. Długo nie jest awansowana, nie do-

strzeżę jakiegoś impulsu ze sfery wynagrodzenia, które by w odpowiedni w odczuciu tej osoby sposób odpowiadały jej stopniowi zaangażowania w pracę – i taki długotrwały czas takiego poczucia takiej pewnej frustracji może, niekoniecznie oczywiście może, się skończyć zupełną biernością, ale może też spowodować, że taka osoba będzie traktowała swoje miejsce pracy jako środowisko bardzo opresyjne dla niej, a co za tym idzie – będzie wszędzie widziała nieprawidłowości w taki sposób nie do końca adekwatny do rzeczywistości”. [E_6]

Paradoks postrzegania sygnalistów polega na tym, że – w teorii – występując w obronie interesu społeczeństwa, jednocześnie w swoim najbliższym otoczeniu są traktowane jako osoby wyizolowane, naruszające wewnętrznie ustalony porządek. Tak się dzieje, gdy sygnalista zaburza specyficznie rozumianą solidarność między pracownikami i pracowników z pracodawcą, umawiających się na obchodzenie obowiązujących norm tam, gdzie uznają je za niefunkcjonalne. Pozorne podporządkowywanie się przepisom nieakceptowanego prawa i tolerancja dla jego łamania jest przejawem oportunistycznej postawy wobec prawa, która – jak pokazały badania nad poradnictwem prawnym i obywatelskim z 2012 roku – charakteryzuje ponad jedną trzecią przedstawicieli polskiego społeczeństwa³. W tej sytuacji sygnalista może być postrzegany jako „kapuś”, nadgorliwiec rozbijający zawodową solidarność:

„Mogą być takie sytuacje, że czasami [...] prawo pracy jest oczywiście łamane przez pracodawcę, ale czasami na pewne naruszenia tego prawa zgodę wyrażają sami zainteresowani. Na przykład chcą pracować dłużej, chcą więcej zarabiać. No i różnie jest. Pracodawca mówi: »Zostańcie dłużej. Tutaj harmonogramy na to nie pozwalają, ale zarobicie dwa trzy razy więcej, to zostańcie«. [...] Gdyby trafiła się osoba arcyprzestrzegająca prawa i powiedziała, że ja nie wyrażam zgody, donoszę do inspekcji pracy, to obawiam się, że taka osoba by miała problemy, z jednej i drugiej strony. [...] Życie jest bogate i są pewne rozwiązania, które – umówmy się – troszeczkę idą tak na granicy prawa, ale są robione za milczącą zgodą zainteresowanych”. [ZZ_C2]

Ogólnie jednak stosunek większości przedstawicieli związków zawodowych do sygnalistów można scharakteryzować jako ostrożnie pozytywny. Przyznają oni, że

3 S. Burdziej, M. Dudkiewicz, *Korzystający i niekorzystający z poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Raport cząstkowy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2013, s. 59
– <http://www.isp.org.pl/uploads/filemanager/pliki/poradnictwo/RaportISPBeneficjencifinal16.04.13.pdf> [dostęp: 5 maja 2016 roku].

z działalności osób pomagających identyfikować czyny zabronione prawem mogą płynąć korzyści zarówno dla pracodawców, jak i dla całego społeczeństwa. Z kolei obok sygnalistów, definiowanych jako osoby, które w dobrej wierze informują o rzeczywistych nadużyciach zaobserwowanych w miejscu pracy, respondenci w wywiadach rozróżniali jeszcze dwie inne kategorie alarmujących pracowników, określanych jako „ćwierćsygnaliści” i „pseudosygnaliści”, którym ochrona i szczególnie traktowanie przysługiwać – ich zdaniem – nie powinny.

„Ćwierćsygnalistów” można także określić jako „ulepszaczy” – osoby, które krytycznie wypowiadają się na temat podejmowanych przez pracodawcę decyzji gospodarczych i sposobu, w jakim zarządza on przedsiębiorstwem. Posuwają się nawet do kwestionowania całej strategii działania organizacji i wytykania pracodawcy możliwości działania na szkodę firmy. W swojej krytyce są jednak o tyle konstruktywni, że jednocześnie wychodzą z propozycjami optymalizacji procesów zarządzania i sposobów na zwiększenie wydajności firmy. Dążą do zmian, które pozwolą uczynić sposób działania organizacji bardziej racjonalnym, dostrzegają bowiem błędy popełniane przez pracodawcę. Mają pewne cechy wspólne z innowatorami opisanymi przez Roberta Mertona (socjologa zajmującego się między innymi badaniem indywidualnych przystosowań społecznych), gdyż akceptują ogólnie przyjęty cel działania w interesie całej organizacji, starają się go jednak osiągać za pomocą środków nieprzewidzianych przez pracodawcę i spotykających się z jego dezaprobatą⁴. Zachowanie „ćwierćsygnalisty” pozostaje więc społeczną dewiacją, odchyleniem od norm, polegającym w tym wypadku na nieuprawnionym wtrącaniu się w kwestie znajdujące się poza jego zakresem obowiązków. Takie zachowanie jest odbierane jako naruszanie autonomii podejmowania decyzji przez pracodawcę i wyraz braku zaufania do niego. Jest ono nieuzasadnione także z tego powodu, że pracownikowi brakuje merytorycznego przygotowania do formułowania krytyki wobec sposobu kierowania organizacją, zwłaszcza że nie ma on dostępu do pełnej wiedzy o kondycji firmy i złożonych uwarunkowaniach stojących za taką czy inną decyzją pracodawcy.

4 Por. R.K. Merton, *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, przeł. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 205–214.

„Rola związku zawodowego nie jest określanie strategii przedsiębiorstwa. I tak naprawdę to, co my tym ludziom mówimy, to mówimy tak: »To nie jest twoją rolą. Ty jesteś przedstawicielem pracowników, ty nie jesteś od tego, żeby – jeżeli nie dostrzegasz tu nieprawidłowości, tylko uważasz, że twoim zdaniem powinno być to tak i tak zrobione – no to sobie własny biznes załóż i realizuj swoje zdolności do prowadzenia biznesu«. [E_6]

Z kolei „pseudosygnaliści” są uważani za osoby instrumentalnie posługujące się zdobytymi informacjami o nadużyciach, świadomie manipulując nimi w prywatnym interesie. Z reguły kierują się motywacjami o charakterze materialnym, przejawy naruszeń zgłaszają zaś wówczas, kiedy widzą w tym osobistą korzyść dla siebie. Na przykład obserwując, jak kolega z pracy jest wypychany na samozatrudnienie, kalkulują, że zagrożenie to może spotkać także ich samych. Od początku działają w złej wierze, a wiedza o nieprawidłowościach jest tylko środkiem do osiągnięcia ukrytego celu. Może być nim wzięcie rewanżu na pracodawcy, uzyskanie podwyżki, wywalczenie dodatkowych przywilejów w pracy czy zabezpieczenie się przed zwolnieniem. Ze strony związkowców istniała obawa, że pod pretekstem *whistleblowingu* pracownicy mogą dawać upust swoim negatywnym emocjom żywionym wobec kolegów i przełożonych. Niektórzy respondenci zeknęli się z sytuacją, kiedy oskarżenie o naruszenie pewnych norm było podyktowane wyłącznie chęcią zaszkodzenia konkretnej osobie.

„To nie może iść w drugim kierunku, patologii zwrotnej. Czyli coś się dzieje w zakładzie pracy, boję się o swoje miejsce pracy, to ja znajduję jakiś błąd, idę do pracodawcy, sygnalizuję nie po to, żeby załatwić sprawę, tylko po to, żeby mieć ochronę swojego miejsca pracy. [...] jakieś zwolnienia grupowe czy restrukturyzacja, nagle tych sygnalistów będą setki czy tysiące”. [ZZ_C2]

Wiedza respondentów o sygnalistach była dość powierzchowna i powiązana przede wszystkim z rolą, jaką odgrywają związki zawodowe w zakładzie pracy. W wypowiedziach związkowców dotyczących postaw jednostek decydujących się ujawniać nieprawidłowości w obronie publicznego interesu z jednej strony przebijają podziw dla ich odwagi, z drugiej zaś strony – ujawniają się liczne obawy i podejrzenia co do rzeczywistych intencji takich osób. Choć związkowcy w większości podkreślali, że zdają sobie sprawę z panujących na temat sygnalistów krzywdzących stereotypów, od których się odcinali, często wyrażali także opinie dotyczące

skłonności pracowników do szkodenia kolegom i przełożonym lub działania dla osobistej korzyści. Swoją definicję formułowali przez wskazywanie wzorców negatywnych: „ćwierćsygnalistów” i „pseudosygnalistów” jako pracowników problematycznych, których postawy obce są prawdziwym sygnalistom.

Rodzaje nieprawidłowości, o których sygnaliści informowali organizacje związkowe

Związek zawodowy w ramach swojej działalności zbiera od członków informacje o różnych niezgodnych z prawem i regulaminem zachowaniach w miejscu pracy, chociaż obiektem jego zainteresowania jest przede wszystkim łamanie praw pracowniczych, związanych na przykład z niewypłacaniem należnego wynagrodzenia, nieudzieleniem urlopu czy nieprzestrzeganiem przepisów z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. Do tego katalogu zalicza się także określony w Kodeksie pracy zakaz dyskryminacji pracowników, wraz z przepisami przeciwdziałającymi mobbingowi i molestowaniu seksualnemu. To właśnie ta ostatnia grupa nadużyć była wymieniana przez respondentów w wymiarze skarg najczęściej zgłaszanych przez pracowników. Dyskryminacja i mobbing mogą także stanowić reakcję pracodawcy na ujawnienie wewnętrznych nadużyć – pracodawca bierze w ten sposób odwet na nielojalnych pracownikach. Sam mobbing może przybierać bardzo różne formy nękania pracowników, wśród których związkowcy wymieniali szafowanie karami porządkowymi, zastraszanie, wypowiedanie krytycznych uwag na temat wyglądu i życia osobistego pracowników, ich inteligencji i przydatności w pracy czy publiczne upokarzanie:

„Przełożony przychodzi, ruga, krzyczy, odwraca się ostentacyjnie na pięcie. Nawet nie chce wysłuchać jakiegokolwiek zdania pracownika. Rozmowy z kierownictwem kończą się niejednokrotnie płaczem. Kobiety są wzywane na tak zwany dywanik, i to jest pokój, gdzie nie ma drzwi, tylko też ktoś może [...] i ochrona patrzeć, i inni pracownicy siedzą. Rozmowy kończą się płaczem, przykrymi sytuacjami”. [ZZ_ZP2]

Respondenci wskazywali również bardziej surową normę zachowania obowiązującą w instytucjach o hierarchicznej strukturze zarządzania, takich jak kopalnie, gdzie się zdarza, że ktoś „powie słowo na »ch«”, ale „wyjadą chłopcy na górę i wszystko już jest OK”. [ZZ_ZP1] Występuje tam zwiększona tolerancja ze strony

pracowników na ostre traktowanie i wydawanie poleceń, które w innych okolicznościach byłoby zapewne potraktowane jako przejaw mobbingu. Szczególnym przejawem naruszania kodeksowej zasady równego traktowania w zatrudnieniu jest molestowanie seksualne. Dyskryminacja pracownika ze względu na płeć stanowi newralgiczny problem zwłaszcza w zmaskulinizowanych środowiskach pracy i zawodach postrzeganych jako typowo męskie. Jak pokazują przykłady przytoczone przez respondentów, istnieje wśród pracowników tendencja do bagatelizowania spraw związanych ze skargami kobiet o próby „nagabywania”. Skala i charakter tego problemu sprawiają, że w niektórych przedsiębiorstwach lub instytucjach wypracowano specjalne narzędzia jego zwalczania, czego przykładem jest działający od 2006 roku w polskiej armii urząd pełnomocnika do spraw wojskowej służby kobiet. Wspomnianym w wywiadach problemem była także dyskryminacja kobiet ze względu na uprawnienia macierzyńskie.

Kolejną kategorią nieprawidłowości, którą często przywoływali respondenci, były sytuacje stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa pracowników. Jest to problem szczególnie newralgiczny w miejscach o zaostrzonych normach bezpieczeństwa pracy. Zazwyczaj czujność pracowników dotycząca ewentualnych naruszeń wzrasta w sytuacji, kiedy do wypadku już doszło. Jak zauważył jeden z respondentów reprezentujący związki górnicze, sprzyja temu coraz większy dostęp pracowników do regulacji prawnych, możliwość ich szybkiego zweryfikowania w Internecie czy udokumentowania naruszenia na zdjęciu z telefonu komórkowego. Z relacji respondentów wynika, że to właśnie związki zawodowe i społeczni inspektorzy pracy najczęściej przyjmują skargi ze strony pracowników na naruszenia bezpieczeństwa, na które nie chce reagować bezpośredni przełożony. Przymykanie oka na naruszanie norm bezpieczeństwa pracy jest często wynikiem wywieranej odgórnie presji, aby sprostać założonym planom produkcyjnym i oczekiwaniom pracodawcy:

„Bezpieczeństwo wykonywania pracy leży jak najbardziej w interesie firmy [...]. Natomiast realizacja zadań, planów, to są przychody i funkcjonowanie firmy w przyszłości. I na pewno jest presja na to, żeby produkcję wykonać, sprzedaż wykonać. I na pewno są jakieś ciążoty, żeby w ramach jakiejś tolerancji bezpieczeństwa [...] jeszcze [coś] zrobić. I wiem, pracowałem w ruchu, sami pracownicy wykonujący te zadania również przy-

mują jakieś margines bezpieczeństwa: jeszcze mogą zrobić, choć przepis jasno mówi, że nie powinniśmy pracować. Z tego punktu widzenia jest jakiś konflikt interesów”. [ZZ_O1]

Szczególnie istotne z perspektywy interesu związkowców są wszelkie działania pracodawcy zwrócone przeciwko pracownikom należącym do związków zawodowych oraz utrudniające wykonywanie zadań związkom zawodowym. Polegają one między innymi na ignorowaniu i podważaniu ich roli, co przez jednego z respondentów zostało zilustrowane przykładem prowadzenia funduszu świadczeń socjalnych z pominięciem udziału związków. Zdaniem związkowców, zdarzają się przejawy dyskryminacji i szykanowania pracowników ze względu na przynależność związkową. W skrajnych sytuacjach dochodzi do dyscyplinarnych zwolnień liderów związkowych pod wymyślonym pretekstem i do zakazywania im pozostawania w miejscu pracy w celu uniemożliwienia działalności związkowej. Jedna respondentka przyznała, że jej organizacja prowadzi procesy w sprawach, w których zachodzi podejrzenie, że zerwanie lub nieprzedłużenie umowy z pracownikiem miało podłoże dyskryminacyjne, kierując taką pomoc właśnie do osób gnębionych ze względu na swoją działalność jako członka związku zawodowego. Dodała, że proceder dyskryminacji pracowników na tej podstawie jest możliwy do udowodnienia przed sądem przede wszystkim w dużej organizacji, zatrudniającej wielu pracowników, kiedy można wykazać statystyczną zależność między przynależnością do związku a niezawieraniem kolejnych umów z pracodawcą.

„Jego przełożony mówi: »Patrzcie, zapisał się do związku, patrzcie!« I się śmieje. I taka sytuacja miała miejsce. No to sprawa była poważna, bo ten przełożony praktycznie był już do zwolnienia”. [ZZ_ZP4]

Warto przytoczyć, zrelacjonowane przez respondentów, dwa przykłady nieprawidłowości, które dobrze ilustrują sytuację realnego zagrożenia dla interesu publicznego w miejscu pracy i pozostających na straconej pozycji pracowników starających się im zapobiec. Pierwszy przykład dotyczył działania na szkodę pacjentów jednego z dużych szpitali. Jego dyrektor oświadczył na zebraniu z zespołem, że nie pozwala pracownikom izby przyjęć na zlecanie pacjentom badania tomografii komputerowej ze względu na jego zbyt wysokie koszty. Za niestosowanie się do tego polecenia zagroził im zwolnieniem dyscyplinarnym. Lekarze, którzy publicznie sprzeciwili się takiej praktyce, zaczęli być prześladowani do momentu, aż sami

zrezygnowali z pracy. Dyrektor po zabiegach związków zawodowych został odwołany dopiero po roku, kiedy nie mógł już dłużej korzystać z politycznego poparcia. Drugi przykład dotyczył jednej ze spółek Skarbu Państwa, której pracownicy zdecydowali o zakupie materiałów eksploatacyjnych na potrzeby linii produkcyjnej. W wyniku samodzielnie podjętej przez zespół pracowników decyzji wspomniane elementy udało się kupić w korzystnej cenie na dobrych warunkach, obejmujących także dłuższy okres gwarancji. Jednocześnie się okazało, że przedstawiciel rady nadzorczej grupy kapitałowej mającej udziały w tej spółce zamierzał sam zarobić na sprzedaży tych komponentów za pośrednictwem swojej firmy. Zarzucił więc pracownikom działanie na szkodę spółki i niczym nieuzasadniony zakup materiałów u zagranicznego producenta (zamiast rodzimego, czyli jego firmy). Mimo że pracownicy – w ocenie respondenta – występowali jak najbardziej w interesie spółki, biorąc zaś pod uwagę jej charakter, także w interesie ekonomicznym państwa, spotkała ich degradacja ze stanowiska, a niektórych nawet zwolnienia. W tym wypadku pokrzywdzeni pracownicy, korzystając z pomocy prawników zaoferowanych im przez związek zawodowy, szukali sprawiedliwości przed sądami pracy. Pracownicy, którzy utracili posadę na skutek sporu z członkiem rady nadzorczej, od dwóch lat czekają na decyzję sądu o ich przywróceniu do pracy.

Jeden respondent, mówiąc o zgłaszanych przez pracowników naruszeniach, podzielił je na sytuacje o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Te pierwsze mają dotyczyć kwestii regulowanych mocą prawa publicznego, czego przykładem są korupcja czy unikanie opodatkowania, te drugie, „miękkie” sprawy, dotyczą zaś sposobu komunikacji pracodawcy z zespołem, kształtu relacji między pracownikami, zasad współżycia społecznego i obowiązującej kultury organizacyjnej. To rozróżnienie, według jego autora, ma pewne znaczenie, ponieważ o „klasycznych” sygnalistach możemy mówić właściwie tylko w wypadku ujawnienia informacji o łamaniu norm regulowanych przepisami krajowymi, w ten zakres nie wchodzi jednak skarga na przyjęte przez pracodawcę wewnętrzne zasady postępowania. Pracownicy zgłaszający tego rodzaju sprawy są uznawani za opisanych wcześniej „ćwiercysygnalistów”, którzy „wiedzą lepiej” od pracodawcy, jak ulepszyć sposób działania organizacji. Pogląd ten zdaje się mocno respektować autonomię i kompetencje pracodawcy do prowadzenia działalności gospodarczej.

Wśród respondentów brakowało jednak pełnego zrozumienia tego, jak należy definiować nieprawidłowości, o których alarmuje się w miejscu pracy. Część badanych traktowała je jako wszelkie działania zmierzające do pogorszenia bytu pracowników, nie uwzględniając przy tym szerszego wymiaru i kwestii ochrony interesu publicznego. Sygnalista to – w ich odczuciu – osoba, która stara się przeciwdziałać decyzjom pracodawcy podejmowanym wyłącznie dla własnego zysku i kosztem interesu pracowników:

„Mówi się w Polsce tak, że związki zawodowe [...] już się utarło, że walczą [...] chcą więcej pieniędzy dla pracowników. A to jest nieprawda, bo w gruncie rzeczy chodzi o lepsze warunki pracy, gdzie płaca jest jednym z jej elementów składowych. A więc jeśli ktoś walczy o lepsze warunki pracy, to sam w sobie jest sygnalistą, prawda? Bo zgłasza nieprawidłowości i negocjuje je. Czy z prezesem, dyrektorem, czy idzie do mediów”. [ZZ_C3]

Ponadto w wypowiedziach respondentów pobrzmiewało założenie, że sygnaliści działają we własnym imieniu, zgłaszając niekorzystne decyzje pracodawcy, które dotyczą ich samych:

„W moim poprzednim miejscu pracy w pewnym momencie była taka sytuacja, że chciano zwolnić kilka osób, i jedna z tych osób przyszła do mnie, mówiąc, że słyszała, że są takie plany, i w ten sposób się dowiedziałam jakie są zamierzenia [...]. Podjęłam interwencję, żeby nie zwalniać rzeczonych osób, które dobrze pracowały i były zresztą w wieku przedemerytalnym, no i zakończyło się dobrze, do tej pory pracują”. [E_1]

Sprawy, z którymi przychodzą do związku zawodowego pracownicy nazywani sygnalistami, mają przede wszystkim charakter indywidualnych konfliktów z przełożonymi i pracodawcą, często przybierających formę mobbingu czy dyskryminacji. Sygnaliści związkowcy pilnują przestrzegania norm bezpieczeństwa w miejscu pracy, od których odstępstwa inni są skłonni tolerować w imię maksymalizacji zysków. Centralny problem dla związkowców stanowi dyskryminacja pracowników ze względu na aktywność związkową, co czasem wiąże się także z sygnalizowaniem przez nich nadużyć. Wśród informacji podnoszonych przez sygnalistów znajdują się jednak również sprawy dużego kalibru, wykraczające poza relacje pracowników z pracodawcą, w tym zagrożenia dla zdrowia publicznego czy marnotrawienie środków przez podmioty sektora finansów publicznych. Opinie na temat tego, jakiego rodzaju informację powinien zgłosić pracownik,

aby móc nazwać go sygnalistą, były podzielone. Duża część respondentów koncentrowała się na relacjach wewnątrz instytucji, choć pojawił się także pogląd dotyczący sygnalizowania jako informowania wyłącznie o przejawach łamania prawa publicznego lub – na przeciwnym biegunie – występowania w obronie własnego wynagrodzenia czy zachowania etatu.

Ryzyko ponoszone przez sygnalistów

Respondenci zgadzali się co do tego, że pracownicy mówiący głośno o nieuczciwościach ściągają na siebie poważne ryzyko stania się ofiarą rewanżu ze strony pracodawcy i całego otoczenia. Pracodawca otrzymujący informację o naruszeniach wykrytych w swojej organizacji zwykle bardziej koncentruje uwagę na tym, kto je zgłosił, niż na sposobie ich wyeliminowania. Intuicje związkowców potwierdzają opisane już w literaturze dramatyczne doświadczenia osób, które zdecydowały się ujawnić nielegalne i nieetyczne praktyki swojego pracodawcy⁵.

Wachlarz środków, którymi dysponuje pracodawca zamierzający dokonać odwetu na pracowniku, wydaje się bardzo szeroki i – jak wielokrotnie podkreślali związkowcy – trudno im się przeciwstawić w pojedynkę, bez wsparcia struktury związkowej. Co więcej, w wypadku wielu środków represji stosowanych wobec pracowników bardzo trudno jest udowodnić przed sądem, że były one powiązane z faktem ujawnienia przez pracownika nieprawidłowości. Tego rodzaju działania pracodawcy wymierzone w pracownika mogą skutkować jego problemami z awansem zawodowym czy pozbawieniem części dochodu przez nieprzyznanie należnego dodatku lub uniemożliwienie pracy w godzinach ponadwymiarowych. Pracownik musi się także liczyć z pogorszeniem jakości pracy, na przykład na skutek zmiany grafiku pracy na mniej korzystny, oddelegowania do trudniejszych zadań, problemów z przyznaniem urlopu. Bardzo deprymującym dla pracowników środkiem represji jest przeniesienie na niższe stanowisko przy jednoczesnym

5 A. Kobylińska, M. Folta (współpraca), *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015 – <http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/1056799547.pdf> [dostęp: 28 czerwca 2016 roku]. Historie polskich sygnalistów ukazują także filmy wyprodukowane przez Fundację im. Stefana Batorego i zamieszczone na stronie: www.sygnalista.pl [dostęp: 30 sierpnia 2016 roku].

obniżeniu pensji. Wszystko to są działania, których powody pracodawca zawsze może uzasadnić inaczej, na przykład likwidacją stanowiska pracy, trudną sytuacją finansową i kadrową firmy. Pracodawca może łatwo kamuflować swoje prawdziwe intencje przed otoczeniem, choć doświadczany przez przeszkodami pracownik doskonale zdaje sobie sprawę, jaka jest ich rzeczywista przyczyna.

Pracodawca może również chcieć odgrywać się na sygnaliście przez dokuczliwy dla niego sposób komunikacji, drwiny i werbalne ataki. Wypowiedzi pracodawcy mogą przybierać różne dotkliwe dla pracownika formy, na przykład pod jego nieobecność w rozmowie z innymi pracownikami czy w miejscu publicznym. Mobbing jako szczególnie dotkliwy środek represji jest często reakcją pracodawców na nadużycia ujawniane przez pracowników.

W momencie, kiedy pracownik jest dyscyplinowany publicznie w miejscu pracy, spotyka go także ostracyzm ze strony całego otoczenia. Odium donosiciela, jakie zaczyna mu towarzyszyć, i zarazem osoby, która podpadła szefowi, sprawia, że koledzy z pracy odsuwają się od niego i zostawiają samego ze swoim problemem. Atmosfera nieufności wobec takiego pracownika jest budowana przez taki sposób piętnowania, aby jego przykład stanowił wyraźny sygnał ostrzegawczy dla innych:

„Jakikolwiek błąd, niedopatrzenie, urastało do rangi wielkiego problemu. Od razu zbierała się komisja dwu-, trzyosobowa. Spisywane są opisy zdarzenia, prowadzona jestem przez cały sklep, żeby wszyscy wiedzieli, że ze mną, koło mnie się coś złego dzieje. Więc ludzie takich sytuacji unikają, potem są tylko szeptaki: »Co się dzieje?«”. [ZZ_ZP2]

Mimo że inni pracownicy mają świadomość nieprawidłowości, które dotyczą także ich samych, często boją się zareagować i otwarcie poprzeć sygnalistę, niczym osoby cierpiące na syndrom sztokholmski (porównanie użyte przez jednego respondenta). W małych miejscowościach i w regionach o wysokiej stopie bezrobocia ten lęk pracowników przed jakąkolwiek zmianą bywa jeszcze silniejszy. Ostracyzm środowiska może okazać się tak trwały, że *de facto* uniemożliwia zwolnionemu pracownikowi powrót do pracy, nawet jeśli zostanie on na to samo stanowisko sądownie przywrócony. To jeden z mankamentów kodeksowych gwarancji stosunku pracy, który nie przewiduje sytuacji, że przywrócenie pracownika na to samo miejsce pracy może okazać się dysfunkcyjne i całkowicie niekom-

fortowe zarówno dla pracodawcy, jak i dla zwolnionego pracownika. Całkowite zniszczenie relacji z przełożonymi zwykle następuje na etapie, kiedy pracownik wychodzi z informacją o nadużyciu na zewnątrz organizacji, później to zaufanie jest już właściwie niemożliwe do odbudowania. Dlatego jeśli jest taka możliwość, związek zawodowy szuka dla takiej osoby innego stanowiska pracy.

Do najsurowszych, choć wcale nie najrzadziej spotykanych form rewanżu pracodawcy na sygnaliście należy pozbawienie go zatrudnienia. Perspektywa wyrzucenia z pracy jest bardzo skutecznym środkiem dyscyplinującym, zwłaszcza wobec osób pracujących w regionach o wysokiej stopie bezrobocia lub w branżach, w których nie jest łatwo znaleźć nowe zatrudnienie. Ponadto, zdaniem respondentów, w reżimie obowiązujących przepisów prawa pracy pracodawca nie ma trudności, żeby pozbyć się niewygodnego pracownika. Ten ostatni napotyka zaś w sądzie poważne trudności w uwiarygodnieniu swoich racji oraz podważeniu zasadności zwolnienia, będącego *de facto* formą odwetu ze strony pracodawcy:

„Pracodawca w każdej chwili może rozwiązać umowę o pracę, specjalnie nie wysilając się, no bo spowoduje tylko zmiany organizacyjne. Każde stanowisko można przesunąć do innego, jest tutaj dość duża swoboda. I potem trudno udowodnić przed sądem, że było to zrobione tylko dlatego, że ten pracownik powiedzmy tam [wcześniej coś sygnalizował]”.

[ZZ_04]

Respondentom znane są również przykłady obciążania pracowników winą za nieprawidłowości, które sami wykryli lub którym starali się zapobiec. W niekorzystnym położeniu stawia to zwłaszcza pracowników działających w zhierarchizowanej strukturze opartej na zależnościach służbowych, jaką jest na przykład wojsko, gdzie „rozkazów się nie podważa”. Z jednej strony, szeregowym pracownikom bardzo trudno jest odmówić wykonywania poleceń, do których mają uzasadnione zastrzeżenia, z drugiej zaś strony, to na nich często spoczywa odpowiedzialność za błędne decyzje i indolencję przełożonych⁶. Bywa, że nawet zgłaszanie uwag co do stanu wyposażenia zagrażającego bezpieczeństwu pracy może obrócić się przeciwko pracownikom. Zrzucanie winy na pracowników za dostrzeżone przez

6 Na szczególne trudności spotykające sygnalistów w służbach mundurowych zwracał także uwagę Rzecznik Praw Obywatelskich. Por. List Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Rady Ministrów, sygn. III.7050.7.2014.TO – <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/wg%20do%20PRM%20%281%29.pdf> [dostęp: 29 czerwca 2016 roku].

nich nieprawidłowości jest wygodnym sposobem na usprawiedliwienie się przełożonych. Pracownik posiadający wiedzę o nieprawidłowościach staje w obliczu swoistego konfliktu tragicznego. Jeśli je ujawni, najpewniej spowoduje chęć rewanżu ze strony pracodawcy, jeśli zachowa dla siebie, może potencjalnie być współodpowiedzialny prawnie i moralnie za negatywne konsekwencje naruszeń, na przykład dla zdrowia pracowników:

„Problemem, który próbowano również zgłaszać pracodawcy, jest brak wystarczającej ilości odzieży ochronnej: sygnały, że rękawice ochronne używane przy wypieku pieczywa zużywają się, skutkowały pretensjami menedżerów i sugestiami, że pracownicy niewłaściwie je użytkują”. [ZZ_ZP2]

W świetle potencjalnych krzywd, jakich mogą doznać sygnaliści ze strony pracodawcy i całej załogi, z utratą pracy, rodziny i stabilizacji życiowej włącznie, rozmówcy poddawali w wątpliwość sens takiej postawy, nawet w imię ochrony interesu publicznego. Nie do oszacowania są także szkody emocjonalne i psychiczne, które mogą prowadzić do poważnych chorób, takich jak depresja. Trudno zatem jednoznacznie osądzać osoby, które mimo dostrzeżenia nadużyć nie reagują u przełożonych:

„Ze względu na to, że u nas praca jest jednak tą wartością najwyższą i nie ma tej pracy, to nieraz trzeba zęby zacisnąć, bo jeżeli nie, no to można być bohaterem, tylko że jak ma dwójkę dzieci na utrzymaniu i sam pracuje, i zarabia około dwóch tysięcy złotych, to bohater z człowieka raczej wycieka. To jest coś naturalnego, co oczywiście jest potępiane”. [ZZ_O4]

Podsumowując, sygnaliści nie mogą liczyć na pełne zrozumienie i sprawiedliwe potraktowanie przez przełożonych. Częściej stają się ofiarami mobbingu i publicznego napiętnowania. Negatywne reakcje pracodawcy na działania sygnalisty doprowadzają do jego izolacji także wśród innych współpracowników. Trudno udowodnić przed sądem, że podejmowane przeciwko niemu decyzje – skutkujące obniżeniem wynagrodzenia, pogorszeniem warunków pracy czy całkowitym pozbawieniem źródła dochodu – są elementem dyskryminacji ze względu na fakt ujawnienia przez nich nadużyć. Nawet jeśli w wyniku wyroku następuje przywrócenie sygnalisty na to samo stanowisko pracy, to konflikt, w który popadł z przełożonym i całym otoczeniem, nie pozwala mu wrócić do normalnego wykonywania

obowiązków. Według związkowców, decyzja o zasygnalizowaniu nieprawidłowości może wiązać się z tak poważnymi kosztami materialnymi i psychicznymi, że trudno się dziwić pracownikom, którzy ostatecznie jej nie podejmują.

