

Zgłaszanie nadużyć w przedsiębiorstwach (whistleblowing) – aspekty etyczny, prawny i zarządczy

DOI: <https://doi.org/10.14394/etyka.947>

 Robert Sroka, Akademia Leona Koźmińskiego

Systemy zgłaszania naruszeń wdrażane są przez organizacje jako integralny element programu zarządzania ryzykiem nadużyć. Nie tylko w Polsce zachęcanie pracowników do zgłaszania nieprawidłowości powoduje dylematy etyczne, prawne i zarządcze. Celem tekstu jest zaprezentowanie kluczowych wyzwań w tych trzech obszarach, z jakimi spotykają się zarówno organizacje, jak i zgłaszający nadużycia. W szczególności przedstawione zostaną aspekty prawne ochrony sygnalistów w Polsce oraz związane z tym dylematy etyczne.

Słowa kluczowe: whistleblowing, sygnalista, etyka biznesu, zgłaszanie naruszeń, zarządzanie ryzykiem nadużyć, compliance

Wprowadzenie

Tygodnik „Time” ogłosił ludźmi roku 2002 trzy kobiety: Cynthię Cooper, wiceprezesa ds. audytu wewnętrznego firmy WorldCom, Coleen Rowley, agentkę w jednym z oddziałów Federalnego Biura Śledczego (FBI) oraz Sherron Watkins, była wiceprezes firmy Enron. Na okładce wydania magazynu umieszczono tytuł: „*Persons of the year The Whistleblowers*”. Wszystkie trzy kobiety były whistleblowerkami, czyli osobami, które zgłosiły nadużycia, do jakich dochodziło w organizacjach, w których pracowały. Cynthia Cooper ujawniła fałszowanie ksiąg WorldCom’u, Coleen Rowley wskazywała na zlekceważenie istotnych faktów poprzedzających zamach na World Trade Center, natomiast Sherron Watkins informowała o kreatywnej księgowości w Enronie. Ze względu na trzy poważne przypadki informowania o nadużyciach mające miejsce w USA, rok 2002 został ogłoszony przez tygodnik TIME rokiem zgłaszania informacji o nadużyciach i nieprawidłowościach (Arszułowicz 2007, 101).

Gdyby ich głos został potraktowany poważnie, może nie doszłoby do daleko idących negatywnych skutków dla tych organizacji i dla społeczeństwa.

Whistleblowing, czyli sygnalizowanie przez pracowników lub inne zainteresowane strony o nieprawidłowościach, jest jednym z narzędzi zarządzania ryzykiem nadużyć, dzięki któremu organizacja może zidentyfikować nieprawidłowości, a dzięki temu powstrzymać eskalację procederu, zmniejszając straty. Chociaż liczne badania dowodzą skuteczności whistleblowingu w organizacjach, zachęcanie lub wręcz wymaganie od pracowników zgłaszania informacji o obserwowanych nieprawidłowościach nastręcza wielu wyzwań etycznych, kulturowych, prawnych i biznesowych. Korzyści płynące z mechanizmów zgłaszania nadużyć i problemy z nim związane dostrzegają również rządy wielu państw, wprowadzając regulacje dotyczące ochrony osób dokonujących zgłoszeń, czyli sygnalistów. Takiej, chociaż szczątkowej, regulacji doczekaliśmy się również w Polsce w projekcie ustawy o jawności życia publicznego.

Celem prezentowanego tekstu jest przedstawienie różnych aspektów idei sygnalistów. W pierwszej kolejności przedstawiona zostanie krótka historia whistleblowingu wraz z kontrowersjami etycznymi, jakie się z nim wiążą. Następnie dokonana zostanie analiza wyzwań prawnych związanych ze zgłaszaniem nieprawidłowości. Ostatnia część tekstu będzie poświęcona biznesowym, a dokładniej zarządczym, praktykom wykorzystania whistleblowingu w budowaniu wewnętrznego systemu zarządzania ryzykami nadużyć.

W tekście pojęcie *whistleblowing* będzie zastępowane takimi stwierdzeniami jak „zgłaszanie nadużyć”, „system zgłaszania nieprawidłowości”, „sygnalizowanie”. Najbardziej popularnym tłumaczeniem na język polski terminu „whistleblower” jest słowo sygnalista. Inne tłumaczenia, takie jak demaskator, są raczej rzadziej używane, a na pewno praktycznie niespotykane w kontekście biznesowym. Prowadzone rozważania będą zawężyły się do sygnalistów wewnętrznych, tzn. takich, którzy pracują w organizacji lub działają na jej rzecz. Po za nielicznymi wyjątkami pominięty zostanie aspekt sygnalistów zewnętrznych, czyli bezpośrednio lub formalnie niezwiązanych z organizacją, jak np. organizacje pozarządowe, obywatele, okoliczni mieszkańcy siedziby firmy itp.

Whistleblowing – definicje

Angielski termin *whistleblowing* dosłownie oznacza dmuchanie w gwizdek i ma swoje źródło w praktyce policjantów, którzy w ten sposób przywoływali pomoc, alarmowali lub sygnalizowali niebezpieczeństwa. Termin ten został zaproponowany

w latach 70. XX w. przez Ralpa Nadera, amerykańskiego prawnika, na określenie działania osoby informującej otoczenie, że jej organizacja narusza interes publiczny. Zdaniem Anny Lewickiej-Strzałeckiej, sięgając po nowy termin, Nader chciał uniknąć negatywnych skojarzeń związanych z ujawnianiem spraw, uznawanych za poufne (Lewicka-Strzałecka, 2014, 79). Powszechnie przyjmowana definicja pojęcia whistleblowingu została wypracowana przez Transparency International, organizację pozarządową działającą na rzecz przeciwdziałania korupcji. Zjawisko definiowane jest tam jako ujawnienie albo przekazanie informacji o nieprawidłowościach, które dotyczą korupcji lub innych działań o charakterze przestępczym, niedopełnienia obowiązków, niezgodnych z prawem decyzji, sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, nadużycia władzy, nieuprawnionego wykorzystywania publicznych środków i majątku, rażącego marnowania zasobów publicznych lub złego zarządzania, konfliktu interesów oraz wszystkich działań mających na celu ukrycie tych patologii (Worth 2013).

Ze względu na duże oddziaływanie legislacji Unii Europejskiej na rozwiązania prawne państw członkowskich warto przywołać również rozumienie zjawiska whistleblowingu przez Parlament Europejski. W Rezolucji poświęconej temu zagadnieniu Parlament Europejski definiuje sygnalistę jako osobę, która zgłasza lub ujawnia informacje w interesie publicznym, w tym w europejskim interesie publicznym, dotyczące czynów nielegalnych lub zabronionych bądź stanowiących zagrożenie lub powodujących szkodę, które to czyny szkodzą interesowi publicznemu lub narażają go na niebezpieczeństwo, zazwyczaj, choć nie tylko, w związku ze stosunkiem pracy sygnalisty w sektorze publicznym lub prywatnym, stosunkiem umownym lub działalnością w związku zawodowym lub stowarzyszeniu. Rezolucja podkreśla, że obejmuje to osoby pozostające poza tradycyjnymi stosunkami pracownik – pracodawca, takie jak konsultanci, wykonawcy, stażyści, wolontariusze, pracownicy będący studentami, pracownicy tymczasowi, byli pracownicy, które posiadają dowody takich czynów i mają uzasadnione podstawy, by uważać, że przekazywane informacje są prawdziwe (Parlament Europejski 2014).

Z kolei Fundacja im. Stefana Batorego w definicji sygnalisty zwraca uwagę na motyw i kolejność podmiotu, do którego sygnalista zwraca się ze zgłoszeniem, wskazując przełożonego i organizację, w której pracuje sygnalista jako, jeśli to możliwe, pierwszych odbiorców informacji o nadużyciu, a w dalszej kolejności inne podmioty. W definicji zaproponowanej przez Fundację Batorego sygnalista (whistleblower) to osoba (pracownik w szerokim tego słowa znaczeniu), która, mając na względzie dobro swojego miejsca pracy i (lub) dobro publiczne, przekazuje (najpierw swoim przełożonym, później – jeśli nie przynosi to skutku – innym instancjom, organom

ścigania lub mediom) informacje o nieprawidłowościach związanych z funkcjonowaniem swojej organizacji (Markowski, Waszak 2016, 9).

