



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

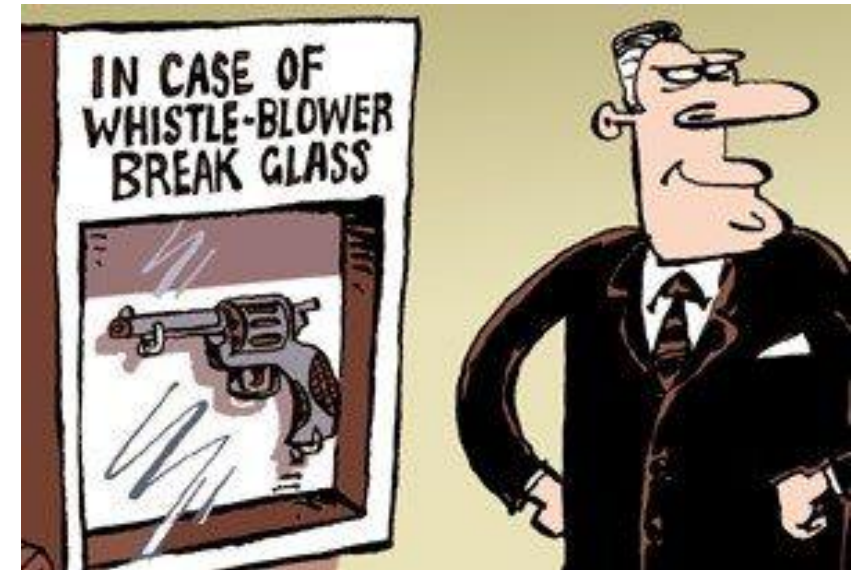
Obywatelski projekt ochrony sygnalistów W stronę rozwiązań europejskich

Marcin Waszak, Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa, 07 czerwca 2018 r.

📍 Sygnalista ≠ donosiciel

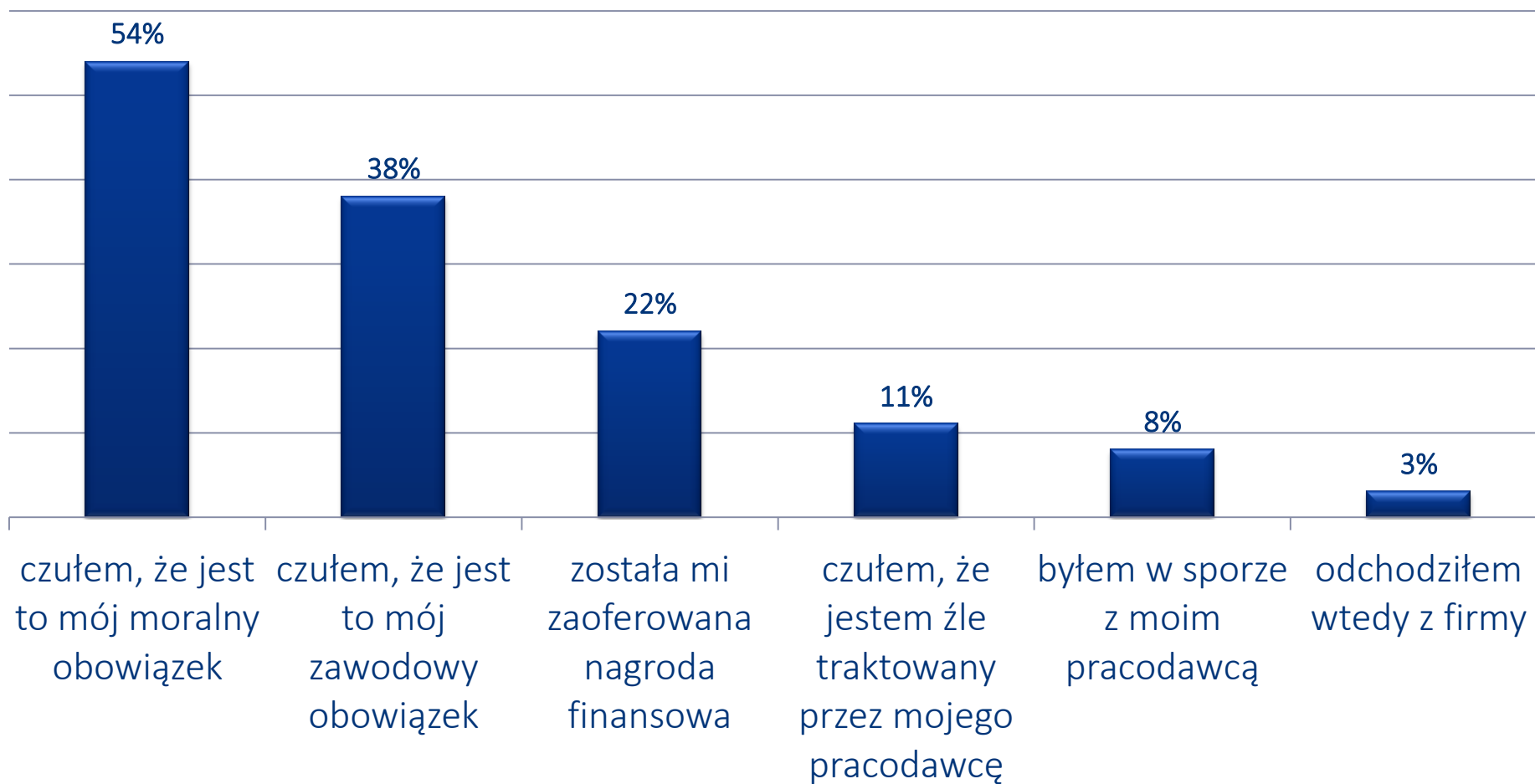
- ❑ **Sygnalista** (ang. whistleblower) to osoba, która dobrowolnie, w dobrej wierze, w interesie publicznym informuje o ryzyku lub wystąpieniu nadużycia.
- ❑ **Donosiciel** to osoba, która przekazuje informacje, kierując się interesem własnym.





