

**WHISTLEBLOWING IN THE ENTERPRISE
– WHETHER IT IS NEEDED?**

**WHISTLEBLOWING W PRZEDSIĘBIORSTWIE
– CZY JEST POTRZEBNY?**

Dr inż. Paweł Chodak

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie
pawelchodak@wp.pl

ABSTRACTS

The article presents information on people reporting irregularities in enterprises and institutions and government agencies. The issue of whistleblowing, which very often is called to term, it is very difficult and socially complex because our society is not yet at the stage of acceptance of this type of behavior. We accept the fight against crime by the police, we agree with the need to punish criminals.

However, you are not sure whether we want to inform you about the crimes. The problem concerns the human mentality but very important is the law and the procedures involved. Today, unfortunately, provide information about a crime connected with the problem of lack of protection of such people, courageous people. This article will address the information gathered by the Foundation Stefan Batory, which conducted a series of studies in the field of reporting irregularities. In addition, it will be analyzed the legal situation of such persons on the basis of Polish legislator. This analysis will be based on the provisions of the UN Convention against Corruption, which was adopted by the United Nations General Assembly on 31 October 2003. The result of the analysis will show the conditions that must be met in order to secure transmission of information on irregularities in the Polish realities and social system.

Artykuł przedstawia informacje na temat osób zgłaszających nieprawidłowości w przedsiębiorstwach i instytucjach samorządowych i rządowych. Problematyka informowania o nieprawidłowościach, które bardzo często nazywane jest donoszeniem, jest bardzo trudna i społecznie złożona, ponieważ nasze społeczeństwo nie jest jeszcze na etapie akceptacji tego typu zachowań. Akceptujemy zwalczanie przestępczości

przez odpowiednie służby, zgadzamy się z potrzebą bezwzględnego karnia przestępców, ale jeżeli osobiście mamy się przyczynić do ujawnienia przestępstwa, to wtedy nie jesteśmy już tak zdecydowani (Chodak, 2013). Problem nie dotyczy wyłącznie mentalności ludzkiej. Bardzo ważne jest skuteczne prawo i jego egzekwowanie oraz ochrona osób zgłaszających informacje o nieprawidłowościach. W artykule wykorzystane zostaną informacje zgromadzone przez Fundację im. Stefana Batorego, która przeprowadziła szereg badań w zakresie osób, zgłaszających nieprawidłowości. Dodatkowo zostanie przeanalizowana sytuacja prawna takich osób na gruncie prawodawca polskiego. Analiza ta zostanie oparta o zapisy Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 roku. Wynikiem analizy będzie przedstawienie warunków, jakie muszą być spełnione w celu bezpiecznego przekazywania informacji o nieprawidłowościach w polskich realiach systemowych i społecznych.

KEYWORDS:

organized crime, a threat to national security, threats to international security, crime, police, National

WPROWADZENIE

Zapobieganie, ujawnianie i zwalczanie korupcji (Zawisza J., 2013) jest niezwykle trudnym zadaniem, które wynika z pewnego rodzaju specyfiki tego typu przestępstwa, przede wszystkim z modus operandii, czyli charakterystycznego sposobu zachowania dla danego rodzaju przestępstwa. Aby zrozumieć tę szczególną specyfikę przestępstw korupcyjnych, należy dokonać porównania typowego przestępstwa kryminalnego z typowym przestępstwem korupcji. Otóż w pierwszym przypadku, kiedy dochodzi do przestępstwa kryminalnego mamy do czynienia ze sprawcą przestępstwa czyli przestępcą oraz z poszkodowanym, czyli ofiarą przestępstwa. W przestępstwie kryminalnym mamy ofiarę przestępstwa, która jest zainteresowana ujawnieniem i ukaraniem sprawcy (o ile nie został wskazany). W drugim przypadku, kiedy dochodzi do wystąpienia przestępstwa korupcyjnego mamy do czynienia z dwoma sprawcami przestępstwa, czyli dwoma przestępcami. W tym przypadku nie ma poszkodowanego,

