

DEMASKACJA JAKO NARZĘDZIE DO WALKI Z KORUPCJĄ



podinsp. Robert Dąbrowski
Komenda Główna Policji

*„Brakiem odwagi jest wiedzieć, co prawe,
lecz tego nie czynić”*

Konfucjusz

W języku polskim nie funkcjonuje jak do tej pory ogólnie akceptowalna i powszechnie obowiązująca definicja angielskiego pojęcia *whistleblower*, co w dosłownym tłumaczeniu z języka angielskiego oznacza „osobę dmuchającą w gwizdek”. Najczęściej stosowane są takie pojęcia jak demaskator oraz sygnalista. Według Fundacji im. Stefana Batorego *whistleblower* to aktywny obywatel, który będąc świadkiem bezprawnego działania, zabiega o jego wyeliminowanie¹.

1. CZYM JEST DEMASKACJA ORAZ JAKIE SĄ JEJ RODZAJE?

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu uważa, iż *whistleblowing* to demaskacja nielegalnych, niemoralnych lub bezprawnych praktyk zachodzących w najbliższym otoczeniu².

Z kolei Wojciech Rogowski z Instytutu Allerhanda mianem *whistleblowing* określa działania demaskujące podejmowane samorzutnie przez pracownika będącego świadkiem nieprawidłowości w jego miejscu pracy³.

Rodzaje demaskatorstwa to *whistleblowing* naturalny oraz motywowany, innym kryterium podziału może być ujawnianie wewnętrzne, zewnętrzne oraz na szerokim forum.

Whistleblowing naturalny (*autonomous whistleblowing*) to spontaniczne demaskowanie nieprawidłowości, szczególnie gdy

naruszają one bezpieczeństwo pracownika, ale również, gdy zagrażają jego szerszemu otoczeniu społecznemu, w tym funkcjonowaniu państwa⁴.

Pojęcie *whistleblowingu* motywowanego, instytucjonalnego (*legal – backed whistleblowing*) jest pojęciem znacznie obszerniejszym od *whistleblowingu* naturalnego. W przypadku zaistnienia w danej organizacji infrastruktury umożliwiającej sprawne przekazywanie właściwym organom informacji o nieprawidłowościach, weryfikację tych informacji oraz pomoc w ewentualnym procesie sądowym możemy mówić o demaskacji motywowanej⁵.

Innym kryterium podziału, zaproponowanym przez Wielką Brytanię w ramach ustawy o ujawnianiu w interesie publicznym informacji poufnych, jest ujawnienie wewnętrzne, zewnętrzne, oraz na szerokim forum⁶.

Ujawnienie wewnętrzne to wyrażenie na wewnętrznym forum organizacji własnego zdania na temat nieprawidłowości, które według demaskatora mają miejsce w codziennym funkcjonowaniu w jego środowisku. Problem omawiany jest tylko i wyłącznie w ramach rodzimej instytucji, w toku rozmowy z szefem lub osobą przez niego upoważnioną.

Ujawnienie zewnętrzne natomiast wyraża się przedstawieniem własnych, zasadnych podejrzeń na temat możliwych nieprawidłowości na zewnątrz własnej instytucji. Ustawa brytyjska przewidziała w tym przypadku określoną listę stosownych organizacji bądź organów kontrolnych, do których można się kierować z zagadnieniem leżącym w ramach ich kompetencji.

Natomiast w przypadku ujawnienia na szerokim forum mamy do czynienia z celowym pominięciem zarówno własnego pracodawcy, jak też stosownych organów nadzoru i przedstawienie problemu dotyczącego zaobserwowanych nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji np. mediom, celem szerokiego rozpowszechnienia tematu oraz zwrócenia na sprawę szczególnej uwagi.

2. MOTYWY I CELE

W Polsce, przede wszystkim ze względu na uwarunkowania historyczne oraz nastawienie społeczne, demaskator bardzo często jest określany mianem donosiciela, zdrajcy, kapusia, ormowca, sprzedawczyka itp. O wiele rzadziej dostrzega się pozytywny sens działania takich osób, które z narażeniem własnej pozycji zawodowej, a często również życiowej, zawiadamiają o bezprawnych praktykach łapówkarskich, przestrzegają przed zaistniałymi nieprawidłowościami lub też w jakikolwiek inny sposób informują o działaniach niezgodnych z obowiązującym prawem.