Sygnalista $\neq$ donosiciel

Dlaczego zgłosiłeś przypadek nieodpowiedniej praktyki biznesowej?



Źródło danych: BSA | The Software Alliance. Badanie zrealizowane przez firmę badawczą Opinium wśród 2000 pracowników biurowych małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce we wrześniu 2017 r.



U źródeł obywatelskiego projektu

- ☐ kontakt Fundacji z sygnalistami będącymi ofiarami odwetu na ujawnienie korupcji;
- ☐ strach przed konsekwencjami to najważniejsza przyczyna nie raportowania korupcji przez Polaków (TI 2016);
- ☐ brak instytucji/organizacji **oferujących pomoc sygnalistom**;
- ☐ obecne prawo pracy, ale także kodeksy cywilny, karny, postępowania karnego nie tworzą spójnych i efektywnych ram prawnych ochrony sygnalistów;
- ☐ problemy sygnalistów na **etapie sądowym**;
- ☐ **niewypełnione zobowiązania** na gruncie międzynarodowych traktatów (UNCAC, Cywilnoprawna Konwencja o Korupcji);

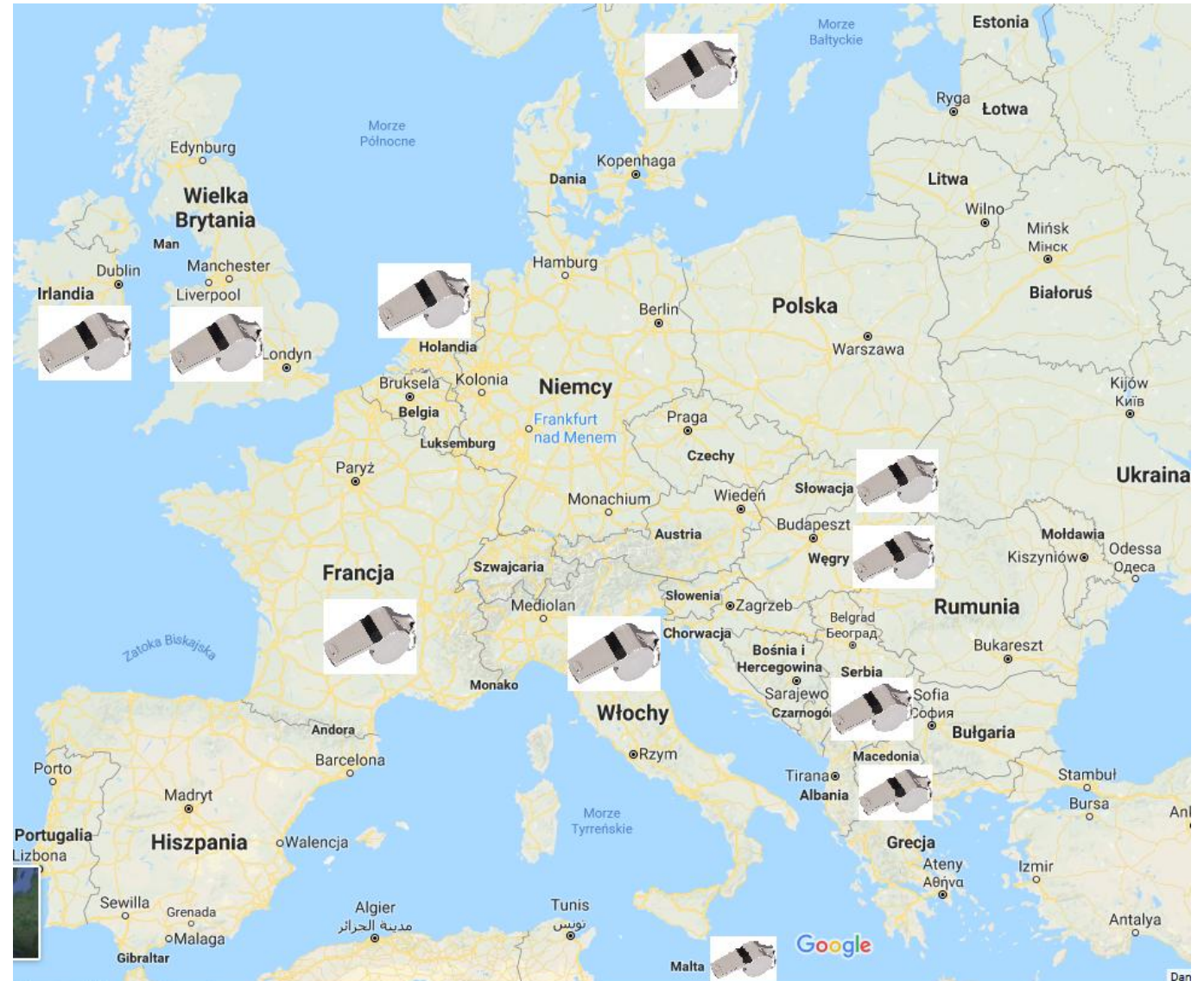
Inspiracje

- ☐ dorobek organizacji pozarządowych zajmujących się sygnalistami w Polsce (Fundacji Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych);
- ☐ rekomendacje Rady Europy, OECD, Transparency International;
