



MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI

MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI  
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, 1 sierpnia 2016 r.

DL-II-034-1/16 13

160801-00048

### Według rozdzielnika

Uprzejmie informuję, że Ministerstwo Sprawiedliwości rozważa podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wzmocnienia ochrony w polskim porządku prawnym osób, które w dobrej wierze, działając w interesie publicznym, zgłaszają podejrzenia popełnienia przestępstw lub innych naruszeń prawa – tzw. sygnalistów lub demaskatorów (ang. *whistleblowers*, dalej: „sygnaliści”).

Ochrona sygnalistów nie jest z perspektywy polskiego systemu prawnego rozwiązaniem nowym. Przewidują ją bowiem w szczególności międzynarodowe instrumenty prawne już obecnie wiążące Polskę, jak, na przykład, *Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji* z dnia 31 października 2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

Instrumenty te najczęściej nie przesądzają jednak bliżej o charakterze krajowych rozwiązań prawnych. Punktem wyjścia dla wielu wdrażających je państw, w tym Polski, było uznanie, że ochrona taka powinna wiązać się przede wszystkim z adekwatnym poziomem gwarancji na gruncie prawa pracy (na przykład ochroną przed nieuzasadnionym rozwiązaniem stosunku pracy, dyskryminacją czy mobbingiem), ewentualnie z obecnością rozwiązań instytucjonalnych służących ochronie pracowników, które w odpowiednich wypadkach mogłyby znaleźć zastosowanie również wobec pracowników – sygnalistów. Rozwiązaniom takim towarzyszą często instytucje prawne, które, choć niekiedy mogą obejmować również sygnalistów, na przykład instytucje związane z ochroną świadków w postępowaniu karnym czy zapewnieniem możliwości anonimowego przekazywania zawiadomienia o przestępstwie organom ścigania, to zwykle nie uznaje się ich za mieszczące się w

pojęciu ochrony sygnalistów w znaczeniu ścisłym. Zasadniczo bowiem kategorie sygnalisty, świadka i informatora organów ścigania należy rozróżniać, choć w indywidualnych przypadkach role te niekiedy będą się pokrywać.

W ostatnich latach w debacie publicznej oraz w ramach licznych inicjatyw na forum międzynarodowym coraz więcej uwagi poświęcane jest problemowi zapewnienia bardziej wszechstronnej i ukierunkowanej ochrony sygnalistów. Znalazło to wyraz, między innymi, w *Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie ochrony sygnalistów CM/Rec(2014)7* z dnia 30 kwietnia 2014 r., która obejmuje zbiór pewnych minimalnych zalecanych zasad oraz dobrych praktyk w krajowych systemach prawnych w opisywanym zakresie. Co do zasady w rekomendacji tej podkreślono też znaczenie „wszechstronnego i spójnego podejścia, które ułatwiłoby dokonywanie ujawnień w interesie publicznym” (pkt III.7). Ponadto, Rekomendacja zaleca dokonywanie okresowych ocen skuteczności krajowych przepisów (pkt. VIII.29).

Odnotowania wymaga także tendencja do przyjmowania rozwiązań prawnych specyficznie ukierunkowanych na ochronę sygnalistów, co odzwierciedlone jest w przepisach prawnych innych państw.

W opinii Ministerstwa Sprawiedliwości, podjęcie prac legislacyjnych w celu wzmocnienia ochrony sygnalistów w Polsce powinno zostać poprzedzone analizą głównych kierunków możliwej regulacji w oparciu o treść instrumentów międzynarodowych oraz typowe rozwiązania występujące w przepisach innych państw, co pomogłoby ukierunkować przyszłe prace poprzez wstępne zidentyfikowanie optymalnych w polskich warunkach instytucji prawnych, jeszcze przed wszczęciem procesu legislacyjnego. O ile bowiem konkretne doświadczenia innych państw mogą stanowić użyteczny punkt odniesienia, to nie ulega też wątpliwości, że rozwiązania obecne w przepisach tych państw są stosunkowo zróżnicowane i nie wszystkie muszą stanowić część optymalnego modelu w warunkach polskich.

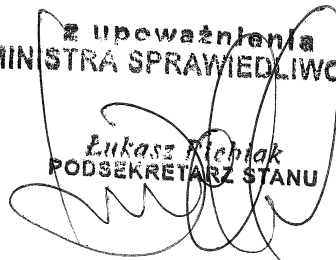
Spójna ochrona sygnalistów mogłaby w szczególności służyć samym zainteresowanym, tj. osobom, które przejawiając osobiste zaangażowanie i działając w dobrej wierze narażają swoją sytuację zawodową lub osobistą w interesie publicznym. Jak pokazują doświadczenia innych państw, mogłaby mieć także niebagatelne znaczenie z perspektywy ochrony porządku prawnego oraz istotnych interesów prywatnych przed nadużyciami lub przestępczością.

