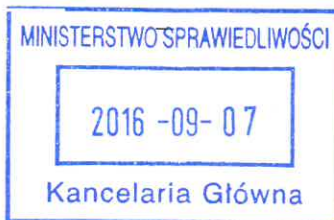


Wojciech Kaczmarczyk

2016-09-08



DSO.SORT.141.1.1.2016.MC

Warszawa, dnia 7 września 2016 r.

Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości

Wznowy Dzień Ministre,



W odpowiedzi na pismo z dnia 1 sierpnia 2016 r. (znak: DL-II-034-1/16/3), w sprawie dokonania analizy zagadnień zawartych w przesłanym kwestionariuszu dotyczącego ochrony sygnalistów, uprzejmie przedstawiam Panu Ministrowi poniższe stanowisko.

I. 1.Ad. II.1) „Ujawnienie podlegające ochronie” – strona podmiotowa.

Przepisy prawa powinny obejmować ochroną możliwie szeroki zakres osób, które w związku z wykonywaną pracą lub prowadzoną działalnością zawodową lub gospodarczą posiadają wiedzę o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu publicznego zachodzących w danym podmiocie. Wydaje się, że ochronie powinny podlegać osoby, które ujawniły nieprawidłowości, jak również osoby, które nie ujawniły nieprawidłowości, jednak panuje przekonanie, że to zrobiły, odmówiły uczestnictwa w nieprawidłowościach oraz wspomagały ujawnienie nieprawidłowości, dostarczając osobie sygnalizującej informacji lub składając zeznania. Ochrona powinna obejmować szeroki zakres podmiotowy, gdyż wówczas umożliwi tworzenie warunków, które będą sprzyjać sygnalizowaniu nieprawidłowości w interesie publicznym. Ponadto, zapewnienie szerokiej ochrony będzie miało przełożenie na niwelowanie poczucia zagrożenia w miejscu pracy oraz będzie zapobiegać bierności ze strony innych pracowników, inspirowanej strachem przed wejściem w kontakt z sygnalistą.

2.Ad. II.3) „Ujawnienie podlegające ochronie” – zakres przedmiotowy.

Przedmiotem ochrony powinny być objęte różnego rodzaju nieprawidłowości, które zagrażają interesowi publicznemu. Zakres przedmiotowy przyszłej regulacji powinien odnosić się między innymi do:



160907-01012

W. II -
p. Ziobro
2016/09/08

- 1) poważnych naruszeń praw człowieka mogących zagrażać życiu, zdrowiu, wolności osobistej,
- 2) naruszeń interesów jednostki będącej interesariuszem organów administracji publicznej, podatnikiem, udziałowcem spółek publicznych, pracownikiem korporacji prywatnych lub konsumentem,
- 3) defraudacji, nadużyć władzy, sprzeniewierzenia środków publicznych, zagrożenia dla bezpieczeństwa publicznego oraz środowiska naturalnego.

Określając w przyszłej regulacji przedmiotowy zakres ochrony, ustawodawca powinien posługiwać się takimi kryteriami jak:

- 1) dobro, w które nieprawidłowość godzi lub sfera, w których wystąpiła. Dotyczyć to będzie np. czynów korupcyjnych, działania na szkodę majątku publicznego, ukrywania podatków, rzetelności dokumentacji księgowej w spółkach publicznych,
- 2) rodzaj naruszenia – czy działanie można zakwalifikować jako np. naruszenie standardów etycznych, czyn bezprawny, przewinienie dyscyplinarne lub jako czyn zabroniony,
- 3) skala zagrożenia dla dobra publicznego.

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

Zakres przedmiotowy przyszłej regulacji powinien dotyczyć, poza osobami świadczącymi pracę, również zleceniobiorców, osób przyjmujących dzieło, pozostających w tzw. samozatrudnieniu, stażystów, wolontariuszy, konsultantów zewnętrznych oraz byłych pracowników. Mając na uwadze, że zagrożenia dla interesu publicznego mogą mieć swoje źródło również w obszarze funkcjonowania biznesu, ochroną powinny być objęte zarówno osoby zatrudnione w sektorze publicznym jak i prywatnym.

4.Ad.II.4) Środki ochrony sygnalistów.

Przyszła regulacja powinna zapewniać szeroką ochronę prawną sygnalistów. Ochrona ta powinna dotyczyć tożsamości osoby sygnalizującej. Dane umożliwiające identyfikację powinny być udostępniane wyłącznie za zgodą zainteresowanego. Sygnaliści powinni mieć również zapewnioną ochronę przed działaniami odwetowymi. Przepisy prawa powinny chronić przed niekorzystnym traktowaniem osoby sygnalizującej będącym wynikiem ujawnienia informacji, w tym przed rozwiązaniem umowy, na podstawie której świadczona jest praca, przeniesieniem na niższe stanowisko lub zmianą miejsca wykonywania pracy, molestowaniem psychicznym, mobbingiem, utratą premii lub innych korzyści wynikających z zatrudnienia. Pracownik, dotknięty działaniami odwetowymi, powinien mieć możliwość powrotu na wcześniej zajmowane stanowisko, prawo do uchylenia skutków innych decyzji personalnych,

względnie do odpowiedniego odszkodowania, a także zabezpieczenia roszczeń na czas trwania procesu. Podjęcie działań odwetowych powinno być związane z ryzykiem dla osób, które takie działania podejmują. Zasadne byłoby, aby w przyszłej regulacji działania odwetowe były objęte co najmniej odpowiedzialnością dyscyplinarną. Ponadto, podjęcie działań odwetowych, które skutkowałyby ciężkim lub nieodwracalnym uszczerbkiem w reputacji zawodowej, karierze zawodowej, powinno być penalizowane.

