

Zalecane zasady robocze dla przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy

Sygnaliści mogą odgrywać istotną rolę w wykrywaniu oszustw, nieprawidłowego zarządzania i korupcji. Ich działania pomagają uratować życie, chronić prawa człowieka oraz chronić zasady prawa. Aby chronić dobro publiczne, sygnaliści często podejmują wysokie i osobiste ryzyko. Mogą spotkać się z represjami lub zostać zwolnieni z pracy, ich pracodawca może ich pozwać (lub grozić pozwaniem) za naruszenie tajemnicy lub znieśławienie, a także mogą podlegać sankcjom karnym. W skrajnych przypadkach mogą być narażeni na niebezpieczeństwo fizyczne.

Prawo sygnalisty do głośnego mówienia jest ściśle związane z wolnością słowa i sumienia oraz z zasadami przejrzystości i odpowiedzialności. Coraz częściej uznaje się, że skuteczna ochrona sygnalistów przed działaniami odwetowymi sprzyja ujawnianiu informacji oraz wspiera otwarte i odpowiedzialne miejsca pracy. Międzynarodowe konwencje¹ zobowiązują państwa sygnatariuszy do wdrożenia stosownych przepisów, a coraz większa liczba organów rządowych, firm i organizacji pozarządowych chce również wprowadzić takie przepisy u siebie.

Niniejsze zasady uwzględniają doświadczenia z obowiązującymi przepisami o informowaniu o nieprawidłowościach w miejscu pracy. Zasady te mają być postrzegane jako zasady przewodnie, które powinny być dostosowane do określonych kontekstów i obowiązujących modeli prawnych poszczególnych państw. Zasady te są wciąż sprawdzane, a jakkolwiek wkład przyczyniający się do ich dalszego rozwoju będzie mile widziany.

Niniejsze zasady zostały opracowane przez Sekretariat Transparency International z pomocą ekspertów i praktyków z całego świata, a mianowicie:

- organizacją *Canadians for Accountability*
- członkami Sekretariatu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (PACE) oraz Grupą Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) działającą przy Radzie
- Międzynarodową Federacją Dziennikarzy (IFJ)
- organizacją *Federal Accountability Initiative for Reform* (Kanada)
- organizacją *Government Accountability Project* (Stany Zjednoczone)
- organizacją *Integrity Line* (Szwajcaria)
- przedstawicielami Międzynarodowej Izby Handlowej (Komisja Antykorupcyjna)
- organizacją *National Whistleblowers Center* (Stany Zjednoczone)
- organizacją *Open Democracy Advice Centre* (RPA)
- organizacją *Project on Government Oversight* (Stany Zjednoczone)
- organizacją *Public Concern at Work* (Wielka Brytania)
- organizacją *Risk Communication Concepts* (Niemcy)
- organizacją *Whistleblower Network* (Niemcy)
- oddziałami *Transparency International* (TI) z Bułgarii, Czech, Estonii, Węgier, Irlandii, Łotwy, Litwy, Rumunii i Słowacji

Konsultacje odbywały się w ramach projektu prowadzonego wspólnie z Komisją Europejską zatytułowanego „*Blowing the whistle harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*”. Nie jest to oficjalna polityka *Transparency International*.

¹ Np. Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) (art. 33), cywilnoprawna konwencja o korupcji Rady Europy (art. 9), międzyamerykańska konwencja przeciw korupcji (art. 3), konwencja Unii Afrykańskiej o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji (art. 5), plan zwalczania korupcji dla państw Azji i Pacyfiku (kolumna 3), protokół antykorupcyjny Wspólnoty Rozwoju Afryki Południowej (art. 4) itp.

Definicja

1. *Informowanie o nieprawidłowościach w miejscu pracy* – przekazywanie informacji o dostrzeganych działaniach bezprawnych w organizacji lub o ryzyku wystąpienia takich działań osobom lub podmiotom, które uważa się za właściwe do podjęcia stosownych działań.

Zasady przewodnie

2. *Ujawnianie informacji* – przepisy o informowaniu o nieprawidłowościach w miejscu pracy zabezpieczają i wspierają ujawnianie informacji w celu zapobieżenia krzywdzie lub jej usankcjonowania.

3. *Ochrona sygnalisty* – prawo ustanawia silną i kompleksową ochronę sygnalistów, która zabezpiecza ich prawa oraz zapewnia bezpieczną alternatywę dla milczenia.

Zakres stosowania

4. *Szeroka tematyka* – prawo odnosi się do ujawnianych informacji o działaniach bezprawnych, w tym między innymi o przestępstwach, naruszeniach obowiązków prawnych, pomyłkach sądowych, zagrożeniach dla zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska oraz o zatajeniu któregokolwiek z powyższych działań.