Whistleblowing – aspekt etyczny

Zachęcanie, czy wręcz wymaganie od pracowników konieczności zgłaszania informacji o zaobserwowanych lub podejrzewanych nadużyciach wywołuje w polskiej kulturze intuicyjną negatywną ocenę etyczną. Jak podkreśla Lewicka-Strzałecka, w praktyce instytucjonalizacja whistleblowingu okazuje się nie tylko złożonym przedsięwzięciem organizacyjnym, ale także ingerencją w społeczne normy moralne i kulturę firmy (Lewicka-Strzałecka 2014, 78). Abstrahując od prawnego podejścia do zagadnienia sygnalistów, jeśli na poziomie moralnym pracownicy nie będą przekonani, że zgłaszanie nadużyć jest słuszne, system zgłaszania nie będzie skuteczny. A odpowiedź na poziomie etycznym okazuje się niejednoznaczna, gdyż poruszamy się w kulturowo skrajnie sprzecznych ocenach moralnych od zdrady po troskę o dobro wspólne. Należy zatem przyjrzeć się, co na temat zgłaszania nieprawidłowości mają do powiedzenia etycy.

Wymaganie od pracowników zgłaszania nadużyć jest oczekiwaniem względem ich postawy moralnej. A nie ma nic bardziej kompromitującego etykę biznesu niż stawianie niemożliwych do realizacji wymagań, których nikt nie będzie przestrzegał (Sójka 2017, 153). Analiza zagadnienia zgłaszania nieprawidłowości w perspektywie etycznej prowadzona jest na gruncie etyki stosowanej, która w przeciwieństwie do etyki filozoficznej, poszukuje racji swojego istnienia pośród tych, do których się zwraca (Rotengruber 2016, 65). W przypadku etyki stosowanej liczy się to, czy jest komuś potrzebna (Rotengruber 2014, 114–125). Jak zauważa Przemysław Rotengruber, zadaniem etyki stosowanej jest rozwiązywanie konfliktów społecznych. Aby było to możliwe konieczne jest ustalenie, kim są uczestnicy tych konfliktów, dlaczego sobie zagrażają, co mają do wygrania, co motywuje ich do współpracy ze sobą (Rotengruber 2016, 65). Uczestnikami takich konfliktów są zarówno sami pracownicy, pracodawca, jak i podmioty zewnętrzne, w tym społeczność lokalna, administracja, czy organy ścigania.

Warto przypomnieć za Lewicką-Strzałecką, że pracownik ujawniający nadużycia firmy dowiedział się o nich w trakcie pełnienia obowiązków służbowych, informacje te mają zatem charakter poufny i dlatego zgłaszanie ich poza organizację może być postrzegane jako akt nielojalności wobec firmy. Podobnie, członek organizacji, korporacji zawodowej ujawniający nierzetelność innych jej członków był w stanie zidentyfikować ową nierzetelność z racji przynależności do organizacji i dlatego jego czyn bywa uznawany za złamanie solidarności, swoistą zdradę wspólnoty.

W niektórych przypadkach, po wyczerpaniu możliwości rozwiązania danej sytuacji wewnątrz organizacji, pracownicy decydują się na dokonanie zgłoszenia na zewnątrz. Pracownik ujawniający nadużycia na zewnątrz spodziewa się, że w rezultacie jego działań podjęte zostaną odpowiednie kroki, przeciwdziałające zaistniałemu lub mającemu się zdarzyć złu. Adresatami informacji o nadużyciach bywają agendy władzy lub media, często nadające takim informacjom sensacyjną formę i powodujące, że trafiają one tam, gdzie powinny trafić. Zgłoszenie na zewnątrz może mieć katastrofalne skutki dla firmy w postaci utraty zamówień, kontraktów, pozytywnego wizerunku, klientów lub serii uciążliwych kontroli, czasem doprowadza firmę do bankructwa (Lewicka-Strzałecka 2014, 83).

Konflikt interesów i jego negatywne skutki dla sygnalisty, pomimo deklaracji aprobaty ze strony pracodawcy dla zgłaszania nieprawidłowości, ilustrują liczne przykłady. Rotengruber przytacza wiele przypadków, w których sygnalista, pomimo wewnętrznych zachęt do zgłaszania nieprawidłowości, poniósł dotkliwe konsekwencje zawodowe, prawne i osobiste, wynikające z postawy pracodawcy i postanowień wymiaru sprawiedliwości. Jako przykład można przywołać historię Hervé Falciani, informatyka szwajcarskiego oddziału HSBC (The Hongkong and Shanghai Banking Corporation) w latach 2001–2008. Falciani odkrył luki w systemie identyfikacji oszustw podatkowych. Jak opisuje Rotengruber, aby wyjaśnić sprawę, Falciani poprosił przełożonych o zgodę na reorganizację bazy danych, ale takiego przyzwolenia nie uzyskał. Skutkiem braku reakcji na zgłoszenie wewnętrzne było upublicznienie przez Falcianiego wykrytej nieprawidłowości. Po zebraniu dokumentacji obejmującej ponad 130 tys. kont bankowych, Falciani uciekł do Francji i przedstawił dowody wymiarowi sprawiedliwości. Dokumenty zabezpieczone przez francuską prokuraturę – tzw. wykaz Falcianiego – stały się podstawą wielu postępowań karnych. W obawie przed francuskimi organami ścigania, które postawiły mu zarzut prania brudnych pieniędzy, Falciani schronił się w Hiszpanii. Tam został zatrzymany w związku z wnioskiem ekstradycyjnym Szwajcarii. Sąd hiszpański oddalił wniosek, przypominając, iż w myśl przepisów obowiązujących w Hiszpanii, ujawnienie informacji o przestępczej działalności osób bądź instytucji nie jest czynem zabronionym. W 2015 r. sąd szwajcarski zaocznie skazał Falcianiego na pięć lat więzienia za „szpiegostwo gospodarcze oraz za złamanie przepisów o tajemnicy handlowej” (Rotengruber 2016, 71).

Historia Falcianiego pokazuje, że zarówno firmom jak i pracownikom powinno zależeć nie na posiadaniu fasadowych systemów zgłaszania naruszeń, ale na autentycznej potrzebie wykrywania i niedopuszczania do nieprawidłowości. Choć ten typ myślenia jest decyzją firmy na poziomie nie prawnym czy biznesowym,

ale przede wszystkim etycznym, to właśnie autentyczna etyczna postawa przynosi biznesowe korzyści. Za Lewicką-Strzałecką możemy wymienić trzy podstawowe typy takich korzyści. Po pierwsze, wewnętrzny *whistleblowing* chroni reputację firmy, zapobiega rozmaitym stratom, np. w postaci ponoszenia kosztów związanych z wypuszczaniem na rynek wadliwych produktów i płaceniem odszkodowań. Po drugie, sprzyja doskonaleniu kultury organizacyjnej firmy, ponieważ pracownicy w większym stopniu identyfikują się z organizacją, w której nieprawidłowości się nie zdarzają lub są szybko eliminowane. Po trzecie, przeciwdziała zaostrzeniu regulacji prawnych ograniczających swobodę działań gospodarczych, do których może doprowadzić tolerowanie nadużyć przez firmy (Lewicka-Strzałeczka 2014, 84). Z etycznego punktu widzenia, na co zwraca uwagę Lewicka-Strzałeczka, należy być świadomym, że *whistleblowing*, stanowiąc złamanie obietnicy poufności, przyczynia się do obniżenia poziomu zaufania między ludźmi. Ujemne skutki *whistleblowingu* mogą polegać nie tylko na tym, że zawiedzione zostanie zaufanie konkretnych osób, ale także na tym, że naruszona zostanie jedna z fundamentalnych wartości, od których zależy sprawność funkcjonowania systemu gospodarczego. Nadużywanie zaufania jest złe jako odstępstwo od prawdy i jako działanie godzące w istotę funkcjonowania gospodarki rynkowej. Powszechny brak zaufania, stała czujność, obawa donosu ze strony kolegi, podwładnego lub zwierzchnika mogą przyczynić się do destrukcji zespołu pracowników. Zachęcanie do *whistleblowingu* z jednej strony przyczynia się do ujawniania nadużyć i poprawia efektywność funkcjonowania organizacji, z drugiej zaś nadwyręza zaufanie będące warunkiem efektywnej współpracy, przez co obniża wyniki organizacji (Lewicka-Strzałeczka 2014, 90).