który byłby związany bezpośrednio ze sprawcami, co oczywiście nie oznacza, że nie ma go wcale – jest nim z reguły jakiś podmiot, a często całe państwo. Jeżeli nie ma bezpośredniego poszkodowanego, a udział w przestępstwie bierze dwóch sprawców, to oczywisty jest fakt, iż nikomu nie zależy na ujawnieniu przestępstwa. Powyższe porównanie wskazuje powody, dla których ujawnianie i zwalczanie korupcji jest tak trudnym zadaniem dla właściwych służb policyjnych. Jedną z form korupcji jest łapownictwo urzędnicze, które wpisuje się w podejmowany temat niniejszego artykułu. Paweł Sitek w swojej książce „Łapownictwo urzędnicze, polityczne oraz gospodarcze w świetle prawa karnego” wskazuje, iż jednym z najbardziej społecznie szkodliwych zachowań, atakujących od wewnątrz działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego, jest łapownictwo. Cechą specyficzną łapownictwa jest swego rodzaju interakcja, polegająca na wręczaniu–przyjmowaniu korzyści w związku z pełnioną funkcją. Stąd też spotykane nazwy „łapownictwo bierne” i „łapownictwo czynne”. Łapownictwo jest przestępstwem, które godzi w zasadę bezstronności oraz równego traktowania obywateli w sferze publicznej oraz prawidłowego funkcjonowania organów państwowych. Jak widać ta forma korupcji jest trudna do ujawnienia, dlatego rola osób zgłaszających informacje o takich zachowaniach urzędników jest niezwykle ważna.

Jednym ze sposobów ujawnienia przestępstwa jest whistleblower, który krzycząc o korupcji w przedsiębiorstwie, ujawnia fakty o występujących nieprawidłowościach o podłożu korupcyjnym. Czy instytucja whistleblowera jest potrzebna, czy funkcjonowanie takich osób w naszych polskich przedsiębiorstwach jest realne i jaka jest podstawa prawna oraz jak takie osoby mogą być postrzegane przez współpracowników? Na te pytania znajduje Państwo odpowiedź w dalszej części artykułu.

PODSTAWY PRAWNE WDRAŻANIA WHISTLEBLOWINGU W POLSCE

Kto to taki whistleblower? Otóż określenie to dotyczy w potocznym tłumaczeniu osób, które są świadkami działań przestępczych, najczęściej o podłożu korupcyjnym, i nie boją się o tym głośno mówić i adresować stosowne informacje do przełożonych. Whistleblower to osoba demaskująca nieprawidłowości – demaskator. W naszych polskich realiach osoba taka często nazywana jest kapusiem, a czasami wichrzycielem.

Początki whistleblowingu na świecie związane są z Konwencją Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, która została przyjęta przez

Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 roku. Jest to podstawy międzynarodowy dokument w dziedzinie zapobiegania i zwalczania korupcji.

W Preambule Konwencji wskazano na szereg niepokojących zjawisk, występujących w związku z korupcją oraz najważniejsze elementy związane z tym zjawiskiem. *Państwa Strony Konwencji wskazały na:*

1. Zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw wywołane przez korupcję, która dodatkowo przynosi szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, wartościom etycznym i sprawiedliwości oraz zagraża trwałemu rozwojowi i rządowi prawa.
2. Zaniepokojenie powiązaniem korupcji z innymi formami przestępczości, w szczególności przestępczości zorganizowanej i gospodarczej, w tym praniem pieniędzy.
3. Zaniepokojenie przypadkami korupcji, w które zaangażowane są znaczne ilości środków, mogących stanowić poważną część zasobów Państw, które to przypadki zagrażają stabilności politycznej i trwałemu rozwojowi tych Państw.
4. Przekonanie, że korupcja nie jest już kwestią lokalną, lecz zjawiskiem międzynarodowym, dotyczącym wszystkie społeczeństwa i gospodarki, która pociąga za sobą konieczność międzynarodowej współpracy w celu jej zapobiegania i kontroli.
5. Przekonanie, że wymagane jest wszechstronne i wielopłaszczyznowe podejście w celu efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji.
6. Przekonanie, że dostępność pomocy technicznej może odegrać ważną rolę w zwiększeniu możliwości Państw, w tym między innymi poprzez wzmocnienie ich zdolności prawnej i budowanie instytucji, efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji.
7. Przekonanie, że nielegalne wzbogacanie się jednostek może być szczególnie szkodliwe dla instytucji demokratycznych, gospodarek narodowych i rządów prawa.
8. Zdecydowane bardziej efektywne sposoby zapobiegania, wykrywania i powstrzymywania międzynarodowego przepływu bezprawnie pozyskanych środków i wzmocnienie międzynarodowej współpracy w zakresie zwrotu korzyści z korupcji.