- ☐ przykłady regulacji z innych krajów.



Ustawy o ochronie sygnalistów w Europie

Dotychczas 9 krajów UE przyjęło osobne ustawy o ochronie sygnalistów (najlepiej oceniane to: Irlandia, Malta, Wielka Brytania i Francja, zob. M. Worth, *Gaps in the System*, 2018)





Historia projektu

- ❑ przygotowywany i promowany przez koalicję organizacji społecznych: Fundacji Batorego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Instytutu Spraw Publicznych i Forum Związków Zawodowych;
- ❑ pierwsza wersja złożona w ramach konsultacji Ustawy o jawności życia publicznego 23.11.2017;
- ❑ otwarte konsultacje projektu na:
<http://www.sygnaLista.pl/projekt-ustawy/>
- ❑ w planach: wysłuchanie publiczne i konferencja uzgodnieniowa.



Komu przysługuje ochrona?

założenia obywatelskiego projektu o ochronie sygnalistów

Sygnalistą jest osoba, która **w związku z pełnionymi obowiązkami, świadczoną pracą lub wykonywaną umową:**

1) **dokonała zgłoszenia nieprawidłowości** w trybie określonym w ustawie, lub

2) **udzieliła pomocy w dokonaniu zgłoszenia** nieprawidłowości przez inną osobę, w szczególności poprzez dostarczenie tej osobie informacji o nieprawidłowości.