Zauważyć należy, iż w innych krajach o bardziej ugruntowanej demokracji i innym nastawieniu społecznym osoba demaskatora jest traktowana z o wiele większym szacunkiem, często niemalże jak bohater. Na przykład w Wielkiej Brytanii osobę informującą w dobrej wierze o zaobserwowanym nadużyciu traktuje się jako postać działającą w interesie publicznym, a jako taką – korzystającą z wielu udogodnień oraz podlegającą ochronie prawnej. W Polsce tymczasem praktycznie nie ma aktów prawnych chroniących informatora zgłaszającego fakt nadużycia.

Pomimo iż demaskator jest osobą, która chroni wspólne dobro (państwowe bądź prywatne), przez swoją chęć działania w myśl prawa bardzo często jest karany różnego rodzaju dolegliwościami, przeważnie w miejscu pracy. Często także dochodzi do ostantacyjnego wykluczenia takiej osoby z jej środowiska albo też dyscyplinarnego zwolnienia z dotychczasowej pracy. W bardziej „ludzkim” przypadku grozi mu ostracyzm oraz lekceważenie jako odmieńcowi, który „kała własne gniazdo”. Zgromadzenie ludzkie, którego nawet nieznaczna część jest dotknięta np. łapownictwem, potrafi w sposób niezwykle sprawny doprowadzić do tego, iż znajdujący się w tym środowisku sygnalista albo się z nim sprzymierza na skutek stosowanych na nim zabiegów socjotechnicznych, albo też na skutek szykan zostaje zmuszony do opuszczenia danej organizacji. Często to drugie wyjście jest stratą nie do odrobienia dla instytucji kontrolno-nadzorczych, ponieważ oznacza brak

możliwości uzyskiwania informacji „od środka” z instytucji dotkniętej plagą korupcji bądź nadużyć. Powyższe jest wielce niekorzystne dla prób rozwikłania patologicznych sytuacji korupcyjnych, ponieważ „informator wewnątrz instytucji to jest jeden z najskuteczniejszych sposobów rozbijania takich układów”⁷.

Warto też zwrócić uwagę na związek pomiędzy zajmowanym w danej organizacji stanowiskiem oraz charakterem wykonywanych obowiązków a chęcią zareagowania na zauważone nieprawidłowości⁸. Jak wynika z doświadczeń Fundacji Batorego, osoby posiadające większą wiedzę i doświadczenie zawodowe, jak też szerszy dostęp do informacji, mogą w o wiele bardziej uważny sposób komentować sytuacje mające miejsce w ich środowisku. Ponadto, jako pracownicy o określonych kompetencjach i wiedzy merytorycznej, znające swoją wartość na rynku pracy, w mniejszy sposób mogą obawiać się np. utraty zatrudnienia przy ujawnieniu korupcji bądź nadużycia.

3. PRZYKŁADY POLSKICH DEMASKATORÓW

Jan Małecki, pracownik biura gospodarczego na jednej z uczelni, otrzymywał od przełożonych bardzo dokładne sugestie dotyczące dokonywania zakupów we wskazanych firmach⁹. Kiedy zgłosił sprzeciw wobec takiego postępowania, jego przełożony sam kontynuował kolejne transakcje. Jan Małecki poinformował o tym fakcie rektora uczelni, w wyniku czego rozpoczęto postępowanie mające wyjaśnić nieprawidłowości. Jan Małecki, niezadowolony z jego rezultatów, złożył zawiadomienie do prokuratury, która jednak po kilku tygodniach umorzyła prowadzone postępowanie. Następnie Jan Małecki został przeniesiony do pracy w archiwum, a potem zwolniony z dotychczasowego miejsca pracy, rzekomo z uwagi na konfliktowy charakter.

Dariusz Warchocki, żołnierz zawodowy z 56. Pułku Śmigłowców Bojowych, poinformował o fałszowaniu dokumentacji oraz nieprawidłowościach w zakresie szkolenia. W efekcie wszczęcia śledztwa w tej sprawie jego bezpośredni przełożony wydał mu zakaz latania oraz zabrał wszelkie możliwe dodatki do pensji.