Inną istotną trudnością, na którą zwróciła uwagę Lewicka-Strzałeczka, jest kwalifikacja działania jako nielegalnego czy nieetycznego, która, poza oczywistymi przypadkami, nie jest łatwa. Kwestia legalności działań może być ostatecznie rozstrzygnięta przez sąd, ale i ten niejednokrotnie potrzebuje długich miesięcy żmudnych dochodzeń. Jeszcze trudniejsza jest kwestia oceny etycznej, ta bowiem może nigdy nie być jednoznacznie rozstrzygnięta. Ocena etyczna nie jest oceną dwuwartościową, ponieważ działania mają najczęściej skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne, jednym wartościom służą, a innym się sprzeniewierzają, zaś motywacja podejmujących je osób może być złożona (Lewicka-Strzałeczka 2014, 91). Często rozstrzygnięcie, czy *whistleblowera* motywowała troska o dobro wspólne, czy chęć zemsty, nie jest możliwe. Nie można też wykluczyć przypadków wystąpienia obydwu rodzajów motywacji jednocześnie.

Z powyższych rozważań wynika, że wyjaśnienie wątpliwości etycznych związanych z sygnalizowaniem o nadużyciach nie jest jednoznaczne. Często dochodzi

nie tylko do konfliktu wartości, ale konfliktu interesów. Jeśli te ostatnie nie zostaną rozstrzygnięte na poziomie wartości, to historie Falcianego i wielu jemu podobnych będą się powtarzać. Wsparciem dla whistleblowerów, którzy weszli w konflikt interesów ze swoim pracodawcą lub innym podmiotem, powinno być odpowiednie prawo.

Whistleblowing – aspekt prawny

Bardzo istotnym aspektem whistleblowingu, dostrzeżonym w przytaczanej definicji sformułowanej przez Transparency International, jest to, że często pociąga on za sobą ryzyko działań odwetowych. Pracownik, który podnosi problem złego funkcjonowania organizacji i głośno mówi o praktykach mogących przedstawić instytucję w złym świetle, naraża się na negatywną reakcję pracodawcy. Anna Wojciechowska-Nowak podkreśla, że wobec możliwości, jakimi dysponuje organizacja, sygnalista znajduje się najczęściej na z góry przegranej pozycji. Dlatego tak ważne jest stworzenie mechanizmów, które pozwoliłyby ograniczyć osobiste ryzyko ponoszone przez jednostki alarmujące o nieprawidłowościach. Należy zauważyć, że *whistleblowing* w coraz większym stopniu staje się przedmiotem regulacji prawnych – zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym (cf Wojciechowska-Nowak 2012). Odrębne ustawodawstwo dotyczące ochrony sygnalistów wprowadzono dotąd m. in. w Izraelu (1997), Wielkiej Brytanii (1998), Nowej Zelandii (2000), Republice Południowej Afryki (2000), Japonii (2004), Rumunii (2004), Kanadzie (2005), Ghanie (2006), na Węgrzech (2009 i 2013), w Słowenii (2010), Korei Południowej (2011), Indiach (2011), Belgii (2013), Australii (2013), na Malcie (2013), w Irlandii (2014), Serbii (2014), na Słowacji (2015) i w Holandii (2016) (Fundacja im. Stefana Batorego).

Prawodawstwo w zakresie ochrony sygnalistów nie występuje we wszystkich krajach, nawet tych będących członkami Unii Europejskiej, a jeśli zostało już wypracowane, nie zawsze realnie chroni sygnalistów. Dlatego 24 października 2017 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (Parlament Europejski 2017). Autorzy Rezolucji powołują się w uzasadnieniu jej przygotowania na dokumenty innych organizacji międzynarodowych, które wyrażały swoje stanowiska w tej sprawie, m.in. na plan działań grupy G-20 na rzecz zwalczania korupcji, w szczególności wytyczne Grupy w sprawie prawodawstwa dotyczącego ochrony sygnalistów oraz sprawozdanie OECD z marca 2016 r. pt. *Committing to Effective Whistleblower Protection* (Zobowiązanie do skutecznej ochrony sygnalistów). Przypominają również, że wszystkie instytucje unijne od 1 stycznia 2014 r. mają

obowiązek wprowadzić zasady wewnętrzne w celu ochrony sygnalistów będących urzędnikami instytucji unijnych.

Parlament Europejski podkreśla, że sygnaliści odgrywają istotną rolę w zgłaszaniu czynów nielegalnych lub nadużyć szkodzących interesowi publicznemu i funkcjonowaniu społeczeństw, gdyż przekazują pracodawcy, władzom publicznym lub bezpośrednio społeczeństwu informacje o czynach, które stanowią zagrożenie dla interesu publicznego. W Rezolucji zwrócono szczególną uwagę na zagadnienie korupcji, stwierdzając, że jest ona obecnie poważnym problemem w Unii Europejskiej, ponieważ może przełożyć się na niezdolność instytucji rządowych do ochrony ludności, pracowników, praworządności i gospodarki, może też spowodować osłabienie instytucji publicznych i służby cywilnej, zmniejszenie wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w wielu dziedzinach, a także utratę zaufania do przejrzystości i demokratycznej rozliczalności instytucji publicznych i prywatnych oraz przemysłu. Autorzy omawianego dokumentu szacują, że korupcja kosztuje gospodarkę UE 120 mld EUR rocznie, co odpowiada 1% unijnego PKB. Pomimo podkreślania tematu korupcji, rezolucja odnosi się do wszelkiego rodzaju informacji przekazywanych przez sygnalistów.

W dokumencie podkreślono rolę poufności w ochronie sygnalistów, mając na uwadze, że jej zachowanie przyczynia się do tworzenia skuteczniejszych kanałów zgłaszania nadużyć finansowych, korupcji lub innych naruszeń, a także to, że ze względu na newralgiczny charakter danych złe zarządzanie poufnością może prowadzić do niepożądanych przecieków informacji. Zauważono również, że istniejące w korporacjach kanały składania formalnych skarg dotyczących uchybienia ze strony korporacji wielonarodowych rzadko prowadzą do konkretnych sankcji za nadużycia a sygnaliści często padają ofiarą represji, zastraszania i prób nacisku mających na celu zniechęcenie ich lub powstrzymanie przed dokonaniem zgłoszenia albo ukaranie za dokonane zgłoszenie. Podkreślono problem presji wywieranej w miejscu pracy, w którym sygnaliści wykryli informacje leżące w interesie publicznym, w ramach ich stosunku pracy, która osłabia ich pozycję w stosunku do pracodawcy. Wskazano także na fakt, że sygnaliści działający w interesie publicznym mogą spotkać się z wrogością, napastowaniem, zastraszaniem i wykluczeniem w miejscu pracy, trudnościami ze znalezieniem pracy w przyszłości, utratą środków do życia, a niejednokrotnie poważnymi groźbami dotyczącymi także członków ich rodzin i współpracowników. Obawa przed odwetem może odwozić sygnalistów od podjęcia działania, a tym samym zagrażać interesowi publicznemu.

W rezolucji Parlamentu Europejskiego odnajdujemy zatem rekomendację objęcia sygnalistów w całej Unii Europejskiej, zarówno w sektorze publicznym, jak

i prywatnym, taką ochroną, która będzie gwarantować pełne poszanowanie praw podstawowych i praw przysługujących osobom, których dotyczy zgłoszenie. Jest to potrzebne, biorąc pod uwagę fakt, że według danych OECD w 2015 r. 86% przedsiębiorstw dysponowało mechanizmem zgłaszania podejrzewanych przypadków poważnych nadużyć korporacyjnych, jednak ponad jedna trzecia z nich nie posiadała pisemnej strategii politycznej dotyczącej ochrony sygnalistów przed działaniami odwetowymi lub nie wiedziała, czy taka strategia istnieje. Z drugiej strony należy być świadomym, że w wielu jurysdykcjach, zwłaszcza w sektorze prywatnym, pracownicy podlegają obowiązkowi zachowania poufności pewnych informacji, czego konsekwencją jest to, że sygnaliści mogą spotkać się z działaniami dyscyplinarnymi w przypadku zgłaszania nieprawidłowości poza swoim stosunkiem zatrudnienia.