Mając powyższe na uwadze, zwracam się z uprzejmą prośbą o analizę zagadnień przedstawionych w załączonym kwestionariuszu oraz zajęcie stanowiska w zakresie jego poszczególnych punktów. Zwracam przy tym uwagę, że celem niniejszych konsultacji jest nie tyle uzyskanie ostatecznego stanowiska w kontekście ewentualnego przyszłego procesu legislacyjnego, lecz Państwa opinii (wyrażenie możliwie szczegółowej wstępnej oceny podnoszonych kwestii, zaproponowanie rozwiązań), które pozwoliłyby zidentyfikować oczekiwania odnośnie do zakresu i różnych wariantów rozważanej regulacji.

Załączony kwestionariusz zostanie przekazany do konsultacji także innym resortom oraz organom publicznym. W dalszej kolejności Ministerstwo Sprawiedliwości przewiduje zorganizowanie spotkania poświęconego bliższemu omówieniu rozważanych kwestii, w tym wyników niniejszych konsultacji.

Uprzejmie proszę o udzielenie odpowiedzi **w terminie trzech tygodni od daty otrzymania niniejszego pisma.**

Z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
Łukasz Rychlak  
PODSEKRETARZ STANU



Zał.: kwestionariusz.

Otrzymują:

- 1) Pan Aleksander Smolar, Prezes Zarządu Fundacji im. Stefana Batorego
- 2) Pani Danuta Przywara, Prezes Zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka
- 3) Pan Paweł Prochenko, Prezes Zarządu Fundacji Komunikacji Społecznej
- 4) Pan Jacek Strzemieczny, Prezes Zarządu Fundacji Centrum Edukacji Obywatelskiej
- 5) Pan Przemysław Radwan-Rohrenscheff, Prezes Zarządu Fundacji Stowarzyszenie Szkoła Liderów
- 6) Pan Szymon Osowski, Prezes Zarządu Stowarzyszenia Sieć Obywatelska Watchdog Polska
- 7) Pan Bartłomiej Michałowski, Prezes Zarządu Stowarzyszenia „Normalne Państwo”
- 8) Pan Andrzej Malinowski, Prezydent, Pracodawcy RP
- 9) Pani Henryka Bochniarz, Prezydent, Konfederacja Lewiatan
- 10) Pan Marek Goliszewski, Prezes, Business Centre Club
- 11) Pan Jacek Sz wajcowski, Prezes Zarządu Polskiej Rady Biznesu
- 12) Pan Piotr Duda, Przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ Solidarność
- 13) Pan Jan Guz, Przewodniczący Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych



## Załącznik. Kwestionariusz.

### I. Wprowadzenie.

Używane w języku angielskim określenie *whistleblowers* („sygnaliści” lub „demaskatorzy” – nie ma ono utrwalonego odpowiednika w języku polskim, także w języku prawniczym lub prawnym) odnosi się zwykle do osób, które działając w dobrej wierze i w interesie publicznym, zgłaszają podejrzenia popełnienia przestępstw oraz innych naruszeń prawa lub nadużyć swoim przełożonym, osobom bądź organom upoważnionym w danej jednostce organizacyjnej do przyjmowania takich zgłoszeń, właściwym organom publicznym, w tym organom ścigania, lub też ujawniają je publicznie.

Ochrony osób zgłaszających podejrzenia popełnienia przestępstw lub współpracujących z organami ścigania dotyczą – w bardzo różnym zakresie i na różnym stopniu szczegółowości – postanowienia szeregu instrumentów międzynarodowych, w tym:

- 1) *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji* (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563; art. 33 Konwencji),
- 2) *Karnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy* (Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249; art. 22 Konwencji),
- 3) *Cywilnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy* (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443; art. 9 Konwencji),
- 4) *Rekomendacji Rady OECD z dnia 26 listopada 2009 r. dotyczącej dalszych środków w celu przeciwdziałania przekupstwu zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych* (pkt. XI Rekomendacji), dalej: „Rekomendacja Rady OECD”,
- 5) *Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie ochrony sygnalistów* z dnia 30 kwietnia 2014 r. (CM/Rec(2014(7))) wraz z memorandum objaśniającym (dalej: „Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy”).

Postanowienia dotyczące sygnalistów można znaleźć także w innych instrumentach międzynarodowych oraz dokumentach mających formę zaleceń lub dobrych praktyk.

Wskazane wyżej instrumenty międzynarodowe, podkreślając znaczenie ochrony sygnalistów i konieczność zapewnienia w prawie wewnętrznym stosownych rozwiązań, w różnym stopniu wskazują, jakiego typu środki powinny lub mogą zostać przyjęte (stosunkowo ogólnie o konieczności ochrony stanowią konwencje antykorupcyjne ONZ i Rady Europy, większym stopniem szczegółowości cechują się Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy oraz Rekomendacja Rady OECD).

W różny sposób instrumenty te określają też osoby, które powinna objąć ochrona i które w odpowiednich przypadkach można by było określić mianem sygnalistów – stanowią bowiem ogólnie o osobach współpracujących z wymiarem sprawiedliwości i świadkach

(Karnoprawna konwencja o korupcji Rady Europy), pracownikach (Cywilnoprawna konwencja o korupcji Rady Europy), „osobach zgłaszających” (Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji), „pracownikach w sektorach publicznym i prywatnym” (Rekomendacja Rady OECD z 2009 r.) oraz „każdej osobie, która zgłasza lub ujawnia informację dotyczącą zagrożenia lub szkody dla interesu publicznego w kontekście stosunku pracy, w sektorze publicznym lub prywatnym” (Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy).