Barbara Donecka, zatrudniona w Państwowej Inspekcji Handlowej. Kiedy pracowała na stanowisku inspektora, uzyskała informacje o przypadkach nadużyć dokonywanych przez osoby zatrudnione w jej firmie na różnych stanowiskach. Podejrzewała, że kierownictwo inspektoratu nie tylko przymyka oko, ale wręcz toleruje praktyki korupcyjne¹⁰. O zauważonych nieprawidłowościach poinformowała stosowne instytucje, w tym właściwą prokuraturę. Po wszczęciu postępowania okazało się, że wśród osób podejrzewanych o działania korupcyjne jest także ona sama. W związku z powyższym, jako jedyna z kilkunastu oskarżonych straciła pracę w wyniku wypowiedzenia związanego z utratą zaufania przez pracodawcę.

Bożena Łopacka, była kierowniczka sklepu „Biedronka”, ujawniła proceder fałszowania ewidencji czasu pracy oraz zmuszanie pracowników do wykonywania pracy nie będącej w zakresie ich obowiązków. Efektem były liczne szykany ze strony firmy oraz proces sądowy, który z uwagi na działania firmy ciągnął się bardzo długo.

Tadeusz Pasierbiński, ginekolog położnik, pracujący aktualnie w niewielkiej placówce lekarskiej na Śląsku, zdecydował

się ujawnić praktyki korupcyjne w szpitalu, w którym wcześniej pracował. W efekcie został przez przełożonych ukarany licznymi sankcjami dyscyplinarnymi, dodatkowo wytoczono mu proces przed sądem lekarskim, po czym stracił mieszkanie służbowe. Po zwolnieniu z pracy walczył w sądzie o przywrócenie do zawodu, na szczęście ze skutkiem pozytywnym¹¹.

Longin Rosiak, pracownik Centrum Zarządzania Kryzysowego w Wałbrzychu, pod koniec 2010 r. ujawnił nagrania kompromitujące ówczesnego senatora PO, w wyniku czego zwolniono go z pracy.

4. DEMASKATORZY W POLICJI

W tradycji polskiej Policji brak jest jeszcze *whistleblowerów* takiej miary jak Frank Serpico, policjant NYPD (*New York Police*

Department), który wielokrotnie informował swoich przełożonych o przypadkach korupcji panującej wśród nowojorskich policjantów. Kiedy nie przyniosło to rezultatu, Serpico swoimi sposobami postanowił zainteresować gazetę „*New York Times*”, a wtedy sprawa nabrała rozgłosu.

Innym amerykańskim demaskatorem, zatrudnionym w organach ścigania, jest Coleen Rowley, agentka FBI, której informacje o zagrożeniu terrorystycznym przed 11 września 2001 r. zostały zlekceważone przez kierownictwo FBI.

W polskich policyjnych realiach demaskatorem najszerzej wysłuchiwanym na publicznych forach jest niewątpliwie podinsp. Jacek Kosmaty ze Szkoły Policji w Katowicach, który zdecydował się informować opinię publiczną na swoim blogu¹² o mających jego zdaniem miejsce nieprawidłowościach w tej szkole. Oczywiście, można wiele dyskutować o motywach demaskatora, lojalności zawodowej i innych kwestiach mających codzienne zastosowanie w organizacji hierarchicznej, jaką jest Policja, niemniej jednak wydaje się, iż samo upublicznianie pewnych zdarzeń, bez nadmiernej egzaltacji tym faktem, nie powinno być źle postrzegane i oceniane jedynie w kategoriach śmiecenia na własnym podwórku.

Kolejni polscy demaskatorzy to być może Tomasz Klein oraz Jarosław Jarmolowicz – policjanci z Legnicy. Pierwszy z nich, mający demaskować rzekome niejasne związki swoich przełożonych ze światem przestępczym, został oskarżony o przyjęcie łapówki od przestępcy (sprawa w toku), drugi o pomaganie swojemu koledze poprzez umorzenie śledztwa na jego prośbę. Miało się tak stać z inicjatywy osób, którym niewygodne były demaskatorskie zachowania Kleina. Ponieważ sprawa ta nie została jeszcze do końca rozstrzygnięta, trudno wyrokować, kto tak naprawdę ma rację. Jednak według dziennikarzy „*Gazety Wyborczej*”, po publikacji artykułu w tej sprawie¹³ obaj policjanci mieli otrzymać groźby ze strony świata przestępczego, jak również wystąpili o ochronę dla siebie i swojej rodziny.