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, Parlament Europejski zwrócił się do Komisji, aby – po przeprowadzeniu oceny właściwej podstawy prawnej umożliwiającej podjęcie dalszych działań – przedstawiła przekrojowy wniosek ustawodawczy ustanawiający kompleksowe wspólne ramy regulacyjne, które zapewnią sygnalistom w całej Unii Europejskiej wysoki poziom ochrony zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także w instytucjach krajowych i europejskich, w tym w odpowiednich krajowych i europejskich organach, urzędach i agencjach, z uwzględnieniem kontekstu krajowego i bez ograniczania możliwości podjęcia dalszych działań przez państwa członkowskie. Celem ma być przedstawienie przez Komisję szerokiego, spójnego i skutecznego instrumentu prawnego. Ponadto Parlament zachęca państwa członkowskie i instytucje UE do promowania kultury uznającej ważną rolę sygnalistów w społeczeństwie, w tym za pomocą kampanii na rzecz zwiększania świadomości. Postuluje podjęcie współpracy z organizacjami związkowymi w celu wspierania kultury etycznej w sektorze publicznym i w miejscach pracy, tak aby podkreślić znaczenie zwiększania wśród pracowników świadomości na temat istniejących ram prawnych w zakresie sygnalizowania nieprawidłowości.

W Rezolucji Parlament określił katalog informacji dotyczących szkodenia interesowi publicznemu, który obejmuje m.in. czyny korupcji, przestępstwa kryminalne, naruszenia obowiązku prawnego, pomyłkę sądową, nadużywanie władzy, sytuacje konfliktu interesów, nielegalne wykorzystanie środków publicznych, nadużywanie uprawnień, nielegalne przepływy finansowe, zagrożenia dla środowiska, zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa globalnego, ochrony prywatności i danych osobowych, uchylanie się od opodatkowania, łamanie praw konsumentów, naruszenia praw pracowniczych i innych praw socjalnych, naruszenia praw człowieka i praw podstawowych oraz zasady praworządności, a także czyny mające na celu zatajenie któregośkolwiek z powyższych naruszeń.

Zatem zakres i kategorie informacji, jakie mogą być zgłaszane przez sygnalistę, który powinien być objęty ochroną prawną, jest szeroki.

W omawianej rezolucji Parlament Europejski rekomenduje organizacjom ustanawianie czytelnych kanałów zgłaszania informacji umożliwiający sygnalistom zwracanie uwagi na problemy w ich organizacji. W związku z tym każdy pracownik powinien zostać poinformowany o właściwej procedurze zgłaszania, która musi gwarantować poufność i rozpatrzenie powiadomienia w rozsądnym terminie. W tym kontekście podkreśla ryzyko ponoszone przez sygnalistów w miejscu pracy, w szczególności ryzyko bezpośrednich lub pośrednich represji ze strony pracodawcy i osób pracujących na rzecz lub działających w imieniu pracodawcy. Represje te najczęściej oznaczają wykluczenie, spowolnienie lub zatrzymanie rozwoju kariery a nawet zwolnienie, a także sytuacje nękania psychicznego. Dlatego rekomenduje wdrożenie środków ochrony przed działaniami odwetowymi. Represje powinny podlegać karze i skutecznym sankcjom, a za potencjalnie poniesione szkody i straty powinna zostać wypłacona rekompensata. Z tego powodu Parlament rekomenduje wdrażanie takich kanałów zgłaszania, które umożliwią dokonanie anonimowego zgłoszenia przez sygnalistę, co mogłoby pozwolić na przekazywanie informacji, które nie zostałyby zgłoszone w innych warunkach. Tożsamość sygnalisty i wszelkie informacje umożliwiające jego zidentyfikowanie nie powinny być ujawniane bez jego zgody, a wszelkie przypadki naruszenia anonimowości powinny podlegać sankcjom.

Należy podkreślić, że zdaniem Parlamentu osoba nie powinna być pozbawiana ochrony wyłącznie dlatego, że błędnie oceniła fakty lub stwierdzone zagrożenie dla interesu publicznego nie wystąpiło, pod warunkiem, że w chwili zgłoszenia osoba ta miała uzasadnione powody, by wierzyć w jego prawdziwość. Równocześnie w przypadku fałszywych oskarżeń ich autorów należy pociągnąć do odpowiedzialności, a nie umożliwiać im korzystania z ochrony przysługującej sygnalistom. Wszelkie osoby poszkodowane, bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku zgłoszenia lub ujawnienia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji powinny mieć prawo wystąpić o zastosowanie skutecznych środków zaskarżenia w związku z takim doniesieniem złożonym w złej wierze i stanowiącym nadużycie.

Rekomendacje Parlamentu mogą służyć nie tylko tworzeniu w państwach członkowskich nowych regulacji mających na celu ochronę sygnalistów ale i poprawianiu już istniejących. W tym kontekście warto zaznaczyć, że praktyki ochrony sygnalistów funkcjonują w niektórych krajowych regulacjach prawnych. Zwróćmy uwagę na dwie najbardziej uznane tego typu regulacje. Pierwsza to amerykańska ustawa Sarbanesa Oxleya przyjęta w 2002 r. po serii finansowych skandali, skłaniająca spółki publiczne do wprowadzania wewnętrznych systemów ujawniania nadużyć

i rozwiązań zapewniających ochronę whistleblowerów. Ustawa wymaga od spółek utworzenia anonimowych kanałów whistleblowingu, opracowania procedur przyjmowania, przechowywania i analizowania zgłoszeń o nadużyciach. Zwykle spółki tworzą anonimowe kanały informacyjne w postaci gorących linii, obsługiwanych przez zewnętrzne firmy. W USA także zmiana przepisów The Federal False Claims Act (FFCA) z 1986 r., nakazuje przegranej stronie pokrycie kosztów sądowych whistleblowera i chroni go przed odwetem pracodawcy.

Drugą jest brytyjska ustawa z 1999 r. o ujawnianiu informacji w interesie publicznym (*Public Interest Disclosure Act*, PIDA), będąca formalnie częścią kodeksu o prawach pracowniczych (*Employment Right Act*, ERA) z 1996 r. Uznaje się ją za najbardziej kompleksową w Europie. Zapewnia ona whistleblowerom gwarancję ochrony przed zwolnieniami lub działaniami odwetowymi ze strony pracodawcy, ale w obrębie ustalonych procedur. Przewiduje ona trzy tryby sygnalizowania: (1.) do pracodawcy wewnątrz organizacji; (2.) do określonego organu zewnętrznego (regulatora) lub deputowanego do parlamentu; (3.) publiczne do mediów, organizacji pozarządowych lub policji. Przekazana informacja upoważnia do ochrony osobę, która ją zgłosiła, jeśli ta ma podstawy sądzić, że działa w interesie publicznym. Firmy, po wprowadzeniu ustawy o przeciwdziałaniu korupcji (*Bribery Act*) z 2010 r., mogą uniknąć odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, do której zostają pociągnięci, gdy ich przedstawiciele korumpują inne osoby w celu uzyskania lub zachowania interesów i przewagi konkurencyjnej swojej organizacji, jeśli wdrożą odpowiednie procedury antykorupcyjne, w tym uwzględniające możliwość raportowania nadużyć (Waszak 2016, 40–42).

W polskim systemie prawnym nie ma aktu prawnego, który w sposób kompleksowy obejmowałby ochronę sygnalistów. Jak zauważają Grzegorz Markowski i Marcin Waszak z Fundacji Batorego, za przyjęciem takiego rozwiązania przemawiają argumenty natury zarówno obiektywnej, jak i etycznej. Przede wszystkim do uchwalenia takiego ustawodawstwa zobowiązują Polskę co najmniej dwa akty prawa międzynarodowego: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (art. 33) i Cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji (art. 9) (Markowski, Waszak 2016, 21). Do tych dwóch aktów prawnych należy dodać również omawianą wyżej Rezolucję Parlamentu Europejskiego.