Dodatkowo, Państwa Strony Konwencji:

- 1) uznając podstawowe zasady należytego procesu prawnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym dla orzeczenia praw własności;

- 2) uznając podstawowe zasady należytego procesu prawnego w postępowaniu karnym oraz w postępowaniu cywilnym lub administracyjnym dla orzeczenia praw własności;
- 3) mając na uwadze, że zapobieganie i wyeliminowanie korupcji stanowi odpowiedzialność wszystkich Państw oraz, że w celu zagwarantowania skuteczności wysiłków podejmowanych przez nie w tej sferze, muszą one współpracować ze sobą nawzajem przy wsparciu i zaangażowaniu indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, takich jak stowarzyszenia cywilne, organizacje pozarządowe i organizacje środowiskowe;
- 4) mając również na uwadze zasady właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, zasadę sprawiedliwości, odpowiedzialności i równości wobec prawa oraz potrzebę ochrony integralności i popierania kultury odrzucania korupcji;
- 5) pochwalając pracę Komisji ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych oraz Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości związaną z zapobieganiem i zwalczaniem korupcji;
- 6) przywołując pracę przeprowadzoną na tym polu przez inne organizacje międzynarodowe i regionalne, łącznie z działalnością Związku Afrykańskiego, Rady Europy, Rady Współpracy Celnej (znanej również jako Światowa Organizacja Celna), Unii Europejskiej, Ligi Państw Arabskich, Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju oraz Organizacji Państw Amerykańskich;
- 7) odnotowując z uznaniem wielostronne instrumenty, mające na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji, między innymi Ogólnoamerykańską Konwencję Zwalczania Korupcji przyjętą przez Organizację Państw Amerykańskich w dniu 29 marca 1996 roku, Konwencję dotyczącą walki z korupcją, w którą zaangażowani są funkcjonariusze Wspólnot Europejskich lub funkcjonariusze Państw Członkowskich Unii Europejskiej, przyjętą przez Radę Unii Europejskiej w dniu 26 maja 1997 roku, Konwencję zwalczania łapówkarstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych przyjętą przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w dniu 21 listopada 1997 roku, Konwencję prawa karnego o korupcji przyjętą przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 27 stycznia 1999 roku, Konwencję prawa cywilnego o korupcji przyjętą przez Radę Ministrów Rady Europy w dniu 4 listopada 1999 roku oraz Konwencję Związku Afrykańskiego o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji przyjętą

przez Głowy Państw i Rządów Związku Afrykańskiego w dniu 12 lipca 2003 roku, wskazały, że działania związane ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej, w tym korupcji, należy uznać za priorytetowe i w dniu 29 września 2003 roku ogłosiły wejście w życie Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Polska podpisała Konwencję 10 grudnia 2003 roku, a ratyfikowała 15 września 2006 roku.

Celami Konwencji Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej są:

1. Popieranie i wzmacnianie środków w celu skuteczniejszego i efektywnego zapobiegania i zwalczania korupcji
2. Popieranie, ułatwianie i wspomaganie międzynarodowej współpracy i pomocy technicznej w zapobieganiu i walce przeciwko korupcji, w tym zwrotu korzyści z korupcji
3. Popieranie integralności, odpowiedzialności i dobrego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym.

Do najważniejszych definicji Konwencji należą:

„Funkcjonariusz publiczny” oznacza: (i) każdą osobę pełniącą obowiązki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub sądowe w Państwie Stronie, na jakimkolwiek szczeblu, zarówno z powołania, jak i z wyboru, zarówno na zasadach stałych, jak i tymczasowych, zarówno za wynagrodzeniem, jak i bez wynagrodzenia; (ii) każdą inną osobę wykonującą funkcję publiczną, w tym dla agencji publicznej lub przedsiębiorstwa państwowego, bądź też pełniącą służbę publiczną w rozumieniu prawa wewnętrznego Państwa Strony i zgodnie z zastosowaniem właściwego prawa Państwa Strony; (iii) każdą inną osobę określoną jako „funkcjonariusz publiczny” w prawie wewnętrznym Państwa Strony. Jednakże dla celów pewnych określonych środków, o których mowa w Rozdziale II niniejszej Konwencji, „funkcjonariusz publiczny” może oznaczać każdą osobę pełniącą funkcję publiczną lub służbę publiczną w rozumieniu prawa wewnętrznego Państwa Strony i zgodnie z zastosowaniem właściwego prawa Państwa Strony.

Ustanowienie tych definicji było niezwykle ważne dla zapewnienia właściwego wskazywania osób podejrzanych o popełnienie przestępstw. Oczywiście w polskim systemie prawnym „funkcjonariusz publiczny” też został zdefiniowany – w art. 115 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. 1997.88.553):

§ 13. Funkcjonariuszem publicznym jest:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) poseł, senator, radny;
- 3) poseł do Parlamentu Europejskiego;
- 4) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadrzędnego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy;
- 5) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych;
- 6) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe;
- 7) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej;
- 8) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej;
- 9) osoba pełniąca czynną służbę wojskową;
- 10) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie
- 11) czynności usługowe.