Różny jest w końcu zakres przedmiotowy zgłoszeń bądź ujawnień w interesie publicznym, o których stanowią wspomniane wyżej instrumenty międzynarodowe. Większość z nich dotyczy ujawniania przez sygnalistów zdarzeń o charakterze korupcyjnym, niemniej ochronę sygnalistów praktycznie powszechnie postrzega się w bardzo szerokim kontekście ujawniania naruszeń prawa i różnego rodzaju nadużyć, czemu w szczególności daje wyraz Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy.

Spełnienie określonych ustawowo przesłanek odnoszących się do motywacji i sposobu postępowania sygnalisty, zakresu przedmiotowego okoliczności podlegających ujawnieniu oraz dopełnienie określonego przepisami trybu zgłoszenia lub ujawnienia pozwala na zakwalifikowanie zachowania sygnalisty jako „ujawnienia w interesie publicznym” lub „ujawnienia podlegającego ochronie” (ang. *public interest disclosure*, *protected disclosure*). Terminem takim posługują się między innymi Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (ang. *public interest report or disclosure*) oraz ustawodawstwo obowiązujące w wielu państwach, np. angielska *Public Interest Disclosure Act* z 1998 r. czy irlandzka *Protected Disclosures Act* z 2014 r. Spełnienie ustawowych przesłanek zgłoszenia lub ujawnienia warunkuje skorzystanie z gwarancji lub środków ochrony przewidzianych dla sygnalisty.

## **II. Pytania dotyczące możliwego zakresu i konkretnych instytucji prawnych w ramach przyszłej regulacji odnoszącej się do ochrony sygnalistów.**

### **1) „Ujawnienie podlegające ochronie” – strona podmiotowa.**

Ochrona przyznawana sygnalistom często związana jest z wystąpieniem określonych przesłanek dotyczących osoby ujawniającej naruszenie, jego motywacji, celu lub innych podobnych okoliczności ujawnienia, przede wszystkim działaniem w interesie publicznym (tzn. nie jedynie w związku z realizacją indywidualnego interesu lub, na przykład, z zemsty, w celu wprowadzenia w błąd organu publicznego bądź podobnym) i w dobrej wierze, przede wszystkim dokonaniem ujawnienia w oparciu o rozsądne przesłanki obiektywnie uzasadniające podejrzenie wystąpienia zgłaszanych faktów. O ile powyższe przesłanki (nawiązujące wprost do treści cytowanych wyżej instrumentów międzynarodowych) wydają

się być stosunkowo oczywiste, to rozważenia niemniej wymaga, czy wszystkie z określonych ustawowo warunków odnoszących się do osoby sygnalisty będą odpowiadały wymogom jednoznacznej i zrozumiałej regulacji, ewentualnie czy nie będą czynnikami zniechęcającymi do ujawnienia (na przykład, jako niejednoznaczne z perspektywy pracownika – sygnalisty, a zatem wywołujące wątpliwości co do przysługującej ochrony i/lub które będą mogły być użyte przeciwko sygnaliście w ewentualnym późniejszym postępowaniu).

Tytułem przykładu, irlandzka *Protected Disclosures Act* z 2014 r. zasadniczo formułuje warunek, by po stronie pracownika istniało „rozsądne przekonanie” co do faktu naruszenia, nie ujmuje natomiast wprost warunku interesu publicznego. Ustawa ta ponadto stanowi, że „motywacja dokonania ujawnienia pozostaje bez znaczenia dla faktu, czy ujawnienie podlega ochronie” (art. 5(7) ustawy). Kryterium działania w interesie publicznym i podobne warunki spotykane są natomiast w innych ustawodawstwach.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Czy i jakie okoliczności (spośród wyżej wzmiankowanych bądź inne) dotyczące osoby sygnalisty, jego motywacji, celu lub innych podobnych okoliczności ujawnienia powinny zostać zaliczone do ustawowego katalogu warunków, które kwalifikowałyby postępowanie sygnalisty jako objęte ochroną?*