5. *Szerokie ujęcie* – prawo odnosi się do wszystkich tych osób, które są zagrożone działaniami odwetowymi, w tym do pracowników sektora publicznego i prywatnego oraz osób, które nie są związane tradycyjnym stosunkiem pracownik – pracodawca (np. konsultanci, wykonawcy, stażyści, pracownicy tymczasowi, byli pracownicy, osoby poszukujące pracy i inni). W celu zapewnienia ochrony, prawo powinno również obejmować niedoszłych lub podejrzanych sygnalistów, osoby przekazujące informacje pomocnicze oraz wszelkie inne osoby blisko związane z sygnalistą.

6. *Wymóg dobrej wiary ograniczony do szczerego przekonania* – prawo odnosi się do informacji ujawnianych w dobrej wierze, przy czym takie ujawnienie ograniczone jest do szczerego przekonania, że informacje w momencie ich ujawnienia są prawdziwe. Prawo nie chroni fałszywych informacji ujawnianych celowo oraz zajmuje się nimi w oparciu o mechanizmy przewidziane przez prawo pracy, prawo cywilne oraz prawo karne.

Procedury ujawniania informacji

7. *Pobudzanie wewnętrznego informowania* – prawo zachęca do tworzenia i korzystania z wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy, które są bezpieczne i łatwo dostępne, umożliwiają przeprowadzenie wnikliwego, terminowego i niezależnego badania obaw oraz mają odpowiednie mechanizmy egzekwowania i kontroli.²

² W celu uzyskania porady o tworzeniu i działaniu wewnętrznych systemów informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy, należy zapoznać się z *PAS Code of practice for whistleblowing arrangements (Kodeks praktyk dotyczących porozumień w sprawie informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy PAS)*, Brytyjski Instytut Norm i Obaw Publicznych w Pracy, 2008 r.

8. *Łatwość ujawniania poza organizację* – w każdym momencie prawo umożliwia łatwe ujawnienie informacji poza organizację, między innymi organom regulacyjnym, organom ustawodawczym, profesjonalnym mediom oraz organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Jeżeli dostęp do takich kanałów³ jest zróżnicowany, prawo nie będzie uciążliwe oraz musi zapewnić środki umożliwiające informowanie o samym podejrzeniu takiego zdarzenia.

9. *Bezpieczeństwo narodowe* – jeżeli ujawnione informacje dotyczą spraw istotnych dla bezpieczeństwa narodowego, ujawnienia mogą podlegać dodatkowej ochronie procesowej, która ma w sposób maksymalny umożliwić przeprowadzenie skutecznej kontroli i znalezienie rozwiązań wewnątrz organizacji bez niepotrzebnego ujawniania informacji poza organizację.

10. *Udział sygnalisty* – prawo postrzega sygnalistę jako aktywnego i krytycznego interesariusza skargi i informuje go o kontroli i wynikach ujawnienia oraz daje istotną możliwość wprowadzenia informacji do procesu.

11. *Systemy nagradzania* - w zależności od miejscowego kontekstu, należy się zastanowić, czy powinno się uwzględniać dodatkowe mechanizmy zachęcające do ujawniania informacji, takie jak system nagród lub system oparty na pozwie *qui tam*, który uprawnia sygnalistę do składania zarzutów.⁴

Ochrona

12. *Ochrona tożsamości* – prawo gwarantuje, że tożsamość sygnalisty nie zostanie ujawniona bez jego zgody oraz daje możliwość anonimowego ujawniania informacji.

13. *Ochrona przed działaniami odwetowymi* – prawo chroni sygnalistę przed negatywnymi skutkami ujawnienia informacji o nieprawidłowościach w miejscu pracy. Takie prawo obejmuje wszelkie rodzaje szkód, w tym zwolnienie z pracy, sankcje w pracy, karne przeniesienie, nękanie, utrata statusu i korzyści itp.

14. *Odwrócony ciężar dowodu* – pracodawca musi udowodnić, że przyczyną podjęcia działań przeciwko sygnaliście nie było ujawnienie przez niego informacji. Taki obowiązek może przejść na sygnalistę po upływie stosownego okresu.

15. *Zrzeczenie się odpowiedzialności* – ujawnienie informacji zgodnie z prawem chroni przed działaniami dyscyplinarnymi i odpowiedzialnością wynikającą z prawa karnego, cywilnego, administracyjnego, w tym z przepisów dotyczących zniesławienia i pomówienia oraz z ustaw o tajemnicy państwowej.

16. *Brak sankcji za błędne ujawnienie informacji* – prawo chroni wszelkie błędne ujawnienia informacji dokonane w dobrej wierze.

17. *Prawo do odmowy* – prawo zezwala sygnaliście odmówić wzięcia udziału w działaniach bezprawnych bez jakichkolwiek sankcji lub szkód powstałych w wyniku takiej odmowy.