Pojęcie sygnalisty wprowadza do prawa polskiego projekt ustawy o jawności życia publicznego, lecz zawarte w tej ustawie zapisy nie odpowiadają rozumieniu sygnalisty w myśl ww. dokumentów międzynarodowych. Po pierwsze, ograniczają one katalog zgłoszeń dokonanych przez sygnalistę do tych związanych z przestępstwami korupcyjnymi. Po drugie, sposób ochrony sygnalistów, którym taki status

przyznaje i odwołuje prokurator, nie gwarantuje im anonimowości i pozostawia tę ochronę subiektywnej decyzji prokuratora.

Zgodnie z art. 61.1 projektu ustawy o jawności życia publicznego prokurator może, po odebraniu zeznań, postanowieniem nadać status sygnalisty zgłaszającemu wiarygodne informacje o podejrzeniu popełnienia przestępstw związanych z korupcją określonych w art. 228–230a, art. 231 § 2, art. 250a, art. 258, art. 277a, art. 286, art. 296–297, art. 299–301, art. 303, art. 305 lub art. 311 Kodeksu karnego, określonych w art. 46–48 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie i art. 54 ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych.

Status sygnalisty może zostać nadany zgłaszającemu także na wniosek innych organów, w tym Policji. Prokurator może odmówić nadania statusu sygnalisty lub go uchylić, jeśli wystąpią wskazane w ustawie okoliczności. Sygnalista musi być formalnie związany z podmiotem, wobec którego przedstawia informacje. Ochrona, jaką nadaje prokurator, wynikająca z nadanego statusu sygnalisty obowiązuje do czasu umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego wszczętego przeciwko sprawcy przestępstwa. W myśl zapisów ustawy prokurator może jednak uchylić postanowienie o nadaniu statusu sygnalisty w przypadku przedstawienia sygnaliście zarzutów popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego.

Projekt ustawy o jawności nie gwarantuje anonimowości sygnalisty, ponieważ prokurator ma obowiązek poinformowania pracodawcy lub podmiotu, którego dotyczy zgłoszenie o nadaniu zgłaszającemu statusu sygnalisty. W myśl omawianego projektu sygnalista może liczyć na zwrot kosztów zastępstwa procesowego w związku z poniesieniem przez niego negatywnych skutków dokonanego przez niego zgłoszenia od Skarbu Państwa. Pracodawca przez okres jednego roku od daty umorzenia postępowania albo zakończenia prawomocnym orzeczeniem postępowania karnego nie może rozwiązać z sygnalistą umowy o pracę lub stosunku służbowego, zmienić warunków umowy na mniej korzystne dla sygnalisty, w szczególności w zakresie zmiany miejsca lub czasu wykonywania pracy lub służby albo warunków wynagradzania. Prokurator, który nadał status sygnalisty, może jednak postanowieniem wyrazić zgodę na rozwiązanie umowy o pracę lub stosunku służbowego z sygnalistą albo zmianę warunków tej umowy. Jeśli pracodawca rozwiąże umowę bez zgody prokuratora, to zgodnie z art. 65. sygnaliście przysługuje odszkodowanie od strony rozwiązującej stosunek o pracę w wysokości dwukrotności wynagrodzenia rocznego pobieranego przez sygnalistę na ostatnio zajmowanym stanowisku (Ustawa o jawności życia publicznego 2018).

Niezależnie od projektu ustawy o jawności życia publicznego w obowiązującym na początku 2018 r. stanie prawnym obowiązek zgłoszenia zaobserwowanych nieprawidłowości formułuje art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego określający społeczny obowiązek informowania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i art. 100 § 2 pkt 4 Kodeksu pracy stanowiący obowiązek sygnalizowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu zakładu pracy. Zgodnie z art. 304 § 1 Kodeksu postępowania karnego każda osoba, która dowiedziała się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym Prokuraturę lub Policję, lub w związku z art. 312 Kodeksu postępowania karnego – Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Celną, Centralne Biuro Antykorupcyjne. Natomiast art. 212 § 1 lub § 2 Kodeksu karnego, przewidujący wyłączenie odpowiedzialności karnej za pomówienia, w przypadku gdy publicznie podnosi się lub rozgłasza prawdziwy zarzut dotyczący postępowania osoby pełniącej funkcję publiczną lub gdy działanie sprawcy służy obronie społecznie uzasadnionego interesu. Istotne jest jednak, aby działanie osoby dotyczyło prawdziwego zarzutu (Kołodys 2016, 34). Co prawda, jak zauważa Marcin Kołodys, art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego nakłada na każdą osobę obowiązek zawiadomienia o przestępstwie, jednak nie przyznaje zawiadamiającemu żadnej ochrony prawnej, z wyjątkiem świadka incognito i świadka koronnego. W takiej sytuacji istnieje zagrożenie, że zawiadamiający może spotkać się z próbą pociągnięcia go do odpowiedzialności karnej, np. na gruncie art. 212 Kodeksu karnego za pomówienie, na podstawie art. 238 Kodeksu karnego za fałszywe zawiadomienie o przestępstwie lub przestępstwie skarbowym lub art. 265 i art. 266 Kodeksu karnego za ujawnienie tajemnicy służbowej, zawodowej lub informacji stanowiącej informację niejawną (Kołodys 2016, 35).

W polskim prawie można doszukiwać się zapisów, które obecnie w ograniczonym zakresie chronią osoby zgłaszające nieprawidłowości przed negatywnymi konsekwencjami. Poszukując takich zapisów, odnieśmy się do analizy przygotowanej przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej a przedstawionej przez Centralne Biuro Antykorupcyjne. Ministerstwo Pracy wskazuje na szereg przepisów Kodeksu pracy, które zabezpieczają prawa pracownika przed bezprawnym wyciągnięciem wobec niego konsekwencji w związku z ujawnieniem określonych informacji dotyczących stwierdzonych działań sprzecznych z prawem. Zaznaczono, że do przepisów tych należą w pierwszej kolejności przepisy zakazujące dyskryminacji, w tym dyskryminacji w zatrudnieniu. Art. 112 Kodeksu pracy stanowi, że pracownicy mają równe prawa z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków. Ponadto z art. 113 Kodeksu pracy wynika, że jakakolwiek dyskryminacja w zatrudnieniu, bezpośrednia lub pośrednia, w szczególności ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę,

religię, narodowość, przekonania polityczne, przynależność związkową, pochodzenie etniczne, wyznanie – jest niedopuszczalna.

Następnie zgodnie z art. 183a § 1–2 Kodeksu pracy pracownicy powinni być równo traktowani w zakresie nawiązania i rozwiązania stosunku pracy, warunków zatrudnienia, awansowania i dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w szczególności bez względu na ww. przesłanki. Ministerstwo zaznacza, że jeżeli działań pracodawcy, będących wynikiem sygnalizowania nieprawidłowości w miejscu pracy, nie można zakwalifikować jako dyskryminacji, bowiem odnoszą się one nie tyle do niekorzystnego traktowania pracownika w zatrudnieniu, co do pracownika jako osoby – można dokonać ich oceny w świetle przepisów zakazujących mobbingu w zakładzie pracy. Zgodnie z art. 943 § 2 Kodeksu pracy mobbing oznacza działania lub zachowania dotyczące pracownika lub skierowane przeciwko pracownikowi, polegające na uporczywym i długotrwałym nękaniu lub zastraszaniu pracownika, wywołujące u niego zaniżoną ocenę przydatności zawodowej, powodujące lub mające na celu poniżenie lub ośmieszenie pracownika, izolowanie go lub wyeliminowanie z zespołu współpracowników. Ministerstwo powołuje się również na pogląd Sądu Najwyższego, zgodnie z którym „podanie w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny pozornej (nieprawdziwej, nierzeczywistej, nieistniejącej) jest równoznaczne z brakiem wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie, co oznacza, że wypowiedzenie jest niezasadnione w rozumieniu art. 45 § 1 Kodeksu pracy („Sygnaliści. Stan prawny” 2016)¹.