**2) „Ujawnienie podlegające ochronie” – zakres przedmiotowy.**

Szereg wskazywanych wyżej instrumentów międzynarodowych odnoszących się do ochrony sygnalistów ma stosunkowo wąsko określony zakres przedmiotowy, na przykład dotyczy jedynie ujawniania zdarzeń o charakterze korupcyjnym. Między innymi z Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy wynika jednak, że co do zasady kategoria „ujawnienia podlegającego ochronie” powinna mieć szeroki zakres, tzn. dotyczyć „działań i zaniechań stanowiących zagrożenie lub szkodę dla interesu publicznego”, a ponadto obejmować „co najmniej naruszenia prawa i praw człowieka, jak również zagrożenia dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska” (por. definicje, lit. b) oraz pkt I.2 Rekomendacji). Angielska *Public Interest Disclosure Act* z 1998 r. stanowi także, między innymi, o każdym „niedopełnieniu obowiązku prawnego” czy „nadużyciu w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości” (ang. *miscarriage of justice*), a ponadto wskazuje na konkretne przypadki, gdy ujawnienie pewnych informacji nie podlega ochronie na zasadach określonych w ustawie, na przykład, gdy fakt ujawnienia informacji sam w sobie stanowiłby przestępstwo lub została by ujawniona informacja objęta tajemnicą związaną z wykonywaniem określonego zawodu, na przykład adwokacką (por. sekcje 43A – 43B ustawy). Niekiedy formułowany jest warunek „istotnego” charakteru zgłaszanego nadużycia (np. w kanadyjskiej *Public Servants Disclosure Protection Act* z 2005 r., por. art. 8c), ang.

*gross mismanagement*). Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy stanowi zasadniczo o ujawnieniach dokonywanych w kontekście stosunku pracy, tj. o faktach wykrytych w związku ze świadczeniem pracy (ang. *in the context of the work – based relationship*, por. definicje lit. a) oraz pkt II.3-4 Rekomendacji), przy czym rozumie to pojęcie stosunkowo szeroko, z uwzględnieniem także np. byłych pracowników, stażystów, itp.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Jak powinien zostać zdefiniowany katalog okoliczności, których ujawnienie przez sygnalistów powinno podlegać ochronie? Czy powinien ograniczać się do zdarzeń mających znamiona przestępstwa? Czy uzasadnione jest zastosowanie dodatkowo szerszej, choć mniej jednoznacznej, definicji obejmującej różnego rodzaju nadużycia, a punktem wyjścia powinno być naruszenie interesu publicznego? Jakie wówczas powinny być elementy odpowiedniej definicji (np. kwestie bezpieczeństwa, ochrony środowiska, praw człowieka, praw pracowniczych, inne)? Czy i jakie okoliczności dotyczące rodzajów ujawnianych informacji powinny wyłączać ochronę (zastosowanie ustawy)?*

**3) Zakres podmiotowy (pracownicy w sektorach publicznym i/lub prywatnym oraz osoby pozostające poza stosunkiem pracy) oraz forma regulacji.**

Zasadnicze znaczenie ma określenie zakresu podmiotowego osób, które w ramach danej regulacji podlegają ochronie jako sygnaliści. Jak pokazują doświadczenia innych państw, podstawowy podział w podejściu do ochrony sygnalistów dotyczy rozróżnienia na pracowników w sektorach publicznym i prywatnym. Niektóre ustawodawstwa przewidują bowiem odrębne regulacje dla sygnalistów – funkcjonariuszy publicznych (służby cywilnej), np. Szwajcaria (w ustawie o funkcjonariuszach konfederacji, niem. *Bundespersönalgesetz* z 2000 r.) czy Stany Zjednoczone Ameryki (*Whistleblower Protection Act* z 1989 r.). W takich przypadkach ochrona sygnalistów w sektorze prywatnym, przynajmniej w niektórych państwach, nie podlega regulacji w ogóle (oprócz dobrych praktyk i standardów w różnym stopniu kształtowanych przez sektor prywatny) lub niekiedy ma charakter częściowy (sektorowy, branżowy). Inne państwa, na przykład Irlandia (*Protected Disclosures Act* z 2014 r.), Wielka Brytania (*Public Interest Disclosure Act* z 1998 r.), Węgry (*ustawa CLXV o skargach i ujawnieniach w interesie publicznym* z 2013 r.) czy Słowacja (*ustawa 303/2014 o niektórych aspektach ujawnień w interesie publicznym*) zdecydowały się na przyjęcie jednej ustawy, która dotyczy pracowników zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, które to podejście nie wyklucza określonych odrębności odnośnie do sposobu realizacji ochrony sygnalistów w sektorach publicznym i prywatnym. W niektórych państwach przepisy dotyczące ochrony sygnalistów zamieszczone są w kodeksie pracy (na przykład Francja, Luksemburg). W Norwegii ochronę sygnalistów reguluje ustawa o warunkach pracy (ang.



*Working Environment Act*) z 2005 r. W przypadku Słowenii czy Estonii, mając na uwadze również zakres przedmiotowy, ochronę sygnalistów uregulowano w ustawach poświęconych zwalczaniu korupcji. Niekiedy regulacje te uzupełniane są przez przepisy w kodeksie karnym (np. Kanada).

Co do zasady, w świetle standardów międzynarodowych nie ulega wątpliwości, że ochrona sygnalistów powinna mieć szeroki zakres i dotyczyć pracowników zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego („*all individuals working in either the public or private sectors, irrespective of the nature of their working relationship and whether they are paid or not*” – Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy, pkt II.3). Otwarty natomiast pozostaje katalog środków ochrony oraz wybór formy regulacji.

