

Warszawa, 22 lipca 2021 r.

Opinia Głównego Eksperta ZPP ds. Rynku Pracy ws. ochrony sygnalistów

Do 16 grudnia 2021 r. do polskiego porządku prawnego powinna zostać implementowana Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (tzw. dyrektywa o ochronie sygnalistów). Jej celem jest ustanowienie standardu ochrony prawnej dla osób, które przekazują informację o nieprawidłowościach zauważonych w firmie. Wprowadzenie zinstytucjonalizowanej ochrony sygnalistów na poziomie UE ma służyć lepszemu egzekwowaniu prawa i interesowi publicznemu.

Z przekazywanych przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii informacji wynika, że aktualnie trwają prace nad projektem ustawy transponującej Dyrektywę do prawa krajowego. Przeprowadzenie konsultacji społecznych planowane jest w trzecim kwartale bieżącego roku. Termin na jej wdrożenie upływa za pięć miesięcy. Oznacza to, że co najmniej w przypadku pracodawców zatrudniających 250 i więcej pracowników, datą początkową obowiązywania przepisów będzie 17 grudnia 2021 r. (Dyrektywa przewiduje możliwość przesunięcia do 17 grudnia 2023 r. wdrożenia obowiązków dla podmiotów zatrudniających od 50 do 249 pracowników).

Jakkolwiek nie wiemy dzisiaj, jak będą ostatecznie wyglądać przygotowywane przez ministerstwo przepisy, znamy główne elementy dyrektywy, jej zakres podmiotowy i przedmiotowy oraz minimalne standardy wdrożenia. Omówmy je zatem pokrótce:

Sygnalista (ang. whistleblower) zdefiniowany został w pkt. 1 Preambuły Dyrektywy jako osoba działająca dla organizacji (publicznej lub prywatnej) w kontekście związanym z pracą, zgłaszająca zagrożenia lub szkody dla interesu publicznego. Sygnalistą będzie mógł być każdy, kto dokona zgłoszenia – pracownik, współpracownik (zleceniobiorca, samozatrudniony), akcjonariusz, wspólnik, członek organu zarządzającego, nadzorującego, czy pracownik podwykonawcy.

Kanały zgłaszania nieprawidłowości – tworzone w przedsiębiorstwach skuteczne i wydajne oraz bezpieczne dla sygnalistów sposoby zgłaszania nieprawidłowości. Dyrektywa zakłada hierarchizację kanałów na: kanały wewnętrzne, które mają być pierwszym wyborem w przypadku zgłaszania nieprawidłowości, kanały zewnętrzne rozumiane jako możliwość dokonywania zgłoszeń do właściwych organów (organy sądowe, regulacyjne, nadzorcze, ścigania, antykorupcyjne, czy też Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz ujawnienia publiczne (medialne). Hierarchizacja co do zasady ma ułatwiać i przyspieszać procesy dokonywania zgłoszeń i jednocześnie – w przypadku opieszałości kanałów niższych w hierarchii – umożliwić sygnaliście eskalację zgłoszenia.

Szeroki zakres przedmiotowy – zgłaszane naruszenia aktów prawnych dotyczyć mogą następujących dziedzin: zamówień publicznych, usług, produktów i rynków finansowych oraz zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, bezpieczeństwa produktów i ich zgodności z wymogami, bezpieczeństwa transportu, ochrony środowiska, ochrony radiologicznej i bezpieczeństwa jądowego, bezpieczeństwa żywności i pasz, zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia publicznego, ochrony konsumentów, ochrony prywatności i danych osobowych oraz bezpieczeństwa sieci i systemów informacyjnych. Zakres naruszeń może zostać rozszerzony przez przepisy krajowe.

Ochrona dla sygnalistów - Dyrektywa przyznaje sygnalistom szerokie spektrum ochrony: od zakazu ujawniania tożsamości (bez wyraźniej zgody zainteresowanego) oraz innych informacji, na podstawie których można bezpośrednio lub pośrednio zidentyfikować tożsamość zgłaszającego, poprzez środki ochrony przed odwetem w stosunkach pracy (np. zakaz zwolnienia z pracy, zakaz degradacji, zakaz przymusowego urlopu bezpłatnego, zakaz zmiany miejsca pracy, zakaz obniżenia wynagrodzenia, zakaz zmiany godzin pracy, zakaz wstrzymania szkoleń, zakaz negatywnej oceny wyników pracy, zakaz zastosowania środków dyscyplinarnych) i w innych stosunkach prawnych (np. zakaz wcześniejszego rozwiązania umowy ze zleceniobiorcą), aż po naprawienie szkody związanej z utratą dochodu w efekcie dokonania zgłoszenia. Lista działań ma charakter otwarty. Istotne jest także to, że ochroną mają być objęci nie tylko sygnaliści, ale też osoby im pomagające (współpracownicy, członkowie rodziny).

Obowiązek reakcji na zgłoszenie – przepisy Dyrektywy wskazują na obowiązek podjęcia działań następczych po zgłoszeniu i przekazania informacji zwrotnej do sygnalisty w rozsądnym terminie (zasadniczo trzech miesięcy dla kanałów wewnętrznych, ewentualnie sześciu miesięcy w uzasadnionych przypadkach dla kanałów zewnętrznych).