Ochrona pracowników zgłaszających nadużycia w zakładach pracy

Zdecydowana większość działaczy związkowych twierdziła, że instytucją pełniącą funkcję sygnalistów w miejscu pracy są społeczni inspektorzy pracy, będący co do zasady członkami związku zawodowego, których wybierają pracownicy zakładu pracy. Mają oni tę przewagę nad pracownikami samodzielnie ujawniającymi nieprawidłowości, że cieszą się poparciem załogi, ponadto dysponują kompetencjami i odpowiednio długim stażem pracy potrzebnym do tego, aby skutecznie rozpoznawać naruszenia przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy.

Dla wielu związkowców problem zgłaszania nadużyć przez pracowników zostałyby nawet całkowicie rozwiązany, gdyby tacy inspektorzy działali w każdym zakładzie pracy, było ich więcej i cieszyli się jeszcze dłuższą ochroną stosunku pracy⁷. Z perspektywy związkowej to właśnie ta zinstytucjonalizowana forma zgłaszania sygnałów o nieprawidłowościach wystarczająco zabezpiecza interesy pracowników. Obok społecznych inspektorów pracy czasem powstają inne specjalne funkcje służące identyfikacji i rozwiązywaniu problemów charakterystycznych dla danego miejsca pracy. W instytucjach sektora publicznego można więc spotkać pełnomocników do spraw przeciwdziałania mobbingowi, pełnomocników do spraw ochrony praw człowieka czy pełnomocników do spraw kobiet. Związkowcy podkreślali przy tym, jak ważne jest to, żeby rezultaty prac takich sygnalistów z urzędu były widoczne dla pracowników i prowadziły do ukarania winnych nadużyć. Tylko wówczas pracownicy mogą być pewni, że rozwiązania te nie mają charakteru fasadowego.

7 Zgodnie z przepisami Ustawy o społecznej inspekcji pracy, zakład pracy nie może rozwiązać umowy o pracę ze społecznym inspektorem pracy w czasie trwania jego mandatu i w rok po jego wygaśnięciu. Podobne przepisy na podstawie Ustawy o związkach zawodowych dotyczą członka zakładowej organizacji związkowej.

„Samo jednak stworzenie mechanizmu nie spełnia pożądaných standardów. Niezbędne jest, aby efekty takiej inicjatywy były zauważalne, na przykład aby osoby odpowiedzialne za mobbing były obarczone konsekwencjami, podobnie osoby, które stosują działania odwetowe wobec tych, którzy mobbing sygnalizują”. [ZZ_ZP3]

Oprócz inspektorów i doradców powołanych do obsługi skarg pracowników, związkowcy mieli także okazję zaznajomić się z wewnętrznymi procedurami raportowania nadużyć. Opinie związkowców o tego rodzaju systemach wdrażanych przez pracodawców nie były jednak entuzjastyczne. Respondenci przyznawali, że część z nich jest jedynie dekoracją i nie spełnia podstawowych zasad ochrony danych osobowych sygnalisty przed przełożonym, którego dotyczy skarga. Prowadzone później w takich sprawach wewnętrzne śledztwa koncentrują się bardziej na tym, kto raportował nadużycie, niż na tym, na czym ono polegało:

„Opinia jest taka, że szybko wiedzą, kto i jak [śmiech], żeby to zlokalizować, w którym mieście się to dzieje, na jakim dziale się to dzieje, albo przynajmniej nazwisko kierownika, wobec którego się coś tam źle dzieje. Szybko potem [...] załoga jest w tej chwili tak okrojona, że łatwo wyciągnąć wnioski. Są osoby tak zastraszone, że gdyby pracodawca wezwał je na rozmowę, to powiedzą wszystko jak na świętej spowiedzi”. [ZZ_ZP2]

Jako alternatywne rozwiązanie wskazywano *outsourcing* usług *compliance* i zlecenie obsługi systemów zgłaszania nieprawidłowości w rodzaju telefonów zaufania niezależnej firmie. Trudniejsze staje się wtedy zidentyfikowanie źródła informacji o nadużyciach przez pracodawcę. Mimo to nie wszyscy pracownicy są skłonni uwierzyć w bezpieczeństwo systemu raportowania nadzorowanego przez podmiot zewnętrzny.

Z punktu widzenia związków zawodowych procedury zgłaszania i weryfikowania nadużyć, w których biorą udział reprezentanci pracowników, są ze swojej natury skuteczniejsze niż narzucane przez pracodawcę bez żadnej konsultacji z reprezentacją załogi. Respondenci przywoływali między innymi przykład komisji antymobbingowych, do których pracownik doświadczający dyskryminacji lub mobbingu może się udać albo zwrócić się pisemnie. W gronie komisji znajdują się delegaci pracodawcy i pracowników, w tym członkowie związków zawodowych, którzy rozstrzygają o zasadności oskarżenia.

Problem – z punktu widzenia respondentów związkowców – pojawia się także wtedy, kiedy wewnętrzna polityka raportowania nadużyć w organizacji jest tworzona z pominięciem opinii pracowników. Poza tym istnieje ryzyko, że pracodawcy, narzucając pewne instrumentarium w tym zakresie, będą się nim posługiwać, realizując swoje partykularne interesy, w sposób niemający nic wspólnego z ideą *whistleblowingu*, na przykład wykorzystując je jako mechanizm stałej kontroli dyscyplinującej pracowników. Jest to wyłącznie opinia autora, sformułowana na podstawie opisu działania programu zgłaszania nadużyć wdrożonego w jednej ze spółek. Polegał on na tym, że pracownicy na ochotnika pełnili w zakładzie funkcję obserwatorów podpatrujących pracę swoich kolegów i pouczających ich w kwestiach bezpieczeństwa ludzi, produktów i urządzeń. W wypadku zaobserwowania niezgodnych z regulaminem pracy praktyk pracownik obserwator miał za zadanie upomnieć swoich kolegów, a kiedy to nie odniosłoby skutku, zgłosić stosowną informację do przełożonego. Program miał również za zadanie dyscyplinować podwykonawców, z których usług często korzysta spółka i którym zdarza się nie dotrzymywać standardów bezpieczeństwa pracy. Obserwatorzy zobowiązani byli do raportowania liczby wykrytych incydentów w formie specjalnej ankiety. Program zakładał, że każdy z obserwatorów powinien zgłosić co najmniej dwie nieprawidłowości popełniane przez pracowników miesięcznie. Obserwatorzy byli typowani przez pracodawcę spośród pracowników, którzy wypełnili specjalne, imienne formularze zgłoszeniowe. Na początku działania programu zostali poddani kilkudniowemu szkoleniu przez zewnętrzną firmę, następnie co dwa, trzy lata odbywali spotkania z dyrekcją zakładu. Na każdy dział przypadało od jednego do dwóch obserwatorów. Praca obserwatorów umożliwia pracodawcy bieżący monitoring pracy zakładu i identyfikowanie głównych obszarów ryzyk w zakresie bezpieczeństwa pracy. Opowiadający o nim respondenci byli przekonani, że właśnie w ten sposób należy rozumieć pozycję i funkcję sygnalistów w zakładzie pracy. Deklarowane korzyści płynące z wdrożenia programu to poprawa bezpieczeństwa pracy pracowników, co przekłada się na bardziej korzystną statystykę wypadków i skutkuje tym samym niższymi kosztami ubezpieczeń. Jeden z ekspertów, pracujący jako doradca etyczny, przyznał, że efekt zastraszenia wywołany działającym systemem raportowania nadużyć może decydować o tym, że skuteczniej niż edu-

kacja wartości i misji organizacji będzie modelował pożądane zachowania nie tylko szeregowych pracowników, ale także kadry menedżerskiej:

„Jeżeli wprowadzamy taki *hot ethical line*, to znaczy, że [...] i ja tym menedżerem mówię: »Uważajcie, bo to oznacza, że w każdej chwili jesteście w oku kamery. Pracownicy was obserwują«. Jeżeli coś jest nie tak, to pracownik ma możliwość zgłoszenia. I wtedy ja muszę to sprawdzić. I okazało się, że najlepiej idzie właśnie straszaniem. Jeżeli straszy się kadrę menedżerską, to wtedy to do nich dociera. Dopóki się mówi, że to buduje wartość firmy, że to jest taki pozytywny element edukacyjny, [to jest takie] ludzkie, [to są] prawa człowieka [...], takie rzeczy, to tam takie gadanie”. [E_4]

W celu sygnalizowania zagrożeń dla bezpieczeństwa pracy stosuje się także na przykład skrzynkę odbiorczą, do której pracownicy mogą anonimowo wrzucać informacje o dostrzeżonych sytuacjach grożących wypadkiem (*near miss*). W odpowiedzi na zgłoszenia kierownik publikuje informację zwrotną wywieszaną na tablicy w zakładzie pracy. W innych sprawach jednak szefostwo – zdaniem respondentów – ma tendencję do bagatelizowania zgłoszeń, których autor nie jest znany („takich anonimów można pisać tysiące”). Jak twierdzili związkowcy, brak anonimowości nie musi być problemem tam, gdzie za pracownikami stoi silna struktura związkowa, co sprawia, że nie boją się mówić otwarcie o swoich problemach. Respondentom są nawet znane przykłady wynagradzania pracowników za zgłaszanie propozycji poprawiających bezpieczeństwo pracy. Kwestia anonimowości nabiera jednak znaczenia w firmach, w których związki zawodowe są słabe lub w ogóle ich nie ma. Niektórzy związkowcy pozostawali bardzo sceptyczni wobec kanałów anonimowego zgłaszania nieprawidłowości, takich jak infolinie czy skrzynki mailowe. Według nich, tego rodzaju kanały generują fale „hejtu”, pracownicy bowiem nie ponoszą odpowiedzialności za swoje słowa. Istnieje ponadto ryzyko, że takie mechanizmy będą wykorzystywać osoby działające w interesie konkurencji, chcące zaszkodzić reputacji firmy. Obawa związkowców przed fałszywymi sygnałami wyrażała się również w ich oczekiwaniu, że do raportujących pracowników należy gromadzenie i przedstawianie dowodów na zaistniałe nieprawidłowości. Inaczej, ich zdaniem, taka informacja ma prawo być potraktowana jako pomówienie. Trudno bowiem z góry założyć, że każdy sygnalista będzie prawdomówny. Jako alternatywę dla anonimowych kanałów raporto-

wania zaproponowano rozwiązanie, w którym sygnalista zgłaszający nadużycie pod swoim nazwiskiem uzyskuje gwarancję poufności od osoby uprawnionej do przyjmowania skarg od pracowników.

„W firmach, z którymi ja mam styczność, czyli mówimy o dużych elektrowniach czy dużych zakładach energetycznych, ta dojrzałość jest bardzo duża i to poczucie bezpieczeństwa dlatego, że są silne związki zawodowe, jest bardzo duże. Tacy pracownicy nie boją się w żaden sposób takie rzeczy [nadużycia] uwypuklać i nie ma z tym problemu. Ale zdaję sobie sprawę, że w tych mniejszych firmach, gdzie są małe, słabe związki lub nie ma ich w ogóle, w prywatnych firmach bardzo często pracownicy po prostu się boją. I tam kwestia anonimowości ma bardzo duże znaczenie”. [ZZ_02]

Związkowcy byli zgodni, że częstą motywacją pracodawcy do wykorzystania wewnętrznych mechanizmów raportowania nadużyć jest obawa przed zgłoszeniem problemu do Państwowej Inspekcji Pracy, sądu pracy czy lokalnych mediów. Reprezentanci pracowników dostrzegają w nich jednak także korzyści dla siebie, gdyż tego rodzaju rozwiązania zapobiegają eskalowaniu konfliktu z pracodawcą, który inaczej mógłby być zaogniony w procesie sądowym i wywołać niepożądane reperkusje w relacjach pracodawcy z pracownikami. Przy spełnieniu odpowiednich warunków, zakładających udział załogi pracowniczej w kształtowaniu takich systemów, widoczne rezultaty ich wprowadzenia i zagwarantowanie anonimowości zgłaszającemu przed jego przełożonym, rozwiązania te związkowcy oceniają jako pożyteczne. Niemniej jako kluczowe zabezpieczenia przed nieprawidłowościami uważają role odgrywane w zakładzie pracy przez działaczy związkowych i społecznych inspektorów pracy.

Zewnętrzne gwarancje ochrony sygnalistów przed odwetem pracodawcy

Przy braku związków zawodowych w danym zakładzie pracy instytucje zewnętrzne stają się naturalnym odbiorcą skarg pracowników w sytuacji, gdy nie zajęli się nimi przełożeni. Ponadto związki same pośredniczą w przekazywaniu właściwym organom informacji o popełnianych przez pracodawcę nadużyciach. Niekiedy informowanie na zewnątrz pozostaje jedyną możliwością wobec odgórnego przyzwolenia na łamanie przepisów wewnątrz organizacji, na przykład opisywanego

przez jednego z respondentów stosowania mobbingu przez przełożonych jako akceptowalnej przez menedżerów metody dyscyplinowania pracowników. W tej sytuacji interwencje związku zawodowego, zwracającego uwagę pracodawcy na krzywdzący sposób postępowania z pracownikami, nie spotkały się z jakąkolwiek reakcją. Co więcej, formalnie istniejące w zakładzie procedury monitorowania ryzyk i nadużyć dały pracodawcy pretekst do twierdzenia, że pracownicy i cały zakład są skutecznie chronieni przed wszelkimi nieprawidłowościami:

„Przed wszystkim pracodawca zaznacza, że u niego nie ma problemów. [śmiech] Wszystko jest dobrze, oni pracują zgodnie z prawem i każdy najmniejszy aspekt jest dobrze prze-myślany, przygotowany, dla nich pracuje sztab prawników, znawców. W związku z tym jakie związki zawodowe, jacy sygnaliści, jak wszystko jest w porządku? Oni uważają, że jest tak rozbudowany ten system kontroli własny, że tam nie ma miejsca na niedopatrzenie lub porażkę. Wszystkie nasze pisma, które kierowaliśmy do pracodawcy odnośnie jakichś tam zastrzeżeń, były pięknie, cudownie tłumaczone. To było wyście z sytuacji po prostu: nie ma problemu. Jeśli jest coś do załatwienia, to oni oczywiście dołożą wszelkich starań, żeby to wyjaśnić”. [ZZ_ZP2]

Za pierwszego sojusznika pracownika alarmującego o nadużyciach w sytuacji, gdy nie może on liczyć na wsparcie wewnątrz organizacji, jest uważana Państwowa Inspekcja Pracy. W razie sporu z pracodawcą związki odwołują się do opinii Państwowej Inspekcji Pracy, która często potwierdza ich racje przed zarządem. Jej inspektorzy edukują członków Społecznej Inspekcji Pracy, związkowców i dyrekcję zakładu, na życzenie związku prowadząc dla nich wykłady na zadany temat z obszaru prawa pracy. Pozytywne opinie o funkcjonowaniu tej instytucji wśród związkowców pozostają jednak w mniejszości. Podstawowym grzechem Państwowej Inspekcji Pracy wydaje się jej brak mocy sprawczej. Nawet jeśli pracownik przekazuje informacje o nadużyciach do inspekcji, nie oznacza to wcale, że nie będą one dłużej tolerowane na terenie zakładu. Zalecenia tej służby częstokroć nie są respektowane przez pracodawcę („Co mi tam jakaś inspekcja. Jak będę miał wyrok sądu, to ja wypłacę”. [ZZ_O4]). Nawet jeśli przyzna ona pracownikowi rację w sporze z pracodawcą, nie wpływa to na zmianę niekorzystnego położenia osoby zatrudnionej. Wysokość kar finansowych nakładanych przez Państwową Inspekcję Pracy nie jest dla większości pracodawców w żadnej mierze uciążliwa i proporcjonalna do ich dochodu. Przy tak nieznacznych sankcjach w formie

grzywien nakładanych przez Państwową Inspekcję Pracy czy nawet zasądzanych zadośćuczynień dla zwolnionych pracowników pracodawcy wliczają je w koszty prowadzenia biznesu. Kontrole prowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy odbywają się na zaproszenie, dlatego pracodawca może się do nich dobrze przygotować. W trakcie prowadzenia postępowania służba ta udziela informacji stronie przeciwnej, co może mieć fatalne skutki dla zgłaszającego naruszenia pracownika i skutkować rewanżyzmem ze strony pracodawcy. Zdarza się, że okręgowe inspektoraty pracy działające w poszczególnych województwach podejmują różne decyzje w podobnych sprawach. Z opowieści związkowców wyłania się obraz instytucji fasadowej, pozbawionej skutecznych narzędzi kontroli i sankcji, a także cierpiącej z powodu niekompetencji swoich kadr i braku środków finansowych. Znaleźli się i tacy respondenci, którzy twierdzili, że należałoby ją rozwiązać i zorganizować od nowa, i tacy, którzy wyposażyli by ją w dodatkowe kompetencje w zakresie przekształcania fałszywych umów o samozatrudnienie w umowy o pracę.

„Oczywiście mam też doświadczenia z Państwową Inspekcją Pracy, które są brutalnymi doświadczeniami, że państwowy inspektor pracy wyjeżdża z zakładu produkującego jakieś frukta i dobra i po prostu samochód nie może mu przejechać przez bramkę, bo już jest taki obciążony różnymi dobrami, które uzyskał w prezencie”. [E_6]

Rozmówcy krytycznie oceniali także działalność innych instytucji zajmujących się ochroną praw pracowników. O prokuraturze wyrażali się jako o instytucji pasywnej, która staje się niemal maszynką do umarzania spraw i odmowy wszczęcia postępowania. Przez wzgląd na „niską szkodliwość społeczną” wiele spraw dotyczących naruszeń nie jest podejmowanych. O policji panowało z kolei przekonanie, że jest to organ niemający żadnych kompetencji w zajmowaniu się problemami sygnalistów, zwykle złożonymi i niejednoznacznymi. Brak odpowiedniego przygotowania w tym zakresie zarzucono także sądom pracy. Związkowcy wskazali, że zarówno prokuratura, jak i sądy nie są w stanie zagwarantować pracownikom anonimowości i przez swoje działania narażają ich na demaskację. Na niekorzyść sygnalistów najbardziej jednak oddziałuje przewlekłość postępowań sądowych. W momencie, kiedy w konsekwencji swojej postawy tracą pracę, przeciągające się procesy sądowe stawiają sygnalistów w niezwykle trudnej sytuacji. Pozbawieni

środków do życia i perspektyw na znalezienie nowego zatrudnienia, posiadający rodzinę na utrzymaniu, dodatkowo są zmuszeni do ponoszenia kosztów długiego procesu sądowego. Kwoty odszkodowań zasądzane dla pracowników przez sądy pracy z jednej strony nie są w stanie zrekompensować już poniesionych strat, z drugiej zaś strony utwierdzają pracodawców w poczuciu bezkarności. Związkowcy przytaczali zresztą przykłady sytuacji, w których odgrażanie się pracowników, że w obliczu zaobserwowanych nadużyć będą zmuszeni zawiadomić odpowiednie organy, nie robiło na pracodawcy żadnego wrażenia.

Osobnym problemem jest – w opinii związków zawodowych – tolerowanie nieuczciwości popełnianych przez pracodawców w sektorze publicznym. Związki pozostają bezradne w sytuacji, kiedy ich skarga na działania pracodawcy do organu nadzorującego jego pracę spotyka się z brakiem reakcji. U podłoża takiego zachowania, ich zdaniem, leżą zależności klientelistyczne między osobami piastującymi stanowiska publiczne, oparte na nieformalnych powiązaniach i wpływach politycznych. Ta systemowa przeszkoda sprawia, że bardzo trudno dochodzić pracownikom roszczeń i wyegzekwować odpowiedzialność pracodawcy winnego naruszeniu. Publiczni regulatorzy – instytucje powołane do sprawowania nadzoru nad określonym sektorem gospodarki – nie wykazują zainteresowania meritum problemu, skupiając się na formalnych przesłankach oddalenia lub przyjęcia skargi:

„W kontekście szeregu zdarzeń, z którymi związek jest związany, to dosyć mizernie oceniam funkcjonowanie naszych organów powołanych do rozwiązywania spraw, które pojawiają się jako kwestie sporne, drażliwe, problematyczne czy wręcz pokazujące łamanie prawa. Dlatego że władza publiczna bardzo często do tych problemów podchodzi w sposób schematyczny, tylko badając literę prawa. Jeżeli okaże się, że pan składa skargę, która ma uzasadnienie merytoryczne, jest bezdyskusyjna, ale zapomniał pan dać przecinka czy kropki w tym, ta sprawa jest anulowana, bo są błędy formalne. Bardzo często władza publiczna nie zadaje sobie trudu sprawdzenia, czy poza kwestią formalną [...] istnieje także problem merytoryczny, który należy zbadać. Bardzo często są to skargi osób, które ponoszą straty z tego tytułu, są zwalniane z pracy bądź mają obniżony wymiar godzin, bądź podlegają restrykcjom prawnym ze strony organu prowadzącego, i władza publiczna nie zajmuje stanowiska z powodów pozamerytorycznych. To jest ta sama opcja polityczna albo przekonanie, że ja jestem wojewodą, więc nie będę sobie,

przepraszam, głowy zaprzętał jakąś nauczycielką z miejscowości, której na mapie nie mogę odnaleźć”. [ZZ_O3]

Fikcja przestrzegania prawa pracy przez pracodawców bywa przez państwo tolerowana, a nawet dodatkowo utrwalana. Sprawia to wrażenie, że istnieje odgórne przyzwolenie na obchodzenie prawa, naruszenia legitymizowane przez instytucje publiczne przestają zaś być uznawane za naruszenia.

„U nas w usługach, jeżeli mamy bardzo duży rynek związany z ochroną. Jeżeli cztery złote za godzinę płaci się pracownikowi, no to w jaki sposób państwo prawne toleruje, że osoba, żeby mieć minimalną płacę tysiąc osiemset złotych, musiałaby przepracować czterysta godzin? No to jest niemożliwością. Wobec powyższego państwo toleruje, że ktoś oszukuje”. [ZZ_O4]

Podobne patologie generuje źle zaprojektowany system zamówień publicznych. Z jednej strony, zamawiający, dokonując wyboru ofert, premiuje te najtańsze. Oferty wygrywające na podstawie kryterium najniższej ceny są następnie realizowane kosztem opłacania siły roboczej, na której najłatwiej jest dokonać oszczędności. W konsekwencji dochodzi do łamania praw pracowniczych, na przykład przez stałe zatrudnianie osób na umowach czasowych lub wykorzystywanie cudzoziemców, których nie obowiązują przepisy Kodeksu pracy. Mamy wtedy do czynienia z dumpingiem socjalnym, czyli sztucznym obniżaniem ceny za usługę przez redukcję kosztów utrzymania pracowników. Instytucje zamawiające, kierując się najniższą ceną jako najważniejszym kryterium wyboru wykonawcy, dostarczają pracodawcom pretekstu do stosowania dumpingu socjalnego, pośrednio udzielając także przyzwolenia na stosowanie takich praktyk.

Zakupy dokonywane w ramach zamówień publicznych budzą czasem uzasadnione wątpliwości związków zawodowych. Zdarza się, że zestawienie kosztów niektórych urządzeń nabywanych przez instytucje publiczne z cenami rynkowymi wskazuje na ich kupno po zawyżonych stawkach. Dodatkowo zachodzą uzasadnione przesłanki do twierdzenia, że specyfikacja warunków zamówienia została skonstruowana w taki sposób, aby umożliwić wygraną określone mu producentowi. Związkom zawodowym trudno jednak weryfikować tego rodzaju podejrzenia, brakuje im bowiem do tego narzędzi prawnych. Związkowcy żalili się na brak kontroli społecznej nad procesem wydawania środków publicznych, która kiedyś

była realizowana choćby przez obecność przedstawicieli społecznych w komisjach przetargowych. Niedopuszczanie związków zawodowych do spraw związanych z ochroną interesu publicznego ułatwia stosowanie praktyk niezgodnych z zasadą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

Oceniając działalność organów publicznych odpowiedzialnych za przestrzeganie prawa, takich jak Państwowa Inspekcja Pracy, sądy pracy czy prokuratura, przez pryzmat wywiadów ze związkowcami, należy stwierdzić, że nie są one w stanie skutecznie przeciwdziałać represjonowaniu sygnalistów i kompetentnie podejmować kwestie związane z *whistleblowingiem* w miejscu pracy. Na podstawie wypowiedzi respondentów istnieją także przesłanki do twierdzenia, że osobom na stanowiskach publicznych nie zależy na zajmowaniu się sprawami nagłośnionymi przez sygnalistów, które mogą uderzyć w ich zaplecze polityczne lub zdyskredytować sposób działania ich instytucji. Źle zaprojektowane prawo, które dopuszcza i generuje pewne patologie, sprawia również, że instytucje powołane do jego stosowania taki stan rzeczy tolerują. Z tych względów krąg zewnętrznych odbiorców zgłoszeń sygnalistów jest bardzo ograniczony i niepewny.

Rola związków zawodowych w przeciwdziałaniu dyskryminacji sygnalistów

Nie wszyscy przedstawiciele związków zawodowych byli przekonani, że w ich misję wpisuje się ochrona sygnalistów, dawali jednak liczne świadectwa tego, że pomagają i wspierają takie osoby, gdyż zawsze w sporze z pracodawcą stają po stronie słabszego pracownika. Tym bardziej że wielu sygnalistów pozostaje jednocześnie członkami związku zawodowego.

Część związkowców stała na stanowisku, że obowiązujące prawo pozwala związkom zawodowym na skuteczne świadczenie pomocy sygnalistom. Działaczom związkowym przysługuje ustawowa ochrona stosunku pracy w kształcie, który nie pozwala pracodawcy na ich zwolnienie lub zmianę warunków zatrudnienia na gorsze bez zgody zarządu zakładowej organizacji związkowej. Między innymi z tego względu związek ma silną pozycję negocyjną w stosunku do pracodawcy i zdaje się jedyną realną siłą zdolną przeciwstawić się woli pracodawcy, a nawet

skłonić go do cofnięcia kontrowersyjnej decyzji. Sygnalista pozbawiony takiego wsparcia i działający w pojedynkę jest najczęściej skazany na porażkę. Próby zastąpienia roli związków zawodowych innymi formami reprezentacji zbiorowej, takimi jak rady pracownicze, zdaniem respondentów, nie przyjęły się wśród pracowników. Według nich, nadal to związki zawodowe cieszą się największym zaufaniem i najszerszą legitymacją załogi do reprezentowania jej interesów. Zwłaszcza że liderzy związkowi utrzymują kontakt z pracodawcą na wielu płaszczyznach, dających im szerokie pole do działania, współpracując ze Społeczną Inspekcją Pracy, zasiadając we wszystkich ciałach gremialnych na poziomie zakładu czy we wspomnianej radzie pracowników.

„I jak najbardziej na [dzisiaj], i wydaje mi się, że w najbliższej przyszłości, to chyba tak naprawdę tylko związek zawodowy będzie tym przedstawicielem pracowników, który jest realną siłą, która może doprowadzić do tego, że ci sygnaliści będą otoczeni opieką. Ci sygnaliści będą się głównie wywodzić ze związku. Bo cały czas będę mówił z uporem maniaka, że to właśnie związkowcy są sygnalistami pierwszymi. I powiem panu tak: nie widzę żadnego drugiego przedstawicielstwa pracowniczego, które mogłoby w jakiś sposób wesprzeć sygnalistów w zakładzie pracy. Na pewno nie będą to rady pracowników, bo one są nieliczne. Czas pokazał, że ta idea poniosła fiasko”. [ZZ_C2]

Formą pomocy związku zawodowego dla sygnalistów jest na przykład możliwość skorzystania z porad eksperta udzielającego pomocy prawnej, zatrudnionego przez regionalne władze związku. Zdarza się, że w sytuacjach wyjątkowych związek zawodowy wspomaga niesłusznie zwolnioną osobę, zatrudniając ją jako swojego pracownika i przyznając jej wynagrodzenie ekwiwalentne w stosunku do tego, które otrzymywała na poprzednim stanowisku pracy. Takie zachowania budują solidarność między pracownikami i zaufanie do związków. Nieraz szefostwo związku wprost zachęca członków do tego, aby ujawniali swoje zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania zakładu pracy, zapewniając, że jest w stanie ochronić ich przed ewentualnym rewanżem ze strony pracodawcy.

„My wręcz mówiliśmy: »Nie obawiajcie się. Damy wam ochronę, prawnika, ochronę macie związkową, nie bójcie się, mówcie«”. [ZZ_ZP5]

Sama obecność związku zawodowego w zakładzie pracy odgrywa, zdaniem respondentów, dużą rolę prewencyjną. Zmusza bowiem pracodawcę do respekto-

wania praw pracowniczych i powstrzymuje go przed ignorowaniem norm bezpieczeństwa w celu zwiększenia produkcji czy wydajności zakładu. Strukturę związkową można nawet traktować jako substytut wewnętrznego systemu zgłaszania nieprawidłowości. Mają one ustaloną procedurę działania dotyczącą tego, jak radzić sobie ze zgłoszonymi nadużyciami. Na przykład w jednym ze związków zaobserwowana nieprawidłowość jest najpierw dyskutowana na poziomie komisji zakładowej, która dokonuje wstępnej oceny tego, czy wypełnia ona znamiona działania przeciwko prawom pracowniczym albo łamania prawa publicznego. W razie wątpliwości komisja ma możliwość zwrócenia się do prawników zatrudnianych przez struktury regionalne. Panuje zasada, że szczebel związku występujący ze sprzeciwem wobec nadużyć popełnianych przez pracodawcę nigdy nie jest tym, który je zgłasza – właśnie dlatego, żeby chronić interesy tego ostatniego.