2. **Sygnalistą może być każda osoba fizyczna**, niezależnie od podstawy zatrudnienia lub charakteru stosunku prawnego łączącego ją z pracodawcą, którego dotyczą zgłaszane nieprawidłowości, **także po ustaniu tego stosunku.**



Zgłoszenie jakich nieprawidłowości podlega ochronie?

założenia obywatelskiego projektu o ochronie sygnalistów

- ☐ **szeroki zakres spraw:** działania zagrażające interesowi publicznemu, wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych wynikających z wiążących pracodawcę aktów samoregulacji.
- ☐ **chronionemu zgłoszeniu podlega** m.in. korupcja, mobbing, przestępstwa przeciwko środowisku, własności intelektualnej, łamanie praw pracowniczych, nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych i kodeksów etyki, próby zatajenia nieprawidłowości.



Nieprawidłowości raportowane przez pracowników



2015 OECD Survey on Business Integrity and Corporate Governance (N=59)



Jaki są przesłanki przyznania ochrony?

założenia obywatelskiego projektu o ochronie sygnalistów

- ☐ przekazanie informacji o nieprawidłowościach lub informacji uzasadniających ich podejrzenie **w dobrej wierze i w interesie publicznym**;
- ☐ **dobra wiara**: uzasadnione okolicznościami danego przypadku przekonanie o prawdziwości przekazywanych informacji (nawet jeżeli nie znajdzie ona później potwierdzenia);
- ☐ sygnalista podlega ochronie od momentu zgłoszenia;
- ☐ **domniemywa się dobrą wiarę** sygnalisty, chyba że: 1) okoliczności zgłoszenia w sposób oczywisty przeczą prawdziwości przekazanej informacji; 2) zgłoszenie zostało dokonane w sposób sprzeczny z prawem/zasadami współżycia społecznego; 3) sygnalista zataił fakt przyczynienia się do nieprawidłowości, której dotyczyło zgłoszenie.



Jakie są możliwe ścieżki zgłaszania nieprawidłowości?

założenia obywatelskiego projektu o ochronie sygnalistów

- ☐ trzy ścieżki raportowania nieprawidłowości: 1) wewnątrz organizacji, 2) do zewnętrznych organów oraz 3) do opinii publicznej;
- ☐ zanim sygnalista ujawni informację opinii publicznej, musi wykorzystać jedną z dwóch pierwszych ścieżek;
- ☐ obligatoryjność tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości oraz wyznaczenia jednostki/osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie zgłoszeń w jednostkach sektora finansów publicznych;
- ☐ wewnętrzne systemy informowania o nieprawidłowościach muszą spełniać określone wymagania.



Na czym polega ochrona?

założenia obywatelskiego projektu o ochronie sygnalistów

- ☐ dane osobowe sygnalisty mają charakter poufny i nie mogą zostać ujawnione bez jego zgody/ zgody sądu;
- ☐ zakaz podejmowania działań odwetowych pod groźbą kary grzywny lub ograniczenia wolności, obarczony sankcją nieważności decyzji;
- ☐ ciężar dowodowy po stronie pracodawcy;
- ☐ zabezpieczenie roszczeń dot. zadośćuczynienia/odszkodowania wypłacanego przez pracodawcę z urzędu;
- ☐ zwrot kosztów zastępstwa procesowego;
- ☐ wyłączenie sygnalisty z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia tajemnicy prawnie chronionej i naruszenia dóbr osobistych;
- ☐ dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej.



Sygnaliści w UE

Regulacje sektorowe:

- ☐ wydobywanie złóż gazu ziemnego i ropy naftowej na obszarach morskich (dyrektywa z 13.06.2013);
- ☐ sektor finansowy (rozporządzenie z 16.04.2014 w sprawie nadużyć na rynku (MAR) + dyrektywa wykonawcza z 17.12.2015);
- ☐ przeciwdziałanie praniu pieniędzy (dyrektywa z 20.05.2015);

Wyzwania:

- stosowanie Dyrektywy o Ochronie Tajemnicy Przedsiębiorstwa;
- implementacja Rozporządzenia o Ochronie Danych Osobowych;
- nierówny poziom ochrony sygnalistów w różnych krajach członkowskich;

Nowy projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej ws. ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii Europejskiej z 23.04.2018