Ciężar udowodnienia, że niekorzystne dla osoby sygnalizującej działania zostały podjęte z przyczyn nie mających związku z ujawnieniem informacji, powinien spoczywać na pracodawcy lub innym podmiocie, któremu zarzucono naruszenie.

5.Ad.II.5) Podmioty upoważnione do przyjmowania zgłoszeń sygnalistów.

Wydaje się, że powinien być utworzony lub wyznaczony niezależny organ, który posiadałby szeroki wachlarz kompetencji umożliwiających prowadzenie postępowań wyjaśniających w sprawach zgłaszanych przez sygnalistów, z jednoczesnym zapewnieniem ich anonimowości. Podejmując decyzję dotyczącą obowiązku uregulowania mechanizmów wewnętrznego sygnalizowania w podmiotach prywatnych, wydaje się, że należałoby poprzedzić analizą, na ile skuteczne okazały się dotychczas np. procedury antymobbingowe, czy te dotyczące naruszenia zasady równego traktowania oraz przeciwdziałania dyskryminacji.

6.Ad.II.6) Uregulowanie form i trybu dokonywania zgłoszeń przez sygnalistów.

Przyszła regulacja prawna powinna zawierać takie rozwiązania, na podstawie których sygnały o nieprawidłowościach byłyby rozwiązywane w pierwszej kolejności na poziomie pracodawcy lub innego podmiotu. Konieczne jest jednak zbadanie, czy tego rodzaju regulacje wewnętrzne dotyczące np. przeciwdziałania mobbingowi były dotychczas efektywne. Jednocześnie przepisy powinny zapewniać prostą i dostępną drogę ujawnienia przez sygnalistę informacji na zewnątrz pracodawcy lub innego podmiotu, w tym do organów regulujących, przedstawicieli mediów oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Wewnętrzne procedury sygnalizowania nieprawidłowości powinny być anonimowe, łatwo dostępne, gwarantować rzetelne, niezależne i mieszczące się w rozsądnym czasie sprawdzenie zgłoszonych informacji. Ponadto, powinien być zagwarantowany mechanizm monitorowania wyników danego zgłoszenia. Procedury wewnętrzne sygnalizowania, nieposiadające powyższych cech, stanowiąc będą jedynie rozwiązanie fasadowe, które nie będzie dawało realnej ochrony osobom sygnalizującym.

7.Ad.II.7) Ewentualne sankcje.

Prawo powinno chronić sygnalistów, jak również chronić pracodawcę oraz inne zainteresowane podmioty, przed informacjami ujawnianymi w złej wierze, w szczególności takimi, co do

których zgłaszający miał świadomość, że są nieprawdziwe lub ujawnione w celu niegodziwym oraz naruszającymi prawo. Tego rodzaju działanie powinno podlegać sankcji karnej w postaci grzywny.

8.Ad.II.9) Inne instytucje prawne dotyczące sygnalistów.

Przyszłe przepisy prawa powinny regulować możliwość dochodzenia roszczenia odszkodowawczego z tytułu podjęcia wobec sygnalisty działań odwetowych. Poza ustawą nie powinna pozostawać również kwestia ochrony ciągłości zatrudnienia oraz możliwości przeniesienia osoby sygnalizującej na inne stanowisko pracy. Przepisy prawa powinny również regulować kwestię nieważności kar dyscyplinarnych nałożonych z powodu ujawnienia nieprawidłowości.

II. Ponadto informuję Pana Ministra, że Pełnomocnik Rządu do spraw społeczeństwa obywatelskiego powołał zespoły eksperckie w celu wstępnych konsultacji Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego. W ramach zespołu eksperckiego analizującego podstawy prawne funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, dokonano wstępnej diagnozy instytucjonalno-legislacyjnych barier rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dostrzeżono problem braku prawnej ochrony sygnalistów, ujawniających nieprawidłowości w rozmaitych instytucjach publicznych, firmach prywatnych, czy organizacyjnych, analogicznej chociażby do ochrony jaką mają np. dziennikarze. W przygotowywanym projekcie Narodowego Programu Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego w dziale dotyczącym podstaw prawnych funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego zostanie przedstawiona analiza kwestii ochrony prawnej sygnalistów.

Łęca Wynary Kauler,
JM Kauler

