

## Raport TI o whistleblowerach w Europie

---

W najnowszym raporcie "Alternatywa dla milczenia" organizacja Transparency International zajęła się działaniem instytucji demaskatorów w 10 europejskich krajach. W większości przypadków whistleblowerzy, znani też pod nazwą demaskatorów, za swoje działania, mające na celu ochronę dobra publicznego, ponoszą wysokie ryzyko osobiste.

Whistleblowerzy odgrywają potężną rolę w ujawnianiu przypadków *korupcji*, *defraudacji* i *niegospodarności*, a ich odwaga pozwala na zapobieganie świadomym, bądź nie, *nadużyciom*. Za przykład posłużyć tu mogą *demaskatorzy* ujawniający próbę zatuszowania syndromu SARS, powodującego ostrą niewydolność płuc, czy innych chorób zagrażających milionom ludzi w Chinach. Donieśli oni też o przypadkach nepotyzmu i korupcji w Komisji Europejskiej, a także pomogli zapobiec katastrofom ekologicznym w Stanach Zjednoczonych.

Jak podaje TI, znaczenie tego typu raportowania jest z każdym rokiem coraz lepiej rozumiane i odbierane przez społeczeństwo. Sprzyja temu wprowadzanie przez poszczególne kraje międzynarodowych konwencji. Owa świadomość, poparta wewnętrznymi uregulowaniami, wzrasta w prywatnych przedsiębiorstwach, organach władzy państwowej i organizacjach non-profit.

Raport Transparency International został sporządzony na podstawie gruntownych badań przeprowadzonych w Bułgarii, Czechach, Estonii, Węgrzech, Irlandii, Włoszech, Łotwie, Litwie, Rumunii i Słowacji. Niemal 50-cio stronicowe opracowanie skupiło się na wskazaniu słabości stosowanych mechanizmów, jak metod oraz możliwości ich wzmocnienia.

Jednak, jak zaznaczają autorzy Raportu, nie obrazuje on problemu *whistleblowingu* w

całej Unii Europejskiej. Ich zdaniem, przynależność w przeszłości do Bloku Wschodniego 8 z 10 badanych krajów, każe wziąć pod uwagę dawne rządy autorytarne i pozostałości po współpracy ze służbami bezpieczeństwa.

W 10 krajach Unii Europejskiej termin „*whistleblower*” jest kojarzony z kapusiem. Tak wynika z badań wśród Irlandczyków, Czechów, Rumunów, Łotyszy i Litwinów. W tych krajach postrzega się negatywnie osoby *demaskatorów*, co jest spuścizną po latach reżimu i tajnej sieci współpracowników. Whistleblower kojarzy się często z osobą, która dostarczała informacji dotyczących sąsiadów, współpracowników i członków rodziny. Z kolei, w takich krajach jak Irlandia, czy Włochy wrogość wynika z ogólnej nieufności do organów publicznych i zasady zakazującej kablowania na sąsiada, czy kolegę.

W krajach o mniejszej liczbie ludności – Estonii, Liwie i Łotwie – istnieją charakterystyczne społeczności o bardzo bliskich powiązaniach, co niesie ze sobą poważne ryzyko przykrych następstw dla *demaskatorów*, ogranicza ich wiarę w anonimowość zgłoszeń, czym niewątpliwie zmniejsza chęć do *ujawniania nieprawidłowości*.

W tych krajach uważa się, że wprowadzenie właściwej legislacji jest nieskuteczne, dopóki nie nastąpią zmiany kulturowe. Negatywne skutki whistleblowingu na pewno nie ograniczają się do krajów o autorytarnej przeszłości.

Raport wskazuje, że ustawodawstwo dotyczące whistleblowingu jest niekompletne, a jego egzekucja źle stosowana. Brakuje jednolitego i zrozumiałego prawa. Chlubnym wyjątkiem jest Rumunia, posiadająca ustawę nr 571 z 2004 roku o ochronie whistleblowerów. Jednakże ustawodawstwo tego kraju ogranicza się do sektora publicznego. Do wprowadzenia stosownych uregulowań przymierzają się Węgry i Litwa.

Jak zauważono, kulturalne i polityczne czynniki stanowią dużą przeszkodę na drodze do efektywnego *demaskowania nieprawidłowości*. Na przykładzie 360 spraw w Europie i Afryce, 25 procent ujawnionych przypadków *korupcji i defraudacji* nastąpiło dzięki ujawnieniu ich przez *whistleblowerów*. Odsetek ujawnionych przez nich *nieprawidłowości* jest większy niż dokonany przez wszelkiego rodzaju audytorów, kontrolerów, czy media. Jak duża jest skala nadużyć, a więc i potencjalnych zgłoszeń, niech świadczy fakt, że np. w Czechach większość osób, które są świadkami oszustw i innych nieprawidłowości przyznaje, że nie ujawnia tych informacji.