„Krytykuje się [...] coraz więcej młodych ludzi mówi o bezzasadności funkcjonowania związków zawodowych, zwłaszcza w tych firmach prywatnych, i że to jest tylko [...] obciążenie. Natomiast moje osobiste zdanie, gdyby nie było tych związków, nawet zbyt licznych – to już pomijam – zupełnie inaczej byłby pracownik traktowany. Wtedy dopiero by następowało, dla wypełnienia zadań produkcyjnych, przekraczanie wszelkich norm i bezkarność w tym względzie. Wtedy musiałyby być rozwinięty właśnie jakiś ten system tych sygnalistów, i to nie u pracodawcy, ale gdzieś na zewnątrz, do Państwowej Inspekcji Pracy na przykład”. [ZZ_01]

Obok podejmowania spraw indywidualnych związki zawodowe mają ważny wkład w budowę infrastruktury etycznej pozwalającej na raportowanie nieprawidłowości w przedsiębiorstwach. Jeden respondent opisywał sytuację, kiedy jego związek wynegocjował przywrócenie funkcji rzecznika do spraw etyki w organizacji. Przede wszystkim chodzi jednak o zaangażowanie związków zawodowych w budowę wewnętrznych systemów zgłaszania nadużyć. Wszyscy rozmówcy ze strony związkowej bez wyjątku opowiedzieli się za tym, aby pracodawca konsultował ze związkiem zawodowym kształt optymalnych procedur sygnalizowania. *Gros* z nich widzi także ważną rolę związków w weryfikowaniu sygnałów o nadużyciach. W pewnej mierze związki zawodowe już to robią, pośrednicząc w weryfikacji informacji o nieprawidłowościach między pracownikami, Społeczną Inspekcją Pracy i pracodawcą, na przykład za pośrednictwem komisji bezpieczeństwa i higieny pracy. W miejscach, w których takich systemów zgłaszania

nadużyć brakuje, to właśnie związki zawodowe kanalizują informacje o nieprawidłowościach. Związkowcy podkreślali, że nie skupiają się przy tym na tropieniu winnych, ale na sprawdzaniu, czy dana nieprawidłowość na pewno wystąpiła, starając się nie zaszkodzić osobie zgłaszającej problem.

„[...] weryfikowaliśmy sytuacje, a nie osoby. Bo pierwsze to było zweryfikowanie sytuacji, czy rzeczywiście miała miejsce, a potem dopiero osoby. To dawało nam ochronę tych osób. One czuły się bezpiecznie i ufały nam. Zweryfikowanie sytuacji, czy miała miejsce kradzież, nieumiejętne zarządzanie, zaniechanie czy inne rzeczy. Wtedy dopiero zapadały decyzje osobowe”. [ZZ_C1]

Tutaj pojawiały się jednak dwa istotne zastrzeżenia ze strony respondentów. Pierwsze to sugestia, aby rola związku ograniczała się do wyjaśniania nadużyć związanych z kwestiami pracowniczymi, co pozwoli uniknąć zarzutu, że związek zajmuje się sprawami, do których nie jest powołany. Druga uwaga, sformułowana przez eksperta, dotyczyła tego, że związki nie powinny być sędziami we własnej sprawie i brać udziału w weryfikacji sygnałów, które dotyczą nieprawidłowości funkcjonowania samych związków. Proces weryfikacji informacji o nieprawidłowościach komplikuje także sytuacja, kiedy na terenie zakładu funkcjonuje kilka rywalizujących ze sobą związków zawodowych, jak to się dzieje w branży górniczej. Związkowcy zgadzali się, że zbyt duży pluralizm utrudnia osiągnięcie porozumienia i jest szkodliwy dla strony pracowniczej. Co do zasady jednak udział związku zawodowego w tworzeniu wewnętrznych systemów sygnalizowania w firmach uwiarygodnia dobre intencje pracodawcy. Związkowcy podkreślali ponadto, że systemy takie będą skutecznie działać wówczas, gdy ustalone procedury będą zrozumiałe dla załogi i przekonująco jej zakomunikowane. Związki mają więc także tutaj potencjalnie dużą rolę edukacyjną do odegrania.

Działania podejmowane przez związki w obszarze ochrony sygnalistów mają jednak również swoje istotne ograniczenia. Przede wszystkim organizacje związkowe kierują pomoc niemal wyłącznie do swoich członków. Związkowcy często przyznawali, że nie ma takiej możliwości, aby związek mógł – choćby przez świadczenie poradnictwa prawnego – wesprzeć niezrzeszonego w nich sygnalistę, będącego w dodatku pracownikiem przedsiębiorstwa, w którym żadna reprezentacja związkowa nie występuje. Tylko jeden respondent zadeklarował, że jego związek

pomaga także pracownikom, którzy nie są jego członkami. Ogólnie jednak związek musi się skupiać na obronie interesów swoich członków lub przynajmniej stać na straży dobra pracowników zakładu, w którym działa⁸. Sygnaliście niespełniającemu tych kryteriów jeden z respondentów radził zwrócić się o pomoc do Państwowej Inspekcji Pracy lub punktu udzielającego bezpłatnej pomocy prawnej⁹. Ponadto pracowników bez perspektyw na członkostwo w związku zawodowym i uzyskania ochrony z tego tytułu do niedawna było znacznie więcej, gdyż prawa tego byli pozbawieni pracujący na podstawie umów cywilnoprawnych czy tak zwani samozatrudnieni¹⁰. Sytuacja ta ma szansę ulec zmianie na skutek wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 roku, który uznał obowiązujące przepisy – odbierające prawo do zrzeszania się w związkach osobom wykonującym pracę zarobkową w innej formie niż wspomniana w Ustawie o związkach zawodowych – za niezgodne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

W wywiadach zwrócono także uwagę na podstawowy problem: część związków zawodowych uznaje ochronę sygnalistów za element ich misji, zwykle postrzegając swoją rolę przede wszystkim przez pryzmat pilnowania praw pracowniczych i zwalczania dyskryminacji w miejscu pracy. Tymczasem problemy zgłaszane przez sygnalistów często okazują się bardziej złożone i wykraczają poza ramy wąsko rozumianych interesów pracowniczych. Oprócz woli do działania związkom może zwyczajnie nie starczać kompetencji w zajmowaniu się *whistleblowingiem*:

8 Tymczasem organizacje związkowe znajdują się w 55% wszystkich przedsiębiorstwach państwowych i tylko w 4% spółek prywatnych zatrudniających co najmniej dziesięć osób. Por. *Związki zawodowe w Polsce w 2014 r., op. cit.*, s. 12.

9 Mimo że od 2015 roku tworzy się w Polsce państwowy system darmowej pomocy prawnej, należy jednak pamiętać, że w obecnym kształcie przepisów dostępu do darmowej pomocy prawnej nie ma zdecydowana większość osób w wieku produkcyjnym – por. <https://ms.gov.pl/dzialalnosc/darmowa-pomoc-prawna> [dostęp: 21 lipca 2016 roku].

10 Według statystyk Głównego Urzędu Statystycznego, osób pracujących w nietypowych formach zatrudnienia, w tym przede wszystkim na podstawie umów cywilnoprawnych, było w 2014 roku w Polsce prawie 1,1 miliona, co stanowi 6,9% ogółu pracujących. Zdecydowana większość (80,2%) zatrudnionych na umowach cywilnoprawnych pracowała w tej formie nie z własnego wyboru. Por. *Pracujący w nietypowych formach zatrudnienia*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016 [notatka informacyjna].

11 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 czerwca 2015 roku, sygn. akt K 1/13. Obecnie trwają prace nad nowelizacją Ustawy o związkach zawodowych, zmieniającą niekonstytucyjne przepisy.

„Rzadko się udaje namówić związki zawodowe na współpracę. Trochę na zasadzie, że to nie ich temat. Związki nie wykazują zainteresowania. Oni mają swoje tematy – ochrona praw pracowniczych. I teraz prawa pracownicze to są: zwolnienie, przeszeregowanie, premie, wysokość wynagrodzeń, podział zysków, trzynastki, czternastki. Koncentrują się na kilku takich rzeczach i o to walczą”. [E_4]

W wywiadach związki zawodowe są prezentowane jako bezpieczna przystań dla sygnalistów – jedyne organizacje, które są zdolne ochronić pracownika przed rewanżem pracodawcy. Trudno je zlekceważyć, gdyż działają w imieniu reprezentacji pracowniczej, a ich liderzy cieszą się ochroną prawną i biorą regularny udział w negocjacjach z pracodawcą. Sygnalistów wspierają zarówno udzielając im wsparcia prawnego, jak i ułatwiając pracownikowi zmianę stanowiska pracy. Związki zawodowe bywają także odbiorcą zgłoszeń o nadużyciach i mają określone procedury weryfikowania takich informacji. Z drugiej strony, świadczona pomoc jest często limitowana do samych członków związków zawodowych. Nie mogą na nią liczyć osoby, które zgłaszają zagrożenia dla interesu publicznego w organizacji pozbawionej związków. Pojawia się również wątpliwość, czy każdą tego typu sprawą wykraczającą poza obszar ochrony praw pracowniczych związki zawodowe będą zainteresowane i zdolne kompetentnie się zająć.

Interes związku zawodowego a ochrona sygnalistów. Zagrożenie, konkurencja czy współpraca?

Podczas wywiadów respondentom, którzy wcześniej nie poruszyli tego tematu, stawialiśmy pytania prowokacyjne o możliwe powody dystansowania się związków zawodowych wobec postulatu ochrony sygnalistów w miejscu pracy. Braliśmy przy tym pod uwagę dwie następujące hipotezy, sformułowane na podstawie wcześniejszych doświadczeń Fundacji im. Stefana Batorego¹²:

- Związki zawodowe pozostają niechętne ustawie o ochronie sygnalistów, gdyż postrzegają osoby zgłaszające nieprawidłowości jako potencjalną konkurencję, wkraczającą w zarezerwowany dla nich obszar.

12 Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych*, op. cit.

- Związki zawodowe także mają problem z przejrzystością w swoich strukturach i dlatego mogą się obawiać, że sygnaliści będą ujawniać nieprawidłowości wewnątrz samych związków.

Prawie wszyscy respondenci reprezentujący związki zawodowe zdecydowanie odrzucali oba twierdzenia. Nieliczni dopuszczali istnienie tego rodzaju uprzedzeń, podkreślając jednocześnie, że związek zawodowy widzi swoją rolę w szerszym wymiarze – jako podmiot zdolny wskazywać nadużycia i jednocześnie zmieniać niepożądany stan rzeczy. To „konstruktywne” podejście do radzenia sobie z nadużyciami w miejscu pracy różni ich od indywidualnych sygnalistów:

„[Związki zawodowe] mogą mieć problemy, bo wie pan, sygnalista w jakiejś mierze, w danym zakładzie pracy, w którym związek nie działa, może być traktowany przez pracobiorców jako wystarczająca forma sygnalizowania nieprawidłowości. Tylko że ona ma dosyć ograniczony charakter, dlatego że ona sygnalizuje nieprawidłowości, natomiast nie kreuje żadnych rozwiązań pozytywnych w tym zakresie. [...] Jeżeli widzimy, że ktoś próbuje nas wyeliminować z jakiegoś przedsięwzięcia, to siłą rzeczy będziemy zastanawiać się, co zrobić, żeby taką osobę zwalczać. Ale zdaję sobie sprawę z tego, że instytucjonalnie związek nie powinien być zainteresowany zwalczaniem konkurencji, ale takie sytuacje mają miejsce”. [ZZ_03]

Zdaniem innych respondentów, trudno mówić o konkurencji między związkami a sygnalistami, ponieważ w pewnej mierze działają oni na innych polach. W obszarze zainteresowania związku zawodowego znajdują się bowiem jedynie te nieprawidłowości, które dotyczą zakresu kompetencji związku. Poza tym rozmówcy studzili obawy tych, którzy niepokoją się o wypchnięcie związków z pozycji kluczowego gwaranta respektowania praw pracowniczych. Pojedynczy pracownicy rzadko poza wykonywaniem przypisanych im zadań podejmują się dodatkowych obowiązków, trudno więc oczekiwać, że przyjęcie ustawy o ochronie sygnalistów uruchomi zjawisko masowego sygnalizowania naruszeń przez pracowników, co z kolei podważy sens roli wykonywanej przez związek zawodowy.

„Przynajmniej ja nie widzę z mojego punktu widzenia jakiejś konkurencji. My też zgłaszamy nieprawidłowości, tylko te, które akurat dotyczą przedmiotu działalności danego związku. [...] Też jesteśmy takimi zbiorowymi sygnalistami, nazwijmy to tak. Więc indywidualny sygnalista [...] poza tym od swoich członków [...] to w ogóle nie ma dwóch zdań, bo jak przychodzi członek, to ja mam wręcz obowiązek przyjąć od niego zawiadomienie,

zastanowić się, co tym zrobić. Jeżeli nie jest członkiem mojego związku, no to można dyskutować, ale na pewno nie na zasadzie, że to jest konkurencja”. [ZZ_O5]

Związkowcy nie zgadzali się również z opinią, że sygnaliści swoją działalnością będą podważać praworządność funkcjonowania związków zawodowych. Podkreślali, że organizacje związkowe funkcjonują w pełni transparentnie i podlegają wieloaspektowej kontroli zarówno ze strony instytucji publicznych, takich jak urząd skarbowy, policja czy prokuratura, jak i nadrzędnych struktur – federacji, a także wewnętrznych ciał, do których należą komisja rewizyjna czy walne zgromadzenie delegatów. Ponadto pracownicy opłacają składki na działalność związku, sami więc są żywotnie zainteresowani tym, aby związkowi liderzy uczciwie dysponowali ich środkami. Ramy formalnej i społecznej kontroli nad działalnością związku są tak szczelne, że prawdopodobieństwo wystąpienia nadużyć jest oceniane jako minimalne:

„Jeżeli miałbym mieć jakiekolwiek nieprawidłowości, to moi członkowie wywiozą mnie na przysłowiowej tacze, bo ja zmaltwersowałbym ich pieniądze”. [ZZ_O2]

Rozmówcy twierdzili przy tym, że nie mieliby nic przeciwko, aby sygnaliści pomagali oczyszczać struktury związkowe z nieprawidłowości i że leży to w interesie samego związku zawodowego. W tym sensie sygnaliści pełnią funkcję uzupełniającą wobec związków, gdyż reagują w sytuacjach, w których związkowcy mają pewne opory.

„Być może będą takie zdarzenia, które bardziej będzie mógł ten sygnalista przekazać, bo będzie uczestniczyło [...] hipotetycznie, będzie jakaś komórka, w której będzie dziesięciu związkowców, i tych dziesięciu związkowców będzie terroryzowało pozostałych, bo będą na przykład robili coś niedobrego. Bo sygnalista powie wtedy: »Zaraz, zaraz. Wy nie jesteście tutaj święte krowy«”. [ZZ_C1]

Nawet jeśli pojedynczy członkowie związku dopuszczają się nieprawidłowości, są one skutecznie wykrywane i zwalczane przez pozostałych. Szefostwo związku zdaje sobie sprawę, że tolerowanie tego rodzaju nadużyć prowadzi do podważenia zaufania do całej ich organizacji:

„Ja też nie mogę się zgodzić, że na poziomie szeregowych pracowników nie ma złodziejstwa. Ale [...] jak jest związek, to wielokrotnie prowadziliśmy postępowania wobec takich sytuacji. Bo koledzy przyszli do związku i powiedzieli. [...] Nie aprobowali, bo

wielokrotnie to się źle kończyło też dla nich. I na szeregowego pracownika, i na szczebel pośredni, i na szczebel władzy. Informowali w dobrze pojętym interesie”. [ZZ_C1]

Związkowcy wskazywali jednak przewagę związków zawodowych nad indywidualnymi sygnalistami, co prowadziło ich do konkluzji, że dla dobra interesu publicznego wzmocnienia wymaga przede wszystkim rola związków zawodowych. Przewaga ta, ich zdaniem, uwidacznia się w kilku aspektach. Jak już wspomniano, działacze związkowi cieszą się statusem prawnym i społecznym, który predestynuje ich do ochrony pracowników dotkniętych represjami z powodu ujawnienia nieprawidłowości. Dla pracodawcy związki stanowią także najbardziej miarodajnego i wiarygodnego partnera spośród wszystkich form reprezentacji pracowniczej. U źródła ich siły leży to, że występują jako zbiorowa reprezentacja pracowników. Ponieważ cieszą się ochroną stosunku pracy, nie mają również obaw przed sygnalizowaniem nadużyć. Ponadto posiadają niezbędne doświadczenie i wiedzę na temat prawa pracy, której sygnalistom może brakować. Niezaprzeczalnym atutem związku jest także to, że nieustannie rozwiązuje on problemy, trwale stojąc na straży interesów pracowniczych, i trudno mu uciec od odpowiedzialności za podejmowane interwencje:

„Sygnalista jest widoczny w chwili, kiedy podejmuje działania, a potem go nie ma. Tymczasem działalność związkowa ma charakter trwały. Związek to jednak podmiot zinstytucjonalizowany: jest, trwa, istnieje jakaś kontynuacja jego działań”. [ZZ_ZP3]

Ponadto władze związkowe widzą zgłaszane przez pracowników nieprawidłowości w szerszej skali. Pozwala im to występować do stosownych organów z propozycjami zmian o charakterze bardziej systemowym i lepiej udokumentowanym, które nie ograniczają się do jednostkowych spraw, ale zawierają ogólne uwagi dotyczące naruszeń w obszarze stosunków między pracownikami, zarządzania czy dyscypliny pracy.

Niektórzy związkowcy wyrażali przekonanie, że poza wąsko rozumianymi prawami pracowniczymi rola związku zawodowego w wykrywaniu nieprawidłowości obejmuje także ocenę strategicznych dla zakładu decyzji pracodawcy, takich jak dokonywanie inwestycji czy wybór jej wykonawców. Wychodzili oni z założenia, że błędy i nadużycia popełniane przez osoby prowadzące politykę gospodarczą firmy w oczywisty sposób przekładają się na jej gorszą kondycję finansową, która

z kolei odbija się negatywnie na zarobkach i warunkach pracy personelu. Z tego punktu widzenia związek zawodowy powinien reagować w każdej sytuacji, kiedy nieodpowiedzialne lub podjęte bezprawnie decyzje pracodawcy mogą stać się przyczyną zwolnień, obniżenia pracownikom pensji czy niezatrudniania nowych osób mimo widocznych potrzeb. Rozmówcy twierdzili, że związek ma możliwości i obowiązek chronić interes publiczny na wielu płaszczyznach: od kontroli uczciwości przetargów i umów zawieranych w złej wierze do problemu wypychania ludzi na samozatrudnienie i manipulacji typami kontraktów zawieranych na rynku pracy. Nie zawsze jest to wykonalne, gdyż związkowi ogranicza się dostęp do dokumentacji i informacji na temat kluczowych transakcji, a co za tym idzie – nie zawsze są w stanie udowodnić swoje racje. Mają jednak możliwości piętnowania nieuczciwych pracodawców, na przykład we wspomnianej przez jednego respondenta formie listy złych pracodawców, która okazała się mocno dokuczliwa dla firm dbających o swój pozytywny wizerunek na rynku.

Mimo to na podstawie wypowiedzi związkowców należy uznać, że w misję związków zawodowych wpisuje się także sygnalizowanie nieprawidłowości w miejscu pracy w interesie publicznym:

„Generalnie czujemy się jako związki zawodowe gospodarzem, niejednokrotnie w firmach, w których pracujemy, zwłaszcza jeśli mówimy o spółkach Skarbu Państwa, i jakoś tam pracujemy ileś tam lat – w kontekście, że jesteśmy jako związki zawodowe, czyli od tego przekształcenia, stanu wojennego, i powstały związki zawodowe, więc czujemy się współgospodarzem. I bez wątplenia mamy możliwość wpływu i spojrzenia na kwestie chociażby gospodarności, kwestie działań związanych z działaniami, w naszym przekonaniu, robionymi na szkodę firmy”. [ZZ_O2]

Czasem związek zawodowy rezygnuje z zajmowania się problemami, w których wypadku nie ma fachowej wiedzy potrzebnej do oceny tego, czy wystąpiło nadużycie. Za taki obszar jeden respondent uznał kwestie związane z ochroną środowiska, do których związki zawodowe się nie mieszają, zdając sobie jednocześnie sprawę, że firma zatrudnia w tym zakresie wysokiej klasy specjalistów. Z drugiej strony, jeden z ekspertów wyraził opinię, że związki zawodowe starają się zdominować wszystkie pola aktywności, które są także terenem działania innych dobrowolnych zrzeszeń i instytucji powołanych do dialogu z pracodawcą, takich

jak rady pracowników. Opór przed usankcjonowaniem prawa pracowników do bezpiecznego sygnalizowania nieprawidłowości może wynikać z obaw przed podważeniem roli reprezentacji związkowej jako najbardziej skutecznej formy reprezentacji pracowniczych interesów:

„Ja to postrzegam w ten sposób, że związki zawodowe, biorąc pod uwagę, że nie są w Polsce bardzo silne i ciągle się obawiają o osłabienie swojej roli, no bo są różnego rodzaju plany na wyprowadzenie związków z zakładów, chociażby. Opinia, przynajmniej niektórych dominujących mediów, jest negatywna, to w związku z tym związkowcy są bardzo wrażliwi na to, aby nie odejmować tych kompetencji, a najlepiej, żeby [je] dodawać”. [E_2]

Zdaniem respondentów, indywidualni sygnaliści nie stanowią konkurencji dla związków zawodowych, ponieważ pod względem skali i trwałości działań związki przewyższają ich możliwości. Poza tym badani reprezentujący ruch związkowy przyznawali, że pola ich aktywności bywają różne, gdyż obszar zaangażowania związków, koncentrujący się wokół egzekwowania praw pracowniczych, nie zawsze musi się pokrywać z charakterem sprawy ujawnionej przez sygnalistę. Związkowcy zaprzeczali także, że mają obawy dotyczące raportowania nieprawidłowości w samych związkach zawodowych, których system kontrolowania wymusza pełną transparentność. Sami starają się dbać o przestrzeganie prawa we własnych szeregach i z tego punktu widzenia są przychylni sygnalistom dzięki którym nadużycia związkowców wychodzą na jaw. Ponieważ utożsamiali interes związku z dobrem całego zakładu, tłumaczyli w ten sposób swoje zainteresowanie także gospodarczymi decyzjami pracodawcy.

Związki zawodowe wobec propozycji wzmocnienia ochrony sygnalistów

Przeważająca część respondentów wypowiadająca się w imieniu związków twierdziła, że gwarancje prawne dla ochrony sygnalistów w Polsce nie są wystarczające. Opinie związkowców na ten temat były jednak silnie determinowane znanymi im realiami działania zakładu pracy, w którym, po pierwsze, związki zawodowe są obecne, po drugie, angażują się w odbieranie i przekazywanie pracodawcy informacji o możliwych zagrożeniach dla bezpieczeństwa i warunkach pracy, po trzecie, w rolę sygnalistów często wcielają się sami związkowcy, powołani do tego

odrębną funkcją (na przykład społeczni inspektorzy pracy) i specjalnymi uprawnieniami. Stąd gdy mowa o niedostatecznych gwarancjach ochrony dla sygnalistów, respondenci podnosili problem zbyt krótkiego okresu ochrony społecznych inspektorów pracy i liderów związków przed rozwiązaniem stosunku pracy po opuszczeniu funkcji czy niedostatecznej liczby przedstawicieli Społecznej Inspekcji Pracy przypadających na jeden zakład. Co za tym idzie – rozwiązania zwiększającego bezpieczeństwo osób raportujących o naruszeniach prawa w interesie publicznym związkowcy nie upatrywali w ustanowieniu nowej instytucji czy w osobnym prawodawstwie, ale we wzmocnieniu dotychczasowej roli związków zawodowych i Społecznej Inspekcji Pracy. Odpowiada temu postulat nowelizacji Ustawy o związkach zawodowych i Ustawy o społecznej inspekcji pracy w kierunku, który zapewni reprezentantom związków i Społecznej Inspekcji Pracy jeszcze większe gwarancje niezależności przez wydłużenie okresu ochronnego po tym, jak przestają pełnić swoje funkcje.

„Mówię to w imieniu własnym jako związkowiec. W każdym moim przypadku [...] my oczekujemy, że taką funkcję będzie pełnił przedstawiciel związku zawodowego w danym zakładzie pracy bądź społeczny inspektor pracy, i my nie mamy powodu, żebyśmy ten katalog rozszerzali o jakieś nowe osoby czy instytucje. Natomiast trzeba zastanowić się, czy obecne rozwiązania są należycie wykorzystywane, i to na pewno na to pytanie mogę odpowiedzieć, że nie”. [ZZ_03]

Część rozmówców zauważała, że istnieje podstawowa różnica między statusem pracowników korzystających z przepisów o związkach zawodowych i Społecznej Inspekcji Pracy a innych osób, które w poczuciu obywatelskiej troski o dobro wspólne zgłaszają nadużycia w miejscu pracy. Sytuacja, w której pracownik z własnej inicjatywy podejmuje interwencję na rzecz ochrony interesu publicznego, w żaden sposób nie podlega regulacjom ze strony państwa. Brak przepisów prawa w tym zakresie wpływa także negatywnie na poziom akceptacji społecznej dla tego typu zachowań.

„Nie, nie ma w ogóle żadnej ochrony prawnej w tym zakresie, moim zdaniem. Dlatego że jeżeli to jest osoba, która jest instytucjonalnie powołana do monitorowania sytuacji w danym zakładzie pracy – to nie musi być od razu członkiem związku zawodowego – to ona w tym aspekcie formalnym podlega ochronie prawnej. Jest gdzieś tam ulokowana i umocowana ustawowo. Natomiast jeżeli to jest osoba, która w ramach takiego obywa-

telskiego posłuszeństwa przychodzi i mówi: „Przepraszam, ale w mojej szkole są bardzo śliskie schody, i dobrze by było, żebyśmy tych schodów nie pastowali [...] tylko zastanowili się, co zrobić, żeby dzieci po tych schodach schodząc, nie przycinały sobie skóry czy nie łamały rąk czy nóg”, to ta osoba jest przedmiotem ostracyzmu tej lokalnej, mikroszkolnej lub większej społeczności”. [ZZ_O3]

Związkowcy często wyrażali pesymistyczne przekonanie, że na każdego pracownika pracodawca może znaleźć „haki” i obecnie obowiązujące przepisy nie są w stanie temu zapobiec. W tym wymiarze niektórzy uznali obecny Kodeks pracy za anachroniczny, pamiętający lata siedemdziesiąte XX wieku. Ich zdaniem, nawet obowiązujące przepisy prawa pracy dotyczące zakazu dyskryminacji i mobbingu w miejscu pracy, które w jakieś mierze mogłyby służyć jako parasol ochronny dla sygnalistów, nie są przez organy państwa właściwie egzekwowane.

Chociaż respondenci w różnym zakresie wskazywali potrzebę wzmocnienia roli sygnalistów w zakładzie pracy, z dużą rezerwą odnieśli się do propozycji wprowadzenia osobnej ustawy o ujawnianiu informacji w interesie publicznych, prawa obowiązującego w wielu innych państwach. Argument o istnieniu poświęconych sygnalistom przepisów chociażby w Stanach Zjednoczonych napotkał opór jednej respondentki, wskazującej, że różna jest specyfika stosunków pracy w Stanach Zjednoczonych i w Polsce. Tłumaczyła ona, że w Stanach Zjednoczonych kontrakty z pracownikami zawierane na zasadzie *at-will employment* są pozbawione powszechnej ochrony przed wypowiedzeniem i głównie z tego wynika potrzeba, aby gwarancje dla sygnalistów wprowadzać osobno. Tymczasem pracownicy w Polsce cieszą się ochroną stosunku pracy na podstawie przepisów Kodeksu pracy. Problem z narażaniem pracowników ujawniających nadużycia jest pochodną strukturalnych wynaturzeń rynku pracy, w tym wzrastającego odsetka umów cywilnoprawnych czy terminowych wśród młodych pracowników, fałszywego samozatrudnienia i innych tendencji osłabiających pozycję związków zawodowych w stosunku do pracodawcy. Patologiom tym nie sposób zapobiec przez wprowadzenie wspomnianej ustawy, zamiast tego należy podejmować działania wzmacniające zbiorową reprezentacją interesów pracowniczych. Tymczasem wprowadzenie kategorii sygnalistów do polskiego prawa można odbierać jako

wyraz indywidualizacji Kodeksu pracy i osłabienie roli zorganizowanych form wewnątrzzakładowego dialogu:

„Zapewnienie reprezentacji pracowniczej efektywnej możliwości działania w dużej mierze w naturalny sposób kanalizuje pewne problemy, które w inny sposób uderzają w jednostki, które stają się sygnalistami albo nie stają się sygnalistami”. [E_6]

Argumentów przeciw ustawie przytoczanych przez związkowców było więcej. Część z nich dzielili z przedstawicielami pracodawców, tak jak oni wyrażając obawy o inflację prawa i mnożenie zbędnych przepisów. Podobnie mieli wątpliwości co do właściwego stosowania ustawy przez pracowników i przewidywali, że może być ona nadużywana przez osoby o nieczystych intencjach czy zwykłych pieniaczy. Trudno im było sobie wyobrazić, w jaki sposób można zagwarantować, że tego rodzaju prawo nie będzie wykorzystywane do osobistych rozgrywek między pracownikami a przełożonymi.