Rozważenia wymaga także kwestia ochrony osób pozostających poza faktycznym stosunkiem pracy (np. byłych pracowników, stażystów, kandydatów do pracy, osób świadczących pracę w oparciu o inny stosunek prawny), o których również stanowi Rekomendacja Komitetu Ministrów Rady Europy (pkt II.4), a nawet osób trzecich, co spotykane jest w ustawodawstwie innych państw (np. Węgier).

#### Kwestie wymagające rozważenia:

*Jaki powinien być zakres podmiotowy przyszłej regulacji? Czy powinien dotyczyć pracowników zarówno sektora publicznego i prywatnego oraz osób trzecich, czy też uzasadnione jest (np. w pierwszej kolejności) przyjęcie regulacji dotyczącej tylko ochrony pracowników sektora publicznego (prywatnego), ewentualnie tylko w odniesieniu do osób pozostających w stosunku pracy (zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym)? Z uwzględnieniem powyższego, jaki byłby optymalny sposób - miejsce regulacji (odrębna ustawa poświęcona ochronie sygnalistów, nowelizacja wybranych ustaw, np. kodeksu pracy, ustawy o służbie cywilnej lub innych)?*

#### **4) Środki ochrony sygnalistów.**

Ochrona sygnalistów może w szczególności znaleźć wyraz w przyjęciu formalnego zakazu jakichkolwiek działań odwetowych oraz uszczerbku w sytuacji sygnalisty wraz z uregulowaniem adekwatnych środków ochrony, co w pierwszej kolejności dotyczy warunków na gruncie stosunku pracy (zwolnienia, degradacji, obniżki wynagrodzenia, prawa do odszkodowania od pracodawcy). Inne spotykane niekiedy środki to zwolnienie sygnalisty z odpowiedzialności cywilnej z tytułu ujawnienia na zasadach określonych w ustawie oraz możliwość żądania przez samego sygnalistę odszkodowania od każdej osoby stosującej środki odwetowe, co mogłoby mieć w szczególności zastosowanie w przypadku sygnalistów nie będących pracownikami.

Do środków ochrony mających zastosowanie w sprawach pracowniczych dotyczących działań odwetowych zaliczyć należy nałożenie na pracodawcę ciężaru dowodu, że pogorszenie warunków pracy było spowodowane czynnikami obiektywnymi, innymi niż dokonanie zgłoszenia (zwykle na pracowniku spoczywałoby jedynie wykazanie lub uprawdopodobnienie, że stał się przedmiotem wspomnianych działań odwetowych). Rozwiązanie takie wprost zalecane jest m.in. w Rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy (pkt VII. 25). Podobne rozwiązania przyjęte zostały, na przykład, we francuskim kodeksie pracy (art. 1161-1) oraz kodeksie pracy Luksemburga (art. L.271.1).

W końcu, do szczególnych środków służących ochronie można zaliczyć zagwarantowanie poufności danych sygnalisty lub możliwości dokonywania zgłoszeń anonimowo (zob. także niżej).

#### Kwestie wymagające rozważenia:

*Jakie środki ochrony (spośród wzmiankowanych wyżej lub innych) powinny zostać przyjęte w ramach przyszłej regulacji? Jakie środki ochrony powinny znaleźć zastosowanie wobec pracowników oraz osób nie pozostających w stosunku pracy? W jakim zakresie instytucje prawne obowiązujące już obecnie, np. na gruncie prawa pracy, mogłyby znaleźć odpowiednie zastosowanie do ochrony sygnalistów? Jak konkretnie powinien zostać ukształtowany ciężar dowodu w sprawach pracowniczych dotyczących ochrony sygnalisty? Jakie powinny być ewentualne szczególne rozwiązania proceduralne? Jakie środki należałoby rozważyć, które gwarantowałyby proporcjonalne traktowanie praw sygnalisty i osoby, której dotyczy zgłoszenie, np. w przypadku zniestawienia czy naruszenia dóbr osobistych?*

#### **5) Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów.**

Za zasadniczą część regulacji uznać należy precyzyjne określenie organów upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń, w tym we właściwych przypadkach, poufnie lub anonimowo, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także określenie uprawnień i obowiązków takich organów (np. w zakresie udzielenia pomocy pracownikowi – sygnaliście oraz wstępnego zbadania zgłoszenia i nadania mu dalszego biegu, w tym przekazania właściwym organom).

Wśród mechanizmów dokonywania zgłoszeń (ujawnień) zasadniczo wyróżnić należy wewnętrzne (np. jednostki nadzorcze lub audytowe, funkcjonariusze ds. *compliance*) oraz zewnętrzne, tj. przede wszystkim upoważnione organy publiczne, organy regulacyjne, organy ścigania, czy wreszcie, w przypadku ujawnienia publicznego, media lub każdą osobę trzecią.

Wyznaczone organy zwykle odgrywają podwójną rolę – zapewniają właściwy mechanizm przyjmowania zgłoszeń (a także działań następczych), a ponadto powierzane im są określone zadania związane z ochroną sygnalisty (gwarancja poufności, czasem podejmowanie działań w celu ochrony praw sygnalisty).