Kolejną definicją wprowadzoną na mocy cyt. Konwencji jest: „Mienie” – oznacza wszelkiego rodzaju dobra, zarówno materialne, jak i niematerialne, ruchome i nieruchome, trwałe i niematerialne, a także dokumenty prawne lub instrumenty stanowiące o istnieniu tytułu własności lub uprawnień do tych dóbr.

W polskim systemie prawnym, na podstawie zapisów art. 44 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, 827, z 2015 r. poz. 4, 397, 539), mieniem jest własność i inne prawa majątkowe.

Warto przytoczyć politykę i praktyki zapobiegające korupcji, umieszczone w Konwencji, w Rozdziale II „Środki zapobiegawcze”.

Polityka i praktyki zapobiegające korupcji wskazują, że:

1. Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, rozwinię i wprowadzi w życie lub utrzyma już istniejącą efektywną skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która wspiera udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, integralności, przejrzystości i odpowiedzialności.
2. Każde z Państw Stron podejmie starania w celu ustanowienia i popierania skutecznych praktyk zapobiegania korupcji.
3. Każde z Państw Stron podejmie starania w celu okresowej oceny istniejących odpowiednich instrumentów prawnych i środków administracyjnych w celu określenia ich adekwatności w zapobieganiu i walce z korupcją.
4. Państwa Strony, w stosownym zakresie i zgodnie z podstawowymi zasadami ich systemów prawnych, podejmą wzajemną współpracę oraz współpracę z właściwymi międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami dla popierania i rozwoju środków, o których mowa w niniejszym artykule. Współpraca ta może obejmować udział w międzynarodowych programach i projektach, których celem jest zapobieganie korupcji.

Mając na względzie realizację polityki antykorupcyjnej, w szczególności wykonywanie zadań przez odpowiednie służby, Konwencja wprowadza pewnego rodzaju wymogi w obszarze wspierania tej działalności:

1. Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swoich systemów prawnych, zapewni istnienie, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji poprzez:
 - 1) implementację założeń polityki określonej w art.5 Konwencji oraz, o ile okaże się to stosowne, nadzór i koordynację implementacji tychże założeń,
 - 2) wzrost i rozpowszechnianie wiedzy o zapobieganiu korupcji.
2. Każde z Państw Stron udzieli organowi bądź organom, o których mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu konieczną adekwatną niezależność, w zgodności z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, umożliwiając mu bądź im wykonywanie jego bądź ich funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Zapewnione zostaną niezbędne środki materialne i wyspecjalizowany personel, jak również szkolenie takiego personelu w zakresie, w jakim będzie to wymagane dla pełnienia ich funkcji.

Konwencja wskazuje na istotne z punktu widzenia przejrzystości i transparentności działania organów państwa elementy systemu prawnego, organizacyjnego i społecznego. Najważniejsze elementy systemu prawnego, organizacyjnego i społecznego przedstawiono poniżej:

Kodeksy postępowania funkcjonariuszy publicznych. W celu walki z korupcją, każde z Państw Stron powinno promować, między innymi, integralność, uczciwość i odpowiedzialność wśród funkcjonariuszy publicznych, zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego.

Zamówienia publiczne i zarządzanie finansami publicznymi. Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, podejmie niezbędne środki dla ustanowienia stosownych systemów odnoszących się do zamówień publicznych, opartych na przejrzystości, konkurencyjności i obiektywnych kryteriach przy podejmowaniu decyzji, które to systemy są skuteczne między innymi w zapobieganiu korupcji.

Sprawozdawczość publiczna. Mając na uwadze konieczność walki z korupcją, każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami jego prawa wewnętrznego, podejmie takie środki, jakie mogą być niezbędne dla zwiększenia przejrzystości jego administracji publicznej, w szczególności pod względem, odpowiednio, organizacji, funkcjonowania i procesu podejmowania decyzji.

Środki dotyczące sądownictwa i służby prokuratorskiej. Mając na uwadze niezawisłość sądownictwa i jego kluczową rolę w walce z korupcją, każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami jego systemu prawnego i bez szkody dla niezawisłości sądowej, podejmie środki dla wzmocnienia integralności i zapobiegania okazjom do korupcji między członkami wymiaru sprawiedliwości. Środki te mogą obejmować zasady odnoszące się do postępowania członków wymiaru sprawiedliwości.

Udział społeczeństwa. Każde z Państw Stron podejmie odpowiednie środki, działając w ramach swoich możliwości i zgodnie z podstawowymi zasadami swojego prawa wewnętrznego, dla popierania aktywnego uczestnictwa indywidualnych osób i grup spoza sektora publicznego, w tym społeczeństwa, organizacji pozarządowych i organizacji środowiskowych, w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji oraz wzrostu społecznej świadomości dotyczącej istnienia, przyczyn i powagi zagrożeń ze strony korupcji.