Sankcje za utrudnianie działań sygnalistów – na poziomie krajowym państwa członkowskie zobligowane są do ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji stosowanych wobec osób fizycznych lub prawnych, które utrudniają lub usiłują utrudniać dokonywanie zgłoszeń, podejmują działania odwetowe wobec sygnalistów, wszczynają uciążliwe postępowania przeciwko sygnalistom a także dopuszczają się naruszeń obowiązku zachowania w poufności tożsamości osób dokonujących zgłoszenia.

Brak odnośnych przepisów krajowych powoduje co prawda niepewność, nie przeszkadza jednak w podjęciu przygotowań do wdrożenia rozwiązań organizacyjnych adresujących wytyczne dyrektywy na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw. Oczywiście w wielu organizacjach systemy zgłaszania nieprawidłowości już działają. Niemniej, liczne grono pracodawców stoi przed koniecznością przygotowania wewnętrznych polityk, procedur i regulaminów przyjmowania zgłoszeń i podejmowania w związku z nimi działań następczych. Choć wydawać by się mogło, że czasu jeszcze trochę jest, a i gotowe rozwiązania są dostępne na rynku, warto się najpierw dobrze zastanowić projektując właściwe i mające wymiar praktycznej użyteczności rozwiązania. Chodzi tu przede wszystkim o:

1. powołanie odpowiedniego zespołu mającego zająć się przyjmowaniem i rozpatrywaniem zgłoszeń, nie ograniczanego w zakresie merytorycznym (spektrum zgłoszeń może być bardzo szerokie), lecz ograniczanego w zakresie organizacyjnym (wykluczeniu powinni podlegać tak przełożeni jak i podwładni sygnalistów). Skład zespołu winien być każdorazowo dobierany do konkretnego zgłoszenia, choć konieczni zapewne będą stali przedstawiciele np. Compliance Officer, Dyrektor Personalny, Pełnomocnik ds. Etyki czy prawnik.
2. stworzenie wewnętrznego kanału dokonywania zgłoszeń na tyle bezpiecznego, by przekonać pracowników, którzy dokonując zgłoszenia zdecydują się na ujawnienie swojej tożsamości, że warto korzystać najpierw z tej drogi informowania o nieprawidłowościach, niż eskalować zgłoszenie na zewnątrz. Można skorzystać przy tej okazji z propagowania lub rozwijania funkcji audytu i kontroli wewnętrznej w przedsiębiorstwie. Szybka, wewnętrzna diagnoza punktów krytycznych, sprawne wdrażanie działań naprawczych znacznie ułatwia zarządzanie ryzykiem. Pokazuje, że organizacja jest w stanie sama poradzić sobie z nieprawidłowościami i wyciągać z nich wnioski. Niewątpliwie można w ten sposób zapobiec wielu poważnym kryzysom organizacyjnym, w tym także wizerunkowym.

3. opracowanie skutecznego sposobu zapobiegania działaniom odwetowym zarówno na płaszczyźnie działań formalnych – stosowne, przemyślane, precyzyjne i wyznaczające granice zapisy w aktach prawa wewnątrzzakładowego – jak i na płaszczyźnie działań komunikacyjnych – podjęcie prób zmiany poglądu, że działania sygnalistów są przejawami niełojalności i braku odpowiedzialności oraz walka ze stygmatyzowaniem i wykluczeniem zawodowym sygnalistów pojmowanych jako „donosiciele”.

Kluczowe dla sukcesu wdrożenia są: otwarta komunikacja w organizacjach, zaufanie i właściwa ochrona danych osobowych, postępowanie w dobrej wierze w oparciu o fakty i obiektywne przesłanki, czyli działania budujące zaufanie do szczelności, integralności, skuteczności i bezpieczeństwa wdrożonych rozwiązań.

Na koniec warto też wspomnieć o obawach przedsiębiorców związanych z ochroną stosunku pracy przyznaną kolejnej grupie pracowników. Nie znamy póki co szczegółów konkretnych przepisów, niemniej wiemy że, aby korzystać z ochrony na mocy Dyrektywy, osoby dokonujące zgłoszenia powinny mieć uzasadnione podstawy, by sądzić, w świetle okoliczności i informacji, jakimi dysponują w momencie zgłaszania, że zgłaszane przez nie kwestie są prawdziwe. Wymóg ten wyznacza właściwe granice prawne i stanowi jednocześnie zabezpieczenie przed zgłoszeniami dokonywanymi w złej wierze, niepoważnymi lub stanowiącymi nadużycie, ponieważ zapewnia, że osoby, które w momencie zgłaszania celowo i świadomie przekazały błędne lub wprowadzające w błąd informacje, nie korzystają z ochrony. Bez wątpliwości konieczne będzie dokonanie oceny prawdziwości każdego zgłoszenia, co zapewne potrwa, niemniej po jej dokonaniu przepisy nie powinny uniemożliwiać pracodawcom podejmowania decyzji związanych z zatrudnieniem.

Reasumując, rozwiązania w zakresie ochrony sygnalistów nie są zupełnie nowe. Funkcjonują w wielu aktach prawnych m.in. dotyczących usług finansowych oraz w wielu organizacjach krajowych i międzynarodowych. Zasadność ich wdrożenia nie podlega kwestii, ponieważ walka z korupcją, dyskryminacją, nieuczciwymi praktykami, znowami, czy po prostu nieuczciwością jest chwalebna i pożądana. W oczekiwaniu na finalne, krajowe rozwiązania ustawowe warto ją wspierać za pomocą właściwe wdrożonych systemów wisthleblowingowych.

Anna Chylińska
Główny Ekspert ZPP ds. Rynku Pracy