Szczątkowej ochrony osób, które sygnalizują o nieprawidłowościach, możemy szukać również w Ustawie o Państwowej Inspekcji Pracy, w Prawie Bankowym, Ustawie o świadku koronnym i kodeksie postępowania karnego. Dla przykładu **pracownicy** Państwowej Inspekcji Pracy wykonujący czynności kontrolne zobowiązani są do nieujawniania informacji, że kontrola przeprowadzana jest w następstwie skargi, chyba że zgłaszający skargę wyraził na to pisemną zgodę (art. 44 ust. 3).

Sygnaliści mają się jednak czego obawiać. Pomimo szczątkowych miejsc w polskim prawodawstwie obejmujących osoby zgłaszające ochroną, ochrona ta jest bardzo słaba. Anna Partyka-Opiela i Anna Hlebicka-Józefowicz wskazują na kilka ważnych źródeł ryzyka prawnego związanego z działalnością sygnalisty. Zostały do nich zaliczone m.in.: przepisy Kodeksu cywilnego regulujące odpowiedzialność z tytułu naruszenia dóbr osobistych (art. 24), przepisy Kodeksu karnego regulujące: odpowiedzialność karną z tytułu pomówienia (art. 212), odpowiedzialność karną za ujawnienie tajemnicy ustawowo chronionej (art. 265–267) czy odpowiedzialność za złośliwe lub uporczywe

¹ Tekst opracowany przez redakcję Przeglądu Antykorupcyjnego na podstawie informacji przekazanej przez ówczesne Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

naruszanie praw pracowniczych (art. 218) (Partyka-Opiela, Hlebicka-Józefowicz 2017, 18). Istnieje konieczność wprowadzenia w Polsce kompleksowej ochrony sygnalistów, która pozwoliłaby uniknąć oskarżenia z powyższych paragrafów.

Warto pamiętać, że wśród innych podejmowanych w Polsce działań związanych z sygnalistami, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta uruchomił pilotażowy program pozyskiwania informacji od sygnalistów działających w dobrej wierze i w interesie publicznym. Osoby, które dysponują wiedzą nt. praktyk niezgodnych z regułami konkurencji, takich jak zmony cenowe, zmony kontyngentowe, zmony przetargowe, zmony dotyczące podziału rynku lub grup konsumentów, mogą obecnie anonimowo zawiadomić UOKiK.

W polskim prawie znajdują się również precyzyjne zapisy odnoszące się do wewnętrznego programu whistleblowingowego, jednak odnoszą się one do wąskiej grupy firm. Taką regulacją jest Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemem kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach opublikowane 24 marca 2017 r. (Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów 2017) Rozdział 5, zatytułowany Procedury anonimowego zgłaszania naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych, stanowi, że bank opracowuje i wdraża procedury anonimowego zgłaszania przez pracowników naruszeń prawa oraz obowiązujących w banku procedur i standardów etycznych, zwanych „naruszeniami”. Bank zapewnia możliwość zgłaszania przez pracowników naruszeń za pośrednictwem specjalnego, anonimowego, niezależnego i autonomicznego kanału komunikacji. Procedury te określają kompleksowy sposób zarządzania systemem zgłaszania naruszeń wewnątrz organizacji.

Podsumowując część prawną, związaną z ochroną sygnalistów, można postawić tezę, że prawo w Polsce nie gwarantuje skutecznej ochrony sygnalistów, a rozwiązania w tym zakresie znajdujące się w ustawie o jawności życia publicznego są niewystarczające i nie spełniają standardów międzynarodowych. Należy mieć nadzieję, że zapowiadana przez Ministerstwo Sprawiedliwości oddzielna regulacja dedykowana ochronie sygnalistów będzie uwzględniała dobre praktyki międzynarodowe i rekomendacje zawarte w omówionej Rezolucji Parlamentu Europejskiego. Należy zwrócić uwagę, że biorąc pod uwagę standardy międzynarodowe i dobre praktyki biznesowe, taka regulacja powinna w swoim zakresie podmiotowym objąć ochroną szerszą grupę osób zgłaszających i szerszy zakres przedmiotowy, czyli katalog zgłaszanych nieprawidłowości. Taki katalog został zaproponowany chociażby w obywatelskim projekcie ustawy o ochronie sygnalistów przedstawionym przez Fundację Batorego. Projekt zakłada szeroki wachlarz możliwych zgłoszeń, a pojęcie „nieprawidłowość”

rozumie jako działania zagrażające interesowi publicznemu, wszelkie naruszenia przepisów prawa powszechnie obowiązującego, obowiązujących u pracodawcy regulacji wewnętrznych lub standardów etycznych wynikających z wiążących pracodawcę aktów samoregulacji, w tym w szczególności: przestępstwa wymienione w art. 16 ustawy z 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary; wykroczenia przeciwko prawom pracownika w rozumieniu ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy; naruszenia obowiązujących u pracodawcy regulaminów lub procedur wewnętrznych; naruszenia przyjętych przez pracodawcę kodeksów etycznych lub innych wiążących pracodawcę aktów samoregulacji (Fundacja Batorego Projekt ustawy o ochronie sygnalistów).

W związku z tym, że zarówno propozycja Fundacji Batorego, jak i dobre praktyki międzynarodowe, również na poziomie regulacyjnym, podkreślają rolę wewnętrznych systemów zgłaszania nieprawidłowości w organizacjach, przyjrzyjmy się wyzwaniom zarządczym, z jakim w obszarze whistleblowingu spotykają się przedsiębiorcy.

Whistleblowing – aspekt zarządczy

Whistleblowing może stanowić efektywne narzędzie zarządzania ryzykiem korupcyjnym. Według wyników badań Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), informacja pochodząca z wewnątrz przedsiębiorstwa jest najczęstszym i coraz popularniejszym źródłem informacji o nadużyciach. Średnia wartość straty wynikająca z nieprawidłowości, która została wykryta w wyniku otrzymania informacji od pracowników, jest aż o ok. 85% niższa niż w przypadku, gdy spółka została poinformowana o zaistniałym nadużyciu przez organy ścigania, a o 30% niższa niż przy wykryciu nadużycia przez audyt wewnętrzny. Brak lub nieodpowiednie funkcjonujące wewnętrzne kanały zgłaszania naruszeń narażają spółkę nie tylko na ryzyko poniesienia strat finansowych, ale mogą skutkować zmniejszeniem zaufania pracowników do firmy. W świetle badań Amerykańskiej Komisji **Papierów Wartościowych i Giełd (SEC)**, w 80% przypadków przed zgłoszeniem nadużycia instytucji zewnętrznej sygnaliści próbowali poinformować o zaistniałej sytuacji wewnętrzne organy jednostki. Choć wiele osób podczas zgłaszania nieprawidłowości kieruje się dobrem pracodawcy, warto pamiętać, że pracownicy mogą nadużywać kanałów informowania o zaobserwowanych nadużyciach również dla osiągnięcia osobistej korzyści, wyrządzenia szkody innym pracownikom poprzez pomówienie lub próbując uchronić się przed oczekiwanym zwolnieniem.

Biorąc pod uwagę powyższe, podczas projektowania lub udoskonalania wewnętrznego systemu whistleblowingu warto pamiętać o kilku podstawowych za-

sadach, dzięki którym wprowadzane procedury wewnętrzne będą skuteczne. Po pierwsze taki system powinien być częścią większej całości działań budowania kultury etycznej i *compliance*. Podpowiedź, jak skonstruować kompleksowy program *compliance* znajduje się m.in. w międzynarodowych normach: antykorupcyjnej ISO 37001 (International Organization for Standardization 2016). oraz dotyczącej *compliance* ISO 19600 (International Organization for Standardization 2014), które również zalecają wdrożenie wewnętrznych, anonimowych kanałów zgłaszania nadużyć. Organizacja powinna jednak najpierw przeprowadzić analizę ryzyka związanego z nadużyciami, wdrożyć odpowiednie dokumenty i działania formalne oraz rozwijać świadomość i wiedzę pracowników. Wewnętrzny system ujawniania nadużyć powinien opierać się na dobrym kodeksie etycznym i systemie szkoleń etycznych. Istnienie kodeksu firmy oznacza, że normy i wymagania etyczne wobec kierownictwa i pracowników zostały określone i sformalizowane. Zdaniem Anny Lewickiej-Strzałeckiej, tworzenie wewnętrznego systemu ujawniania nadużyć jako jedyne go elementu programu etycznego jest błędem i może przynieść więcej strat niż korzyści. Brak zrozumienia celu funkcjonowania tego systemu spowoduje, że będzie on służył przede wszystkim załatwianiu osobistych porachunków, a nie eliminowaniu nadużyć z praktyki działania firmy (Lewicka-Strzałecka 2014, 86).