Środki dla zwalczania prania pieniędzy. W celu przeciwdziałania wszelkim formom prania pieniędzy oraz w celu ich wykrywania, wprowadzi, w ramach swoich kompetencji, kompleksowy wewnętrzny reżim

o charakterze regulacyjnym i nadzorczym dla banków oraz pozabankowych instytucji finansowych, w tym osób fizycznych i prawnych świadczących formalne lub nieformalne usługi przekazywania pieniędzy lub wartości oraz, w stosownym zakresie, dla innych organów szczególnie podatnych na pranie pieniędzy, który to reżim będzie w szczególności podkreślał wymagania dotyczące identyfikacji klienta oraz, odpowiednio, identyfikacji beneficjenta, prowadzenia dokumentacji oraz informowania o podejrzanych transakcjach.

Przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych. Każde z Państw Stron przyjmie takie środki ustawodawcze i inne środki, jakie mogą być konieczne do ustanowienia jako przestępstwo następujących czynów, jeżeli zostały popełnione umyślnie: obietnicę, propozycję lub wręczenie funkcjonariuszowi publicznemu, bezpośrednio lub pośrednio, nienależnej korzyści dla samego funkcjonariusza lub innej osoby bądź podmiotu w celu działania lub zaniechania działania w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych.

Malwersacja, sprzeniewierzenie lub inne nadużycie mienia przez funkcjonariusza publicznego. Każde z Państw Stron przyjmie takie środki ustawodawcze i inne środki, jakie mogą być konieczne do ustanowienia jako przestępstwo następujących czynów, jeżeli zostały popełnione umyślnie: malwersacji, sprzeniewierzenia, lub innego nadużycia przez funkcjonariusza publicznego dla swojej korzyści lub korzyści innej osoby bądź podmiotu, jakiegokolwiek mienia, środków publicznych lub prywatnych, papierów wartościowych bądź jakiegokolwiek rzeczy wartościowej powierzonej funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu sprawowanego stanowiska.

Handel wpływami. Każde z Państw Stron rozważy przyjęcie takich środków ustawodawczych i innych środków, jakie mogą być konieczne do ustanowienia jako przestępstwo następujących czynów, jeżeli zostały popełnione umyślnie:

- 1) obietnicę, propozycję, wręczenie funkcjonariuszowi publicznemu lub jakiegokolwiek innej osobie, bezpośrednio lub pośrednio, nienależnej korzyści w celu nakłonienia funkcjonariusza publicznego lub jakiegokolwiek innej osoby do nadużycia swojego rzeczywistego lub rzekomego wpływu z zamiarem uzyskania od administracji lub władzy publicznej Państwa Strony nienależnej korzyści dla pierwotnego inicjatora czynu lub jakiegokolwiek innej osoby;
- 2) domaganie się lub akceptowanie przez funkcjonariusza publicznego lub jakąkolwiek inną osobę, bezpośrednio lub pośrednio, nienależnej

korzyści dla siebie lub dla innej osoby, poprzez nadużycie swojego rzeczywistego lub rzekomego wpływu z zamiarem uzyskania od administracji lub władzy publicznej Państwa Strony nienależnej korzyści.

Nadużycie funkcji. Każde z Państw Stron rozważy przyjęcie takich środków ustawodawczych i innych środków, jakie mogą być konieczne do uznania jako przestępstwo, jeżeli popełnione umyślnie, nadużycia funkcji lub stanowiska przez wykonywanie lub niewykonanie działania, z naruszeniem prawa, przez funkcjonariusza publicznego w czasie wykonywania swoich funkcji w celu uzyskania nienależnych korzyści dla siebie lub dla innej osoby lub podmiotu.

Nielegalne wzbogacenie. Z zastrzeżeniem konstytucji i podstawowych zasad swojego systemu prawnego, każde z Państw Stron rozważy przyjęcie takich środków ustawodawczych oraz innych środków, jakie mogą być konieczne do uznania jako przestępstwo, jeżeli popełnione umyślnie, nielegalnego wzbogacenia, co oznacza znaczący wzrost mienia urzędnika państwowego, którego nie może w sposób rozsądny wyjaśnić w odniesieniu do swoich prawowitych zarobków.

Pranie dochodów z przestępstwa. Każde z Państw Stron przyjmie, zgodnie z podstawowymi zasadami swego prawa wewnętrznego, takie środki ustawodawcze i inne środki, jakie mogą być konieczne do uznania jako przestępstwo, jeżeli zostały popełnione umyślnie.