Problem ten wiąże się również z barierą mentalnościową, stygmatem donosicielstwa towarzyszącym osobom przekazującym informacje o przewinieniach swoich kolegów. Zdaniem respondentów, do świadomości społecznej w Polsce nie dociera taka interpretacja zachowań osób ujawniających nieprawidłowości, która pozwala widzieć w nich obrońców interesu publicznego, dlatego ustawa chroniąca sygnalistów nie ma szans na dobre przyjęcie. Zgodnie z zasadą deklarowaną przez część respondentów – że skutecznie działające prawo nie może być wprowadzane przez wypieranie obowiązujących norm kulturowych i społecznych oraz wyprzedzanie zmian w tym zakresie – ustawa nie przyniesie skutków pożądanых przez jej projektodawców. Negatywnie na jej stosowanie może wpłynąć także niskie zaufanie społeczne do instytucji państwa, takich jak sądy czy prokuratura. Ich wytykana przez respondentów niekompetencja może budzić obawy o zdolność do właściwego egzekwowania przepisów poświęconych sygnalistom i możliwość zapewnienia im rzeczywistej ochrony. Z drugiej strony, część społeczeństwa może odebrać ustawę jako ilustrację opresyjnej polityki państwa, które pod groźbą sankcji nakazuje obywatelom stosować się do regulacji istotnie ingerujących w ich swobodę działania. Zdaniem związkowców, w tej grupie są przede wszystkim pracodawcy, których reakcji na nowe przepisy należy się poważnie obawiać. Reprezentanci związków zawodowych antycypowali nawet, że

pracodawcy, odczytując nową ustawę jako ograniczającą prowadzenie przez nich działalności gospodarczej, mogą zacząć realizować jeszcze bardziej restrykcyjną i agresywną politykę wobec pracowników. Z tych samych powodów regulacja ustawowa *whistleblowingu* ma niewielkie szanse zaistnienia, brakuje jej bowiem kluczowego poparcia ze strony organizacji pracodawców:

„Ja już mogę powiedzieć, że zapisanie tego w ustawie lub jakiejś nowelizacji jakiegokolwiek ustawy będzie niezwykle trudne. Od razu będą zarzuty, jak to ocenić, jaka ochrona, przez jaki okres, na jakich warunkach. Ja się boję, że pracodawcy od razu powiedzą „nie”. Bo pracodawcy od wielu lat mówią, że grup zawodowych objętych ochroną jest zbyt wiele”.
[ZZ_C2]

Niektóre argumenty, jakie wysuwano na niekorzyść ustawy chroniącej sygnalistów, ujmowane z innej perspektywy stawały się orężem w rękach zwolenników tego rozwiązania. Część związkowców wyszła bowiem z założenia, że w krajach bez ukształtowanej tradycji kultury obywatelskiej, takich jak Polska, ustawa pełniłaby istotną funkcję normotwórczą nie tylko w wymiarze czysto prawnym, ale także pod względem kształtowania pozytywnych postaw społecznych w odniesieniu do sygnalistów oraz standardów postępowania z nadużyciami w firmach i instytucjach. Nowe prawo jest potrzebne właśnie dlatego, żeby wymusić korzystną zmianę w świadomości społeczeństwa, w innym wypadku może ona zachodzić bardzo długo lub nigdy nie nadejść. Sygnalistom pomoże również przełamać barierę strachu przed społecznym napiętnowaniem i odrzuceniem. Ranga ustawowa niewątpliwie nada problemowi *whistleblowingu* odpowiednie znaczenie, które dziś bywa bagatelizowane przez przedstawicieli zarówno pracowników, jak i pracodawców, ustępując miejsca innym problemom świata pracy. Zwracano uwagę, że wraz z rozpoczęciem prac nad projektem ustawy towarzyszyć im będą dyskusje, konsultacje społeczne czy zaangażowanie mediów, co samo w sobie kryje duży potencjał edukacyjny. Choćby z tego względu warto podjąć wysiłek przygotowania odpowiedniego projektu.

Niektórzy związkowcy skłaniali się do częściowego wariantu ochrony sygnalistów – wprowadzenia przepisów gwarantujących nienaruszalność osobom wskazującym przykłady wykorzystywania pracowników w miejscach, gdzie związki zawodowe nie mogą pełnić swojej misji. Respondenci przyznawali tym samym,

że istnieje problem niewystarczającego nadzoru społecznego nad prawidłowością działania organizacji, której pracownicy są pozbawieni reprezentacji zbiorowej. Brak gwarancji prawnych i instytucjonalnych nie zachęca do interweniowania w obronie innych w sytuacji, gdy samemu można narazić się na represje ze strony przełożonego.

„Na pewno należy się zastanowić, co w zakładach pracy, gdzie związki zawodowe nie działają. [...] gdy na terenie nie działa związek zawodowy czy [...] społeczny inspektor pracy, to wydaje mi się, że to jest niezbędne, dlatego że jeżeli mamy do czynienia z faktem, że w jakimś sklepie kobieta jest wykorzystywana ponad jej siły i możliwości, i dźwiga towary, do których dźwigania nie jest przygotowana, i nikt na to nie zwraca uwagi, no to ta osoba, która zgłasza problem, nie może obawiać się, że za moment przyjdzie szef sklepu i powie: »Ja tobie dziękuję, bo ty doniosłaś na sklep«”. [ZZ_O3]

Byli także związkowcy, którzy przekonywali do idei ustawy, sięgając po bardziej pragmatyczne przesłanki. Na przykład porównując gwarancje dla sygnalistów z instytucją świadka koronnego, twierdzili, że skoro państwo finansuje ochronę świadka koronnego, nie widzą przeszkód, aby w ten sam sposób mogło wspierać sygnalistów w miejscu pracy. Idąc tym tropem, system ochrony sygnalistów mógłby nawet oprzeć się na rozwiązaniach wykorzystywanych przy nadawaniu statusu świadka koronnego.

Dominował jednak sceptycyzm co do możliwości dokonania pozytywnej zmiany w tym zakresie, przede wszystkim ze względu na opór pracodawców i osób zarządzających instytucjami publicznymi. Jeden respondent zauważył, że szansą na przełom mógłby być obowiązek implementacji unijnej dyrektywy poświęconej sygnalistom, która zmotywowałaby rządzących do zajęcia się problemem – jak stwierdził, czego nie ma w dyrektywach, nie ma także w polskim prawie. Inny związkowiec wyraził nadzieję na wprowadzenie tematu niewystarczających gwarancji ochrony prawnej dla sygnalistów na agendę Rady Dialogu Społecznego.

„Ale ja wierzę w to, że każdej władzy nie jest na rękę, nawet tej najwyższej od góry, że jak się mówi te nieprawidłowości [...]. Ja sądzę, że wszyscy wiedzą o tym, ale one są ekonomicznie dla firm niekiedy opłacalne i nikt na to nie reaguje. Bo to można by uciąć jedną decyzją czy porządnymi zapisami, czy porządnym rozwiązaniem, ale nikt tego nie robi, no bo nas nie stać na to”. [ZZ_ZP1]

Oprócz idei ustawowej regulacji *whistleblowingu* respondenci wysuwali także inne propozycje mające wspomóc sygnalistów w ich działalności. Często ich myślenie kierowało się w stronę wpisania funkcji i uprawnień sygnalisty do Kodeksu pracy (problem pracowników niepodlegających reżimowi prawa pracy w wywiadach właściwie się nie ujawnił). Poza, wspomnianymi już, propozycjami wzmocnienia istniejących mechanizmów raportowania nadużyć – struktur związkowych i Społecznej Inspekcji Pracy, dających im większą niezależność i mocniejszy mandat do sygnalizowania działań przeciwko pracownikom – pojawił się również inny postulat, zmierzający do uczynienia związków zawodowych strażnikami interesu publicznego. Dotyczył on zwiększenia kontroli związków nad sposobem zarządzania spółką, na przykład przez powołane w tym celu specjalne gremium i nieskrępowany dostęp do informacji na ten temat. Związkowcy chętnie przyjęliby ponadto rozwiązanie określające zasady weryfikacji sygnałów o nadużyciach w zakładzie pracy, proponując między innymi, aby brała w niej udział komisja wybierana przez wszystkich pracowników. Doceniono znaczenie wprowadzania miękkich regulacji, na przykład kodeksów etycznych przez pracodawcę.

Wiele postulatów dotyczyło zwiększenia uprawnień sygnalistów w miejscu pracy. Respondenci postulowali, aby ochrona prawna sygnalisty była stopniowalna w zależności od rodzaju ujawnionego przez niego przewinienia. Podczas gdy informacje dotyczące działań na szkodę spółki powinny kwalifikować pracownika do otrzymania pełnego wsparcia ze strony państwa, to zgłoszenia dotyczące drobnych kradzieży z linii produkcyjnej czy pospolitych przestępstw już niekoniecznie, przynajmniej zaś nie w takim wymiarze. Pomóc sygnalistom można także przez rozszerzenie definicji pracownika w Kodeksie pracy, co pozwoliłoby korzystać sygnalistom zatrudnionym w ramach nietypowych form zatrudnienia z kodeksowych gwarancji ochrony przed mobbingiem czy dyskryminacją. Związkowcy wskazywali, że ochrona powinna być dana pracownikowi od momentu zgłoszenia naruszenia i zabezpieczać przed ewentualnymi represjami pracodawcy, zanim one nastąpią, z gwarancją stosunku pracy włącznie. Wśród narzędzi ochrony prewencyjnej wymieniano również automatyczne przeniesienie na równorzędne stanowisko pracy w innym dziale, jeśli taki istnieje. Do poprawy sytuacji sygnalistów niezbędne są zmiany w funkcjonowaniu aparatu ścigania

i wymiaru sprawiedliwości. Respondenci przekonywali, że decyzja o umorzeniu sprawy wnoszonej w związku z dyskryminacją – zarówno sygnalistów, jak i związkowców – w miejscu pracy powinna zapadać wyłącznie przed sądem pracy, a nie na wcześniejszych etapach prowadzenia postępowania, takich jak prokuratura. Wskazane jest, aby pracownicy tacy zachowywali prawo do dalszego zatrudnienia do momentu werdyktu sądu. Niezbędne wydaje się przyspieszenie procesów sądowych i wyeliminowanie kruczków prawnych służących jako pretekst do odwlekania postępowania, na przykład przez możliwość domagania się zmiany sędziego z uwagi na brak obiektywizmu. Jeśli sygnalista mimo wszystko straci pracę na skutek ujawnienia nadużyć, powinien mieć prawo do uzyskania zadośćuczynienia w wysokości co najmniej równej wynagrodzeniu w całym okresie, w którym był pozbawiony źródła dochodu. Potrzeba materialnego wsparcia dla sygnalistów była często podnoszonym wątkiem w wywiadach. Z ust jednego eksperta padł pomysł powołania specjalnego funduszu przyznającego zapomogi sygnalistom, udzielane na określony czas, który pomagałby im w ułożeniu sobie życia zawodowego na nowo. Pojawiła się nawet propozycja wprowadzenia nagród finansowych na zachętę dla osób, które są świadkami nieprawidłowości, ale wahają się, czy je ujawnić.

„Rozstrzygnięcie spraw dotyczących takich, nazwijmy to, sygnalistów, zamiast trwać miesiąc czy dwa miesiące, to w Polsce trwa pięć, dziesięć lat. Ja się pytam, co zwolniony pracownik, za co ma żyć i co ma robić przez pięć do dziesięciu lat, zanim łaskawie sąd przez wszystkie instancje wypowie się, że był on niesłusznie zwolniony z pracy. Nie mówiąc, że przysługuje mu tylko zadośćuczynienie w kwocie trzymiesięcznego wynagrodzenia, co jest po prostu rozwiązaniem śmiesznym i antydemokratycznym, bo powinno mu przysługiwać wynagrodzenie za cały okres strat, które z tego tytułu poniósł, czyli za pięć do dziesięciu lat”. [ZZ_05]

Respondenci, wyraźnie dostrzegając problem niewystarczających gwarancji prawnych dla pracowników informujących o nieprawidłowościach, upatrywali jego rozwiązanie w instytucjach i ustawach już istniejących. Stąd podnoszone propozycje dotyczyły przede wszystkim wzmocnienia Społecznej Inspekcji Pracy, wprowadzenia definicji sygnalisty do Kodeksu pracy czy nadania takiego statusu reprezentacji zbiorowej pracowników, który umożliwiłby jej skuteczną ochronę osób raportujących nieprawidłowości. Tymczasem usankcjonowanie indywidu-

alnych praw sygnalistów idzie w poprzek tych propozycji. Postulat osobnej ustawy o sygnalistach wydał się związkowcom ryzykowny, między innymi z uwagi na możliwość jej wykorzystania przez pniaczy i oszustów, negatywny stosunek do sygnalistów w społeczeństwie i nieprzygotowanie instytucji państwa do egzekwowania jej przepisów. W wypowiedziach respondentów pobrzmiewały także jednak przesłanki przemawiające za zasadnością wprowadzenia osobnej regulacji *whistleblowingu*. Podniosły się głosy, że taka ustawa wspomogłaby proces budowania pozytywnego wizerunku sygnalistów w społeczeństwie, a im samym pozwoliła pokonać lęk przed brakiem akceptacji. Związkowcy chętnie dzielili się innymi niż ustawa pomysłami na ulżenie sytuacji sygnalisty, podążającymi w kierunku wzmocnienia jego ochrony w miejscach, gdzie nie może korzystać ze wsparcia związków zawodowych, prewencyjnych gwarancji zabezpieczających go przed zwolnieniem oraz poprawy zasad postępowania proceduralnych w jego sprawach organów ścigania i sądów.

Charakterystyka sygnalistów z perspektywy pracodawców

Sposób postrzegania problematyki sygnalizowania i samych sygnalistów przez pracodawców jest istotny dla przyszłości tego zjawiska w Polsce. Niezależnie bowiem od wszelkich opinii na ten temat, działanie sygnalisty zawsze dokonuje się w miejscu pracy, wpływając na firmę i pracodawcę. Sposób, w jaki do sygnalisty podchodzi pracodawca, decyduje o tym, czy sygnalizowanie stanie się ważnym elementem i pożytecznym narzędziem zarządzania przedsiębiorstwem i jego wartością, czy też zostanie zepchnięte na margines i w pewnym sensie wypchnięte na zewnątrz przedsiębiorstwa – do agend publicznych lub pozarządowych.

Zgromadzony materiał pochodzi od osób reprezentujących pracodawców, ale badani nie stanowią jednorodnej grupy. Respondentów podzielono według kilku kryteriów:

- funkcja pełniona przez badanego – część badanych to osoby zarządzające przedsiębiorstwem (instytucją) lub jego częścią albo pełniące funkcje bezpośrednio związane z zarządem, ale oddelegowane do konkretnych czynności (pełnomocnicy do spraw etyki, rzecznicy prasowi). W tej grupie są także przedstawiciele organizacji pracodawców, którzy sami są przedsiębiorcami. Pozostali respondenci to eksperci ze świata nauki lub biznesu, którzy doradzają przedsiębiorcom, sami jednak nie prowadzą firm,

- stopień przyjęcia perspektywy firmy (właściciela) *versus* stopień przyjęcia perspektywy pracownika – część badanych to właściciele firm lub osoby z najwyższego szczebla zarządzania, utożsamiające się z interesem firmy albo właściciela (w tym niektórzy kierownicy instytucji publicznych), inni badani zajmują miejsca zarządcze, ale niekoniecznie czują się przedstawicielami właścicieli albo zarządu (niektórzy badani z instytucji publicznych, niektórzy eksperci),
- wielkość firm – duże przedsiębiorstwa (zatrudniające powyżej 250 osób), średnie firmy (zatrudniające od 50 do 250 osób), małe firmy (zatrudniające mniej niż 50 pracowników),
- typ własności – przedsiębiorstwa prywatne *versus* instytucje publiczne (w tym policja, ośrodek pomocy społecznej, sąd rejonowy, szkoła podstawowa).

Z powodów redakcyjnych w dalszej części przyjęto termin „przedsiębiorcy” („osoby zarządzające”). Tam, gdzie odnotowano wyraźne różnice w opiniach, zaznaczono dany typ badanego (na przykład właściciele, eksperci, małe firmy, instytucje publiczne).

Postrzeganie sygnalistów przez pracodawców

Problematyka sygnalistów, jeśli nawet jest znana przedsiębiorcom (osobom zarządzającym), wydaje się obszarem mało przemyślanym – wielu badanych nie miało ugruntowanych opinii na ten temat. Niektórzy wyraźnie dopiero w trakcie wywiadu formułowali swoje opinie „na gorąco”, pod wpływem pytań, inni w trakcie wywiadu potrafili zmienić zdanie i wygłosić sprzeczne uwagi na ten sam temat. Część badanych spotkała się z terminem „sygnalista”, ewentualnie z angielskim określeniem *whistleblower*, potrafiła również wskazać, że postawa taka ogólnie wiąże się ze zgłaszaniem nieprawidłowości, pozostali respondenci nie znali tego pojęcia lub słabo się orientowali w badanej problematyce.

Niezależnie od stopnia znajomości, sprawa ta budzi emocje, będąc zaś mało rozpoznany obszarem, podlega stereotypom i kalkom poznawczym. **Jak się wydaje, podstawowym skojarzeniem związanym z sygnalizowaniem jest donosi-**

cielstwo. Wspomina o tym większość badanych – i to niezależnie od własnego stosunku do sygnalistów. W większości wypadków skojarzenie to ma charakter opisujący rzeczywistość i relacje społeczne. Przekonanie o traktowaniu przez wiele osób (w tym pracowników) sygnalizowania jak donosicielstwa jest silnie zakorzenione w tradycji, dotyka kwestii społeczno-kulturowych, a najczęstsze składowe takiego myślenia to polska specyfika historyczna. W kilku wywiadach było przywoływane doświadczenie zaborów, okupacji, komunizmu – ogólnie sytuacji, w której państwo było instytucją obcą, z którą współpracę postrzegano jako zdradę czy kolaborację. W tej tradycji jest upatrywane źródło traktowania sygnalisty idącego do przełożonego (a więc kogoś w rodzaju „władzy”) jako donosiciela. Innym częstym skojarzeniem przywoływanym w związku z sygnalizowaniem (w zasadzie różnicą między podejściem Polaków a obywateli krajów zachodnich) jest powszechna akceptacja ściągania w szkole, a także ugruntowane w szkole przekonanie, że nie donosi się na kolegów.

„Dlaczego w krajach bloku wschodniego taka postawa nie jest powszechna [...] może wynika to z naszej przeszłości [...] że może być traktowana jako donosicielstwo, zwłaszcza w Polsce, kilkaset lat niewoli. [PD_3]

W praktyce funkcjonują niestety dużo gorsze określenia, typu »kapuś«, »donosiciel«, bardzo pejoratywnie nacechowane. [...] oczywiście nikt nie lubi sytuacji, kiedy jakieś nieprawidłowości są ujawniane, zwłaszcza w organizacji, którą zarządza, za którą jest odpowiedzialny”. [P_OP4]

„Wcześniej nazywani donosiciele czy skarżypyty, nie mówiąc, że agenci. Kojarzy się z takim stygmatem często i pewnie też to pokutuje, kiedyś tak postrzegani. Właściwie od dziecka jesteśmy uczeni, czy przesiąknięci tym, że jak się mówi, że Jasio bije Kasię, to jest skarżypyta, wytykany, niefajnie być skarżypytą. A nie pochwalony, bo i pani może też w którymś momencie stracić cierpliwość, że Zosia ciągle przychodzi i skarży. Niechęć do zgłaszania jakichś nieprawidłowości to może i stąd się bierze, z takich korzeni, że to nie jest w kulturze chwalone, dobrze postrzegane, takie postawy i te pejoratywne określenia, które są przypisane, że agent, że donosiciel”. [P_M2]

Takie nastawienie społeczne sprawia, że, po pierwsze, istnieje przyzwolenie dla wielu nieprawidłowości występujących w firmach (a także w innych obszarach przestrzeni publicznej czy społecznej), **po drugie, pojawia się (pojęcie przywołane w jednym z wywiadów) próg istotności sygnalizowania – pewien rodzaj**

zachowań nie jest uznawany za dostatecznie istotne naruszenie zasad, aby podejmować jakiegokolwiek działania jako sygnalista lub jako osoba, do której sygnał zgłoszono.

„Skończyło się pyrrusowym zwycięstwem, było blokowane, najbliższe otoczenie tłumilo, bagatelizowało sprawę, jeżeli ktoś nie został zamordowany albo zgwałcony, to w ogóle nie ma sprawy – delikatne naruszenia nie przekraczają progu istotności sygnalizowania. [...] Myślę, że kwestia progu istotności jest kluczowa, on jest wysoko, za wysoko postawiony. Ludzie w Polsce nie potrafią odróżnić plotki, donosu od sygnalizowania”. [P_Ś3]

Powyższe ujęcie może być traktowane jako wyjaśnienie trudnej sytuacji psychologicznej, w jakiej znajduje się ktoś, kto rozważa podjęcie działań zmierzających do ujawnienia nieprawidłowości. Wśród przedsiębiorców (osób zarządzających) powszechne jest przekonanie, że sygnalista naraża się na ostracyzm ze strony swojego bezpośredniego otoczenia zawodowego, swoich kolegów z pracy. **Warto zauważyć, że taki pogląd wiąże się z nie do końca uświadamianą sobie przez przedsiębiorców (osoby zarządzające) opinią, że sygnaliści zgłaszają nieprawidłowości popełniane przez innych pracowników – inaczej mówiąc, donoszą na swoich współpracowników. Przykłady związane właśnie z takimi sytuacjami pierwsze przychodziły do głowy badanym, dotyczyły zaś narażania firmy na szkody (począwszy od wykorzystywania mienia pracodawcy do prywatnych celów, a skończywszy na kradzieżach), nieefektywnej pracy i marnowania czasu.** Kwestie związane na przykład z mobbingiem lub innymi patologiami w relacjach „osoba zarządzająca – podwładny”, korupcją lub nierzetelnością menedżerów, pojawiały się rzadziej – niekiedy temat ten był wywoływany dopiero pytaniami badaczy. Można zatem uznać, że podstawowe skojarzenie przedsiębiorców (osób zarządzających) z sygnalizowaniem wiąże się z nieprawidłowościami wpływającymi bezpośrednio na efektywność gospodarczą i popełnianymi przez pracowników, nie zaś przez firmę lub samych menedżerów.

„Jeżeli się interesuje statystykami, to musi się liczyć z tym że będzie miał jakieś negatywne reakcje, alienacja, niechęć współpracowników, musi się liczyć z tym, że z jednej strony szef pochwali, z drugiej strony będzie na niego bacznie uważać. [...] chodzi o mentalność, nasze społeczeństwo pewne rzeczy akceptowało do tej pory, jak byliśmy krajem socjalistycznym, wmawiano, że wszystko jest wspólne, niektórzy w to uwierzyli”. [P_D4]

Najpowszechniejsze rozumienie sygnalisty wiąże się z sygnalizowaniem nieprawidłowości, przy czym niektórzy przedsiębiorcy (osoby zarządzające) zawężają te nieprawidłowości do spraw materialnych, związanych z naruszeniem interesu ekonomicznego firmy, inni z kolei, mówiąc o sygnalistach, wspominają w istocie o innowatorach – pracownikach zgłaszających sprawy blokujące na przykład efektywność pracy. Są to zatem nie tyle nieprawidłowości, ile braki w umiejętnościach zarządzania przez firmę danym procesem, który – zdaniem tak rozumianego sygnalisty – można zorganizować lepiej. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że nie wszyscy przedsiębiorcy (osoby zarządzające) cenią takich pracowników, traktując ich jako osoby wychodzące poza swoją rolę, a ich pomysły – jako często nietrafne ze względu na brak szerszego oglądu strategii firmy. Pojawiają się także wypowiedzi wskazujące, że sygnalizowanie to właściwie cała komunikacja oddolna, obejmująca zwykle sprawy pracownicze, oczekiwania i potrzeby pracowników.

Ważnym czynnikiem definiującym sygnalistę i gotowość przedsiębiorcy (osoby zarządzającej) do zapoznania się z sygnałem i rozpatrzenia zgłoszonej sprawy jest dobra wola sygnalisty. Sygnalizowanie musi się zatem odbywać w dobrej wierze – sygnalista nie może być motywowany chęcią zemsty, załatwienia porachunków osobistych, zaszkodzenia współpracownikowi lub przełożonemu (na przykład chęcią zajęcia miejsca szefa). Żle jest postrzegane sygnalizowanie jako potencjalna forma ochrony przed zwolnieniem, a także sygnalizowanie mogące narazić firmę na straty. Przy ocenie sygnalisty przedsiębiorcy biorą zatem pod uwagę treść sygnału i intencje.

„Wszelkie działanie niesłużące rozwiązaniu problemu, który się sygnalizuje, uważam za negatywne, złe, psujące relacje międzyludzkie, będące często krzywdzącymi, jeżeli cel jest zupełnie inny, aniżeli cel, ten szlachetny, który powinien być przy zwracaniu uwagi [...], jeżeli to jest cel podstępny, służący obsmarowaniu kogoś, służący jako donos przeciwko komuś, czyje miejsce chce się zająć na przykład, to to uważam za wielce naganne. A rozróżnianie jednego od drugiego jest problemem osoby, do której jest kierowane, i jest często bardzo trudne”. [P_OP3]

Innym ważnym elementem pozytywnej oceny sygnalistów jest odwołanie się do norm etycznych – sygnalista jest osobą, która dostrzeża zło i mu się przeciwstawia. W tym normatywnym ujęciu nie ma miejsca na negatywną ocenę sygnalisty,

mamy bowiem do czynienia z odwołaniem do wartości podstawowych. Nie jest to jednak częsty sposób myślenia o sygnalistach wśród pracodawców (osób zarządzających).

Warto podkreślić jeszcze jeden aspekt poruszany przez przedsiębiorców (osoby zarządzające). Niektórzy badani podkreślają, że obowiązkiem pracowników (pojedynczy respondenci odwołują się wprost do Kodeksu pracy) jest dbałość o powierzone mienie. **Sygnalizowanie nieprawidłowości jest nawet obowiązkiem pracownika. Podobnie jest z naruszaniem przepisów prawnych – w niektórych firmach lub instytucjach istnieją osobne działy kontroli lub audytu (na przykład kontroli bezpieczeństwa w firmach albo Biuro Spraw Wewnętrznych w policji), których zadaniem jest wykrywanie nieprawidłowości i naruszeń prawa, pracownik powinien zatem zgłaszać takie sprawy do odpowiednich komórek przedsiębiorstwa.** Wątek ten nie był rozwijany w wywiadach, wydaje się jednak, że relacja między obowiązkami pracowniczymi wynikającymi wprost z Kodeksu pracy lub ogólnych przepisów karnych a sygnalizowaniem jest ważna do dalszej eksploracji.

Podsumowując, można zatem uznać, że wśród przedsiębiorców (osób zarządzających firmami) mamy do czynienia z ograniczoną wiedzą na temat sygnalizowania, tendencją do łączenia tego zjawiska z nieprawidłowościami popełnianymi przez pracowników, trudnością z odróżnieniem, co jest sygnalizowaniem, a co zwykłą komunikacją oddolną występującą w procesie zarządzania przedsiębiorstwem, podkreśleniem, że działanie sygnalisty musi być motywowane pozytywnymi intencjami.

Konsekwencje ujawnienia budzących wątpliwości praktyk dla pracodawców

Pracodawcy (osoby zarządzające) wypowiadający się z perspektywy właścicielskiej, przytaczając przykłady sygnalistów, z którymi mieli do czynienia lub o których słyszeli, najczęściej podawali przykłady związane z różnego typu naruszeniami godzącymi w dobro materialne firmy. Nieprawidłowości te miały różny charakter i odmienne znaczenie dla firmy – od nadużycia majątku pracodawcy do

celów prywatnych (na przykład wykorzystywanie kserokopiarki – trudno w wypadku przywoływanego badania mówić o reprezentatywności takiego przykładu, ale pojawił się on w trzech wywiadach), przez korupcję (na przykład zamawianie przez pracownika lub menedżera odpowiedzialnego za dostawy produktów czy usług po cenach wyższych niż dostępne na rynku w zamian za gratyfikację finansową od wybranego dostawcy), po oszustwa i kradzieże (wynoszenie produktów lub półproduktów z terenu firmy, fałszowanie dokumentów). Z tego punktu widzenia ujawnienie przez sygnalistę nieprawidłowości miało charakter korzyści ekonomicznej dla firmy przez minimalizowanie ponoszonych strat i eliminację osób wpływających negatywnie na wynik przedsiębiorstwa. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że sprawy takie trafiają zwykle do firmowych działów kontroli i (lub) audytu wewnętrznego, które sprawdzają takie sygnały i podejmują dalsze działania, albo bezpośrednio do właściwych organów zewnętrznych (policja, prokuratura).

Z kolei eksperci skupiali się głównie na wskazywaniu przykładów dotyczących zjawisk miękkich, z obszaru relacji pracowniczych – przede wszystkim mobbingu, choć wspominali także o pojedynczych przykładach molestowania seksualnego albo faworyzowania przez menedżerów członków rodziny zatrudnionych w firmie.

Wspomniana kwestia mobbingu przez wszystkich badanych jest traktowana jako trudna do osądzenia. Przedsiębiorcy (osoby zarządzające) podkreślają, że pracownicy (w związku z tym również niektórzy sygnaliści) za mobbing uznają zachowania przełożonych związane z egzekwowaniem obowiązków pracowniczych, tym samym za oskarżeniem o bycie mobbingowanym kryją się czasem słabi pracownicy obawiający się zwolnienia. Z drugiej strony, w wypowiedziach części badanych pojawiały się historie dotyczące sygnalistów, w których potwierdzono występowanie mobbingu i podjęto odpowiednie działania zaradcze. Problematyka ta jest złożona, dlatego respondenci podkreślają, że często nie sposób wskazać, kto ma rację. Sprawy takie niekiedy są rozwiązywane przez przerwanie relacji między osobą skarżącą się na mobbing a osobą podejrzaną o mobbing – jedna z nich jest przenoszona w inne miejsce struktury organizacyjnej, obie jednak pozostają dalej zatrudnione (choć w praktyce po pewnym czasie jedna z osób uwikłanych w taką relację zwykle sama odchodzi z pracy).

„Z osób walczących o swoje prawa czy broniących, że dochodzi do nadużyć do jego osoby, to z zakresu mobbingu, to z kilkoma takimi się spotkałam. Natomiast ja byłam oskarżona i spotkałam się w sądzie pracy z pracownikiem, natomiast to nie zostało udowodnione, to nie tak wyglądało. Po prostu pracownica polecenia wykonania obowiązków czy kontrole jakości jej pracy odczytywała jako mobbing i próbowała tym [coś] ugrać”. [P_M2]

W sprawach związanych z relacjami w ramach zespołu pracowniczego konsekwencje sygnalizowania, zwłaszcza sposobu reakcji na sygnały, mają zupełnie inny wymiar niż w sytuacji naruszeń o charakterze materialnym, dotyczy to bowiem kwestii morale załogi, atmosfery w firmie i tego, jaka obowiązuje w niej kultura organizacyjna. Tam, gdzie sygnał o mobbingu został potraktowany poważnie, sprawa była zaś rzetelnie zbadana i rozwiązana, pracownicy otrzymują sygnał zwrotny, że firma liczy się z ich zdaniem i jest gotowa traktować ich partnersko, a w zarządzaniu pracownikami obowiązują zasady etyczne. Zdarzały się sytuacje, że sygnaliści zwolnieni przez oskarżanych przez siebie menedżerów niższego szczebla byli przywracani do pracy przez władze firmy (zarząd w Polsce lub nawet centralę zagraniczną), z kolei ci właśnie menedżerowie, wobec których zarzuty zostały potwierdzone, musieli zmienić miejsce pracy. Podobne wydarzenia budują bardzo mocny i jasny przekaz do wszystkich pracowników – w danej firmie obowiązują zasady i są one przestrzegane, a zatem sygnaliści nie muszą się bać. Sposób potraktowania sygnału o mobbingu przesądza o skuteczności wewnętrznych systemów sygnalizowania – w opisywanej wyżej sytuacji pozytywne załatwienie sprawy miało dużo większe znaczenie niż wszelkie szkolenia i dokumenty wewnętrzne, z kolei tam, gdzie sprawy mobbingu nie są załatwiane, nie pomogą żadne, nawet najlepsze rozwiązania proceduralne – sygnaliści po prostu nie będą się pojawiać.