³ Na przykład, patrz: ustawa o ujawnianiu informacji w interesie publicznym (Wielka Brytania)

⁴ Na podstawie pozwu *qui tam* obywatel może złożyć pozew w imieniu rządu. Taki przepis jest stosowany w amerykańskiej ustawie o fałszywych roszczeniach.

18. *Zakaz obchodzenia prawa* – prawo unieważnia wszelkie prywatne przepisy lub umowy w zakresie w jakim ograniczają one prawa sygnalisty.

Wykonanie prawa

19. *Urząd ds. rozpatrywania skarg sygnalistów* – prawo może ustanowić niezależny organ (lub wskazać taki organ) odpowiedzialny za przyjmowanie i badanie skarg dotyczących działań odwetowych i/lub nieprawidłowego badania. Dotyczyć to może również prawa do wydawania wiążących postanowień w pierwszej instancji oraz – jeżeli jest to właściwe – przekazywania informacji stosownym prokuratom lub urzędom regulacyjnym.

20. *Prawdziwy dzień w sądzie* – każdy sygnalista, który uważa, że jego prawa zostały naruszone, ma prawo do uczciwego przesłuchania przez bezstronny sąd oraz do złożenia apelacji.

21. *Pełny zakres środków prawnych* – prawo przewiduje pełny zakres środków prawnych, w tym środków umożliwiających naprawienie szkód i złożenie skargi. Takie środki obejmują, między innymi, środki tymczasowe oraz zabezpieczenie roszczeń w drodze nakazu lub zakazu sądowego, zadośćuczynienie za doznany ból i cierpienie, odszkodowanie za utratę przeszłych, obecnych i przyszłych dochodów oraz utratę statusu materialnego, mediację i zasadne honoraria prawników. Prawo może również przewidywać utworzenie funduszu odszkodowawczego w przypadku niewypłacalności pozwanego.

22. *Kara za działania odwetowe i zakłócanie* – wszelkie działania o charakterze odwetowym lub zakłócające ujawnienie informacji przez sygnalistę będą traktowane jako przewinienia i będą podlegały odpowiedzialności dyscyplinarnej i osobistej.

Struktura legislacyjna, działanie i kontrola

Wyspecjalizowane ustawodawstwo - aby zagwarantować niezawodność, czytelność i jednolitość modelu, fragmentaryczne lub sektorowe podejście powinno mieć niezależne ustawodawstwo.

24. *Organ zajmujący się ujawnianiem nieprawidłowości w miejscu pracy* – prawo ustanawia lub wyznacza organ, który będzie podawał do wiadomości publicznej ogólne informacje o wszystkich sprawach związanych z informowaniem o nieprawidłowościach w miejscu pracy, przeprowadzał okresowe badania i sprawdzał funkcjonowanie modelu ujawniania nieprawidłowości w miejscu pracy, promował środki służące do podnoszenia świadomości publicznej na temat pełnego wykorzystania przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy oraz zachęcał do większej akceptacji kulturalnej takich działań.

25. *Publikowanie danych* – prawo zezwala organom publicznym i prywatnym mającym odpowiednią wielkość publikować ujawnione informacje (w sposób anonimowy) oraz regularnie informować o szkodach, postępowaniach i ich wynikach, w tym o zadośćuczynieniach i rekompensatach.

26. *Zaangażowanie wielu stron* – istotne jest, aby projekt i okresowa kontrola wszelkich przepisów dotyczących informowania o nieprawidłowościach w miejscu pracy obejmowały

głównych interesariuszy, w tym związki zawodowe, stowarzyszenia gospodarcze i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

27. *Ochrona źródeł informacji mediów* – żaden przepis prawa nie narusza prawa dziennikarzy do ochrony swoich źródeł informacji, nawet w przypadku informacji ujawnionych błędnie lub w złej wierze.

Transparency International (TI) jest ogólnosiwiatową organizacją społeczeństwa obywatelskiego zwalczającą korupcję. Transparency International, poprzez swoje ponad 90 oddziałów rozsianych na całym świecie i sekretariat międzynarodowy w Berlinie, Niemcy, podnosi świadomość na temat szkodliwych skutków korupcji i współpracuje z partnerami reprezentującymi instytucje rządowe, biznes oraz społeczeństwo obywatelskie w celu rozwoju i wdrożenia skutecznych środków zwalczania korupcji.

www.transparency.org

Kontakt:

Sekretariat Transparency International

Anja Osterhaus

Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Niemcy

Tel: 49-30-3438 20-722, Faks: 49-30-3470 3912

e-mail: aosterhaus@transparency.org

© 2009 Transparency International. Wszystkie prawa zastrzeżone.

Listopad 2009 r.

Zapobieganie i zwalczanie przestępczości 2007 r.

przy finansowym wsparciu programu zapobiegania i zwalczania przestępczości Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa Komisji Europejskiej.