Kolejnymi zasadami, o których warto pamiętać, wdrażając system zgłaszania nadużyć, są zadbanie o jasne wytyczne określające ścieżkę zgłaszania nadużyć i zapewnienie sygnalistom anonimowości. Zgodnie z projektem ustawy o ochronie sygnalistów przygotowanym przez Fundację Batorego wewnętrzne regulacje organizacji powinny wprost wskazywać na obowiązek skorzystania z wewnętrznego systemu informowania o nieprawidłowościach. Taka regulacja powinna być również skonsultowana ze stroną związkową, a jeśli takiej nie ma, przygotowana w porozumieniu z przedstawicielami zatrudnionych wyłonionymi w trybie przyjętym u danego pracodawcy (Fundacja Batorego Projekt ustawy o ochronie sygnalistów).

W tym kontekście należy podkreślić, że umożliwienie przez pracodawcę dokonywania anonimowych zgłoszeń stanowi jeden z podstawowych warunków, dzięki którym pracownicy decydują się na ich dokonywanie. Zapewnienie anonimowości jest możliwe m.in. poprzez wdrożenie odpowiednich kanałów informowania. Badania prowadzone przez organizację ACFE wskazują, że najczęściej wykorzystywane metody przekazywania informacji o nieprawidłowościach to linia telefoniczna (39,5% zgłoszeń), dedykowany e-mail (34,1%) i aplikacja internetowa (23,5%) (Association of Certified Fraud Examiners 2016).

Zapewnienie poufności i braku działań odwetowych, to kolejne warunki skutecznego systemu zgłaszania naruszeń. O zachowanie poufności najtrudniej podczas

prowadzenia czynności wyjaśniających. Dlatego tak ważne jest, aby osoba, której zostanie powierzona odpowiedzialność za przyjmowanie zgłoszeń, posiadała odpowiednie umiejętności i cieszyła się zaufaniem pracowników. W zachowaniu poufności pomagają również przejrzyste kryteria rozpatrywania zgłoszeń o nieprawidłowościach, które powinny być zapisane w procedurach wewnętrznych. Procedury te powinny też wprost deklarować zakaz stosowania jakichkolwiek działań odwetowych, które za Markiem Arszułowiczem możemy zdefiniować jako podjęcie, niepodjęcie, zagrożenie podjęciem, zagrożenie niepodjęciem działań w stosunku do pracownika zaangażowanego w *whistleblowing*. Działania pracodawcy wobec pracownika zaangażowanego w *whistleblowing*, traktowane jako odwet, obejmują: (1.) usunięcie, zawieszenie, degradację lub inne środki dyscyplinarne; (2.) przeniesienie lub zmianę zakresu pracy; (3.) przekwalifikowanie; (4.) decyzje dotyczące płac, zasiłków, nagród; (5.) decyzje dotyczące szkoleń lub dalszej edukacji; i mogą one prowadzić do wymienionych działań; (6.) polecenie przeprowadzenia testów lub egzaminów psychiatrycznych; (7.) każde znaczące zmiany w obowiązkach, odpowiedzialności lub warunków pracy (Arszułowicz 2007, 102).

Skuteczność również należy zaliczyć do zestawu zasad, które powinny cechować system zgłaszania naruszeń, zwłaszcza wspomniane wewnętrzne procedury i praktyki rozpatrywania zgłoszeń. Często jedna osoba nie wystarczy, aby przeprowadzić skuteczne postępowanie wewnętrzne, zwłaszcza, że zakres zgłaszanych nadużyć może być bardzo różny. Wyniki badań prezentowanych w raporcie *EMEA & APAC Ethics & Compliance Whistleblowing Hotline Benchmark Report* firmy NAVEX Global z 2016 r. wskazują, że pracownicy najczęściej zgłaszają przypadki związane z nadużyciami w zakresie kwestii pracowniczych, takie jak dyskryminacja, molestowanie, wynagrodzenie, ogólne kwestie HR. Tego typu przypadki stanowią aż 72% zgłoszeń. Zgłoszenia związane z takimi nadużyciami jak korupcja, podrabianie dokumentów, nadużycia gospodarcze, konflikt interesów, relacje z dostawcami i klientami stanowią 18%. Pozostałe 10% sygnałów dotyczy nadużycia i nieuprawnionego wykorzystania zasobów, tj. kradzieży pracowniczych, niewłaściwego wykorzystania czasu pracy (5%), zagadnień związanych z ochroną środowiska i BHP, czyli niezgodności z zasadami ochrony środowiska, niewłaściwymi warunkami bezpieczeństwa pracy (3%), zagadnień finansowych, tj. księgowości, raportowania, audytu, rozliczania wydatków (2%) (NAVEX Global 2016).

Nawet najlepsze polityki, procedury czy kanały komunikacji nie spowodują, że system będzie skuteczny. Należy pamiętać także o odpowiedniej, regularnie powtarzanej komunikacji wewnętrznej, w której zostanie jasno przedstawiony cel wdrożenia systemu zgłaszania naruszeń i różnice pomiędzy „donosicielstwem” (w pejoratywnym tego słowa znaczeniu) a informowaniem w dobrej wierze stosownych organów przed-

siębiorstwa o występujących w jednostce nieprawidłowościach. Pracownikom warto przedstawić sposób funkcjonowania idei sygnalisty w polskim prawie. Wśród tematów szczegółowych można poruszyć zagadnienie ochrony danych osobowych pracownika dokonującego zgłoszenia i osoby, której zarzuca się dokonanie naruszenia.

W trakcie szkoleń warto zwrócić uwagę również na zagadnienie gromadzenia dowodów na potrzeby potencjalnych zgłoszeń. Zdaniem autorów raportu *Sygnaliści, ludzie, którzy nie potrafią milczeć* whistleblowerzy w większości przypadków podejmowali próbę zgromadzenia konkretnego materiału dowodowego na potwierdzenie swoich oskarżeń. Działo się to najczęściej w sytuacji, kiedy nie mieli już większej nadziei na skuteczne rozwiązanie problemu wewnątrz organizacji. Z procesem gromadzenia dowodów wiązało się jednak wiele problemów. Podstawową przeszkodą jest to, że informacje dotyczące wewnętrznych spraw instytucji lub firmy są objęte tajemnicą służbową. Osoba ujawniająca materiały dokumentujące nadużycia, do jakich dochodzi w organizacji, naraża się na zarzut naruszenia tajemnicy służbowej. Część osób zgromadziła dowody w formie nagrywanych z ukrycia rozmów z przełożonymi. Jak twierdzą autorzy omawianego Raportu, choć taki materiał dowodowy trzeba uznać za kontrowersyjny, ponieważ powstał z naruszeniem prawa, trudno sobie wyobrazić inny sposób udokumentowania pewnych praktyk (np. związanych z ustawieniem przetargu). Podkreślają, że ponieważ w polskim procesie karnym nie obowiązuje zasada owoców zatrutego drzewa, w niektórych wypadkach zgromadzone materiały rzeczywiście posłużyły do udowodnienia patologii wewnątrz instytucji lub firm (Kobylińska, Flota 2015, 27). Tym bardziej warto poruszyć ten temat w budowaniu świadomości pracowników, zachęcając do dokonywania zgłoszeń wewnątrz firmy i mając na uwadze wnioski badań prezentowanych w omawianym Raporcie, z których wynika, że w badanych przypadkach wszystkie osoby, które usiłowały doprowadzić do rozwiązania problemu wewnątrz organizacji, doświadczyły zawodu ze względu na nieskuteczność swoich wysiłków, część z nich jednak szybko odczuła także negatywne konsekwencje przekazania przełożonym sygnału o nieprawidłowościach. Należą do nich ostracyzm środowiskowy, szykany, zwolnienie z pracy, pozwy o naruszenie dóbr osobistych. Biorąc to pod uwagę, szczególnie grupą, która powinna być przeszkolona w zakresie funkcjonowania systemu zgłaszania naruszeń, jest kadra kierownicza.