Kwestie nadużyć materialnych i relacji pracowniczych (z naciskiem na mobbing) wyczerpywały większość przykładów nieprawidłowości, z jakimi zetknęli się badani. Inne pojedyncze sprawy dotyczyły wynoszenia informacji firmowych na zewnątrz organizacji, ulegania nielegalnemu lobbingowi (przykład dotyczący instytucji publicznej, przy czym zarzut taki może mieć charakter realny albo być wynikiem wewnętrznej walki między na przykład departamentami o kształt danego rozwiązania prawnego), naruszania praw pracowniczych (przy czym

pracodawcy w ogóle o tym nie mówili – przykład taki pojawił się w wypowiedzi jednego z ekspertów).

Sygnalizowanie „na zewnątrz”. Ocena działania instytucji zajmujących się ochroną sygnalistów

Większość badanych wskazuje liczne słabości instytucji zewnętrznych wobec przedsiębiorstw. Obraz ten nie jest systematyczny, można jednak wskazać następujące wątpliwości zgłaszane pod adresem różnych instytucji i służb, które potencjalnie mogą odbierać sygnały.

Niektórzy przedsiębiorcy wskazują, że policja niechętnie angażuje się w skomplikowane sprawy gospodarcze, do których rozwikłania zwyczajnie brakuje jej wiedzy i kompetencji, chętnie jednak przejmuje sprawy proste, w których sprawcę przestępstwa czy wykroczenia otrzymuje niemal „na tacy”. W tym sensie sygnaliści zgłaszający pospolite kradzieże mogą liczyć na zainteresowanie policji, ale w pozostałych sprawach mogą się spotkać z obojętnością.

Sądy pracy działają wolno i nawet jeśli przywrócą sygnalistę do pracy, to zwykle w żaden sposób nie poprawia to jego sytuacji, decyzja taka pojawia się za późno, a realna krzywda nie zostaje naprawiona. Dodatkowo sądy i prokuratura nie zapewniają bezpieczeństwa sygnalistom, ich dane są bowiem udostępniane firmie lub osobie, której dotyczy zgłoszenie sygnalisty. Przy długo ciągnącym się śledztwie lub procesie pozwala to sprawcy wpływać na sygnalistę i działać na jego niekorzyść. Jednocześnie wśród przedsiębiorców (osób zarządzających) pojawia się opinia, że sąd pracy jest zazwyczaj przychylny pracownikom i z reguły staje po ich stronie. Nie zmienia to jednak tego, że dzieje się to zbyt późno, a ochrona sygnalisty jest iluzoryczna.

Jeden respondent podsumował ten wątek, wskazując, że w dzisiejszych uwarunkowaniach takie osoby nie bardzo mogą liczyć na pomoc państwa – ani w sensie politycznym, ani w sensie instytucjonalnym. Choć może nie spotykają się z jakimś negatywnym nastawieniem, gdy ostatecznie docierają do organów ścigania czy sądów. Problemem jest jednak to, że szczególnej pomocy również nie otrzymują, ponieważ państwo niewłaściwie rozpoznaje ich sytuację. Z drugiej strony, oso-

by widzące nieprawidłowości w organizacjach często nie starają się działać jak sygnaliści, tylko od razu próbują docierać do organów ścigania (co także wynika z niewiedzy, jak się zachować), gdzie spotykają się „ze ścianą”. Dlatego przyjęcie regulacji prawnej mogłoby być, zdaniem tego respondenta, istotnym impulsem edukacyjnym.

O pozostałych instytucjach zewnętrznych wypowiadali się pojedynczy respondenci. Państwowa Inspekcja Pracy została oceniona jako organ działający zbyt formalistycznie i nieskupiający się na prawdziwych przyczynach nieprawidłowości. Z kolei w odniesieniu do Centralnego Biura Antykorupcyjnego jeden z badanych stwierdził, że przynajmniej na etapie zgłaszania nieprawidłowości służba ta zapewnia skuteczną ochronę danych sygnalisty.

Pracodawcy (osoby zarządzające) ogólnie jako zasadę uznają prymat sygnalizowania wewnątrz organizacji nad przekazywaniem sygnału do organów zewnętrznych. Widać to w niektórych wypowiedziach, zwłaszcza przedstawicieli dużych firm, wskazujących, że sygnalista powinien wyczerpać wewnętrzną ścieżkę rozwiązania sprawy, zanim w ogóle pomyśli o innych rozwiązaniach. Powodem takiego podejścia jest zazwyczaj obawa przed utratą reputacji, interwencją mediów (dotyczy to zarówno firm prywatnych, jak i instytucji publicznych – tych drugich być może nawet w większym stopniu), ale zapewne także mocno zakorzenione w społeczeństwie polskim motto życiowe pani Dulskiej, że brudy należy prać we własnym domu. Jak się wydaje, jedynymi sytuacjami, w których jest akceptowana sygnalizacja zewnętrzna, są ewidentne naruszenia prawa skutkujące sankcjami policyjno-prokuratorskimi, choć nawet wówczas lepszym z punktu widzenia pracodawców (osób zarządzających) rozwiązaniem jest, aby zawiadomienie organów zewnętrznych wyszło od nich, nie zaś bezpośrednio od sygnalisty.

„Dla firmy długoterminowo też to nie jest dobre, aby sygnalizować od razu na zewnątrz. To nigdy nie buduje dobrej pozycji. Zwykle firmy po takich kryzysach muszą dość długo odbudowywać się, a niektóre muszą zmienić nazwę”. [P_OP1]

Whistleblowing jako narzędzie zarządzania ryzykiem wewnątrz organizacji

Sygnaliści są różnie postrzegani przez przedsiębiorców (osoby zarządzające). Z jednej strony, działanie sygnalistów przynosi korzyści firmom – powoduje ograniczenie strat finansowych wynikających z okradania przedsiębiorstw lub konieczności wypłacania potencjalnych odszkodowań, pozwala uchronić się przed utratą wizerunku, złym PR, niekiedy zaś pomaga tworzyć dobry wizerunek firmy. Usunięcie nieprawidłowości powinno także wpływać na poziom motywacji pracowników – pokazanie, że firma liczy się z ich opinią i reaguje właściwie na sygnały, powinno wzmacniać zaangażowanie załogi. Opinie takie przedstawiają niektórzy eksperci, rzadziej sami przedsiębiorcy.

Z drugiej strony, pojawiają się opinie, że sygnalista jest kłopotem dla przedsiębiorców (osób zarządzających) i jest postrzegany jako problemowy pracownik. Badani wskazywali, że sygnał zmusza pracodawcę (osobę zarządzającą) do wysiłku: po pierwsze, musi zająć się zgłoszoną sprawą i ją ocenić (przypomnijmy w tym miejscu wspomniane wcześniej uwarunkowania społeczne i próg istotności sygnalizowania – te dwa zjawiska z pewnością wpływają na ocenę pracodawcy), po drugie, zastanowić się nad sposobem potraktowania samego sygnalisty i zapewnieniem mu bezpieczeństwa. Opinia taka pojawiła się w mniejszych firmach (instytucjach), czyli w organizacjach, w których nie ma przyjętych procedur postępowania w takich sprawach. Pojawienie się sygnalisty tworzy nową, nieznaną sytuację, na którą pracodawca (menedżer) musi zareagować.

„Mój poziom to są szefowie firm, ja niżej nie schodzę. Idę, spotykam się i mówię: »Słuchaj, tam taki kolega, nie wiem, czy ty go znasz, otworzył taką firmę. Tam się u ciebie objął, mówił że u ciebie to jest tak i tak«. A on mi mówi: »Wiem o tym, ja wiem o tym. Ale to mi firmy nie przewraca, a ja mam święty spokój. Jak ja jeszcze miałbym zajmować się breloczkami czy innymi duperszwancami, za przeproszeniem, to ja zwariuję! A to czy ja na tym stracę 30 tysięcy, to przy skali mojej firmy, czy 50 tysięcy. Najważniejsze, żeby ja miał to, czego potrzebuję«. Często gęsto menedżer wie o tym, że jest taka lub inna sytuacja, ale z jakichś tam powodów nie reaguje. Dlatego że albo nie jest to dla niego w sumie ważne. Dlatego mówię: »Idź do pracodawcy, bo pracodawca może powiedzieć: Wiem o tym, ale to nie jest

najważniejsza sprawa, którą teraz mam się zajmować». A nikt nie jest, jak to ładnie Anglicy mówią, *nobody is perfect*». [P_OP2]

„Pozytywy to w pierwszej kolejności takie, że w porę można zapobiec jakimś negatywnym zjawiskom, czy żeby to nie nabrało jakiegoś ogromnego i niebezpiecznego wymiaru. Bo to też od jakichś drobnych spraw, też natury etycznej, moralnej, bo to buduje wizerunek instytucji, jeśli się to powtarza i jest taka opinia, to potem to ciężko zmienić. Poprzez bardzo poważne sprawy, jak na przykład defraudacja jakichś pieniędzy. I coś, co można by zauważyć już w zarodku i przeciwdziałać temu, na pewno jest to cenniejsze niż później, z całymi tego konsekwencjami. [...] A niektóre mogą wynikać z jakiejś niewiedzy, może złej organizacji, i w porę, jak się to załatwi, przegada, przeanalizuje, to też można na korzyść firmy, pracowników z tego wybrnąć. [...] Negatywne? Trzeba się nagimnastykować: jest problem i teraz trzeba się jakoś z nim zmierzyć. Nie miała baba kłopotu... [...] takie dylematy też, jak ochronić, jak wyciągnąć konsekwencje, no pracy też sporo”. [P_M2]

W większych firmach postrzeganie sygnalisty jako problemu może wynikać z czegoś innego. W wypowiedziach badanych nie jest to wyartykułowane wprost, wydaje się jednak, że sygnalista, podejmując działanie sygnalizacyjne, zawsze narusza jakąś normę lojalności – czy to wobec współpracowników, czy to wobec przełożonego. Potencjalnie może to oznaczać naruszenie normy lojalności wobec firmy przez zagrożenie zgłoszeniem nieprawidłowości poza jej obręb – do organów kontrolnych lub mediów. Osoba taka, nawet jeśli działa w interesie pracodawcy, przez część osób zarządzających może być postrzegana jako potencjalne zagrożenie i z tego powodu może być oceniana ambiwalentnie: z jednej strony, działa na korzyść firmy, z drugiej – ujawnia tendencję do poruszania problemów i może stanowić zagrożenie. **Rozwiązaniem tego potencjalnego problemu byłyby obowiązujące wszystkich pracowników wewnętrzne systemy sygnalizowania – w niektórych firmach (instytucjach) pojawia się refleksja, że systemy takie pomagają poradzić sobie z zewnętrznym zainteresowaniem wewnętrznymi firmowymi nieprawidłowościami, na przykład ze strony mediów.**

Opisanemu wyżej negatywnemu podejściu do sygnalisty towarzyszą niekiedy opinie, że osoba sygnalizująca często ma za małą wiedzę o całości przedsiębiorstwa, jego strategii, zgłaszane przez nią zjawiska jawią się jej więc jako nieprawidłowości (choć nimi nie są) właśnie przez zawężenie perspektywy, jaką przyjmuje

sygnalista, podczas gdy z punktu widzenia pracodawcy (osoby zarządzającej) nic złego się nie dzieje lub nawet dane działanie jest zgodne z wolą i ze strategią pracodawcy.

Pojawiły się także głosy, że część przedsiębiorców akceptuje pewien poziom nieprawidłowości i ponoszonych z ich tytułu strat, także finansowych, uznając, że więcej straci, poświęcając czas na ich tropienie, niż zyska przez ich likwidację. Z tego punktu widzenia sygnalista jest tylko kłopotliwym pracownikiem informującym o rzeczach nieistotnych z punktu widzenia szerszej strategii przedsiębiorcy. Potwierdza to istnienie wspomnianego w jednym z wywiadów prognozy istotności sygnalizowania, który zapewne jest umieszczany na różnym poziomie w poszczególnych przedsiębiorstwach.

Analizując zebrane dane warto wskazać narzucającą się ramę interpretacyjną różnic w podejściu do sygnalistów. Wydaje się bowiem, że sposób postrzegania sygnalisty i korzyści płynących z jego istnienia dla firmy przynajmniej częściowo jest pochodną wyznawanego i praktykowanego podejścia do zarządzania firmą i relacjami z pracownikami. Tam, gdzie dominuje kultura autorytarna, twarde podejście do zatrudnionych, negatywna wizja samych pracowników, których motywację można wzbudzić głównie bodźcami negatywnymi, sami zaś pracownicy w żadnym stopniu nie są traktowani partnersko, sygnalista będzie raczej postrzegany jako kłopot i osoba podejrzana. Z takim modelem firmy (trawestując pojęcie użyte przez profesora Janusza Hryniewicza – folwarczym modelem zarządzania¹) wiąże się także silne przekonanie o autonomii decyzyjnej przedsiębiorców, którzy jedynie sobie przypisują kompetencje wyznaczania, co jest dobre, a co złe dla firmy – w tym sensie sygnalista wkracza w te kompetencje i narusza prerogatywy przedsiębiorcy.

Sygnalista będzie z kolei postrzegany jako cenne źródło informacji oraz osoba przynosząca korzyść firmie i pracodawcy tam, gdzie model zarządzania jest otwarty, zbliża się do partycypacji, angażuje pracowników w sprawy firmy. Sygnalista będzie wówczas partnerem właściciela (menedżera). Warto jednak zaznaczyć, że ten otwarty model zarządzania niekoniecznie musi się wiązać z istnieniem lub

1 Por. Janusz Hryniewicz. *My wszyscy z folwarku* (wywiad: W. Matusiak), „Gazeta Wyborcza. Duży Format”, 2 lipca 2015 roku, s. 20–22.

akceptacją procedur sygnalizowania. Wprost przeciwnie – może przybierać formę „otwartych drzwi” prezesa dla pracowników, stając się jedynym lub głównym kanałem sygnalizowania. Częściej tego typu podejście jest widoczne w mniejszych i średnich firmach, w których właściciele (osoby zarządzające) nie widzą potrzeby wdrażania procedur, ale preferują bezpośredni, osobisty kontakt z pracownikami. W największych firmach procedury wydają się koniecznością, choć istnieją niekiedy niezależnie od otwartości lub zamknięcia stylu zarządzania, będąc realnym kanałem przepływu informacji lub jedynie bezużytecznym ornamentem.

„Kultury organizacyjne są czasami w dużym stopniu inspirowane strukturą właścicielską. I z tego, co ja obserwuję, funkcjonowanie tych organizacji, styl zarządzania jest dużo nowocześniejszy niż w firmach z rodowodem państwowym i w z związku z tym ta komunikacja jest łatwiejsza, zdecydowanie. [...] struktury o feudalnym sposobie zarządzania, gdzie jest określony kierunek komunikacji wyłącznie pionowej i jakiegokolwiek pominięcie przełożonego jest traktowane jako wyraz skrajnej nielojalności. [...] Są organizacje, w których jest to technicznie trudne do zrealizowania, bo nie ma możliwości kontaktu [z wyższym kierownictwem]. Są organizacje tak zhierarchizowane – to nie są nowoczesne firmy, mówiąc zupełnie szczerze – że nie ma w ogóle żadnego zwyczaju, żeby pracownik zajmujący miejsce w strukturze kilka szczebli niżej miał w ogóle możliwość skontaktowania się z kimś z kierownictwa, obchodząc bezpośredniego przełożonego. Ja mam doświadczenia z pracy w strukturach administracji publicznej i tam to mniej więcej tak to wygląda”. [P_OP1]

Do pewnego stopnia obserwację tę potwierdził inny respondent, wskazując jednak, że w pewnych specyficznych warunkach, ściślej w ogromnej publicznej spółce, w której pracują dziesiątki tysięcy pracowników i działa ponad czterysta związków zawodowych, ponadto wciąż unosi się „duch poprzedniej epoki”, warunkiem efektywności systemów sygnalizowania jest nie tyle kultura otwartości, ile determinacja zarządu (właśnie przez wzgląd na strukturę właścicielską). Opowiadając o tym, jak wygląda system ochrony sygnalistów w reprezentowanej przez niego firmie, respondent ten wspominał, że zarząd przyjął świadomie i z premedytacją niepartycypacyjny model tworzenia jego elementów, ponieważ zdawał sobie doskonale sprawę, że związki (które w tej spółce są bardzo liczne) będą taki projekt sabotować. Zarząd wziął więc na siebie odpowiedzialność za decyzję stworzenia systemu. Nakreślił jego projekt i dopiero kompletny dokument

poddał opiniowaniu (ale nie negocjacom czy konsultacjom). Spotkał się on z resztą, jak przewidywano, z oporem. Respondent tak opisywał powstanie podłoża systemu sygnalizowania – kodeksu etycznego:

„Moim zdaniem, kodeksy etyczne tak naprawdę naruszają monopol związków zawodowych w obszarze przekazywania informacji, chronienia pracowników. Związki uważały, że ponieważ nie mają wpływu na to, kto będzie wybrany rzecznikiem, bo nie ma wyborów powszechnych, to będzie organ, którym będzie dysponował pracodawca – i to będzie jeszcze jeden bastion władzy. [...] Ja jestem zdania, że to, w jaki sposób wybierać rzeczników etyki [osoby odpowiedzialne za sygnalistów], zależy od firmy. W firmie o tak wysokim poziomie uzwiązkowienia i dużych wpływach związków w momencie, kiedy zrobimy proces o charakterze demokratycznych wyborów, to działacze związkowi zostaną wybrani na rzeczników etyki i będzie to zdominowane przez związki. A chodziło o to, żeby mieć jakąś jeszcze niezależną instancję oprócz samych związków. Związki wypełniają te [zadania w] dużym obszarze, może nie sygnalizowania o nieprawidłowościach w sensie korupcji, nieprawidłowościach i tak dalej. Natomiast w sensie zarządzania, mobbingu, to tutaj związki mają stuprocentowy monopol. I w momencie, kiedy pojawiły się te struktury polityki antymobbingowej, to dla związków było to naruszenie ich monopolu”. [E_3]

Z tych samych powodów wybór rzeczników etyki również pozostał w rękach zarządu, nie zaś pracowników. Dodatkowo cytowany respondent przedstawił ciekawy argument za takim właśnie rozwiązaniem. Mianowanie rzeczników – jego zdaniem – bardziej sprzyja profesjonalizacji na tych stanowiskach, niż gdyby wybierano na nie osoby w wyborach w gronie pracowników. A właśnie profesjonalizm w sytuacjach, w których rozstrzyga się dylematy etyczne i praktyczne (próbując ocenić, w jakim stopniu ktoś jest sygnalistą, a w jakim stopniu nie jest sygnalistą) jest najbardziej pożądanym, co koresponduje z opiniami tego respondenta o własnych doświadczeniach w kontakcie z sygnalistami.

„W przypadku tego typu firmy, jak [...], zrobienie demokratycznych wyborów i wybieranie rzecznika [etyki] byłoby totalnie dysfunkcjonalne. W przypadku może innych firmy byłoby to ciekawe rozwiązanie. W przypadku [...] byłaby to jeszcze jedna funkcja przejęta przez związki zawodowe. To jest też pytanie o to, jaką rolę ma pełnić rzecznik. W tej chwili moje myślenie idzie bardziej w kierunku stworzenia takiego zawodu, dania rzecznikom profesjonalnych umiejętności, szkolenia i tak dalej [...]. Jeżeli idziemy w tym kierunku, że miałyby to być jakiś rodzaj zawodu. Jednocześnie miałyby ten element związany z tym,

że jest to jakiś tam zawód zaufania społecznego [...] no to tutaj raczej myślę, że kwestia wyborów demokratycznych jest bezsensowna. Ja się ku temu skłaniam. [...] Związki mogą prowadzić działalność podobną. Jeżeli będziemy mieli w organizacji danej firmy i rzecznika i związki, które będą szły w tym samym kierunku i będą chciały uzyskiwać te same cele, no to super. Będą się tylko wzmacniały nawzajem. [...] Problem generalnie jest taki, że formie, którą my mamy [w Polsce] w tej chwili – to nie. Nie jestem w stanie sobie wyobrazić, że związki, gdyby związki, zajęły się rzeczywistą ochroną praw pracowników, a nie polityką, to być może tak”. [E_3]

Innym czynnikiem mającym wpływ na postrzeganie sygnalistów jest rodzaj ponoszonych kosztów i uzyskiwanych zysków oraz horyzont czasowy, w jakim o swoich korzyściach myśli przedsiębiorca (osoba zarządzająca). Kwestia ta (poza jednym wywiadem) nie była wprost podnoszona przez badanych przedsiębiorców (osoby zarządzające), stanowi jednak, jak się wydaje, uprawnioną ramę interpretacyjną. Sprawy zgłaszane przez sygnalistów mogą bowiem generować koszty finansowe (na przykład usunięcia nieprawidłowości lub poniesienia ich konsekwencji), jednocześnie zaś przynosić zyski nie zawsze o charakterze bezpośrednio materialnym, czasem bowiem tylko w wymiarze reputacji. Koszty mogą pojawiać się w krótkiej perspektywie, ewentualne zyski – w dłuższej. Sygnalista może zatem zagrozić interesom właściciela, który na przykład chce w danym momencie sprzedać firmę, wejść na giełdę czy podpisać ważny kontrakt, a ujawnienie nieprawidłowości może pokrzyżować te plany. Może także zagrozić interesom menedżerów, dla których ujawnienie nieprawidłowości oznacza na przykład mniejszy zysk firmy (lub nawet stratę) w danym roku, a co za tym idzie – na przykład wyraźnie niższą premię w sytuacji, w której menedżer nie wiąże swojej długiej przyszłości z tą firmą, nie jest zatem zainteresowany podniesieniem jej wartości w perspektywie kilku lat, skupiając się jedynie na bieżącym zysku przesądzającym o jego bonusach. **Mamy zatem do czynienia z oderwaniem się interesu właścicielskiego od interesu kadry zarządzającej, co jest zjawiskiem narastającym w rozwiniętej gospodarce rynkowej.**

„Rozjeżdżają się drogi menedżerów i właścicieli [...] to jest jeden z największych problemów kapitalizmu [...] w Ameryce, jak spojrzeć na listę płac zarządów i listę wyników spółek – nijak się do siebie nie mają”. [P_D2]

„Biznes jest dużo bardziej zły z natury i niekoniecznie trzeba się przejmować, że ktoś tam [sygnalista] coś powie. Często jest tak, że to nie ma wpływu na nasz biznes. To znaczy, że koszt tego zaniechania jest mniejszy niż koszt [...] pokrycia tych strat. W większości przypadków tak jest. Ale potem pojawi się jakiś Deep Horizon czy Volkswagen się pojawi, jakaś afera się pojawi. No i nagle się okazuje, że ileś miliardów musi na to iść. Ale wtedy zarząd się zmienia, są już inne osoby i to ich już nie interesuje”. [E_4]

Z tego punktu widzenia bardzo istotne dla zarządzania ryzykiem jest to, czy sygnalista kieruje swoje działanie do wewnątrz firmy, czy też próbuje z nim wyjść także na zewnątrz przedsiębiorstwa. Obawa związana z ujawnieniem nieprawidłowości może być wśród przedsiębiorców (osób zarządzających) bardzo duża i to może wpływać na ich niechęć do objęcia sygnalistów daleko idącą ochroną – taki w pełni zabezpieczony sygnalista mógłby bowiem w skrajnym wypadku szantażować pracodawcę lub menedżerów.

„Jeżeli sygnaliści mieliby być w jakiś szczególny sposób chronieni, zachodzi ryzyko nadużywania takich szczególnych instytucji chroniących przez pracowników, którzy działają niekoniecznie w dobrej wierze i na rzecz organizacji, ale realizują jakieś własne interesy”. [P_OP1]

Innym problemem związanym z sygnalizowaniem, zwłaszcza kierowanym do organów zewnętrznych wobec firmy, jest stopień skomplikowania prawa w Polsce. **Zdaniem przedsiębiorców (osób zarządzających) prawo, na przykład podatkowe, jest tak zawikłane, często zmieniane, że nawet prowadząc firmę w dobrej wierze i w pełni uczciwie, łatwo jest popełnić błąd. Sygnalizowanie takich spraw do organów zewnętrznych, w ocenie pracodawców, jest działaniem na szkodę firmy.**

„Moment zahamowania mam jeden, to są podatki. System podatkowy w Polsce jest tak skonstruowany, że nie wyobrażam sobie, żeby istniał w Polsce w dużej skali przedsiębiorca, który nie miałby żadnego fuck-upu podatkowego. Bo się nie da. Nie dlatego, że ktoś jest strasznie nieuczciwy, ale bo są takie przepisy”. [P_D2]

Powyższa opinia może być oczywiście łatwo zanegowana stwierdzeniem, że to problem pracodawcy, który powinien zatrudnić odpowiednią liczbę fachowców, którzy zapewnią, aby nie wystąpiły jakiegokolwiek nieprawidłowości. Pomijając kwestię, że przy zmienności interpretacji wydawanych przez organy podatko-

we takie działanie może okazać się nieskuteczne, warto wskazać, że analogiczny problem przywołują także niektóre instytucje publiczne. Jeden z rozmówców zastanawia się bowiem, jak ocenić pracownika zgłaszającego na przykład nieprawidłowości związane z bezpieczeństwem i higieną pracy w następującej sytuacji: instytucja użyteczności publicznej działa w miejscu, które częściowo jest objęte ochroną konserwatora zabytków, wymaga remontu i dostosowania do zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Instytucja ta sukcesywnie dokonuje remontu (w miarę uzgodnień z konserwatorem i dostępnych pieniędzy pochodzących z budżetów publicznych), ale dla zachowania ciągłości działania jest zmuszona funkcjonować także w części budynku nie w pełni spełniającego wszystkie wymagania bezpieczeństwa i higieny pracy. Czy zatem pracownik sygnalizujący znany wszystkim niewłaściwy stan działa w interesie publicznym? I czy działa dla dobra instytucji?

„Wymagam trzeźwej oceny [...] ważne jest, aby sygnalista, oczywiście jeżeli ma dobre intencje, czuł organizację, orientował się, w jakiej sytuacji jest organizacja [...] toczą się procesy inwestycyjne i jest niedostosowanie infrastruktury w pewnych obszarach, wszyscy to wiedzą. Więc twarde wymaganie od pracodawcy dostosowania nagłego jest irracjonalne, bo nikt z dnia na dzień nie jest w stanie temu sprostać. Jeżeli jest jakiś plan działania [...] można sobie dookreślać pewne rzeczy. I takich informacji oczekuję [...] żeby przynosili informacje [o tym,] co nie funkcjonuje w organizacji”. [P_Ś1]

Powyższe przykłady pokazują dylematy związane z zarządzaniem ryzykiem, jakim dla przedsiębiorców (osób zarządzających) są nie tylko nieprawidłowości zgłaszane przez sygnalistów, ale także sami sygnaliści. Zapewne to jedna z przyczyn, dla których przedsiębiorcy są sceptyczni wobec uchwalania ustawy chroniącej sygnalistów (o czym będzie jeszcze mowa).

Funkcjonowanie wewnętrznych systemów sygnalizowania i rozwiązania modelowe

Mniej więcej w połowie badanych firm (instytucji) występują jakieś elementy systemów sygnalizowania nieprawidłowości. W niektórych wypadkach system taki jest rozbudowany i obejmuje zarówno dokumenty (różnego typu kodeksy etyczne, zasady postępowania, procedury antykorupcyjne lub antydyskryminacyjne, podręczniki dla pracowników), jak i rozwiązania ułatwiające pracownikom

sygnalizowanie – anonimowo (specjalna infolinia – w jednym wypadku zarządzana przez firmę zewnętrzną, procedura anonimowego zgłaszania do wyznaczonej osoby) i jawnie, do specjalnie wyznaczonych osób (na przykład rzeczników etyki, pełnomocników równego traktowania). Ogólnie można powiedzieć, że im większa firma, tym systemy te są bardziej rozbudowane, sformalizowane i ujęte w procedury.

Jedynie w najmniejszych firmach i w niektórych instytucjach publicznych nie ma żadnych rozwiązań tego typu. Wynika to z niskiego stanu zatrudnienia i płaskiej struktury – właściciel zna wszystkich pracowników osobiście, jest z nimi po imieniu, trudno więc takiej osobie wyobrazić sobie jakąkolwiek procedurę zgłaszania problemów poza otwartą komunikacją. W innych wypadkach sprawy takie są rozwiązywane na bieżąco – nie ma procedur, wszystko zależy zaś od kalibru problemu i relacji między przełożonym a pracownikami.

Pracodawcy (menedżerowie) z mniejszych firm z reguły nie znają żadnych systemów zgłaszania nieprawidłowości, nawet tych najprostszych. Podkreślają zatem konieczność takiego zarządzania zespołem pracowników, aby nie bali się oni przychodzić do szefa porozmawiać o problemach. Jest więc praktykowany nieformalny charakter zgłaszania nieprawidłowości, oparty na stylu zarządzania. Jedyna metoda, która była wymieniana przez wszystkich średnich przedsiębiorców (u części była stosowana sporadycznie, u części – regularnie) i niektórych mniejszych, to anonimowa ankieta o warunkach pracy wypełniana przez pracowników. Metoda ta pozwala przynajmniej częściowo poznać istniejące problemy i nastroje pracowników.

„Procedur na pewno nie mam w pracy, narzędzi, poza rozmową bezpośrednią ze mną, to nie mam, natomiast są stosowane jakieś ankiety wrzucane do pudełka, nie tutaj, ale się spotkałam. My takich nie stosowaliśmy, znaczy kiedyś, kiedyś, ja pracowałam już tutaj, ale mnie to nie objęło, badania ankietowe na temat poprzedniego szefa. Były skargi, były uwagi z zewnątrz – i to z urzędu było”. [P_M2]

Procedury znane przedsiębiorcom (osobom zarządzającym) można podzielić na kilka grup (typów) rozwiązań.