Odpowiedzialność osób prawnych:

1. Każde z Państw Stron przyjmie takie środki, jakie mogą być konieczne, zgodnie z jego zasadami prawnymi, do ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych za udział w przestępstwach określonych zgodnie z niniejszą Konwencją.
2. Z zastrzeżeniem zasad prawnych danego Państwa Strony, odpowiedzialność osób prawnych może mieć charakter karny, cywilny lub administracyjny.
3. Rzeczona odpowiedzialność nie przesądza karnej odpowiedzialności osób, które popełniły przestępstwa.
4. Każde z Państw Stron zapewni w szczególności, że osoby prawne odpowiedzialne zgodnie z niniejszym artykułem podlegają skutecznym, współmiernym i zniechęcającym sankcjom karnym lub niekarnym, w tym sankcjom finansowym.

Zablokowanie, zajęcie i konfiskata. Każde z Państw Stron podejmie, w największym możliwym zakresie dozwolonym przez jego wewnętrzny system prawny, środki, jakie mogą być niezbędne, by umożliwić konfiskatę:

- 1) wpływów z przestępstwa, pochodzących z przestępstw określonych zgodnie z niniejszą Konwencją albo mienia, którego wartość odpowiada wysokości takich wpływów;
- 2) mienia, sprzętu lub innych narzędzi użytych albo przeznaczonych do użycia w przestępstwach określonych w niniejszej Konwencji.

Ochrona świadków, biegłych i ofiar:

1. Każde z Państw Stron podejmie odpowiednie środki, zgodnie ze swym prawem wewnętrznym oraz w ramach swych możliwości, celem zapewnienia skutecznej ochrony przed potencjalnym odwetem albo zastraszeniem świadka lub biegłego składającego zeznania w związku z przestępstwami określonymi zgodnie z niniejszą Konwencją oraz, w stosownym zakresie, ochrony ich krewnych i innych bliskich im osób.
2. Środki przewidziane w treści ust. 1 niniejszego artykułu mogą m. in. obejmować, bez naruszenia praw oskarżonego, w tym jego prawa do należytego procesu:
 - 1) ustanowienie procedur fizycznej ochrony takich osób, takich jak, w niezbędnym i możliwym zakresie, zmiana miejsca pobytu oraz, w stosownym zakresie, nieujawnianie albo ograniczenie ujawniania informacji dotyczących tożsamości i miejsc pobytu takich osób,
 - 2) wprowadzenie przepisów o dowodach pozwalających na składanie świadkom i biegłym zeznań w sposób zapewniający bezpieczeństwo zeznających, takich jak dopuszczenie zeznań za pośrednictwem technologii komunikacyjnej, takiej jak nagranie wideo lub inne stosowne środki;
3. Państwa Strony rozważą zawarcie umów lub porozumień z innymi Państwami w sprawie zmian miejsc pobytu osób, o których mowa w ust. 1 niniejszego artykułu.
4. Postanowienia niniejszego artykułu mają również zastosowanie do ofiar, w zakresie, w jakim są one świadkami.
5. Każde z Państw Stron, z zastrzeżeniem jego prawa wewnętrznego, umożliwi przedstawienie i rozważenie poglądów i stanowisk ofiar, w stosownych stadiach postępowania karnego prowadzonego przeciwko sprawcom w taki sposób, by nie naruszało to prawa do obrony.

Ochrona osób zgłaszających. Każde z Państw Stron rozważy włączenie do swego wewnętrznego systemu prawnego stosownych środków zapewniających ochronę przed każdym niesprawiedliwym traktowaniem osoby, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami określonymi zgodnie z niniejszą Konwencją.

Wyspecjalizowane organy. Każde z Państw Stron, działając zgodnie z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, zapewni istnienie organu, organów lub osób wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji poprzez egzekwowanie prawa. Przyznają im niezbędną niezależność, zgodnie z podstawowymi zasadami systemu prawnego danego Państwa Strony tak, aby były one zdolne do wypełniania swoich funkcji skutecznie i bez żadnych niepożądanych wpływów. Każda z takich osób lub członków personelu organu bądź organów winna mieć stosowne przeszkolenie i posiadać do swojej dyspozycji środki niezbędne do wypełnienia swoich zadań.

Przedstawione powyżej obszary działania i dostosowania polskiego systemu prawodawczego oraz zapewnienie możliwości stosowania zapisów Konwencji było niezbędne do pokazania ogromnego zakresu prac jaki Polska ma do wykonania. Niestety w praktyce, realizacja wymienionych postanowień nie wygląda dobrze.