Z wyznaczeniem organu upoważnionego do przyjmowania zgłoszeń wiąże się określenie gwarancji poufności przysługujących sygnaliście, przy czym możliwe rozwiązania mogą zakładać zarówno pełną anonimowość, jak i różne stopnie poufności i mechanizmy, które to gwarantują. Podnoszone niekiedy opinie poddają przy tym w wątpliwość zasadność uregulowania mechanizmu zgłoszeń w pełni anonimowych (na przykład z uwagi na ryzyko nadmiernego wpływu informacji przypadkowych, czy choćby trudności w uzyskaniu dalszych wiadomości od sygnalisty, gdy dane przekazane mogą być istotne, lecz niepełne).

Określenie optymalnego modelu w kontekście organów upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń to w końcu kwestia kosztów. Z jednej strony oznaczać ono może bowiem wydatki publiczne związane z utworzeniem nowych organów (powierzeniem dotychczasowym organom nowych zadań), z drugiej, w przypadku sektora prywatnego, obciążenia regulacyjne nakładane na przedsiębiorców.

Jak pokazują doświadczenia innych krajów, w przypadku sektora publicznego odpowiednie rozwiązania mogą wiązać się bądź z nałożeniem określonych obowiązków na organy publiczne w szerokim zakresie, bądź wyznaczeniem organu lub organów do przyjmowania zgłoszeń, niekiedy w specyficznym zakresie merytorycznym.

Na przykład ustawodawstwo Stanów Zjednoczonych Ameryki (*Whistleblower Protection Act z 1989 r.*) wskazuje na konkretny organ (*Office of Special Counsel*), który odpowiedzialny jest za prawidłowość funkcjonowania administracji federalnej i któremu powierzono, między innymi, przyjmowanie zgłoszeń od funkcjonariuszy publicznych, przede wszystkim w zakresie nadużyć w ramach administracji, oraz podejmowanie działań w celu zapewnienia takim sygnalistom ochrony. W USA ochrona sygnalistów powierzona jest także innym wyspecjalizowanym organom, na przykład *Office of the Whistleblower* Komisji Papierów Wartościowych i Giełd (SEC) dla naruszeń z dziedziny obrotu instrumentami finansowymi.

W Szwajcarii zadanie właściwego organu, obok innych organów publicznych, powierzone zostało *Federal Audit Office* – organowi nadzoru finansowego, który niemniej upoważniony został również do przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów - funkcjonariuszy publicznych oraz pozostałych obywateli.

Rozwiązanie przyjęte w Wielkiej Brytanii opiera się zasadniczo na wyznaczeniu w drodze rozporządzenia pewnej liczby konkretnych upoważnionych organów centralnych lub osób.

W Słowenii przyjmowanie zgłoszeń od sygnalistów dotyczących zdarzeń korupcyjnych powierzone jest Komisji ds. Zapobiegania Korupcji.

Na Węgrzech przyjęto założenie o zasadniczo szerokim katalogu organów publicznych, w tym samorządu terytorialnego, zobowiązanych do reakcji na zgłaszane nadużycia (przynajmniej przekazania zgłoszenia do właściwego organu) oraz wyszczególniono kategorię „organów upoważnionych do działania” (merytorycznie właściwych), na które nałożono pewne obowiązki w zakresie postępowania ze zgłoszeniem sygnalisty. Niezależnie od powyższego, węgierskiemu Rzecznikowi Praw Obywatelskich powierzone zostało prowadzenie, z określonymi ustawowo gwarancjami poufności, elektronicznego systemu przyjmowania zgłoszeń od obywateli - sygnalistów oraz elektronicznego kontaktu z sygnalistą (w tym w zakresie informacji zwrotnej dla sygnalisty). Zgłoszenia przekazywane są następnie przez Rzecznika właściwym organom.

Odnosnie do rozwiązań dotyczących sektora prywatnego odnotować można, że np. ustawodawstwo Słowacji przewiduje obowiązek ustalenia wewnętrznych mechanizmów przyjmowania zgłoszeń (np. wyznaczenie wewnętrznej jednostki organizacyjnej lub osoby, z możliwością także zlecenia tego zadania na zewnątrz) oraz określa zasady postępowania ze zgłoszeniami sygnalistów, w przypadku każdego pracodawcy zatrudniającego więcej niż 50 osób.

Na Węgrzech ustawodawca przewiduje, że pracodawcy prywatni mają możliwość ustalenia wewnętrznych mechanizmów przyjmowania zgłoszeń sygnalistów. W takim przypadku ustawa reguluje zasadnicze zasady funkcjonowania takich mechanizmów (w tym zasady postępowania po otrzymaniu zgłoszenia, ochronę danych sygnalisty). Ustawa dopuszcza także możliwość zaangażowania profesjonalnego prawnika, któremu powierzone jest przyjmowanie i analizowanie zgłoszeń, doradzanie sygnaliście oraz przekazanie zgłoszenia pracodawcy, lecz w sposób zapewniający poufność danych sygnalisty.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Czy uzasadnione byłoby wyznaczenie konkretnego organu (lub organów) upoważnionych do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów? Jaki organ lub organy mogłyby wówczas pełnić taką rolę i z jakim zakresem kompetencji? Czy należałoby w powyższym kontekście wyznaczyć odrębny organ do przyjmowania zgłoszeń od funkcjonariuszy publicznych?*