Pierwszym wymiarem jest oparcie się na rozwiązaniach technologicznych lub organizacyjnych *versus* na kontakcie osobistym. Do rozwiązań technologicz-

nych zalicza się różnego typu skrzynki mailowe czy specjalne numery telefonów pozwalające zgłosić nieprawidłowości, z kolei kontakt osobisty następuje głównie za pośrednictwem osób wyznaczonych (lub wybranych przez załogę) do kontaktu z sygnalistami (rzecznicy etyki, ale także rzecznik dyscypliny czy pełnomocnik do spraw ochrony praw człowieka).

Drugim wymiarem różnicującym procedury, bardzo ważnym, jest to, czy działają one na zasadzie ochrony tożsamości sygnalisty, czy też pozwalają (lub nawet wymuszają) na sygnalizowanie otwarte, pod własnym imieniem i nazwiskiem. W tym ujęciu warto zwrócić uwagę, że badani często mówili o rozwiązaniach pozwalających sygnaliście na zachowanie anonimowości (większość ekspertów o tym wspominała), podczas gdy prawie wszystkie podawane przykłady nie zapewniały pełnej anonimowości – z reguły sygnalista komuś jednak musi się ujawnić. Jedyne rozwiązania, które rzeczywiście, jak się wydaje, gwarantują anonimowość (pod warunkiem, że są odpowiednio przeprowadzone od strony organizacyjnej i technicznej), to anonimowa skrzynka mailowa niepozwalająca na ustalenie IP komputera sygnalisty oraz ankiety. Tylko jednak pierwsza metoda pozwala na zainicjowanie sygnalizowania przez samego pracownika (to sygnalista decyduje, czy i kiedy na taką skrzynkę mailową wysła sygnał), anonimowe ankiety są bowiem organizowane przez pracodawcę i to on określa moment, w którym prosi pracowników o wyrażenie opinii. Prawie wszystkie inne metody zakładają istnienie zaufanej osoby lub instytucji, która odbiera sygnał od konkretnego sygnalisty, sygnalista ujawnia swoją tożsamość temu pośrednikowi, który w dalszej procedurze zapewnia anonimowość sygnaliście. Tak działa wiele różnego typu telefonów bezpieczeństwa lub etyki (niekiedy możliwe jest przyjęcie zgłoszenia anonimowo), tak również funkcjonują rzecznicy etyki i inni wyznaczeni pracownicy. Odgrywają oni rolę swoistej służby bezpieczeństwa, ale poznają dane sygnalisty – ich działanie opiera się zatem na poczuciu zaufania.

Trzecim wymiarem jest stopień skomplikowania procedury i jej jednostopniowość lub wieloetapowość. W dużych firmach, w których nie ma wyznaczonych rzeczników etyki, z reguły przyjmuje się zasadę hierarchiczności. Pracownik najpierw ma zgłosić sprawę swojemu bezpośredniemu przełożonemu. Dopiero gdy sprawa dotyczy właśnie tego przełożonego lub gdy pracownik nie ma do nie-

go zaufania, zgłaszający kieruje się do przełożonego wyższego szczebla – w niektórych firmach z kapitałem zagranicznym procedura taka obejmuje również kontakt (w tym telefoniczny z obsługą w języku polskim) z centralą zagraniczną, co pozwala zgłosić sygnał całkowicie poza lokalnymi strukturami przedsiębiorstwa w Polsce. Tam, gdzie funkcjonuje specjalnie wyznaczona osoba, sygnalista kieruje się właśnie do niej. W małych i średnich firmach zwykle nie ma ani wyznaczonej osoby, ani specjalnych procedur zapewniających ochronę tożsamości. Oznacza to, że sygnalista, decydując się na podjęcie działania, musi osobiście udać się do swojego przełożonego (ewentualnie do podmiotów zewnętrznych – policji, organów założycielskich) i liczyć na jego odpowiednie podejście. W małych i średnich firmach z płaską strukturą organizacyjną wszelkie procedury (jeśli w ogóle są) siłą rzeczy muszą mieć charakter jednostopniowy, a sygnały są kierowane bezpośrednio do szefa lub właściciela, ewentualnie od razu na zewnątrz organizacji (jeśli sprawa dotyczy na przykład głównego przełożonego).

Jednym z najbardziej chyba rozbudowanych systemów, z jakimi zetknęliśmy się w ramach omawianych badań, był powstały w dużej spółce publicznej, którą tworzy wiele podmiotów podległych, system całościowego zarządzania etycznego. System, o którym mowa, składa się z kilku elementów: kodeksu etyki pracownika, standardów dla otoczenia spółki, na przykład dla podwykonawców czy odrębnych ciał zajmujących się na przykład zarządzaniem nieruchomościami, których spółka ma bardzo dużo, systemu szkoleń, specyficznych procedur (polityk), między innymi zgłaszania naruszeń (właściwa procedura sygnalizowania, obejmująca także całe instrumentarium, jak specjalna linia telefoniczna, skrzynka mailowa i ścieżka zgłaszania nieprawidłowości przez kancelarię adwokacką, co jest najsilniejszą gwarancją zachowania anonimowości), przyjmowania i dawania korzyści, zachowania w sytuacji konfliktu interesów, antymobbingowa i ochrony sygnalistów. Nad całym systemem czuwa specjalny zespół rzeczowników etyki, którego członkowie są mianowani przez zarząd spółki (kompetencją zespołu jest również ocena zgłaszanych spraw, czym zajmuje się specjalne wewnętrzne ciało – komisja etyki). Jak już jednak wspomniano, tego rodzaju rozwiązania mogą funkcjonować wyłącznie w dużych podmiotach.

Ocena postaw związków zawodowych wobec sygnalistów

Badani z małych i niektórych średnich przedsiębiorstw czy instytucji nie mają doświadczenia ze związkami zawodowymi – w ich firmach albo nie ma ich w ogóle, albo do związków należą pojedyncze osoby i nie funkcjonują komisje zakładowe. Z kolei większość przedsiębiorców (osób zarządzających) z firm dużych i średnich ma co najmniej sceptyczne nastawienie wobec związków zawodowych i ich roli nie tylko w obszarze sygnalizowania, ale także w ogóle funkcjonowania przedsiębiorstwa. Niektórzy badani wprost określają się jako przeciwnicy związków zawodowych i postrzegają je jako organizacje szkodzące firmom, niekiedy również samym pracownikom.

W tym wymiarze nie dziwi dość szeroka akceptacja przekonania, że sygnaliści mogą być postrzegani lub nawet są postrzegani przez związki zawodowe jako konkurencja, związek zawodowy stara się bowiem utrzymać monopol na reprezentowanie załogi i zgłaszanie postulatów do właściciela. Jak stwierdzono w jednym z wywiadów, taka pozycja pozwala także na traktowanie sygnałów jak karty przetargowej w negocjacjach z zarządem, tym bardziej więc związkom może zależeć na swoistym scentralizowaniu sygnalizowania i przejęciu tej roli. Sygnalista samodzielnie i poza związkiem zgłaszający nieprawidłowości, w tym takie, które dotyczą na przykład stylu zarządzania czy niewłaściwego podejścia do pracowników, w pewnym sensie podważa sens istnienia związku. Inną optykę prezentują niektórzy eksperci, wskazując, że interesy sygnalistów i związków są zbieżne, a związek zawodowy jest w stanie ochronić sygnalistę.

„Związki, im się to nie podoba, bo one są od tego typu działań. My im zabieramy część roboty [...] oni później się skarżą zwierzchnikom, a mają strukturę hierarchiczną, że są spotkania cykliczne z prezesem, oni by już chcieli powiedzieć jakie niesprawiedliwości społeczne i tak dalej, a tu się okazuje, że do czego się chcą przywalić, to sprawa jest albo w toku, albo załatwiona, nieaktualne”. [P_D4]

Przedsiębiorcy (osoby zarządzające) zgadzają się także z opinią, że sygnaliści mogą być zagrożeniem dla samych związków zawodowych, zgłaszając nieprawidłowości występujące właśnie w samych związkach i ich działalności.

Część przedsiębiorców (osób zarządzających) nie widzi zatem żadnej roli związków w procesie sygnalizowania, uznając nawet, że nie ma potrzeby konsultowania z nimi elementów systemu zgłaszania nieprawidłowości czy wprowadzanych rozwiązań. Badani ci uznają systemy sygnalizowania za element zarządzania firmą pozostający w wyłącznej kompetencji właściciela (menedżerów), który nie powinien być konsultowany ze związkami zawodowymi.

W podobnym tonie wypowiadał się respondent reprezentujący dużą spółkę publiczną, w której istnieje wiele związków zawodowych. Miał on jednak więcej optymizmu, widząc, jak zmieniają się postawy związkowców wraz z zaznajamianiem się z nowym narzędziem zarządzania. Warto przypomnieć, że w tej spółce przeprowadzono kodeks etyki i inne dokumenty, podobnie jak kandydatury rzeczników etyki – osób odpowiedzialnych za bezpośrednie kontakty z sygnalistami. Zdaniem rozmówcy, zmiana postaw respondentów wynikała przede wszystkim z tego, że związkowcy zobaczyli, że rzecznicy, czyli „osoby frontowe”, są rzeczywiście zaangażowane w sprawy sygnalistów i mają realny wpływ na tok rozpatrywania spraw pracowników, którzy się do nich zgłaszali.

„Związki były włączone nie na etapie tworzenia dokumentów, tworzenia kodeksu [etycznego]. Kodeks tworzyły osoby, które należały do związków, ale związki oprotestowały tworzenie kodeksu. Potem ta wersja kodeksu, gotowa, została skonsultowana ze związkami. Mniejsze związki przyjęły kodeks, większe oprotestowały go. Ale już na przykład kolejny etap, czyli procedura antymobbingowa, która została wysłana związkom do konsultacji – jeden z głównych związków przyjął to przez akklamację, a drugi nie zaopiniował. Także mamy taki proces uczenia się i tak naprawdę budowania relacji w czasie. [...] w „miarę jedzenia”, w miarę tego procesu, związki miały coraz bardziej pozytywne nastawienie. [...] Miałem kilka spotkań ze związkami [na temat sygnalistów] z inicjatywy związków. Kilka związków, trzy czy cztery, zorganizowało tego typu spotkania i tam mi zadawano szereg pytań. Generalnie poziom związków jest dziś taki – tolerancja. No, kiedyś to było jawne dystansowanie się. To się zmienia... W momencie, kiedy to trwa, pokazują się jakieś efekty tego, nie ma jakichś totalnych wpadek... To zależy, kto tak naprawdę jest rzecznikiem, jaka jest osoba [zajmująca się sygnalistami]. Dlatego ja podkreślam potrzebę profesjonalizacji. Takiego procesu doboru, żeby to była osoba, która jest dobrana właściwie do tej konkretnej roli. [...] Pozycja rzecznika jest tak naprawdę zależna od tego, na ile zarządy przywiążą wagę do tego typu zarządzania, i ja mam przykłady, gdzie

rzecznik został mianowany przez zarząd i odgrywał ważną rolę. [...] profesjonalizacja jest ważna, bo od tego zależy na ile taki rzecznik ma wpływ i może prowadzić dochodzenia także wobec członków zarządu, kadry kierowniczej, jakie ma funkcje sprawcze”. [E_3]

Systemy sygnalizowania w praktyce – przykład firmy X

W ramach opisywanego projektu przeprowadzono wywiady w tej samej firmie z przedstawicielem pracodawcy ze szczebla dyrekcji polskiego oddziału i z przedstawicielem (ze szczebla lokalnego) związku zawodowego działającego w tym samym przedsiębiorstwie. Obaj rozmówcy nie wiedzieli o sobie. Taka konfiguracja wywiadów nie była planowana, wynikła w pewnym sensie samoistnie. Badacze przeprowadzający wywiady niezależnie od siebie zrealizowali je z przedstawicielami dyrekcji i związku zawodowego. Zestawienie obu opinii na ten sam temat wydaje się jednak interesujące ze względu na bardzo duże rozbieżności w postrzeganiu tej samej problematyki. Nie mamy ambicji określać poniższych danych mianem studium przypadku, jest to raczej ilustracja pewnego problemu, który, jak się wydaje, może mieć szerszy zasięg.

Firma X jest firmą z kapitałem zagranicznym. Polski oddział funkcjonuje na rynku od wielu lat i obejmuje swoim działaniem teren całego kraju, prowadząc oddziały w wielu miejscowościach. W firmie obowiązuje rozwinięty system sygnalizowania i zachowań etycznych, wzorowany na rozwiązaniach kraju, z którego pochodzi kapitał właścicielski. System ten jest spisany, ujęty w procedury i poradniki etycznego postępowania, informacje o nim są zaś dostępne w każdej lokalizacji. System ten obejmuje:

- kodeks etyki, określający reguły postępowania, w którym na jednym z pierwszych miejsc jest obecne sygnalizowanie, są także dostępne przykłady zdarzeń (zachowań) kwalifikujących się do sygnalizowania,
- reguły sygnalizowania obejmują zgłoszenie nieprawidłowości w pierwszej kolejności do bezpośredniego przełożonego, jeśli jednak z różnych powodów sygnalista nie chce tego zrobić (zgłoszenie dotyczy właśnie tego przełożonego lub sygnalista nie ma do niego zaufania), następnym adre-

sem jest osoba z centrali firmy w Polsce, ewentualnie szef działu bezpieczeństwa (jeśli sprawa dotyczy nadużyć materialnych), występuje także możliwość zgłoszenia sprawy bezpośrednio do centrali firmy w kraju pochodzenia kapitału właścicielskiego,

- bezpieczną infolinię, z której sygnalista może skorzystać, gdy nie chce bezpośrednio zgłaszać nieprawidłowości.

Zgodnie ze słowami przedstawiciela pracodawcy, system działa w taki sposób, że po odebraniu zgłoszenia jest powoływana komisja, która sprawdza sprawę z udziałem obu stron – sygnalisty i osoby (osób), której dotyczy zgłoszenie. Spraw takich jest kilkanaście rocznie. Według przedstawiciela pracodawcy, nie zdarzyło się jeszcze, aby zwolniono z pracy sygnalistę, były jednak przesunięcia na stanowiskach pracy menedżerów, których dotyczyło zgłoszenie, lub ich zwolnienia. Dochodziło również do odejścia z pracy sygnalisty, ale nie był to wynik działań pracodawcy. Zdaniem pracodawcy, system jest szeroko propagowany, informacje o nim są dostępne dla wszystkich pracowników – wszyscy o tym systemie wiedzą i potrafią z niego skorzystać.

Z kolei przedstawiciel związku zawodowego umieszczał kwestię sygnalizowania w szerszym wymiarze łamania praw pracowniczych, co – zdaniem rozmówcy – jest nagminne w firmie X i tolerowane przez władze firmy. Z punktu widzenia przedstawiciela związku, istniejące rozwiązania dotyczące sygnalizowania mają charakter pozornych rozwiązań korporacyjnych – nikt ich nie traktuje poważnie. Badany ten postawił zarzut, że władze firmy X w Polsce nie są zainteresowane sygnałami o nieprawidłowościach i nie przejawiają gotowości do ich eliminowania. Według przedstawiciela związku, pracownicy nie sygnalizują nieprawidłowości, bojąc się odwetu ze strony pracodawcy i utraty pracy. Pracownicy, zdaniem rozmówcy, nie wierzą w anonimowość bezpiecznej infolinii, nie mają także przekonania, że takie sygnalizowanie cokolwiek może zmienić.

Mamy zatem do czynienia z dwiema perspektywami z tej samej firmy, które diametralnie się różnią. Nie jest naszym zadaniem osądzenie, jak jest naprawdę w firmie X, warto jednak wskazać możliwe przyczyny tak dużego rozdźwięku opinii.

W jednej kwestii obaj rozmówcy byli zgodni (mimo że, jak wspomniano wcześniej, nie wiedzieli o udziale drugiej osoby w tym samym badaniu) – w firmie X nie ma dobrego dialogu między zarządem i związkami zawodowymi, obie strony traktują się nawzajem co najmniej z dużym dystansem i jest to raczej sytuacja sporu, nie zaś rozmowy szukającej punktów styecznych. To powoduje, że respondenci traktowali badaczy realizujących wywiady częściowo instrumentalnie – obu stronom zależało na przedstawieniu swojej wizji firmy i pokazaniu możliwie najbardziej korzystnie swoich środowisk (zarządu lub związku zawodowego), obaj badani byli bardzo konsekwentni w pokazywaniu nieprawidłowości drugiej strony, obaj również ostrożnie wypowiadali się o kwestiach dotyczących swoich organizacji i próbowali przekazać przy okazji wywiadu własne opinie nie do końca związane z tematyką badania (z jednej strony, kwestie rozwiązań prawnych tworzonych przez władze państwowe, mających wpływ na funkcjonowania przedsiębiorstwa, z drugiej strony – warunki pracy i naruszanie praw pracowniczych). Rozmowa o sygnalizowaniu dla obu stron mogła być zatem okazją do swoistego lobbowania na rzecz interesujących ich kwestii.

Skupiając się na samym sygnalizowaniu i istniejącym systemie w firmie X, można powiedzieć, że jednym z powodów odmiennej oceny tego systemu może być rzeczywiste rozumienie tego, czemu sygnalizowanie ma służyć i czym w istocie jest to zjawisko. Naszym zdaniem, dla przedstawiciela pracodawcy system sygnalizowania ma służyć przede wszystkim wykrywaniu nieprawidłowości gospodarczych (różnego typu naruszeń o charakterze przestępczym – kradzieże, oszustwa, korupcja) i w obrębie relacji pracowniczych, w tym mobbingu, choć ta sfera, w rozumieniu przedstawiciela pracodawcy, bardziej dotyczy pracowników centrali w Polsce, mniej zaś lokalnych oddziałów. Z kolei w perspektywie przedstawiciela związku zawodowego treścią sygnalizowania miałyby być sygnały dotyczące niewłaściwej organizacji pracy, bezpieczeństwa pracowników (w tym przekraczania norm bezpieczeństwa i higieny pracy, na przykład dotyczących dźwiganych ciężarów), naruszania ich praw oraz stylu zarządzania na poziomie lokalnych oddziałów, który – w opinii związkowca – jest nastawiony na konflikt między szefem a pracownikami i wprost zachęca do mobbingu.

Może się zatem okazać, że obie strony mają rację. Przedstawiciel pracodawcy jest zadowolony z działającego systemu sygnalizowania, ponieważ pozwala on wykryć nieprawidłowości o charakterze gospodarczym. Kwestie mobbingu, które są przedmiotem sygnalizowania, zdarzają się w obrębie centrali, a inne sprawy nie trafiają do systemu i pracodawca ich nie dostrzega. Przedstawiciel związku jest niezadowolony z systemu sygnalizowania i traktuje go jako rozwiązanie pozorne, ponieważ system nie przyjmuje (w sensie kultury organizacyjnej, nieformalnych działań menedżerów różnego szczebla) informacji o złych warunkach pracy, naruszaniu norm bezpieczeństwa i higieny pracy oraz praw pracowniczych, mobbingu na najniższym szczeblu hierarchii firmy. Problemem zatem nie jest sam system, ale brak komunikacji w firmie i inna wizja tego, czemu taki system miałby służyć.

Stosunek pracodawców do ochrony sygnalistów w Polsce

Rozważając problem ochrony sygnalistów w Polsce, pytaliśmy badanych o ich ogólną ocenę w tym zakresie i ogólny kierunek akceptowanych rozwiązań. Nie testowaliśmy żadnych konkretnych rozwiązań takiej ochrony – przykładów procedur lub zapisów ustawowych. Prezentowana akceptacja lub dezaprobatą dotyczy zatem raczej samej idei pewnych rozwiązań (na przykład osobnej ustawy), nie zaś konkretnych projektów.

Zdecydowana większość przedsiębiorców (osób zarządzających) zgadza się co do zasady, że sygnaliści powinni mieć zagwarantowane poczucie bezpieczeństwa przy zgłaszaniu nieprawidłowości. Badani wyrażają jednak bardzo duże wątpliwości w kwestii form tych gwarancji. Najpowszechniejszą postawą jest brak jasnego zdania dotyczącego zakresu i form chronienia sygnalistów – relatywnie mało jest osób mających jasną opinię w tej sprawie (za lub przeciw).

Jeden respondent, wypowiadając się w podobnym tonie o potrzebie regulacji, zwrócił jednocześnie uwagę, że nie można się łudzić, że sama ustawa załatwi wszystkie problemy, jakie napotyka sygnaliści czy podmioty (firmy) tworzące systemy ich ochrony. Podał przy tym przykład Australii, gdzie ustawodawstwo

chroniące sygnalistów istnieje już od pewnego czasu, ale nie jest uznawane za szczególnie udane, osoby zgłaszające ogromne nadużycia wciąż zaś muszą się liczyć z poważnymi retorsjami.

„Uważam, że [ustawa] jest potrzebna. Aczkolwiek kraje, które są najbardziej zaawansowane w tym obszarze, nadal mają te przepisy tak naprawdę nieskuteczne. Przykład australijski. Sygnalista, który zrobił przeciek raportu na temat tego, co się dzieje na lotnisku w Sydney [chodzi o Allana Kessinga, który przekazał do mediów własne raporty na temat niedociągnięć w systemach bezpieczeństwa lotniska, zdesperowany tym, że kilka lat po ich przygotowaniu władze nie zrobiły zupełnie nic, żeby poprawić sytuację], i w efekcie oczywiście zmiany nastąpiły, włożono tam dużo pieniędzy, uszczelniono cały ten system, został skazany w procesie kryminalnym, dostał karę w zawieszeniu. On liczył na to, bo jak doszedł [do władzy] rząd pracy [labourzystowski], że mu to zamażą. No i wyrok Sądu Najwyższego Australii potwierdził to, że nie ma szans. Nie ma zatarcia. To jest tak jak w Stanach, że już jak zostaniesz skazany, to do końca życia masz w swoich papierach, że jesteś skazany. Został skazany za nielegalne przekazanie informacji należących do pracodawcy do mediów. Co jednak nie przeczy mojej tezie, że taka ustawa, jakieś rozwiązania prawne, które w sposób bardziej kompleksowy będą chronić sygnalistów, są pożądane, bo to będzie zachęcało ludzi do tego, żeby traktowali to poważnie”. [E_3]

Pojawiały się pojedyncze pomysły rozwiązań, na przykład zagwarantowanie zatrudnienia na okres sygnalizowania, ale z jednoczesnym poniesieniem konsekwencji, jeśli po wyjaśnieniu sprawy okazałoby się, że sygnalista działał w złej wierze. **Najważniejsze dylematy dotyczą kilku kwestii: anonimowości sygnalisty, zakresu gwarancji bezpieczeństwa, potrzeby uchwalenia specjalnej ustawy regulującej kwestię sygnalizowania w Polsce.**

Anonimowość sygnalisty, z jednej strony, jest pożądana jako forma zapewnienia bezpieczeństwa takiej osobie i ochrony przed ostracyzmem współpracowników lub działaniami odwetowymi bezpośredniego przełożonego. Z drugiej strony, anonimowość kojarzy się niektórym przedsiębiorcom (osobom zarządzającym) z samowolą internetową (popularnym hejtem), brakiem odpowiedzialności za stawiane zarzuty i formułą ułatwiającą podnoszenie błahych lub nie do końca sprawdzonych zarzutów.

Wielu badanych ma wątpliwości co do zakresu ochrony zapewnianej sygnalistom – przedsiębiorcy (osoby zarządzające) obawiają się wykorzystywania takiej ochro-

ny przez pracowników słabych, zagrożonych zwolnieniem z pracy. Wskazują, że może zadziałać tutaj podobny mechanizm, jak w wypadku działaczy związkowych lub społecznych inspektorów pracy – w ocenie przedsiębiorców (osób zarządzających), przynajmniej część pracowników pełni te funkcje z powodu ochrony własnego zatrudnienia, nie zaś chęci reprezentowania pracowników.

Duża grupa przedsiębiorców (osób zarządzających) jest sceptycznie lub nawet wrogo nastawiona do pomysłu osobnej ustawy dotyczącej sygnalizowania. Podnoszą oni wiele argumentów podających w wątpliwość sens takiej ustawy. Wskazują na przykład trudność zapisania wielu niestandardowych sytuacji, zbyt sformalizowanie, które wymusi taka ustawa, nałożenie licznych biurokratycznych obowiązków na firmy i instytucje. **Ta ostatnia obawa jest szczególnie silna w średnich i małych przedsiębiorstwach – badani z tych firm podkreślają, że nie mogą być na nich nałożone obowiązki, procedury i wymogi takie same, jak na firmy największe, ponieważ im po prostu nie podołają albo staną się one martwe przez oczywiste niedostosowanie do realiów mniejszych firm. Warto podkreślić, że kluczowym czynnikiem jest tutaj wielkość miejsca pracy, nie zaś jego forma – podobna obawa jest wyrażana przez firmy prywatne i instytucje publiczne. Największe obawy mają jednak przedsiębiorcy (osoby zarządzające) z największych przedsiębiorstw (instytucji). Badani z mniejszych firm dostrzegają bowiem sens wprowadzenia takiej ustawy w jej walorze edukacyjnym. W ich opinii, powstanie ustawy wyznaczyłoby bowiem standardy zachowania i zdefiniowało sygnalizowanie jako zachowanie pożądane. Ustawa pomogłaby zatem w dłuższej perspektywie zdjąć z tego zjawiska odium donosicielstwa.**

„Nie umiałabym nawet określić, powiedzieć, co ona, ta ustawa, miałaby gwarantować. Pewnie tak, tylko co ona miałaby dać? Zakaz mówienia o tej osobie? Albo kto o tym powiedział? Ale kto miałby to egzekwować, jeśliby doszło do tego, że ktoś by powiedział, że był tu u mnie Kowalski i powiedział, że wy sobie przedłużacie o pół godziny przerwę śniadaniową. Jak Kowalskiego ochronić? Ustawą? Nie umiałabym sobie do końca chyba wyobrazić, jak i w jakich sytuacjach. Na pewno w sytuacji przestępstwa, ale to i inne organy do tego są. To inne rzeczy. Tu chodzi bardziej o takie jakieś nieprawidłowości, na przykład natury etycznej. [...] Myślę, że inaczej, bo w takiej małej firmie, czy małej organizacji, to ta ogromna procedura często zraża, przeraża, wprowadza niepotrzebne

zupełnie jakieś prace, a często nie ma [...] komu tego [robić] – i to chyba za bardzo może też zniechęcać do stosowania. [...] Ale coś powinno być [...]. Jakaś prostsza, uproszczona wersja”. [P_M2]

„To jest ta funkcja sygnalizacyjna ustawodawstwa. Że jeżeli mamy odrębny przepis i odrębną ustawę, to ułatwia dyskusję wokół tematu, to nie ginie w gąszczu innych przepisów, przy okazji jakiejś innej megalowelizacji. Myślę zresztą, że to jest trochę taka rola ustaw dedykowanych, żeby one w pewnych sprawach były odrębne, bo one wtedy tworzą jakościowy nowy skok”. [E_2]

„Może był kłopot z opanowaniem nieprawidłowości w różnych sferach życia społecznego i wprowadzając taką ustawę, powiedziano społeczeństwu: »Bo to tak wynika [...] to jest OK, takie zachowanie jest w porządku, powinniśmy się tak zachowywać, nawet jest stosowne prawo, które będzie was chronić«”. [P_M3]

Podsumowując ten wątek, można powiedzieć, że większość przedsiębiorców (osób zarządzających), ale nie ekspertów, odrzucała ideę ustawy chroniącej sygnalistów, część wyrażała ostrożną akceptację obwarowaną wieloma warunkami, tylko nieliczni zaś uznawali ten pomysł za dobry bez żadnych zastrzeżeń.

Badani w większości nie słyszeli o rozwiązaniach prawnych z innych państw, nie potrafili zatem odnieść się do przykładów podobnych rozwiązań.

Wątek edukacyjny ewentualnej ustawy wydaje się wart osobnego podkreślenia. Opisany wcześniej wymiar społeczny (brak akceptacji dla donoszenia, przyzwolenie na nieetyczne zachowania w pracy) wymaga bowiem podjęcia działań normotwórczych. Mogłaby się do tego przyczynić ustawa, ale nawet wprowadzenie procedur w poszczególnych firmach (instytucjach) miałyby podobny skutek. Jedna badana mówiła nawet o rodzaju umowy wewnątrz przedsiębiorstwa – umawiamy się, że sygnalizowanie jest elementem pożądanym, dozwolonym, zapisujemy to w regulaminie lub kodeksie etycznym i wówczas możemy liczyć na akceptację dla sygnalistów. Korespondują z tym wypowiedzi innych respondentów, podkreślające znaczenie elastyczności w podejściu do problematyki sygnalistów, przekonanie, że problemem nie są przepisy prawa (lub ich brak), ale stosowanie prawa. Jeden rozmówca wskazywał, że istnieje wiele przepisów w różnych kodeksach, które mogłyby mieć zastosowanie w sygnalizowaniu, ale nikt ich nie traktuje w ten sposób. Co więcej, na wprowadzenie osobnej ustawy nie są gotowe również instytucje

państwowe (jak Państwowa Inspekcja Pracy, sądy pracy), które – w ocenie jednego badanego – nie byłyby w stanie odpowiednio stosować nowej ustawy. **Wydaje się zatem, że przedsiębiorcy (osoby zarządzające) przystąpiłyby na rozwiązania samoregulacji w swoich środowiskach, ale już nie na osobną ustawę. Powstanie ustawy przysłużyłoby się zapewne zmianie społecznej i mentalnej, istnieje jednak obawa, że nałoży ona zbyt dużo mitręgi biurokratycznej, skutek edukacyjny można zaś osiągnąć innymi środkami.**

„Dla mnie nie ma problemu, żeby ten sygnalista u mnie w firmie był chroniony, i te mechanizmy będą dostosowane do sytuacji, które zaistnieją, będą miały rozwiązania, które mi w tym pomogą, to bardzo chętnie. [...] Koalicja rzeczników etyki² – dajemy gotowca firmie, następnym etapem będzie, jak chronić sygnalistę. [...] Katalog dobrych praktyk, a nie ustawa. Z mojego doświadczenia każda ustawa sprawę komplikuje niż upraszcza w naszym systemie prawnym. [...] Raczej edukujmy społeczeństwo”. [P_D4]

„Żeby takie coś dobrze funkcjonowało, musi być pewnego rodzaju kultura obowiązująca w instytucji. Umawiamy się, że gramy drużynowo, że nikt nie prowadzi swojej polityki przeciw komuś, bo wtedy traci swoją barwę, jaką powinno mieć. Bo wtedy to zaczyna być donosicielstwo, podkładanie nogi, kopanie dołków. I nic się wtedy sensownego z tym nie zrobi”. [P_M3]

Na koniec warto jeszcze wskazać jedną funkcję, jaką mogłaby pełnić ustawa o sygnalistach. Jak stwierdził jeden badany – osoba zarządzająca firmą, zarazem zaś mająca osobiste doświadczenia bycia sygnalistą – ustawa taka daje odwagę do sygnalizowania i podejmowania trudu narażenia się na nieprzyjemności w pracy. Staje się tarczą dla sygnalisty – także w warstwie przeżyć psychicznych.

