



IM.STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

Sygnaliści w Polsce i za granicą

Grzegorz Makowski, forumIdei, Fundacja im. Stefana Batorego

Etyka i antykorupcja – wyzwania i rekomendacje dla administracji publicznej, Warszawa, 10 grudnia 2018 r.



❑ **Program Przeciw Korupcji (1999-2013), Program Odpowiedzialne Państwo (2014-2018), forumIdei (2018-).**

Jednym z obszarów naszych działań są inicjatywy edukacyjne, kształtujące świadomość problemu korupcji i działania strażnicze dotyczące m.in. realizacji polityk antykorupcyjnych, przejrzystości życia publicznego, finansowania partii politycznych.

❑ **Podejmujemy własne inicjatywy i wspieramy inne działania przyczyniające się do poprawy rzetelności życia publicznego, ograniczenia ryzyka korupcji i realizacji idei dobrego rządzenia.**

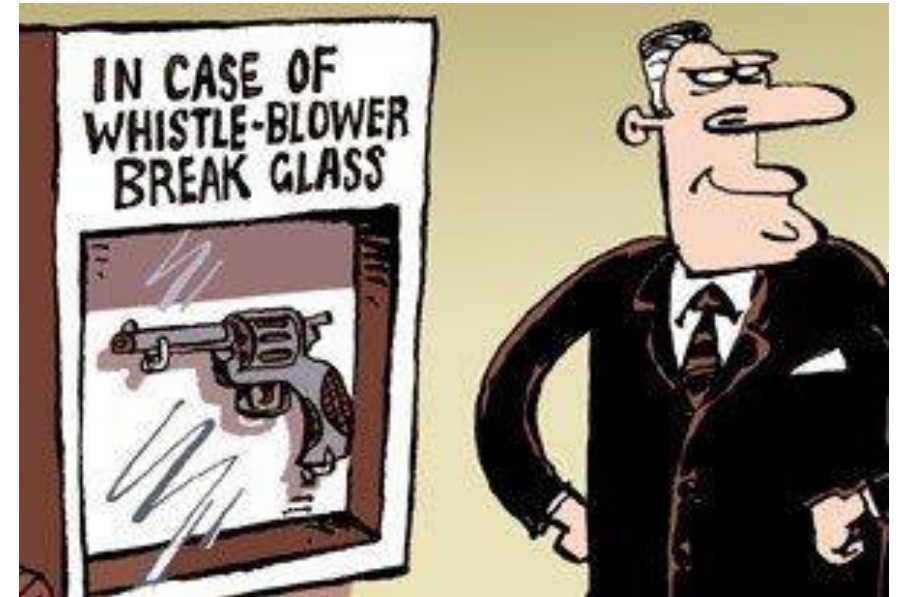
❑ **Główne priorytety i przykłady projektów:**

- **Pakt uczciwości / Barometr Ryzyka Nadużyć w zamówieniach publicznych** – inicjatywy dotyczące zamówień publicznych.
- **przejrzystość procesu legislacyjnego** (Obywatelskie Forum Legislacji, monitoring zakończony w 2014 r. raportem – Jakość i otwartość procesu legislacyjnego);
- **ograniczanie ryzyka korupcji i negatywnych skutków konfliktu interesów** (projekty – Samorządowe Unie Personalne, Społeczny monitoring konfliktu interesów)
- **wzmacnianie roli i ochrony prawnej sygnalistów**



Whistleblowing / sygnalizowanie – idea

- ❑ **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.



Whistleblowing w praktyce

- ❑ Średniowieczna **zasada *qui tam*** i amerykański False Claims Act.
- ❑ Rozwój ustawodawstwa dot. sygnalistów **w USA – obecnie pakiet 8 ustaw.**
- ❑ Standardy Rady Europy, OECD, Transparency International
- ❑ Whistleblowing jest postrzegany jako integralny element zarządzania etycznego w organizacjach.
- ❑ Aktualnie co raz więcej państw przyjmuje ustawodawstwo chroniące sygnalistów – właściwe ramy prawne **wspomagają tworzenie odpowiedniego środowiska etycznego w organizacjach.**



Whistleblowing – idea

- ❑ Ochrona sygnalistów może być naprawdę skuteczna tylko w warunkach **demokracji, rządów prawa, niezawisłości sądów, swobody wypowiedzi i wolnych mediów.**

Co nie oznacza, że w reżimach niedemokratycznych sygnaliści w ogóle nie istnieją i nie mogą mieć żadnej ochrony.

- ❑ Whistleblowing to nie tylko środek ochrony pracownika. To przede wszystkim **sposób realizacji prawa do swobody wypowiedzi i dostępu do informacji publicznej.**



📍 Rządowe propozycje uregulowania statusu sygnalistów, a standardy międzynarodowe

❑ **Projekt ustawy o jawności życia publicznego.** sygnalista - osoba fizyczna lub przedsiębiorca, których **współpraca z wymiarem sprawiedliwości polegająca na zgłoszeniu informacji o możliwości popełnienia przestępstwa** przez podmiot, z którym jest związana umową o pracę, stosunkiem służbowym lub innym stosunkiem umownym może niekorzystnie wpłynąć na jej sytuację życiową, zawodową, materialną i której prokurator przyznał status sygnalisty.