OCHRONA SYGNALISTÓW W PRAKTYCE W POLSKICH REALIACH

Instytut Praw Publicznych wydał bardzo interesujące opracowanie: *Ochrona Sygnalistów w Polsce*, opracowane przez Annę Wojciechowską-Nowak. W opracowaniu tym znalazło się szereg interesujących informacji, których część pozwalam sobie zaprezentować.

Sygnalizowanie nieprawidłowości godzących w interes publiczny, w tym dotyczących zdrowia lub życia ludzkiego, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego czy rzetelnego gospodarowania środkami publicznymi, nie jest zjawiskiem nowym. Można nawet zaryzykować tezę, że nadużycia będą budzić u większości obywateli – przynajmniej zaś chcielibyśmy, aby tak było – odruch sprzeciwu, powodując chęć zawiadomienia kogoś, podjęcia jakiegoś działania, które położy im kres. Nowa jest jednak koncepcja stworzenia ram prawnych zarówno dla takiego sygnalizowania, jak i dla ochrony prawnej osób podejmujących to wyzwanie.

Dlaczego sygnaliści powinni być chronieni? Czy nam się to opłaca? Odpowiadając na pierwsze pytanie należy jasno powiedzieć, że to dzięki nim mogą wyjść na światło dzienne wszelkiego rodzaju nieprawidłowości, w tym przestępstwa korupcyjne.

Potrzebujemy takich ludzi, jak górnik metaniarz, który zawiadomił Wyższy Urząd Górniczy, że w kopalni „Halemba” są fałszowane wyniki pomiaru gazu, jak opiekunki zatrudnione w jednym z wrocławskich żłobków, które zaalarmowały policję o wypadkach znęcania się nad dziećmi,

czy jak dolnośląska dziennikarka, która głośno zaczęła mówić o niewywiązywaniu się przez jej pracodawcę, nadawcę publicznego, z ustawowego obowiązku realizowania misji publicznej.

Kolejnym argumentem jest „opłacalność”. Otóż raport do narodów o oszustwach i nadużyciach pracowniczych, corocznie sporządzany przez Stowarzyszenie Biegłych do spraw Przepięstw i Nadużyć Gospodarczych (Association of Certified Fraud Examiners), w edycji z 2012 roku potwierdza prawidłowość z lat poprzednich – nadużycia w korporacjach najczęściej są wykrywane dzięki sygnałom (43% analizowanych wypadków), które pochodzą od pracowników (50,9% sygnałów), klientów (22,1%) lub anonimowych osób (12,4%). Przykuwa uwagę to, że sygnały te okazały się efektywniejszym źródłem informacji o nieprawidłowościach niż narzędzie do tego dedykowane, czyli nadzór kierowniczy (14,6%) i audyt wewnętrzny (14,4%)¹. Warto dodać, że – według cytowanego raportu – nadużycia co roku kosztują przedsiębiorstwa 5% ich obrotów.

System prawa w Polsce zachęca (por. art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego), a w niektórych wypadkach nakazuje (por. art. 240 kodeksu karnego, art. 231 kodeksu karnego w zw. z art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego, art. 100 ust. 2 pkt 4 kodeksu pracy) zgłaszać nieprawidłowości.

Naturalną konsekwencją powinno być zapewnienie przez ustawodawcę bezpieczeństwa osobom, które są gotowe narazić na ryzyko swoje życie zawodowe, bezpieczeństwo finansowe, czasem zaś osobiste. Idąc dalej, w praktyce, efektywność ochrony prawnej sygnalistów w Polsce wynika z:

- 1) obywatelskiego i prawnego obowiązku ujawniania nieprawidłowości – art. 304 § 1 kodeksu postępowania karnego, art. 231 kodeksu karnego w zw. z art. 304 § 2 kodeksu postępowania karnego, art. 240 kodeksu karnego, art. 100 ust. 2 pkt 4 kodeksu pracy;
- 2) ochrony tożsamości sygnalisty – ustawa o ochronie danych osobowych, ustawa o świadku koronnym, art. 184 kodeksu postępowania karnego (tak zwany świadek incognito), art. 23 ust. 2 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy;
- 3) odpowiedzialności cywilnoprawnej sygnalisty z tytułu naruszenia dóbr osobistych – art. 24 kodeksu cywilnego;
- 4) odpowiedzialności karnej sygnalisty z tytułu pomówienia – art. 212 kodeksu karnego;
- 5) odpowiedzialności sygnalisty za ujawnienie tajemnicy ustawowo chronionej – art. 265–267 kodeksu karnego;

- 6) odpowiedzialności za złośliwe lub uporczywe naruszanie praw pracowniczych – art. 218 kodeksu karnego.