Zakończenie

Skuteczny wewnętrzny system zgłaszania naruszeń może przynieść korzyść zarówno organizacji jak i samym sygnalistom. Należy jednak zauważyć za Kobylińskim i Flotą, że do tej pory sygnaliści dość szybko doświadczali negatywnych konsekwencji swoich

działań, które gwałtownie się nasilały, jeśli dochodziło do przekazania informacji o nadużyciach instytucjom zewnętrznym (Kobylińska, Flota 2015, 45).

Do głównych korzyści dla przedsiębiorców, płynących ze skutecznego funkcjonowania systemu whistleblowingu, możemy zaliczyć: możliwość szybszego wykrycia nadużycia; niższą średnią wysokość strat poniesionych przez spółkę na skutek występujących nieprawidłowości; wzrost zaangażowania pracowników w proces informowania o nadużyciach; możliwość zarządzania sytuacją kryzysową wewnątrz organizacji, zanim o zaistniałym zdarzeniu zostaną poinformowane osoby trzecie (np. prokuratura lub media); istotną dodatkową linię obrony w przypadku wszczęcia postępowania przez organy ścigania. Aby móc sięgnąć po te korzyści w budowaniu efektywnego systemu zgłaszania naruszeń, należy w pierwszym rzędzie zadbać o to, co Lewicka-Strzałecka określa mianem „klimatu sprzyjającego sygnalizowaniu, czyli niwelowanie poczucia zagrożenia w miejscu pracy oraz zapobieganie bierności ze strony innych pracowników inspirowanej strachem przed wejściem w kontakt z sygnalistą oraz przed mieszaniem się w «cudze» sprawy” (Lewicka-Strzałecka 2014, 97).

Whistleblowing budził, budzi i będzie budzić wiele dyskusji i kontrowersji. Wciąż pozostaje wiele dylematów, które należy na gruncie polskim rozwiązać, jak chociażby pytanie o to, czy nagradzać whistleblowerów finansowo? Jednak o tym, jak będą postrzegani sygnaliści, będzie decydowało wiele czynników. Wiodącym elementem wydaje się być ujęcie tej problematyki w regulacjach prawnych. To one będą oddziaływały m.in. na zarządzanie tematem sygnalistów w organizacjach. Zdecydowanie najtrudniejszym procesem, zwłaszcza ze względu na kontekst kulturowy i zaszczości historyczne, będzie społeczna i moralna ocena sygnalistów. Jeśli na tym poziomie nie nastąpi zmiana myślenia przez pryzmat dobra wspólnego, to i działania zarządcze i prawna ochrona sygnalistów nie spowodują, że sygnaliści szybko zaczną być postrzegani jako bohaterowie działający w interesie społecznym.

Bibliografia

- NAVEX Global. 2016. *2016 EMEA & APAC Ethics&Compliance Whistleblowing Hotline Benchmark Report*.
- Association of Certified Fraud Examiners. 2016. *2016 Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*. New York: Association of Certified Fraud Examiners. <https://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>
- Arszułowicz, M. 2007. „Whistleblowing, czyli ujawnianie w dobrej wierze”, *Prakseologia*, no 147/2007: 91–113. https://www.kozminski.edu.pl/fileadmin/wspolne_elementy/Jednostki/Czasopismo_MBA/Prakseologia_2007.pdf.

- Fundacja Batorego. Prawo na świecie. <http://www.sygnalista.pl/prawo-i-orzecznictwo/prawo-na-swiecie>.
- Fundacja Batorego. Projekt ustawy o ochronie sygnalistów. http://www.batory.org.pl/aktualnosci/przedstawiamy_obywatelski_projekt_ustawy_o_ochronie_sygnalistow.
- International Organization for Standardization. 2014. *ISO 19600:2014 Compliance Management Systems – Guidelines*. Geneva: International Organization for Standardization. <https://www.iso.org/standard/62342.html>.
- International Organization for Standardization. 2016. *ISO 37001:2016 Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*, Geneva: International Organization for Standardization. <https://www.iso.org/standard/65034.html>.
- Kobylińska A., M. Flota. 2015. *Sygnaliści – ludzie, którzy nie potrafią milczeć. Doświadczenia osób ujawniających nieprawidłowości w instytucjach i firmach w Polsce*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kołodys M. 2016. „Whistleblower. Sygnalista w Polsce.” *Przegląd Antykorupcyjny*, no 7/2016: 31–38.. https://cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Przegląd_Antykorupcyjny_7.pdf.
- Lewicka-Strzałecka A. 2014. „Instytucjonalizacja whistleblowingu w firmie jako wyzwanie etyczne.” *Diametros*, no 41: 77–98.
- Markowski G., M. Waszak, ed. 2016. *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Parlament Europejski. 2014. Uzasadnione środki ochrony sygnalistów działających w interesie publicznym. P8_TA(2017)0402. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0402_PL.pdf?redirect.
- Parlament Europejski. 2017. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0402+0+DOC+PDF+V0//PL>
- Partyka-Opiela A., A. Hlebigka-Józefowicz. 2017. *Regulacja statusu prawnego i ochrony sygnalistów w Polsce – stan obecny i pożądane kierunki zmian*, w: *Przeciwdziałanie korupcji i nadużyciom. Systemowa ochrona sygnalistów*. Warszawa: Global Compact Network Poland.
- Rotengruber P. 2016., „Interesariusz, demaskator... i ten trzeci. O zamieszaniu wokół kluczowych pojęć etyki gospodarczej”, *Prakseologia*, no 158, t. 1/2016: 65–85. http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-44de9538-d-824-417c-b33c-c2813e9f1bd1/c/Prakseologia158_t1_2016_s65_85.pdf
- Rotengruber P. 2014. „O stosowalności wiedzy o tym, jak być powinno. W stronę nauk o kulturze”, XX–XX, In *Kulturowe, społeczne i etyczne uwarunkowania biznesu, gospodarki i zarządzania*. Opole: Wydział Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej.

- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie systemu zarządzania ryzykiem i systemu kontroli wewnętrznej, polityki wynagrodzeń oraz szczegółowego sposobu szacowania kapitału wewnętrznego w bankach. 2017.
- Sójka J. 2017. „Etyka i ekonomia. Rozważania o instytucjonalnym modelu etyki gospodarczej”, In *Etyka i ekonomia. W stronę nowego paradygmatu*, ed. by E. Mączyńska, J. Sójka, XX–XX. Warszawa: Polskie Towarzystwo Ekonomiczne.
- „Sygnaliści. Stan prawny”, *Przegląd Antykorupcyjny*, no 7/2016: 7–9.
- Ustawa o jawności życia publicznego. 2018. Projekt z dnia 8.01.2018.
- Waszak M. 2016. „Związki zawodowe i organizacje pracodawców a ustawy o ochronie sygnalistów. Przykłady europejskie”, In *Sygnaliści w Polsce okiem pracodawców i związków zawodowych*, ed by G. Markowski, M. Waszak. Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego.
- Wojciechowska-Nowak A. 2012. „Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian”. In: W. Rogowski, *Prawo pomaga przerwać milczenie. Prawne uwarunkowania*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Worth M. 2013. *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*. Transparency International. http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf. Accessed 2.01.2019.

Abstract

Whistleblowing: Ethical, Legal, and Management Aspects

Whistleblowing systems are implemented by organizations as an integral part of the fraud risk management program. Not only in Poland, encouraging employees to report irregularities causes ethical, legal, and management dilemmas. The aim of the article is to present key challenges in these three areas which touch both organizations and whistleblowers. In particular, the legal aspects of whistleblowers' protection in Poland will be presented.

Keywords: whistleblowing, whistleblowers, business ethics, fraud management system, compliance.

Nota biograficzna / Biographical Note

dr Robert Sroka – wykładowca Akademii Leona Koźmińskiego, Katedra Przedsiębiorczości i Etyki w Biznesie. Etyk biznesu, ekspert w zakresie odpowiedzialnego inwestowania. E-mail: rsroka@kozminski.edu.pl.

dr Robert Sroka – lecturer at the Kozminski University, Department of Entrepreneurship and Ethics in Business. Business ethics, an expert in responsible investment. E-mail: rsroka@kozminski.edu.pl.