„Czy ustawa rozwiązałaby problemy, które dzisiaj są? Myślę, że tak. To, że ja w ogóle wystąpiłem jako sygnalista – zmotywował mnie fakt, że miałem mgliste pojęcie, że są jakieś przepisy. Gdyby ich nie było, czułbym się jeszcze bardziej zniechęcony. W tym sensie ustawa daje odwagę ludziom [...] stworzenie przepisów daje chęć jednoczenia się i przekonanie, że ktoś na górze już o tym pomyślał, nie jesteś dziwakiem. Poczucie winy u sygnalisty jest bardzo duże, nie chce być uznany za wichrzyciela, niszczyciela porządku, wroga porządku publicznego. Im bardziej skodyfikowana wiedza o tym jest, tym mniejszy jest poziom lęku przed taką stygmatyzacją”. [P_S3]

2 Mowa o Koalicji Rzeczników Etyki, która działa pod auspicjami United Nations Global Compact w Polsce.

Aneks 1. Scenariusz wywiadu

Scenariusz wywiadu

Wstęp:

Nazywam się [Imię, Nazwisko] i reprezentuję Fundację im. Stefana Batorego.

Chciałbym z P. porozmawiać o osobach, które w miejscu pracy sygnalizują zaobserwowane nieprawidłowości w interesie publicznym.

Wywiad będzie przeprowadzony w ramach projektu Fundacji im. Stefana Batorego i Transparency International dotyczącego stosunku organizacji pracodawców i związków zawodowych do kwestii ochrony tzw. sygnalistów. Łącznie planujemy zrealizować około 30 wywiadów z przedstawicielami organizacji pracodawców, związków zawodowych i ekspertami. Zebrany materiał chcemy wykorzystać w raporcie na temat sytuacji sygnalistów w Polsce, który ukaże się w 2016 roku.

Wywiad jest anonimowy, zostanie opracowany w sposób uniemożliwiający identyfikację rozmówcy, a zebrane w ten sposób informacje posłużą wyłącznie na potrzeby opracowania zbiorczego. W opracowaniu zbiorczym mogą pojawić się zanonimizowane cytaty z poszczególnych wywiadów. Z przeprowadzonych dotychczas rozmów wynika, że może potrwać około godziny.

Chcę Pana (Panią) poprosić o zgodę na nagranie wywiadu. Nagranie ma charakter wewnętrzny, nie jest udostępniane osobom postronnym. Służy jako pomoc przy opracowaniu całości badania oraz jako dokumentacja badania.

Pytania
<p>1. Znajomość samego pojęcia sygnalisty, osobisty stosunek respondenta do sygnalistów oraz o doświadczenia respondenta związane z sygnalistami.</p> <p>1.1. Z czym kojarzy się P. słowo „sygnalista”/whistleblower? Pytania pogłębiające (fakultatywnie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Czy zna P. określenie <i>whistleblower</i>/sygnalista? Co według P. ono oznacza? - Czy znał P. to słowo wcześniej? Jeśli tak, proszę opowiedzieć w jakich okolicznościach P. się z nim zetknął (z mediów, opracowań tematycznych lub relacji innych osób)? <p>1.2. Jaki jest P. osobisty stosunek do takich osób jak sygnaliści? Czy mógłby(a) P. go opisać i krótko uzasadnić?</p> <p>1.3. Czy z własnego doświadczenia zawodowego (pracy w związku, pracy w organizacji pracodawców) pamięta P. sytuacje, w których pracownik zgłaszał nieprawidłowości w swoim miejscu pracy godzące w interes społeczny lub w interes pracodawcy? Jeśli tak, proszę opowiedzieć o tym doświadczeniu. Pytania naprowadzające (fakultatywnie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jakiego problemu/zagadnienia dotyczyło zgłoszenie sygnalisty? - Czy pracodawca coś zmienił w zakładzie pracy po tej sytuacji? - Jakie efekty przyniosło sygnalizowanie dla zakładu pracy? - Jak ta historia skończyła się dla pracownika? - Jaka jest P. opinia na temat postawy tego sygnalisty? - Czy był P. jakoś osobiście zaangażowany w tę sytuację (na przykład konsultował, pomagał P. którejś ze stron)? <p>1.4. Jeśli ktoś z P. znajomych/rodziny zwierzyłby się P., że wie o nadużyciach w swoim miejscu pracy i rozważałby zgłoszenie tej sprawy, jakie zachowanie rekomendował(a) by tej osobie? Pytania naprowadzające (fakultatywnie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Czy bardziej zachęcał czy zniechęcał go P. do ujawnienia sprawy i dlaczego? - Kto według P. ewentualnie powinien być adresatem takiego zgłoszenia? Dlaczego?
<p>2. Czy respondenci dostrzegają potrzebę wzmocnienia ochrony sygnalistów? W jakiej formie?</p> <p>2.1. Jakie P. zdaniem konsekwencje dla pracowników mogą wiązać się z sygnalizowaniem nieprawidłowości zachodzących w miejscu pracy? Pytania naprowadzające (fakultatywnie):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jaką P. zdaniem można przewidywać reakcję pracodawcy wobec osoby, która zgłasza nieprawidłowości? - Jaką P. zdaniem można przewidywać reakcję współpracowników wobec osoby, która zgłasza nieprawidłowości? <p>2.2. Jak P. ocenia działania właściwych organów publicznych podejmujących sprawy sygnalistów, na przykład sądy pracy, Państwowa Inspekcja Pracy, CBA, prokuraturę, UOKiK? Czy P. zdaniem zapewniają one skuteczną ochronę osobom sygnalizującym nieprawidłowości w miejscu pracy?</p> <p>2.3. Czy P. zdaniem sygnaliści w Polsce są skutecznie chronieni przez prawo? Pytanie pogłębiające (obligatoryjne!):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Czy sygnaliści wymagają dodatkowej ochrony prawnej ponad to, co gwarantuje Kodeks pracy i istniejące przepisy? Proszę o uzasadnienie odpowiedzi.
<p>3. Jaką wiedzę mają respondenci na temat <i>whistleblowingu</i> jako narzędzia zarządzania ryzykiem?</p>

3.1. W jaki sposób zachowanie sygnalistów może P. zdaniem wpływać na interes pracodawcy?

Pytania naprowadzające (fakultatywnie):

- Czy pracodawca może odnosić potencjalne korzyści z działania sygnalisty? Proszę o krótkie uzasadnienie.
- Czy z działań sygnalisty mogą dla pracodawcy wynikać potencjalne zagrożenia? Proszę o krótkie uzasadnienie.

3.2. Czy spotkał się P. z rozwiązaniami, które umożliwiają pracownikowi zgłoszenie nieprawidłowości wewnątrz pracodawcy?

Pytania pogłębiające (obligatoryjne):

- Jakie były to rozwiązania (specjalna infolinia, skrzynka e-mailowa, anonimowy formularz internetowy, komisja etyki, doradca etyczny)?
- Jak ocenia P. ich przydatność i skuteczność? Czy pracownicy korzystają z takich rozwiązań?
- Czy rozwiązania te funkcjonują w obecnym P. miejscu pracy? Jeśli takich rozwiązań nie ma, czy według P. podobne rozwiązania przydałyby się w P. miejscu pracy? Dlaczego?

3.3. Jaki wpływ P. zdaniem na funkcjonowanie zakładu pracy ma istnienie wewnętrznych systemów sygnalizowania? Czy dostrzega P. potrzebę ich wprowadzania u pracodawców? Proszę o uzasadnienie odpowiedzi.

3.4. W jakim stopniu P. zdaniem w kształtowaniu wewnątrzzakładowych mechanizmów zgłaszania nadużyć powinny brać udział związki zawodowe? Na czym miałyby polegać ich ewentualny udział?

Pytania pogłębiające (obligatoryjne):

- Jaka jest P. opinia na temat obowiązkowej konsultacji pracodawcy z zakładową organizacją związkową wewnątrz procedury sygnalizowania?
- Jaka jest P. opinia na temat postulatu, aby zakładowa organizacja związkowa współuczestniczyła w weryfikacji zgłoszenia o nieprawidłowościach, na przykład aby jej przedstawiciel zasiadał w komisji etyki badającej zgłoszenia sygnalistów?

4. Jaki jest stosunek respondenta oraz jego organizacji do odrębnej ustawy o sygnalistach?

Wariant pytań do przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych oraz organizacji pracodawców.

4.1. W niektórych krajach istnieją ustawy mające na celu ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości? Czy spotkał się Pan wcześniej z takimi regulacjami? Jak Pan myśli, dlaczego je tam wprowadzono?

4.2. Jak P. ocenia potrzebę wprowadzenia podobnego rozwiązania w Polsce?

4.3. Czy w P. organizacji (związku, miejscu pracy) podejmowano kiedykolwiek dyskusję na temat sytuacji osób zgłaszających nieprawidłowości w swoim miejscu pracy?

Pytania pogłębiające (obligatoryjne):

- Jeśli tak, co było powodem zajęcia się tym tematem?
- Jaki przebieg miała dyskusja, w jaki sposób się zakończyła? Czy na przykład sformułowano stanowisko w tej sprawie?

4.4. Czy P. organizacja (P. jako pracodawca) poparłaby projekt ustawy o ochronie sygnalistów? Proszę o uzasadnienie odpowiedzi.

Pytania pogłębiające (obligatoryjne):

- Czy P. organizacja podejmowała działania lub ma zamiar podejmować działania wpływające na kształt przepisów prawa regulujących sytuację sygnalistów? Jeśli tak, jakie były/będą to działania? Kiedy je przeprowadzono/są planowane?

4e. Jaki jest stosunek respondenta oraz jego organizacji do odrębnej ustawy o sygnalistach?

Wariant pytań do ekspertów

- 4.1e. W niektórych krajach istnieją ustawy mające na celu ochronę osób zgłaszających nieprawidłowości? Czy słyszał P. (spotkał się P. wcześniej) z takimi regulacjami? Jak Pan myśli, dlaczego je tam wprowadzono?
- 4.2e. Jak P. ocenia potrzebę wprowadzenia podobnego rozwiązania w Polsce?
- 4.3e. Czy w P. przekonaniu związki zawodowe poparłyby projekt ustawy o ochronie sygnalistów? Proszę o uzasadnienie odpowiedzi.
- Pytania pogłębiające (obligatoryjnie):
- Z czego może wynikać opór związków zawodowych?
 - Spotkaliśmy się z opinią, że związki zawodowe postrzegają sygnalistów jako potencjalną konkurencję. Czy zgadza się P. z takim stwierdzeniem?
 - Inna opinia, z którą można się spotkać, mówi, że związki zawodowe same mają problemy związane z przejrzystością w swoich strukturach i mogą obawiać się, że sygnaliści będą ujawniać nieprawidłowości dotyczące związków. Czy może się P. odnieść do takiego stanowiska?
 - Czy w P. przekonaniu jest coś, co może przekonać związki do wzmocnienia ochrony sygnalistów? Na czym można budować poparcie związków, jak przekonać związki?
- 4.4e. Czy w P. przekonaniu organizacje pracodawców poparłyby projekt ustawy o ochronie sygnalistów? Proszę o uzasadnienie odpowiedzi.
- Pytania pogłębiające (obligatoryjnie):
- Z czego może wynikać opór pracodawców?
 - Czy w P. przekonaniu jest coś, co może przekonać pracodawców i ich organizacje do wzmocnienia ochrony sygnalistów? Na czym można budować poparcie pracodawców, jak przekonać pracodawców?

5. W jaki sposób respondenci postrzegają rolę związków zawodowych oraz pracodawców w systemie ochrony sygnalistów?

- 5.1. Jaka jest P. zdaniem rola związków zawodowych w ochronie interesu publicznego? Czy w ogóle jest?
- 5.2. Jaka jest P. zdaniem rola pracodawcy w ochronie interesu publicznego? Czy w ogóle jest?
- 5.3. Czy P. zdaniem w misję związków zawodowych wpisuje się pomoc sygnalistom, promowanie skuteczniejszej ochrony prawnej?
- Pytania pogłębiające:
- Jeśli tak, w jaki sposób powinna być ona realizowana? Jakie działania związki powinny/mogą podejmować?
- 5.4. Czy P. zdaniem w misję organizacji pracodawców wpisuje się pomoc sygnalistom, promowanie skuteczniejszej ochrony prawnej?
- Pytania pogłębiające:
- Jeśli tak, w jaki sposób powinna być ona realizowana? Jakie działania związki powinny/mogą podejmować?

6. Pytania prowokacyjne

wariant dla pracodawców, organizacji pracodawców i organizacji związkowych
W wywiadach z ekspertami pytania te zadajemy wprost (por. pkt 4.3e).

- | |
|--|
| <p>6.1. Można spotkać się z opinią, że związki zawodowe są niechętne ustawie o ochronie sygnalistów, bo postrzegają sygnalistów jako konkurencję dla siebie. Czy może się P. odnieść do tej opinii?</p> <p>6.2. Inna opinia, z którą można się spotkać, mówi, że związki zawodowe same mają problemy związane z przejrzystością w swoich strukturach i mogą obawiać się, że sygnaliści będą ujawniać nieprawidłowości dotyczące związków. Czy może się P. odnieść do takiego stanowiska?</p> |
| 7. Zakończenie |
| 7.1. Czy chciałby P. dodać coś jeszcze do tego, co zostało już powiedziane? |

Aneks 2. Teksty ustaw regulujących ochronę sygnalistów w wybranych europejskich krajach

Ustawa o ujawnieniu informacji w interesie publicznym uchwalona w Wielkiej Brytanii¹

Ustawa, której celem jest ochrona osób ujawniających określone informacje w interesie publicznym, umożliwienie takim osobom wnoszenie środków prawnych w związku z doznawaną krzywdą; oraz na rzecz pokrewnych celów.

[2 lipca 1998]

Uchwalona przez jej Wysokość Królową, przez i za radą oraz zgodą lordów duchownych i świeckich oraz Gmin zgromadzonych w parlamencie, i z ich mocy, ustanawia co następuje:

Artykuł 1 ustawy o ujawnieniu informacji w interesie publicznym *Ujawnienia chronione* 1. Po części 4 ustawy o prawach zatrudnienia z 1996 r. (w niniejszej Ustawie zwanej „Ustawą z 1996 r.”), dodaje się:

¹ Tekst oryginalny: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23> [dostęp: 28 września 2016]. Tłumaczenie polskie: http://www.sygnaalista.pl/wp-content/uploads/2016/10/Ustawa-brytyjska_PIDA_pl.pdf [dostęp 12 października 2016]

CZĘŚĆ 4A

UJAWNIECIA CHRONIONE

43A Znaczenie ujawnienia chronionego

W niniejszej Ustawie „ujawnienie chronione” oznacza ujawnienie kwalifikowane (zdefiniowane w art. 43B) dokonywane przez pracownika w oparciu o dowolny artykuł od art. 43C do 43H.

43B Ujawnienia kwalifikujące się do ochrony

- (1) W tej Części „ujawnienie kwalifikowane” oznacza ujawnienie informacji, które – według szczerego przekonania pracownika dokonującego ujawnienia – udowodnią jedno lub kilka następujących okoliczności:
- (a) przestępstwo zostało popełnione, jest popełniane lub prawdopodobnie zostanie popełnione,
 - (b) osoba nie przestrzegała, nie przestrzega lub prawdopodobnie nie będzie przestrzegała obowiązku prawnego, którego zobowiązana jest przestrzegać,
 - (c) pomyłka sądowa została popełniona, jest popełniona lub prawdopodobnie zostanie popełniona,
 - (d) zdrowie lub bezpieczeństwo dowolnej osoby było, jest lub prawdopodobnie będzie zagrożone,
 - (e) środowisko zostało, jest lub prawdopodobnie zostanie zniszczone, lub
 - (f) informacje, które mają udowodnić jakąkolwiek sprawę opisaną powyżej, zostały, są lub prawdopodobnie zostaną celowo ukryte.
- (2) Na potrzeby ust. (1) nie ma znaczenia, czy stosowne uchybienie miało miejsce, ma miejsce lub miałby miejsce w Wielkiej Brytanii lub w innym miejscu i czy prawo dotyczące takiego uchybienia jest prawem obowiązującym w Wielkiej Brytanii lub w innym kraju lub na terytorium.
- (3) Ujawnienie informacji nie stanowi ujawnienia kwalifikowanego, jeżeli osoba dokonująca ujawnienia popełnia przestępstwo w wyniku ujawnienia takich informacji.

- (4) Ujawnienie informacji, w przypadku którego w postępowaniu sądowym może być potrzymane żądanie zachowania tajemnicy adwokackiej (lub w Szkocji – żądanie zachowania tajemnicy między klientem a prawnikiem), nie stanowi ujawnienia kwalifikowanego, jeżeli zostanie dokonane przez osobę, która powzięła takie informacje w wyniku otrzymania porady prawnej.
- (5) W tej części „stosowne uchybienie” dotyczące ujawnienia kwalifikowanego oznacza sprawę opisaną w lit. (a) do (f) ust. (1).

43C Ujawnienie pracodawcy lub innej odpowiedzialnej osobie.

- (1) Ujawnienie kwalifikowane jest dokonywane w oparciu o niniejszy artykuł, jeżeli pracownik ujawnia informacje w dobrej wierze:
- (a) swojemu pracodawcy, lub
- (b) jeżeli pracownik jest szczerze przekonany, że stosowne uchybienie dotyczy wyłącznie lub przede wszystkim:
- (i) postępowania innej osoby niż jego pracodawca, lub
- (ii) innej sprawy, za którą odpowiedzialność prawną wobec takiej osoby ponosi osoba inna niż jego pracodawca.
- (2) Pracownik, który w oparciu o procedurę dopuszczoną przez jego pracodawcę, dokonuje ujawnienia kwalifikowanego innej osobie niż jego pracodawca, musi być traktowany na potrzeby niniejszej Części jak osoba dokonująca kwalifikowanego ujawnienia swojemu pracodawcy.

43D Ujawnienie informacji prawnikowi

Ujawnienie kwalifikowane jest dokonywane zgodnie z niniejszym artykułem, jeżeli zostanie dokonane w czasie udzielania porady prawnej.

43E Ujawnienie Ministrowi

Ujawnienie kwalifikowane jest dokonywane zgodnie z niniejszym artykułem, jeżeli:

- (a) pracodawca pracownika jest:
 - (i) osobą mianowaną na podstawie ustawy (w tym ustawy lub instrumentu prawnego ustanowionego na podstawie ustawy parlamentu szkockiego) przez Ministra (lub członka rządu szkockiego), lub
 - (ii) organem, którego członkowie są mianowani w taki sposób, oraz
- (b) ujawnienie jest dokonywane w dobrej wierze Ministrowi (lub członkowi rządu szkockiego).

43F Ujawnienie określonej osobie

- (1) Ujawnienie kwalifikowane jest dokonywane zgodnie z niniejszym artykułem, jeżeli pracownik:
 - (a) ujawnia informacje w dobrej wierze osobie określonej w zarządzeniu Sekretarza Stanu na potrzeby niniejszego artykułu, oraz
 - (b) jest szczerze przekonany, że:
 - (i) stosowne uchybienie wchodzi w zakres spraw, dla których taka osoba została wyznaczona, oraz
 - (ii) ujawnione informacje oraz zarzuty zawarte w tych informacjach są w znacznym zakresie prawdziwe.
- (2) Rozporządzenie określające osoby na potrzeby niniejszego artykułu może wskazywać osoby lub zawierać opisy osób oraz opisuje sprawy, dla których każda osoba lub osoby określone w opisie zostały wyznaczone.

43G Ujawnienie w pozostałych przypadkach

- (1) Ujawnienie kwalifikowane zgodnie z niniejszym artykułem ma miejsce jeżeli:
 - (a) pracownik dokonuje ujawnienia w dobrej wierze, (b) posiada on uzasadnione przekonanie, że ujawniana informacja, a także każdy zawarty w niej zarzut, są w zasadniczej mierze prawdziwe, (c) nie dokonuje ujawnienia w celu osiągnięcia korzyści osobistej, (d) spełniony jest dowolny z warunków wymienionych w ust. (2), oraz (e) co do wszystkich okoliczności sprawy dokonanie przezeń ujawnienia jest uzasadnione.

- (2) Warunkami, o których mowa w ust. (1)(d), są: (a) że, w czasie, w którym dokonuje on ujawnienia, pracownik posiada uzasadnione przekonanie, iż spotka go ze strony pracodawcy pogorszenie jego sytuacji w razie ujawnienia informacji pracodawcy lub stosownie do art. 43F, (b) że, w przypadku gdy w stosunku do danego uchybienia nie została na potrzeby art. 43F wyznaczona żadna osoba, pracownik posiada uzasadnione przekonanie o prawdopodobieństwie ukrycia lub zniszczenia dowodów odnoszących się do danego uchybienia, jeżeli informacje ujawniłby on pracodawcy, lub (c) że pracownik już w przeszłości dokonał ujawnienia zasadniczo tożsamej informacji –
- (i) swojemu pracodawcy, lub (ii) stosownie do art. 43F.
- (3) Ustalając na potrzeby ust. (1)(e), czy ujawnienie informacji przez pracownika jest zasadne, uwzględnić należy w szczególności (a) tożsamość osoby, wobec której ujawnienie jest dokonywane, (b) powagę danego uchybienia, (c) to, czy dane uchybienie trwa nadal lub jego wystąpienie w przyszłości jest prawdopodobne, (d) to, czy ujawnienie dokonuje się z naruszeniem obowiązku zachowania poufności, jaki obciąża pracodawcę wobec jakiegokolwiek osoby trzeciej, (e) w przypadku objętym ust. (2)(c)(i) lub (ii), każdą czynność, jaką pracodawca lub osoba, wobec której dokonano uprzedniego ujawnienia zgodnie z art. 43F, podjęli lub można oczekiwać, że podejmą w wyniku owego uprzedniego ujawnienia, oraz (f) w przypadku objętym ust. (2)(c)(i), to, czy dokonując ujawnienia pracodawcy pracownik zastosował się do każdej procedury, na skorzystanie z której zezwolił pracodawca.
- (4) Na potrzeby niniejszego artykułu kolejne ujawnienie może być uważane za ujawnienie zasadniczo tożsamej informacji, co informacja objęta uprzednim ujawnieniem, o którym mowa w ust. (2)(c), nawet jeżeli kolejne ujawnienie rozszerza się na informację o czynności podjętej lub niepodjętej przez dowolną osobę w wyniku uprzedniego ujawnienia.

43H Ujawnienie szczególnie poważnego uchybienia

- (1) Ujawnienie kwalifikowane zgodnie z niniejszym artykułem ma miejsce jeżeli (a) pracownik dokonuje ujawnienia w dobrej wierze, (b) posiada on uzasadnione przekonanie, że ujawniana informacja, a także każdy zawarty w niej za-

rzut, są w zasadniczej mierze prawdziwe, (c) nie dokonuje ujawnienia w celu osiągnięcia korzyści osobistej, (d) odnośne uchybienie posiada wyjątkowo poważny charakter, oraz (e) co do wszystkich okoliczności sprawy dokonanie przezeń ujawnienia jest uzasadnione.

- (2) Ustalając na potrzeby ust. (1)(e), czy ujawnienie informacji przez pracownika jest uzasadnione, uwzględnić w szczególności należy tożsamość osoby, wobec której ujawnienie jest dokonywane.

43J Umowne zobowiązania do poufności

- (1) Jakikolwiek postanowienie umowne, do którego zastosowanie ma niniejszy artykuł, jest nieważne w zakresie, w jakim stanowi próbę wykluczenia możliwości dokonania przez pracownika kwalifikowanego ujawnienia.
- (2) Niniejszy artykuł ma zastosowanie do każdej umowy pomiędzy pracownikiem a jego pracodawcą (niezależnie od tego, czy zatrudnienie ma miejsce na podstawie umowy o pracę), włącznie z umową o powstrzymaniu się od wszczęcia lub kontynuowania jakichkolwiek postępowań na podstawie niniejszej ustawy lub postępowań o naruszenie obowiązku umownego.

Artykuł 43K Rozszerzenie znaczenia „pracownika” itp. dla celów części IVA

- (1) Dla celów niniejszej części „pracownik” oznacza także osobę fizyczną, która nie jest pracownikiem zdefiniowanym w art. 230(3), ale która
- (a) pracuje lub pracowała dla osoby w okolicznościach, w których
- (i) została skierowana lub przedstawiona do wykonywania tej pracy przez osobę trzecią oraz
- (ii) zasady, na jakich została ona zaangażowana do wykonywania tej pracy są lub były w praktyce w zasadniczej mierze określane nie przez nią samą, a przez osobę, dla której ta osoba pracuje lub pracowała, przez osobę trzecią lub przez obydwie te osoby,
- (b) posiada lub posiadała z osobą umowę zawartą w celu wykonywania na potrzeby działalności gospodarczej tej osoby pracy w miejscu nie znajdującym się pod kontrolą lub zarządem tej osoby i byłaby objęta art. 230(3)(b), gdyby zamiast

wyrazu „osobiście” w tym przepisie znajdowało się wyrażenie „(czy to osobiście, czy w inny sposób)”;

- (c) pracuje lub pracowała jako osoba świadcząca ogólne usługi medyczne, ogólne usługi dentystyczne, ogólne usługi okulistyczne lub usługi farmaceutyczne na zasadach ustalonych przez:
 - (i) [Fundusz Opieki Podstawowej, *Primary Care Trust* lub] Organ Opieki Zdrowotnej (*Health Authority*) na podstawie art. 29, 35, 38 lub 41 ustawy z 1997 r. o Narodowej Służbie Zdrowia (*National Health Service Act 1977*), lub
 - (ii) przez Komisję Zdrowotną (*Health Board*) na podstawie art. 19, 25, 26 lub 27 ustawy szkockiej o Narodowej Służbie Zdrowia (*National Health Service (Scotland) Act 1978*), lub
- (d) odbywała lub odbywa praktykę zawodową przewidzianą kursem lub programem szkoleniowym lub w ramach szkolenia do pracy (lub obydwu jednocześnie), w sposób inny niż
 - (i) na podstawie umowy o pracę, lub
 - (ii) przez instytucję edukacyjną lub w ramach kursu prowadzonego przez taką instytucję; przy czym wszelkie odniesienia do umowy o pracę, zatrudnienia lub bycia przez pracownika „zatrudnionym” interpretuje się odpowiednio.
- (2) Dla celów niniejszej części „pracodawca” oznacza także
 - (a) w stosunku do pracownika objętego lit. (a) ust. (1), osoba, która w sposób zasadniczy określa bądź określała zasady, na jakich pracownik jest lub był angażowany,
 - (b) w stosunku do pracownika objętego lit. (c) tego ustępu, organ lub komisję, o których mowa w tym paragrafie, oraz
 - (c) w stosunku do pracownika objętego lit. (d) tego ustępu, osobę zapewniającą praktykę zawodową lub szkolenie.
- (3) W niniejszym artykule „instytucja edukacyjna” obejmuje dowolny uniwersytet, kolegium, szkołę lub inną instytucję edukacyjną.

Artykuł 43L Inne przepisy o znaczeniu interpretacyjnym

- (1) W niniejszej części „ujawnienie kwalifikowane” posiada znaczenie nadane w art. 43B; „dane uchybienie”, w stosunku do ujawnienia kwalifikowanego, posiada znaczenie nadane w art. 43B(5).

- (2) Ustalając dla celów niniejszej części, czy osoba dokonuje ujawnienia w celu osiągnięcia korzyści osobistej, nie należy brać pod uwagę jakiegokolwiek nagrody płatnej na podstawie ustawy.
- (3) Każde odniesienie w niniejszej części do ujawnienia informacji wywiera w stosunku do jakiegokolwiek sytuacji, gdy informacja była już znana osobie ją otrzymującej, skutek odniesienia do zwrócenia uwagi owej osoby na tę informację.

Artykuł 2 Prawo do niepogorszenia swojej sytuacji

Po art. 47A ustawy z 1996 r. dodaje się

47B. Ujawnienia chronione

- (1) Pracownik ma prawo do tego, aby jego sytuacja nie uległa pogorszeniu przez jakąkolwiek czynność lub jakiegokolwiek umyślne zaniechanie ze strony pracodawcy, podjęte na podstawie dokonania ujawnienia chronionego przez pracownika.
- (2) Z wyjątkiem sytuacji, gdy pracownik jest osobą zatrudnioną, zwalnianą w okolicznościach, w których na podstawie art. 197 część X nie znajduje zastosowania do zwolnienia, niniejszy artykuł nie znajduje zastosowania, gdy (a) pracownik nie jest osobą zatrudnioną oraz (b) pogorszenie, o którym mowa, sprowadza się do zwolnienia (w rozumieniu owej części).
- (3) Dla celów niniejszego artykułu, jak również art. 48 i 49 w zakresie, w jakim odnoszą się one do niniejszego artykułu, „pracownik”, „umowa z pracownikiem”, „zatrudnienie” i „pracodawca” posiadają rozszerzone znaczenie nadane im przez art. 43K.

Artykuł 3 Skargi do trybunałów zatrudnienia

3. W art. 48 ustawy z 1996 r. (skargi do trybunałów zatrudnienia), po ust. (1) dodaje się „(1A) Pracownik może przedstawić skargę trybunałowi pracy z tytułu pogorszenia sytuacji naruszającego art. 47B.”

Artykuł 4 Ograniczenie wysokości zadośćuczynienia

4 – (1) Artykuł 49 ustawy z 1996 r. (środki ochrony prawnej) ulega nowelizacji w sposób następujący.

(2) Na początku ust. (2) dodaje się „Z zastrzeżeniem ust. (6)”.

(3) Po ust. (5) dodaje się: „(6) Gdy

(a) skargę wniesiono na podstawie art. 48(1A),

(b) pogorszeniem, które ucierpiał pracownik, jest wypowiedzenie jego umowy, oraz

(c) umowa ta nie jest umową o pracę, zadośćuczynienie nie może przekroczyć zadośćuczynienia płatnego na podstawie rozdziału II części X, gdyby pracownik był osobą zatrudnioną i został zwolniony z powodu określonego w ust. 103A”.

Artykuł 5 Niezgodne z prawem zwolnienie

Po ust. 103 ustawy z 1996 r. dodaje się

103A Ujawnienie chronione

„Zwalniana osoba zatrudniona uważana jest dla celów niniejszej części za objętą niezgodnym z prawem zwolnieniem, jeżeli powodem (lub, gdy powodów było więcej niż jeden, głównym powodem) zwolnienia było dokonanie przez pracownika chronionego ujawnienia.”.