Dodatkowo, jak wynika z informacji posiadanych przez Annę Wojciechowską-Nowak z Fundacji im. Stefana Batorego, w ciągu ostatnich lat do Fundacji wpłynęły zaledwie dwie sprawy, które dotyczyły funkcjonariuszy Policji, jednak ze względu na ochronę poufności danych informacje o tych sprawach nie mogą być upublicznione. Tak znikoma liczba spraw dotyczących policyjnych *whistleblowerów* może pro-

wadzić albo do konstatacji radosnej, iż w Policji nie ma żadnych spraw wymagających interwencji sygnalistów, albo też do wniosku, że sprawy ewentualnie mogących wystąpić nadużyć są raczej załatwiane „we własnym ogródku”.

5. JAK PRZEKONAĆ WŁASNĄ GRUPĘ ZAWODOWĄ?

W Policji, jako specyficznej organizacji, gdzie lojalność zawodowa, często fałszywie pojmowana, odgrywa bardzo ważną rolę, ciężko jest zaszczyć potrzebę powiadamiania przełożonych lub innych organów nadzorczych o zauważonych nieprawidłowościach. Policjanci będący świadkami korupcji lub innych przestępstw popełnionych przez swoich kolegów w niebieskich mundurach najczęściej nie informują o tym fakcie, nie chcąc na-

razić się na ostracyzm, alienację we własnym środowisku lub po prostu szykany, nie dość, że ze strony kolegów, to jeszcze czasem ze strony przełożonych.

To ostatnie często się zdarza, kiedy przełożony kierujący komórką organizacyjną za wszelką cenę stara się utrzymać właściwy wizerunek swojej instytucji, w której dzieją się same dobre rzeczy i nikt nie popełnia żadnych czynów niezgodnych z prawem bądź dyscypliną służbową. Tymczasem, jak dowodzi praktyka, przysłowiowe „zamiatanie spraw pod dywan” prowadzi do jeszcze większych patologii oraz wzrostu poczucia bezkarności policjantów dopuszczających się czynów niezgodnych z prawem bądź etyką zawodową. W efekcie przełożony przynikający oko na tego typu sprawy powoli traci kontrolę nad swoją jednostką oraz działaniami jej funkcjonariuszy.

Natomiast szykany i złośliwości ze strony kolegów, dla których sygnalista jest kapusiem i konfidentem, mogą przyjąć rozmaite formy, od odmowy wspólnego patrolu, poprzez np. podrzucenie do biurka środków odurzających i powiadomienie przełożonych o fakcie ich rzekomego posiadania przez policjanta.

Fałszywie pojęta solidarność zawodowa, znana nie tylko w polskiej Policji, pod nazwą „błękitnej ściany”, może prowadzić do patologii zawodowych, którym ciężko potem zapobiec. Wspomniany już legendarny nowojorski policjant, Frank Serpico, który poinformował najpierw przełożonych, a potem prasę o patologii w swojej jednostce, podczas próby aresztowania handlarzy narkotyków został przygwożdżony drzwiami, a kiedy jego partnerzy celowo nie udzielili mu pomocy, został postrzelony przez przestępców w twarz¹⁴.

Posiłkując się amerykańską terminologią, można śmiało na grunt polskiej Policji przenieść dwa określenia. Zależnie od motywów i skali korupcji, policjantów określa się tam jako „mięsożernych” (*meat-eaters*) oraz roślinożernych (*grass-eaters*). Ci pierwsi agresywnie wykorzystują swoje stanowisko dla własnych korzyści, natomiast ci drudzy wykorzystują okazję, jaką stwarza im praca w Policji. W opinii wielu ekspertów ta druga grupa stwarza o wiele więcej problemów, ponieważ to właśnie roślinożercy tworzą warunki do powszechnej akceptacji zachowań korupcyjnych, skutecznie tłumiąc ewentualne działania sygnalistów, budując w ten sposób coraz większy „niebieski mur” milczenia.