❑ **Rada Europy.** Sygnalista to osoba fizyczna, która **ujawnia lub informuje o zagrożeniu lub szkodzie dla interesu publicznego** w kontekście wykonywanej przez siebie pracy (ang. in the context of their work-based relationships), czy to w sektorze publicznym, czy też prywatnym (Recommendation CM/Rec(2014)7).





Regulacje dot. sygnalistów w UE

Duża część państw członkowskich UE ma już specyficzne regulacje (najgorzej oceniane pod tym względem są Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Polska i Hiszpania -> *Gaps in the System 2018*).

Przykłady:

- Słowacja – ochrona prewencyjna i następcza ze strony inspekcji pracy;
- Holandia – specjalna instytucja doradczo-śledcza;
- Wielka Brytania – trójpoziomowa ścieżka zgłaszania nadużyć;
- Węgry – linia raportowania musi mieć atest urzędu ochrony danych;
- Irlandia – tymczasowe środki ochrony [najlepiej oceniana ustawa].



Systemy zgłaszania nadużyć w obronie interesów finansowych UE

- ❑ promowanie ochrony sygnalistów przy jednoczesnej budowie kultury uczciwości wspomaga wykrywanie korupcji (Raport Antykorupcyjny 2014);
- ❑ środek pomagający identyfikować konflikt interesów w zamówieniach publicznych (wytyczne OLAF);
- ❑ mechanizm wykrywania przypadków nadużyć finansowych oraz słabych stron kontroli (Komisja Europejska 2014);
- ❑ ochrona sygnalistów w zamówieniach publicznych ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne (raport Milieu 2017);
- ❑ mechanizmy zgłaszania nieprawidłowości to obecnie stały element minimalizowania ryzyka nadużyć w programach operacyjnych i instytucjach zarządzających środkami unijnymi.



Obszary regulowania *whistleblowing*-u w UE

Regulacje sektorowe:

- wydobycie 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);
- dyrektywa w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic handlowych) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnieniem (28.11.2013).

Parlament Europejski pod presją organizacji pozarządowych, związków zawodowych i dziennikarzy przegłosował w listopadzie 2018 r. nową wersję dyrektywy o ochronie osób raportujących naruszenia prawa unijnego. Projekt ma szansę zostać przyjęty na początku 2019 r.



Główne założenia obywatelskiego projektu ustawy o ochronie sygnalistów

- objęcie ochroną prawną wszystkich osób pracujących, niezależnie od podstawy prawnej zatrudnienia i sektora w którym pracują;
- możliwość ochrony osób zgłaszających informacje o szerokim zakresie spraw, które zagrażają interesowi publicznemu (nie tylko korupcji, ale również mobbingu, przestępstw przeciwko środowisku, własności intelektualnej, nieprzestrzeganie regulacji wewnętrznych i kodeksów etyki);
- uregulowanie trzech ścieżek raportowania nieprawidłowości: wewnątrz organizacji, do zewnętrznych organów oraz do opinii publicznej;
- obligatoryjność tworzenia wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości w sektorze publicznym, zachęty dla pracodawców prywatnych;
- obowiązek konsultowania wewnętrznych procedur zgłaszania nieprawidłowości ze związkami zawodowymi;
- ochrona tożsamości sygnalisty;
- zakaz podejmowania działań odwetowych wobec sygnalisty pod groźbą kary;
- wyłączenie sygnalisty z odpowiedzialności prawnej z tytułu naruszenia tajemnicy prawnie chronionej i naruszenia dóbr osobistych;
- złagodzenie odpowiedzialności karnej dla pracodawców, którzy wdrożyli wewnętrzny system informowania o nieprawidłowościach;
- dostęp sygnalistów do bezpłatnej pomocy prawnej.



ZUE S.A. – przykład wdrożenia systemu sygnalizowania nadużyć



- Pakt Uczciwości zobowiązał Wykonawcę do wdrożenia własnego systemu sygnalizowania nadużyć na podstawie wzoru polityki ochrony sygnalistów i rekomendacji przygotowanych przez Fundację;
- system miał służyć ujawnieniu przypadków nadużyć, które mają miejsce na monitorowanym przez Fundację kontrakcie, ale z czasem został rozciągnięty też na inne obszary działania Spółki;
- w umowach z podwykonawcami Wykonawca zobowiązał ich do przestrzegania jego polityki ochrony sygnalistów i stworzenia analogicznych rozwiązań;
- system jest dostępny dla pracowników, podwykonawców, klientów, kontrahentów czy dostawców Spółki, mogą oni też zgłaszać swoje uwagi i propozycje zmian co do kształtu polityki.

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. Sczaniecki, *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



**Zachęcamy do śledzenia losów obywatelskiego
projektu ustawy o sygnalistach**

<http://www.sygnalista.pl/projekt-ustawy/>

i zaglądania na inne nasze strony:

www.batory.org.pl

www.paktuczciwosci.pl

www.barometrryzyka.pl