*Czy też uzasadnione byłoby raczej nałożenie pewnych obowiązków w zakresie przyjmowania zgłoszeń od sygnalistów (zarówno od własnych funkcjonariuszy, jak i obywateli) ogólnie na organy publiczne?*

*Co powinien obejmować tryb postępowania właściwych organów ze zgłoszeniem sygnalisty (np. zasady dotyczące poufności, w tym warunki uchylenia poufności, obowiązki*

zweryfikowania informacji i nadania jej dalszego biegu, tj. powiadomienia organów ścigania, regulacyjnych i innych, obowiązek poinformowania osoby dokonującej zgłoszenia o sposobie załatwienia zgłoszonego problemu lub podejrzenia)? Ewentualne inne?

*W jakim zakresie obecnie istniejące mechanizmy przedstawiania przez obywateli zgłoszeń nadużyć lub naruszeń prawa (np. w zakresie skarg i wniosków, anonimowej współpracy z organami ścigania, zgłaszania korupcji do CBA i Policji) są wystarczające, a w odniesieniu do jakich kwestii użyteczna byłaby dodatkowa regulacja odnosząca się do sygnalistów?*

*Czy uzasadnione byłoby uregulowanie mechanizmów wewnętrznego sygnalizowania w podmiotach prywatnych? W jakim zakresie? Czy rozwiązania takie powinny mieć charakter obowiązkowy, czy też jedynie obejmować pewne minimalne zasady, którym powinny odpowiadać rozwiązania wdrażane na zasadzie dobrowolności przez podmioty prywatne (przedsiębiorców)? W tym drugim przypadku, jaki powinien być zakres takich minimalnych zasad?*

#### **6) Uregulowanie form i trybu dokonywania zgłoszenia przez sygnalistów.**

Charakter „ujawnienia podlegającego ochronie” może być potencjalnie uwarunkowany dopełnieniem wymogów określonego prawem trybu ujawnienia, np. przekazaniem informacji organowi, instytucji lub osobie wyznaczonej do przyjmowania zgłoszenia bądź przekazaniem informacji najpierw wewnątrz - w ramach zatrudniającej jednostki organizacyjnej, a dopiero potem publicznie. Kwestia ta wymagałaby szczególnego rozważania, gdyby zakresem regulacji objętych zostało kilka alternatywnych sposobów zgłaszania (ujawniania), np. wewnątrz, do organów ścigania, mediów.

Najbardziej typowe spotykane rozwiązania w zakresie kilkustopniowego mechanizmu sygnalizowania zakładają, że pracownik upoważniony jest do ujawnienia informacji na zewnątrz, gdy zgłoszenie wewnętrzne z różnych przyczyn byłoby nieuzasadnione, np. miałyby dotyczyć osób, do których zgłoszenie jest kierowane, racjonalnie można przypuszczać, że jednostka organizacyjna sama nie podejmie działania w reakcji na zgłoszenie, ewentualnie, gdy, po upływie określonego terminu od przekazania zgłoszenia wewnątrz, jednostka nie podjęła żadnych działań.

Za podobną regulacją mogą przemawiać względy praktyczne, takie jak kwestia proporcjonalności reakcji sygnalisty na nieprawidłowości (np. nie każde nadużycie w przedsiębiorstwie czy organie publicznym musi wymagać ingerencji instytucji zewnętrznych) oraz ochroną praw zatrudniającej jednostki (ryzyko nieproporcjonalnego uszczerbku na wizerunku, ujawnienia tajemnicy przedsiębiorstwa czy tajemnicy służbowej).

Naruszenie trybu mogłoby potencjalnie skutkować wyłączeniem ochrony.

Kilkustopniowy mechanizm sygnalizowania przewidziany jest m.in. w angielskiej *Public Interest Disclosure Act* z 1998 r. (trójstopniowy: wewnątrz do pracodawcy, do wyznaczonych organów regulacyjnych oraz całkowicie na zewnątrz, tzn. do mediów czy organów ścigania) oraz irlandzkiej *Protected Disclosures Act* z 2014 r. Natomiast amerykański *Whistleblower Protection Act* z 1989 r. nie przesądza hierarchii podmiotów, do których w pierwszej kolejności może być skierowane ujawnienie, szczególnie jednak traktuje przypadki, gdy ujawnienie może objąć także określone informacje, które są w szczególności sposób chronione – wówczas pierwszeństwo ma ujawnienie wewnętrzne lub skierowane do wspomnianego wyżej *Office of Special Counsel*.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Jakie formy zgłaszania (ujawniania) przez sygnalistów powinny być objęte zakresem regulacji (zgłoszenia wewnętrzne, zgłoszenia do organów regulacyjnych, organów ścigania, mediów, inne)? Czy uzasadnione byłoby przyjęcie kilkustopniowego mechanizmu zgłaszania (ujawniania)? Czy naruszenie trybu powinno skutkować wyłączeniem ochrony? Czy w opisywanym wyżej zakresie w regulacji powinny zostać przyjęte odrębne rozwiązania dotyczące sygnalistów w sektorze publicznym oraz w sektorze prywatnym?*