WHISTLEBLOWING PO POLSKU

W 2000 roku, Program Przeciw Korupcji, działający w ramach Fundacji Batorego, rozpoczął poradnictwo prawne w zakresie przepisów antykorupcyjnych. Wśród różnorodnych skarg zaczęły również wpływać skargi osób, których historie układały się według pewnego powtarzalnego schematu. Były to skargi ludzi, którzy zauważyli nieprawidłowości lub byli świadkami nadużyć w swoim miejscu pracy lub środowisku i nie mogąc przejść obojętnie, postanowili zawiadomić właściwe organy. Krótko po swojej decyzji tracili pracę. Przy czym wypowiedzenie umowy o pracę rzadko było pierwszą reakcją pracodawcy. Na początku osoby te były odsuwane na „boczny tor” – na drodze tak zwanego wypowiedzenia zmieniającego przesuwano je na niższe stanowisko (na przykład do archiwum lub magazynu), z którym najczęściej wiązało się niższe wynagrodzenie. W niektórych przypadkach pracodawca odcinał w ten sposób dostęp pracownika do dokumentów i informacji, stanowiących źródło niepokojących sygnałów. W innych wypadkach alienował od reszty pracowników, marginalizując jednocześnie jego rolę w instytucji i w zespole. O ile te konsekwencje nie były wystarczającym ostrzeżeniem dla demaskatora, następnym krokiem stawało się wypowiedzenie umowy o pracę.

Powyższa informacja zapożyczona z opracowania Anny Wojciechowskiej-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistle-blowingu*, opublikowany przez Fundację im. Stefana Batorego, dobitnie pokazuje jak trudne i niebezpieczne jest powiedzenie na głos, że dzieje się coś niedobrego, że popełnione są nadużycia, że mamy do czynienia z korupcją, że w związku z tymi nieprawidłowościami nasze miejsce pracy może być zagrożone.

CZY WHISTLEBLOWIN MA SZANSE NA POWODZENIE W POLSKICH REALIACH? – PODSUMOWANIE

Odpowiedź na tak postawione pytanie nie będzie jednoznaczna. Aby coś miało powodzenie, w tym przypadku musi być spełnionych wiele warunków i to równocześnie, a do najważniejszych należą:

- 1) świadomość i wiedza o nadużyciach;
- 2) odwaga osoby zgłaszającej;

- 3) ochrona prawna osoby zgłaszającej;
- 4) zrozumienie współpracowników dla zgłaszającego;
- 5) zrozumienie i podziękowanie od osób zarządzających firmą czy instytucją;
- 6) świadomość wymiaru sprawiedliwości – znajomość przestępstw korupcyjnych;
- 7) dobra wola wszystkich stron.

Jako ostatni warunek pojawiła się „dobra wola wszystkich stron”. Sformułowanie może nieostre dla języka prawnego, ale jakże istotne z punktu widzenia działania całej maszyny whistleblowingu. Zadaniem dobrej woli jest chęć przyjrzenia się i przeanalizowania wszystkich informacji związanych ze zdarzeniem przestępczym. Jeżeli te elementy nie zostaną spełnione, nie będzie dobrej woli, bezpieczne i nieskrępowane funkcjonowanie osób zgłaszających nie ma przyszłości w polskich realiach prawnych, zawodowych i społecznych.

REFERENCES

- Chodak Paweł, (2012) Korupcja w Polsce rzeczywista skala zjawiska Journal of Modern Science 4/15/2012, Wydawnictwo WSGE, Józefów ISSN 1734-2032
- Chodak Paweł, (2013) Zgoda społeczeństwa na niewielkie przestępstwa korupcyjne Journal of Modern Science 3/18/2013, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2013 ISSN 1734-2032
- Chodak Paweł, Korupcja w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, Przegląd Antykorupcyjny CBA, Warszawa 2013. ISBN 2083-7127.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 31 października 2003 roku.
- Sitek Paweł, Łapownictwo urzędnicze, polityczne oraz gospodarcze w świetle prawa, WSGE Józefów 2013. ISBN 978-83-62753-33-8.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, 827, z 2015 r. poz. 4, 397, 539).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, 1662).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U.1997.88.553).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.).

Wojciechowska-Nowak Anna, Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po *whistle-blowingu* Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

Wojciechowska-Nowak Anna, Ochrona Sygnalistów w Polsce, Instytut Spraw Publicznych, Program Prawa i Instytucji Demokratycznych.

Zawisza Jerzy, (2013) Korupcja narzędziem przestępstw we współczesnym świecie, Journal of Modern Science 4/19/2013, Wydawnictwo WSGE, Józefów 2013 ISSN 1734-2032