Artykuł 6 Zwolnienie grupowe

6. W art. 105 ustawy z 1996 r. (zwolnienia) po ust. (6) dodaje się

(6A) Ustęp niniejszy znajduje zastosowanie, jeżeli powodem (lub, gdy powodów było więcej niż jeden, głównym powodem) selekcji osoby zatrudnionej do zwolnienia był powód określony w art. 103A.”.

Artykuł 7 Wyłączenie ograniczeń prawa do ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem

7. W ust. (3) art. 108 ustawy z 1996 r. (przypadki, gdy nie jest wymagany kwalifikowany okres zatrudnienia) po literze (f) dodaje się

„(ff) art. 103A stosuje się”.

(2) W ust. (2) art. 109 ustawy z 1996 r. (wyłączenie zastosowania górnej granicy wiekowej) po literze (f) dodaje się

„(ff) art. 103A stosuje się”.

Artykuł 8 Zadośćuczynienie za nieuzasadnione zwolnienie

[Artykuł ten został uchylony]

Artykuł 9 Zabezpieczenie tymczasowe

W art. 128(1)(b) i 129(1) ustawy z 1996 r. (odnoszących się do zabezpieczenia tymczasowego) za „lub 103” wstawia się „103 lub 103A”.

Artykuł 10 Zatrudnienie przez Koronę

W ust. 2 art. 191 ustawy z 1996 r. (zatrudnienie przez Koronę) po literze (a) dodaje się

„(aa) część IVA,”

Artykuł 11 Bezpieczeństwo narodowe

[artykuł ten został uchylony]

Artykuł 12 Praca poza terytorium Wielkiej Brytanii

W artykule 196 Ustawy z 1996 r. (zatrudnienie poza Wielką Brytanią) wprowadza się następujące zmiany:

Po ust. 3 dodaje się:

„(3A) Część IVA i artykuł 47B nie ma zastosowania do sytuacji w której zatrudniony pracownik wypełnia swój kontrakt poza granicami Wielkiej Brytanii

W ustępie (5) po ustępie (2) wprowadza się (3A)

Artykuł 13 Funkcjonariusze policji

W artykule 200 Ustawy z 1996 r. (funkcjonariusze policji) w ustępie (1) (który wymienia przepisy artykułu, które nie mają zastosowania do stosunku pracy realizowanego poprzez zatrudnienie w policji oraz do osób tam zatrudnionych):

(a) po części trzeciej wprowadza się część IVA i

(b) po 47 wprowadza się 47B

Artykuł 14 Środki ochrony prawnej przeciwko naruszeniu uprawnień

14. W art. 205 ustawy z 1996 r. (środki prawne przysługujące z tytułu naruszenia pewnych uprawnień) po ustępie (1) dodaje się

„(1A) W związku z uprawnieniem przyznanym w art. 47B odniesienie w ust. (1) do osoby zatrudnionej wywiera skutek jak odniesienie do pracownika.”.

Artykuł 15 Przepisy interpretacyjne ustawy z 1996 r.

15. (1) Na końcu art. 230 ustawy z 1996 r. (osoby zatrudnione, pracownicy itd.) dodaje się

„(6) Niniejszy artykuł wywiera skutek wobec art. 43K i 47B(3); oraz dla celów części XIII w zakresie, w jakim odnosi się on do części IVA lub artykułu 47B, „pracownik”, „umowa z pracownikiem” oraz, w stosunku do pracownika, „pracodawca”, „zatrudnienie” i „zatrudniony” posiadają rozszerzone znaczenie nadane im przez art. 43K.”.

(2) W art. 235 ustawy z 1996 r. (pozostałe definicje) po definicji „stanowiska” dodaje się „ujawnienie chronione” posiada znaczenie nadane przez art. 43A,”

Artykuł 16 Zwolnienie biorących udział w nieoficjalnym sporze pracowniczym

16 (1) w ust. (1A) (który stanowi, że wyłączenie prawa do wniesienia skargi z tytułu nieuzasadnionego zwolnienia nie znajduje zastosowania w niektórych przypadkach) art. 237 ustawy z 1992 r. o związkach zawodowych i relacjach pracowniczych (*Trade Union and Labour Relations (Consolidation) Act 1992*) (zwolnienie biorących udział w nieoficjalnym sporze pracowniczym)

(a) za „lub 103” wstawia się „103 lub 103A”, oraz (b) za „oraz sprawy przedstawicieli osób zatrudnionych)” wstawia się „sprawy przedstawicieli osób zatrudnionych i sprawy ujawnień chronionych)”.

Artykuł 17 Odpowiedni przepis dla Irlandii Północnej.

17. Dekret w Radzie (*Order in Council*) na podstawie § 1(1)(b) załącznika 1 do ustawy o Irlandii Północnej (*Northern Ireland Act 1974*) (prawodawstwo dla Irlandii Północnej w okresie przejściowym), który określa, że został on wydany jedynie dla celów odpowiadających celom niniejszej ustawy

(a) nie będzie podlegać § 1(4) i (5) tego załącznika (uchwała potwierdzająca obydwu Izb Parlamentu), jednakże (b) podlegać będzie unieważnieniu w drodze uchwały dowolnej Izby Parlamentu

Artykuł 18 Tytuł skrócony, interpretacja, wejście w życie i zakres zastosowania..

18. (1) Niniejsza ustawa może być powoływana jako ustawa z 1998 r. o ujawnieniu informacji w interesie publicznym (*Public Interest Disclosure Act 1998*).

(2) W niniejszej ustawie „ustawa z 1996 r.” oznacza ustawę o prawach zatrudnienia z 1996 r.

(3) Z zastrzeżeniem ust. (4) niniejsza ustawa wchodzi w życie w dniu lub w dniach zarządzonych przez ministra aktem prawodawczym, przy czym dla poszczególnych celów mogą zostać wyznaczone odmienne daty.

(4) Następujące przepisy wchodzi w życie z uchwaleniem ustawy

(a) art. 1 w zakresie, w jakim odnosi się on do kompetencji do wydania aktu na podstawie art. 43F ustawy z 1996 r., (b) art. 8 w zakresie, w jakim odnosi się do wydawania regulacji na podstawie art. 127B ustawy z 1996 r., (c) art. 17, oraz (d) artykuł niniejszy.

(5) Niniejsza ustawa, z wyjątkiem art. 17, nie rozciąga się na Irlandię Północną.

Ustawa o ochronie osób zatrudnionych we władzach publicznych, instytucjach publicznych oraz w innych zakładach, które ujawniają naruszenia prawa uchwalona w Rumunii 14 grudnia 2004 r.²

Rozdział I

Zagadnienia Ogólne

Art. 1. Niniejsze przepisy określają niektóre środki służące ochronie osób skarżących lub ujawniających naruszenia prawa w działalności organów publicznych, instytucji publicznych czy innych zakładów wymienionych w art. 2 ustawy lub też ujawniających popełniane przez osoby pełniące w nich funkcje kierownicze lub zarządcze.

Art. 2. (1) Niniejsze przepisy znajdują zastosowanie do władz i instytucji publicznych funkcjonujących w ramach centralnej administracji publicznej, lokalnej administracji publicznej, instytucji Parlamentu, kancelarii prezydenta, kancelarii Rządu, niezależnych władz administracyjnych, publicznych instytucji kultury, edukacji, zdrowia i opieki społecznej, spółek państwowych, niezależnych instytucji administracyjnych szczebla centralnego lub lokalnego oraz spółek publicznych. (2) Niniejsze przepisy znajdują zastosowanie do osób będących członkami rad naukowych i konsultacyjnych, specjalnych komisji i innych organów kolegialnych, utworzonych w strukturze władz publicznych i instytucji publicznych lub działających przy tych władzach i instytucjach.

Art. 3. W niniejszym akcie prawnym poniższe wyrażenia oznaczają:

Ujawnianie w interesie publicznym oznacza sygnalizowanie dokonane w dobrej wierze przypadku bezprawnego działania, naruszenia etycznych standardów zawodowych lub też zasad dobrej administracji, wydajności, skuteczności, gospodarności oraz przejrzystości;

² Tłumaczenie angielskie: <http://www.whistleblowing.it/Romanian%20Law%20571-2004%20-%20whistleblowingEN.pdf> [dostęp: 12 października 2016 roku]. Tłumaczenie polskie: http://www.sygnaLista.pl/wp-content/uploads/2015/01/ustawa-rumunska_pl.pdf [dostęp: 12 października 2016 roku]

Sygnalista oznacza osobę, która ujawnia naruszenia w sposób określony w pkt a) oraz wywodzi się z organu władzy publicznej, instytucji publicznej albo innego zakładu, o którym mowa w art. 2.

Komisja dyscyplinarna oznacza każdy organ uprawniony do przeprowadzania postępowania dyscyplinarnego, określonego przepisami prawa lub regulaminami wewnętrznymi organów władzy publicznej, instytucji publicznej lub innego zakładu, o którym mowa w art. 2.

Rozdział II

Zasady Ogólne

Art. 4. Zasady ochrony sygnalistów w interesie publicznym:

Zasada legalności, zgodnie z którą władze publiczne, instytucje publiczne i inne zakłady, o których mowa w art. 2., obowiązane są do przestrzegania praw i wolności obywatelskich, procedur tworzenia prawa, zasad wolnej konkurencji i zasady równego traktowania przysługującym zgodnie z prawem beneficjentom usług publicznych;

Zasada nadrzędności interesu publicznego, zgodnie z którą interpretacja przepisów niniejszej ustawy ma chronić i wspierać praworządność, integralność, bezstronność i wydajność władz publicznych, instytucji publicznych oraz innych zakładów, o których mowa w art. 2;

Zasada odpowiedzialności, zgodnie z którą naruszenia prawa zgłaszane przez sygnalistów muszą być poparte informacjami lub dowodami dotyczącymi popełnionego czynu;

Zasada zakazu nadużywania sankcji wobec osoby zgłaszającej naruszenia prawa, zgodnie z którą taka osoba nie może być poddana sankcjom niesłusznym lub bardziej surowo karana za inne przewinienia dyscyplinarne. Nie stosuje się standardów etycznych i zawodowych, które zniechęcałyby do ujawniania informacji o naruszeniach prawa, wobec sygnalistów działających w interesie publicznym;

Zasada dobrej administracji, zgodnie z którą władze publiczne, instytucje publiczne oraz inne zakłady, o których mowa w art. 2, prowadzą działalność realizując interesu publicznego, wysoce profesjonalnie, wydajnie, efektywnie i oszczędnie wykorzystując zasoby w dyspozycji;

Zasada dobrego przywództwa, zgodnie pracownicy są zachęceni do sygnalizowania w interesie publicznym w celu poprawienia potencjału administracji i zwiększenia prestiżu władz publicznych, instytucji publicznych oraz innych zakładów, o których mowa w art. 2

Zasada equilibrium zgodnie z którą nie można wykorzystywać przepisów tej ustawy w celu zmniejszenia sankcji administracyjnych lub dyscyplinarnych przewidzianych za wykroczenie o poważniejszym charakterze;

Zasada dobrej wiary, zgodnie z którą osoba będąca pracownikiem władz publicznych, instytucji publicznej lub innego zakładu budżetowego, o którym mowa w art. 2, ujawniająca akt stanowiący naruszenie prawa podlega ochronie jeżeli jest przekonana o tym, że miał on rzeczywiście miejsce oraz o jego bezprawności.

Rozdział III

Ujawnianie naruszeń prawa

Art. 5 Sygnalizowanie przez osoby wymienione w art. 1 i art. 2 bezprawnych działań określanych w przepisach jako nieprawidłowości, wykroczenia lub naruszenia dyscyplinarne stanowi ujawnianie w interesie publicznym i dotyczy: działań o charakterze korupcyjnym czy też związanych z takimi lub pozostającymi z nimi w bezpośrednim związku, fałszerstw, naruszeń obowiązków lub pozostających w związku z naruszeniem obowiązków służbowych;

- b) bezprawnych działań przeciwko interesom finansowym Wspólnoty Europejskiej;
- c) praktyk lub traktowania uprzywilejowanego oraz dyskryminacji w działalności jednostek wymienionych w art. 2;
- d) złamania przepisów dotyczących *incompatibilitas* i konfliktu interesów;
- e) nadużywania zasobów rzeczowych i ludzkich;
- f) stronnictwej działalności politycznej przy wykorzystaniu zajmowanego stanowiska, z wyjątkiem osób wybranych lub wyznaczonych z klucza politycznego;
- g) złamania prawa w zakresie dostępu do informacji i przejrzystości podejmowania decyzji;
- h) złamania przepisów dotyczących zamówień publicznych i finansowania bezwrotnego;

- i) niekompetencji i zaniedbywania obowiązków;
- j) subiektywnej oceny personelu w procesie rekrutacji, selekcji, awansów, degradacji i zwalniania z pracy;
- k) złamania procedur administracyjnych lub ustanowienia procedur wewnętrznych niezgodnych z prawem;
- l) wydania aktów administracyjnych lub innych aktów służących interesom określonej grupy lub klienteli;
- m) wadliwego lub oszukańczego zarządzania majątkiem władz publicznych, instytucji publicznych lub innych zakładów przewidzianych w art. 2.
- n) złamania innych przepisów prawa ustanowionych w celu realizacji zasady dobrej administracji lub ochrony interesu publicznego.

Art. 6. Ujawnianie łamania prawa lub zasad etycznych określonych w art. 4 pkt.

H) może być adresowane do:

- a) Bezpośredniego przełożonego osoby, która złamała prawo, zgodnie z Art. 5;
- b) Kierownika organu władzy publicznej, instytucji publicznej lub zakładu budżetowego, w którym pracuje osoba, która złamała prawo, zgodnie z art. 5 lub w którym zostało popełnione naruszenie, nawet jeśli nie jest możliwe zidentyfikowanie sprawcy;
- c) Komisji dyscyplinarnej lub innej podobnej organizacji działającej w ramach władz publicznych, instytucji publicznej lub zakładów, o których mowa w art. 2, w którym pracuje osoba, która złamała prawo, zgodnie z art. 5;
- d) Organów sądowych
- e) Organów odpowiedzialnych za badanie i stwierdzanie incompatibilitas oraz konfliktów interesów;
- f) Komisji parlamentarnych;
- g) Mediów;
- h) Organizacji zawodowych, związków zawodowych lub organizacji branżowych;
- i) Organizacji pozarządowych.

Rozdział IV

Ochrona urzędników publicznych, wykonujących pracę na podstawie umów cywilnoprawnych i innych kategorii personelu

Art. 7. (1) Sygnaliści korzystają z następującej ochrony przed komisją dyscyplinarną i wszelkimi podobnymi organami:

ujawnienie w interesie publicznym korzysta z domniemania dobrej wiary, zgodnie z warunkami art. 4 pkt. h), chyba że zostanie obalone;

na wniosek sygnalisty, przeciwko któremu w wyniku ujawnienia informacji zostało wszczęte postępowanie dyscyplinarne, komisja dyscyplinarna lub inny podobny organ w ramach struktury organizacyjnej władz publicznych ma obowiązek zaprosić prasę i przedstawiciela związku zawodowego lub organizacji zawodowej. Ogłoszenie to podlega urzędowej publikacji na stronie internetowej odpowiedniego organu władzy publicznej, instytucji publicznej lub jednostki budżetowej przez przynajmniej trzy dni robocze przed spotkaniem, pod rygorem nieważności raportu i orzeczonych sankcji dyscyplinarnych.

(2) w sytuacji, gdy jedna z osób wskazanych przez sygnalistę w interesie publicznym jest jego bezpośrednim lub niebezpośrednim przełożonym, lub gdy stanowisko tej osoby zakłada uprawnienia kontrolne w stosunku do sygnalisty, komisja dyscyplinarna zapewni ochronę sygnaliście ukrywając jego tożsamość.

Art. 8. – W przypadku sygnalisty w interesie publicznym określonym w art. 5 pkt a) i b) stosuje się przepisy ustawy nr. 682/2002³ art.12 paragraf (2) dotyczące ochrony świadków.

Art. 9. – (1) Sąd rozpoznający sprawę o roszczenia wynikające ze stosunku prawnego, na podstawie którego świadczona jest lub była praca, w tym o roszczenia pracownicze, może orzec o nieważności sankcji dyscyplinarnych lub administracyjnych zastosowanych wobec sygnalisty, jeżeli sankcje te zostały zastosowane w wyniku ujawnienia informacji w interesie publicznym, chyba że sygnalista działał w złej wierze.

(2) Sąd dokona oceny proporcjonalności sankcji zastosowanych wobec sygnalisty za naruszenia dyscyplinarne porównując standardowe kryteria stosowane przy

³ Ustawa z 2002 zawierająca ważne przepisy dotyczące ochrony świadków w sprawach karnych, na które niniejsza ustawa powołuje się w celu wzmocnienia ochrony przewidzianej w Rumunii dla sygnalistów.

sankcjach w podobnych sprawach w ramach tej samej władzy publicznej, instytucji publicznej czy jednostki budżetowej, w celu zapobiegnięcia możliwym późniejszym sankcjom odwetowym za ujawnienie informacji w interesie publicznym podlegającego ochronie na mocy niniejszej ustawy.

ROZDZIAŁ V

Przepisy przejściowe i końcowe

Art. 10. – Uzupełnieniem niniejszej ustawy w zakresie ochrony sygnalistów w interesie publicznym są przepisy kodeksu pracy oraz przepisy ustawy nr. 188/1999 dotyczącej statusu urzędników państwowych, z późniejszymi zmianami.

Art. 11. – W ciągu 30 dni od wejścia w życie tej ustawy władze publiczne oraz inne zakłady przewidziane z art. 2 dokonają implementacji powyższych przepisów do swoich przepisów wewnętrznych.

Rozdział trzeci słoweńskiej ustawy o integralności i zapobieganiu korupcji z dnia 24 maja 2011 r.⁴

III. OCHRONA SYGNALISTÓW

Artykuł 23

(Zgłaszanie korupcji i ochrona osób zgłaszających)

- (1) Każda osoba może poinformować Komisję lub inny stosowny organ o przypadkach korupcji w urzędzie państwowym, wśród lokalnej społeczności, władz publicznych lub innych osób prawnych podlegających prawu publicznemu lub prywatnemu lub o postępowaniu osoby fizycznej, w odniesieniu do którego taka osoba uważa, że zawiera ono elementy korupcji. Na prośbę osoby zgłaszającej, Komisja i inne stosowne władze informują osobę zgłaszającą o środkach lub przebiegu działań podjętych w tej sprawie. Niniejszy przepis nie narusza prawa osoby zgłaszającej do poinformowania opinii publicznej o takiej praktyce korupcyjnej.
- (2) Przepisy prawa regulujące dostęp do informacji publicznych nie stosuje się do dokumentów, plików, kartotek i innych materiałów dokumentacyjnych dotyczących procedury prowadzonej przez Komisję w związku ze zgłoszonym podejrzeniem korupcji do czasu zakończenia procedury przez Komisję. Informacje o chronionej osobie zgłaszającej nie będą upubliczniane po zakończeniu procedury. Ponadto niniejszy przepis jest stosowany w przypadku, gdy materiał wymieniony w niniejszym ustępie został przekazany innemu organowi w celu jego rozpatrzenia. Osoba zgłaszająca może wysłać raport zawierający informacje uznawane przez prawo za informacje poufne wyłącznie organom ścigania lub Komisji.
- (3) Jeżeli Komisja uzna, że raport wymieniony w poprzednich ustępach zawiera znamiona czynu przestępczego ściganego z urzędu, wówczas Komisja powia-

4 Tekst oryginalny: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523> [dostęp: 12 października 2016 roku]. Tłumaczenie angielskie: http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Ustawa-slowenska_en.pdf [dostęp: 12 października 2016 roku]. Tłumaczenie polskie: http://www.sygnalista.pl/wp-content/uploads/2015/01/Ustawa-slowenska_pl.pdf [dostęp: 12 października 2016 roku].

domi o tym organa ścigania zgodnie z przepisami postępowania karnego oraz zażąda, aby takie organa informowały ją o dalszych działaniach.

- (4) Tożsamość osoby zgłaszającej wymienionej w ust. 1 niniejszego artykułu, która sporządziła raport w dobrej wierze i była szczerze przekonana, że informacje, które zamieściła w raporcie i które będą oceniane przez Komisję, są prawdziwe, nie zostanie ujawniona. Złożenie raportu w złej wierze będzie karane w oparciu o niniejszą Ustawę, jeżeli nie zostaną ustalone żadne znamiona czynu przestępczego.
- (5) Oceniając, czy raport został złożony w dobrej wierze i czy osoba zgłaszająca była szczerze przekonana, że informacje przez nią podane są prawdziwe, Komisja weźmie w szczególności pod uwagę charakter i powagę zgłaszanej praktyki, zagrożenie wystąpienia szkód spowodowanych przez taką praktykę oraz rzeczywiste szkody powstałe w wyniku ewentualnego naruszenia obowiązku chronienia określonych informacji przez osobę zgłaszającą oraz status organu i osoby, dla której sporządzono raport.
- (6) Jeżeli w związku z raportem o korupcji zostają spełnione warunki ochrony osoby zgłaszającej lub jej członków rodziny wynikające z prawa o ochronie świadków, Komisja może zaproponować Komisji ds. Ochrony Świadków, aby umieściła takie osoby w programie ochrony świadków lub może zaproponować, aby Prokurator Generalny podjął natychmiastowe działania ochronne.
- (7) Jeżeli Komisja ds. Ochrony Świadków przyjmie wnioski Komisji, wówczas w jej posiedzeniach może również uczestniczyć przewodniczący Komisji.
- (8) Wyłącznie sąd może orzec o ujawnieniu informacji i tożsamości osób określonych w ust. 4 niniejszego artykułu, jeżeli jest to bezwzględnie niezbędne do ochrony interesu publicznego lub praw innych osób.

Artykuł 24

(Zgłaszanie nieetycznego lub bezprawnego działania)

- (1) Urzędnik państwowy, który ma zasadne podstawy, aby wierzyć, że został zmuszony do uczestnictwa w bezprawnym lub nieetycznym działaniu lub w związku z takim działaniem był poddawany przemocy psychicznej lub

fizycznej, może poinformować o takim działaniu swojego przełożonego lub osobę uprawnioną przez przełożonego (w dalszej części zwana „osobą odpowiedzialną”).

- (2) Jeżeli nie ma osoby odpowiedzialnej lub jeżeli osoba odpowiedzialna nie odpowie na raport na piśmie w terminie pięciu dni roboczych lub jeżeli to sama osoba odpowiedzialna żąda, aby urzędnik państwowy zaangażował się w bezprawne lub nieetyczne działanie, raport określony w poprzednim ustępie oraz procedura z nim związana wejdzie w zakres kompetencji Komisji.
- (3) Osoba odpowiedzialna lub Komisja oceni rzeczywistą sytuację w oparciu o raport, wyda odpowiednie polecenia dotyczące dalszych działań, które mają być podjęte, jeżeli są niezbędne oraz podejmie wszelkie niezbędne działania, aby zapobiec bezprawnym lub nieetycznym żądaniom oraz ich niekorzystnym skutkom.

Artykuł 25

(Środki ochrony osoby zgłaszającej)

- (1) Jeżeli przeciwko osobom zgłaszającym prowadzone są działania odwetowe za złożenie raportu określonego w art. 23 i 24 niniejszej Ustawy i takie działania negatywnie na nie wpływają, wówczas takie osoby mają prawo dochodzić od swojego pracodawcy odszkodowania za bezprawnie wyrządzoną szkodę.
- (2) Komisja może zaoferować osobie zgłaszającej pomoc w ustaleniu związku przyczynowego między negatywnymi skutkami a działaniami odwetowymi określonymi w poprzednim ustępie.
- (3) Jeżeli w trakcie procedury określonej w poprzednim ustępie Komisja ustali związek przyczynowy między raportem a działaniami odwetowymi podejmowanymi przeciwko osobie zgłaszającej, Komisja zażąda, aby pracodawca zapewnił, że takie działanie zostanie niezwłocznie wstrzymane.
- (4) Jeżeli osoby zgłaszające określone w ust. 1 niniejszego artykułu są urzędnikami państwowymi i jeżeli pomimo żądania Komisji określonego w poprzednim ustępie przeciwko takim osobom są wciąż prowadzone działania odwetowe, które uniemożliwiają im dalsze wykonywanie pracy na aktualnym stanowisku,

sku, takie osoby mogą zażądać, aby ich pracodawca przeniósł je na inne równorzędne stanowisko i poinformował o tym Komisję.

- (5) Jeżeli osoba zgłaszająca wymienia fakty dotyczące sporu, które stanowią podstawę, aby przypuszczać, że pracodawca prowadził przeciwko takiej osobie działania odwetowe z powodu złożenia raportu, ciężar dowodu spoczywa na pracodawcy.
- (6) Pracodawca urzędnika publicznego zapewni, że żądanie określone w ust. 4 niniejszego artykułu zostanie spełnione nie później niż w terminie 90 dni oraz poinformuje o tym Komisję.

Odnosniki do źródeł internetowych innych ustaw:

Węgierska regulacja ochrony sygnalistów „évi CLXV. törvény a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről” z 14 października 2013 r. Tłumaczenie angielskie: http://corruptionprevention.gov.hu/download/7/a2/90000/KIM%20555_2013-4.pdf [dostęp: 28 września 2016];

Słowacka regulacja ochrony sygnalistów. „Zakon o niektorých opatreniach súvisiacich s oznamovaním protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov” z 16 października 2014 r. Tekst oryginalny: http://www.reming.sk/files/2015-07-22-075206-z__kon_307_2014.pdf, [dostęp: 28 września 2016];

Holenderska regulacja ochrony sygnalistów. „Huis voor Klokkenuiders” z 14 kwietnia 2016 r. Tekst oryginalny: https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20160422/publicatie_wet_2/document3/f=/vk3fbe7jwnze.pdf [dostęp: 28 września 2016].

Autorzy opracowania

Marek Dudkiewicz – ekspert Instytutu Spraw Publicznych. Psycholog społeczny, od dwudziestu lat zajmuje się badaniami społecznymi i rynkowymi. Pracował między innymi w Instytucie Psychologii Polskiej Akademii Nauk, Demoskopie – jako dyrektor badań, Pentorze – jako dyrektor departamentu. W latach 1997–1998 brał udział w pracach Zespołu Konsultacyjnego do spraw Badań Opinii przy ówczesnym Departamencie Analiz i Prognoz w Kancelarii Premiera Rzeczypospolitej Polskiej, był członkiem Komisji Odpowiedzialności Zawodowej Organizacji Firm Badania i Rynku, następnie pracował w zarządzie Organizacji Firm Badania Opinii i Rynku. Obecnie jest niezależnym konsultantem, zajmuje się badaniami społecznymi oraz doradztwem w zakresie biznesu odpowiedzialnego społecznie.

Grzegorz Makowski – doktor socjologii, dyrektor programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Collegium Civitas (Warszawa). Zajmuje się między innymi zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych. W latach 2003–2012, jako analityk, a potem kierownik Programu Społeczeństwa Obywatelskiego, współpracował z Fundacją Instytut Spraw Publicznych. Autor książek, artykułów naukowych i publikacji prasowych.

Marcin Waszak – politolog, socjolog, absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, wieloletni współpracownik *think tanków* i organizacji pozarządowych zajmujących się przejrzystością życia publicznego. W latach 2010–2014 koordynator projektów i analityk Fundacji Instytut Spraw Publicznych. Od 2014 roku jako członek programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego realizuje projekty międzynarodowe, których przewodnimi tematami są przeciwdziałanie konfliktowi interesów w instytucjach publicznych, *whistleblowing* i zagrożenia korupcyjne w zamówieniach publicznych. Autor licznych raportów i analiz z zakresu problematyki wyborczej, polityki antykorupcyjnej i dysfunkcji administracji publicznej.

W roli badaczy realizujących wywiady wystąpili: Marek Dudkiewicz, Grzegorz Makowski, Maciej Pańków, Marcin Waszak, Anna Wojciechowska-Nowak.

Fundacja im. Stefana Batorego wydała m.in.:

Realizacja wybranych postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji w Polsce (2015); raport opracowany przez **Grzegorza Makowskiego, Celiną Nowak i Annę Wojciechowską-Nowak** jest analizą implementacji przez Polskę kluczowych dla polityki antykorupcyjnej przepisów zawartych w rozdziale trzecim Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji (UNCAC), w tym artykułu dotyczącego ochrony osób zgłaszających nadużycia.

Skuteczna ochrona prawna sygnalistów. Perspektywa pracodawców, związków zawodowych oraz przedstawicieli środowisk prawniczych (2014); analiza autorstwa **Anny Wojciechowskiej-Nowak** o potencjale i ograniczeniach ochrony sygnalistów w Polsce odwołująca się do opinii uczestników seminariów eksperckich przeprowadzonych z udziałem przedstawicieli pracodawców, związków zawodowych i zawodów prawniczych.

Założenia do ustawy o ochronie osób sygnalizujących nieprawidłowości w środowisku zawodowym. Jak polski ustawodawca może czerpać z doświadczeń państw obcych? (2012); ekspertyza autorstwa **Anny Wojciechowskiej-Nowak** omawiająca regulacje ustawowe *whistleblowing*-u wdrożone w innych państwach, w tym rozwiązania szczególnie rekomendowane dla polskiego ustawodawcy.

Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sądów pracy. Raport z badań (2011); publikacja **Anny Wojciechowskiej-Nowak** omawiająca wywiady zrealizowane z sędziami sądów pracy mające dać odpowiedź na pytanie jak w praktyce funkcjonują przepisy prawa pracy, z których może korzystać pracownik-sygnalista w Polsce.

Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu (2008); publikacja **Anny Wojciechowskiej-Nowak** traktująca o roli sygnalistów dla ochrony interesu społecznego i wskazująca przesłanki ich ochrony w odwołaniu do polskich realiów oraz doświadczeń amerykańskich i brytyjskich.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. | 48 22 | 536 02 00

faks | 48 22 | 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Publikacja koncentruje się na sytuacji pracowników informujących o nieprawidłowościach w interesie publicznym (*whistleblowers*) oraz gwarancjach ich ochrony przed potencjalnymi retorsjami w miejscu pracy. Do jej przygotowania posłużyły zrealizowane w 2016 r. wywiady z przedstawicielami związków zawodowych, pracodawców i z ekspertami. Ich analiza uzupełniona została o opis przypadków rozwoju ustawodawstwa regulującego zjawisko *whistleblowing*-u w innych państwach. We wnioskach i rekomendacjach wskazany został pożądany kierunek zmian prawnych mających na celu wzmocnienie ochrony sygnalistów w Polsce.

ISBN: 978-83-62338-77-1