**7) Ewentualne sankcje karne.**

Skuteczność regulacji odnoszących się do ochrony sygnalistów mogłaby potencjalnie zostać wzmocniona przez przyjęcie sankcji karnych, np. za stosowanie praktyk odwetowych wobec sygnalistów, czy utrudnianie korzystania z uprawnień określonych ustawą. Tytułem przykładu, amerykańska *Sarbanes – Oxley Act* z 2002 r. wprowadziła karalność działań polegających na „stosowaniu działań odwetowych wobec sygnalisty, który przedstawił organom ścigania prawdziwe informacje o popełnieniu lub możliwości popełnienia jakiegokolwiek przestępstwa federalnego” (18 U.S.C. 1513(e)). Podobnie, podejmowanie działań odwetowych wobec sygnalistów kryminalizuje kodeks karny Kanady (sekcja 425.1). Kodeks karny Meksyku (art. 219(l)) kryminalizuje zachowania polegające na zastraszaniu, w formie przemocy fizycznej i psychicznej, w celu zniechęcenia innej osoby do dokonania ujawnienia bądź złożenia zawiadomienia o przestępstwie. Z kolei australijska *Public Interest Disclosure Act* z 2013 r. (sekcja 20), w związku z gwarancjami poufności danych osobowych sygnalisty, przewiduje sankcje za ujawnienie jego tożsamości.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Czy w przypadku przyszłej regulacji zasadne byłoby włączenie do niej sankcji karnych? Jakie działania powinny podlegać kryminalizacji? Jaki powinien być wymiar kar?*

**8) Ewentualne szczególne uregulowania w przypadku ujawniania nadużyć, które mogą obejmować informacje dotyczące ważnego interesu państwa.**

Regulacje odnoszące się do ochrony sygnalistów potencjalnie mogą obejmować pewne szczególne rozwiązania dotyczące zasad dokonywania ujawnień (szczególny tryb i warunki) z uwagi na ważny interes państwa, co dotyczyć może zarówno pewnych zawodów (przede wszystkim funkcjonariuszy publicznych) związanych na przykład z bezpieczeństwem, obronnością lub porządkiem publicznym (zakres podmiotowy), jak i określonych kategorii chronionych informacji (zakres przedmiotowy). O możliwości przyjęcia tego typu szczególnych uregulowań stanowi m.in. Rekomendacja Komitetu Ministrów Europy w pkt II.5 (odnośnie do takich obszarów jak „*national security, defence, intelligence, public order or international relations of the state*”). Wspomniana Rekomendacja zakłada zatem, że w interesie publicznym byłoby przyznanie ochrony sygnalistom również w tych dziedzinach, niemniej dopuszcza, że stosowane byłyby wówczas szczególne procedury, tak by nie zostały narażone ważne interesy państwa.

*Kwestie wymagające rozważenia:*

*Jak szeroki powinien być zakres opisanej wyżej szczególnej regulacji w ramach przepisów odnoszących się do ochrony sygnalistów, tj., w warunkach polskich, jakich kategorii informacji powinien dotyczyć? Jakich kategorii funkcjonariuszy publicznych? Jak odmiennie powinna zostać ukształtowana taka szczególna procedura, by zapewnić, że nie zostanie naruszony ważny interes państwa? Jakie minimum gwarancji powinno przysługiwać sygnalistom?*

**9) Inne instytucje prawne dotyczące ochrony sygnalistów.**

Przedstawione wyżej przykłady głównych możliwych obszarów regulacji oparte są o stosunkowo często spotykane rozwiązania w innych państwach lub w standardach międzynarodowych, z istoty rzeczy nie są natomiast wyczerpujące.

*Kwestie wymagające rozważenia:*

*Jakie inne instytucje prawne powinny zostać rozważone / włączone w zakres przyszłej regulacji – w oparciu o Państwa doświadczenia odnośnie do kwestii ochrony sygnalistów oraz przykłady rozwiązań w innych państwach?*

**10) Inne dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów.**

Cytowane wyżej przykłady dokumentów, standardów międzynarodowych oraz konkretnych rozwiązań legislacyjnych nie stanowią wyczerpującej listy. Inne instrumenty obejmujące zalecane rozwiązania potencjalnie mogą stanowić użyteczny wkład do analizy.

Kwestie wymagające rozważenia:

*Jakie inne, niż cytowane powyżej, dokumenty i standardy dotyczące ochrony sygnalistów (zalecenia, instrumenty polityki, dobre praktyki – krajowe, międzynarodowe, wypracowane przez sektor pozarządowy i inne) w Państwa ocenie należałoby wziąć pod uwagę przy wypracowywaniu optymalnego w warunkach polskich rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów? Które z rozwiązań obecnych w innych państwach stanowiłyby wzór dla optymalnych rozwiązań również w warunkach polskich i w odniesieniu do jakich kwestii?*