*Transparency International* podała, że w żadnym z 10 badanych krajów nie istnieje system zbierania informacji o ilości spraw ujawnionych przez demaskatorów, a także o ilości zakończonych wszczęciem postępowania przed właściwymi organami. Brak tych informacji skutkuje niemożnością unaocznienia szerokiemu odbiorcy korzyści z

*whistleblowingu*, a także potencjalnych szkód wymierzonych w dobro powszechne w momencie, kiedy ujawnione sprawy nie zostałyby odkryte.

Wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy raportowania są dostępne dla pracowników sektora państwowego i prywatnego, a także w przedsiębiorstwach będących we władaniu państwa, jak i podmiotach międzynarodowych. Zauważyć należy jednak, że w firmach prywatnych kładzie się większy nacisk na wprowadzenie mechanizmów *whistleblowingu*, niemniej przedsiębiorstwa te nie są chętne do ujawniania informacji o swoich wewnętrznych procedurach. Kiedy odpowiednie regulaminy i zasady postępowania w tym zakresie są znane, nie ma pełnych danych, co do rodzaju ujawnianych informacji, skuteczności doniesień i ich rezultatów. Wiadomo jednak, że anonimowym doniesieniom rzadko kiedy nadaje się bieg.

Raport *ochronę demaskatorów* widzi w następujących mechanizmach:

1) Prawo i obowiązek do raportowania. Jak pokazuje badanie w większości analizowanych krajów istnieje obowiązek ujawnienia korupcji, defraudacji, kradzieży i innych aktów kryminalnych. Słowacja wprowadziła uregulowania, zgodnie z którymi pracownikom sektora prywatnego, którzy mają informację o popełnionym czynie korupcyjnym i nie poinformują o tym policji, grozi do trzech lat pozbawienia wolności. Według włoskiego kodeksu karnego, na pracowników służby cywilnej, którzy nie doniosą, bądź zaniechają doniesienia o nieprawidłowościach odkrytych podczas wykonywania obowiązków służbowych, nakładana jest kara pieniężna.

2) Prawo do odmowy złamania prawa. We wszystkich badanych krajach pracownicy mają prawo odmowy uczestnictwa w nielegalnych działaniach.

3) Prawo do anonimowego i poufnego raportowania.

4) System raportowania wewnętrznego i zewnętrznego (specjalne numery telefonów, doradca etyczny, policja, biuro rzecznika praw obywatelskich, organizacje pozarządowe).

5) Procedury ujawniania. Po analizie ustawodawstwa we wszystkich 10 krajach, można stwierdzić, że istniejące prawo jest zagmatwane, a kodeksy etyczne nie dają jasnej odpowiedzi, jaki organ ma być pierwotnym adresatem zgłoszeń w sprawach o korupcję, nadużycia i zaniedbania.

6) Specjalne telefony zaufania i platformy elektroniczne.

7) Ochrona. We wszystkich badanych krajach istnieje konieczność stworzenia mechanizmów chroniących przed odwetem i zemstą, które to mechanizmy mogłyby zostać z łatwością zastosowane przez *whistleblowera*. Istnieje potrzeba stworzenia

sposobu raportowania z jednoczesną ochroną składającej raport osoby i jej rodziny, co zachęci dane osoby do zgłaszania przypadków nieprawidłowości.

8) Następstwa proceduralne złożonych doniesień. Przyczyną zniechęcającą do raportowania jest brak wiary w możliwości i chęci podjęcia dochodzenia przez właściwe organy.

#### Rekomendacje

1) Zwiększenie świadomości o kluczowej roli demaskatorów w ujawnianiu nieprawidłowości.

2) Stworzenie jednolitych i zrozumiałych ram prawnych dla ochrony whistleblowerów, odnoszących się zarówno do sektora prywatnego, jak i publicznego, z jasnymi procedurami raportowania, procedurami pozwalającymi na niezależną ocenę i możliwość odwołań, jak również odpowiednim zadośćuczynieniem w przypadku negatywnych skutków, jakie ponosi whistleblower.

3) Odpowiednia kadra kierownicza, zapewniająca powołanie odpowiednich kanałów raportowania.

4) Niezależny podmiot państwowy, odpowiedzialny za zbieranie informacji na temat ilości spraw w tym zakresie, co pozwoliłoby na skuteczny, bazujący na dowodach monitoring i ocenę whistleblowingu w każdym kraju Unii Europejskiej.

5) Wprowadzenie uregulowań zawartych w Konwencji Narodów Zjednoczonych Przeciw Korupcji i Prawnokarnej Konwencji o Korupcji.

*Źródło: Transparency International*



# Pliki do pobrania

[\(pdf, 605.5 KB\)](#)