Projekt dyrektywy – podobieństwa z obywatelskim projektem ustawy

	Podobieństwa
definicja sygnalisty	obejmuje pracowników sektora prywatnego i publicznego w szerokim sensie (na czasowych kontraktach, zleceniu, zatrudnianych przez agencje pracy), a także dostawców, konsultantów, wolontariuszy, stażystów, nawet kandydatów biorących udział w naborze;
przesłanki ochrony	uzasadnione przekonanie w momencie zgłoszenia, że zgłaszana informacja jest prawdziwa
przedmiot zgłoszenia	szeroki i przekrojowy charakter spraw, dotyczący m.in. zamówień publicznych, ochrony środowiska, zdrowia publicznego, przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy, ochrony konsumenta;
dostępne ścieżki raportowania	dopuszczalne są trzy ścieżki raportowania nieprawidłowości: wewnątrz organizacji, do zewnętrznych organów oraz do opinii publicznej
ciężar dowodu	osoba działająca na niekorzyść sygnalisty ma dowieść, że jej działania nie mają związku z faktem ujawnienia nieprawidłowości
przejściowe środki zaradcze	sygnaliście przysługuje „zapomoga” do czasu rozstrzygnięcia postępowania sądowego
świadomie fałszywe zgłoszenia	osoby, które w sposób świadomy zgłaszają nieprawdziwe informacje podlegają karze grzywny



Projekt dyrektywy – różnice z obywatelskim projektem ustawy

	Różnice
procedura zgłaszania	co do zasady sygnalista powinien wykorzystać najpierw wewnętrzną ścieżkę zgłaszania nadużyć
obowiązek posiadania wewnętrznych systemów nadużyć	odnosi się także do średnich i dużych podmiotów sektora prywatnego oraz wszystkich zajmujących się usługami finansowymi, narażonymi na ryzyko prania brudnych pieniędzy/finansowania terroryzmu
zewnętrzna ścieżka raportowania	określenie zasad raportowania do właściwych zewnętrznych organów, które winny odpowiadać sygnaliście w rozsądnym czasie, nie przekraczającym 3 miesiące lub 6 miesięcy w uzasadnionych przypadkach



Podobne filozofie obu projektów

1. Narzędzie służące **realizacji praw człowieka i obywatela**, w tym:

- ☐ prawa do wolności wypowiedzi;
- ☐ prawa dostępu do informacji publicznej;
- ☐ prawa do należytych i sprawiedliwych warunków pracy;

2. **Działanie prewencyjne** – zachęta do aktywnego przeciwdziałania nadużyciom, wczesnej identyfikacji ryzyk i minimalizowania związanych z nimi kosztów.

3. Działanie na rzecz **ograniczenia ciemnej liczby** nigdy nie ujawnionych przestępstw.



Ochrona sygnalistów w zamówieniach publicznych – kasus Paktu Uczciwości

- podpisując Pakt Uczciwości Wykonawca inwestycji zobowiązał się do wprowadzenia wewnętrznej Polityki ochrony sygnalistów w ramach realizacji zamówienia na modernizację linii kolejowej na odcinku Częstochowa – Zawiercie;
- Wykonawca zobowiązał też wszystkich podwykonawców do stosowania zasad Polityki oraz przyjęcia tożsamyh procedur wewnątrz swoich organizacji.



PAKT UCZCIWOŚCI

więcej: paktuczciwosci.pl

Najbliższy warsztat o systemach compliance w zamówieniach już 27 czerwca



Wybrane źródła nt. whistleblowingu

Wybrane publikacje organizacji pozarządowych:

A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011;

A. Kobylińska, M. Folta, *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015;

G. Makowski, M. Waszak (red.), *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2016;

D. Głowacka, A. Płoszka, M. Szczaniecki, *Wiem i powiem – ochrona sygnalistów i dziennikarskich źródeł informacji. Praktyczny przewodnik*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2016.

Standardy ochrony przyjęte przez organizacje międzynarodowe:

Protection of whistleblowers. Recommendation CM/Rec(2014)7 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 April 2014 and explanatory memorandum

Committing to Effective Whistleblower Protection, OECD Publishing, Paris 2016

A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation, Transparency International 2018



Dziękuję za uwagę
E-mail:

mwaszak@batory.org.pl