Jak wynika z praktyk dużych, międzynarodowych przedsiębiorstw, w sposób aktywny promujących na swoim podwór-

ku ideę demaskatorstwa, warunkami jego skuteczności są przede wszystkim:

- a) właściwa reakcja na otrzymaną od sygnalisty informację oraz jej rzetelne wyjaśnienie;
- b) bezwarunkowe wyciągnięcie właściwych konsekwencji wobec sprawców zaistniałych nieprawidłowości;
- c) bezwzględna ochrona anonimowości oraz wszelkich praw sygnalisty;
- d) powszechnie znane i ogólnie dostępne procedury raportowania o nieprawidłowościach;
- e) właściwa kultura organizacji, inspirowana przykładem idącym od strony kierownictwa;
- f) właściwe inwestycje w system organizacyjny jednostki;
- g) permanentny proces budowania zaufania do organów kontrolnych, zmiana wizerunku ich postrzegania;
- h) dostrzeżenie zasadności stosowania działań proaktywnych, w tym przede wszystkim wszelkiego typu szkoleń, mających na celu zarówno przedstawienie możliwych zagrożeń, jak też wskazanie sposobów ich zwalczania.

Dodatkowym, specyficznym dla Policji rozwiązaniem systemowym, mającym istotne znaczenie dla zapobiegania przestępczości we własnych szeregach, jest dostrzeżona konieczność wprowadzenia w życie zmian w wewnętrznych przepisach dotyczących funkcjonowania organizacji hierarchicznej w Policji¹⁵. Zmiany te winny ustanowić możliwość pominięcia drogi służbowej przez policjanta w sytuacji posiadania informacji o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez funkcjonariusza lub pracownika cywilnego Policji.

Nie sposób przy tym nie wspomnieć o decyzji nr 1 Komendanta Głównego Policji z dnia 2 stycznia 2006 r. w sprawie obowiązku przekazywania informacji o uzasadnionych przypuszczeniach popełnienia przestępstwa przez policjanta lub pracownika Policji oraz o niektórych zdarzeniach z ich udziałem. Decyzja ta daje naszym rodzimym, policyjnym sygnalistom możliwość przekazania informacji o spostrzeżonych zagrożeniach bezpośrednio do Biura Spraw Wewnętrznych KGP. Jest to niekiedy niezwykle istotne z uwagi na uwarunkowania zawodowe policjanta – sygnalisty, presję środowiska w miejscu pracy, niekiedy niewłaściwe podejście przełożonych. Możliwość przekazania własnych spostrzeżeń bez potrzeby zwracania uwagi na wspomniane negatywne czynniki daje duży komfort psychiczny takiej osobie. Przyglądając się organizacji polskiej Policji oraz modelowi jej działania, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, iż jako duża instytucja, zatrudniająca rzesze pracowników, popełnia takie same błędy przy wykrywaniu nadużyć, jak większość innych organizacji tej wielkości. Przede wszystkim nie do końca doceniane są sygnały o możliwych nadużyciach, prawdopodobnie część z nich jest *de facto* ignorowana w ramach tzw. zamykania sprawy pod dywan. Jak w każdej dużej instytucji, tak i w Policji zdarzają się luki w mechanizmach kontrolnych, pomimo istnienia dwóch centralnych jednostek zajmujących się tym problemem w Komendzie Głównej Policji, to jest Biurem Kontroli oraz Biurem Spraw Wewnętrznych. Ponadto pomimo dostosowania się do standardów informacji publicznej, zauważalny jest jeszcze brak przejrzystości, przede wszystkim na forum wewnętrznym, który nie zawsze podyktowany jest tzw. interesem służbowym.

Jednak na przestrzeni ostatnich lat widoczne są zmiany w funkcjonowaniu Policji w Polsce, które czynią z niej instytucję mogącą się pochwalić coraz wyższą kulturą organizacji oraz dbałością o tworzenie jak najbardziej dogodnych warunków do codziennego funkcjonowania w miejscu pracy.

6. SPOSOBY KOMUNIKACJI Z SYGNALISTAMI

Inwestycje w system informacyjny oraz stworzenie w organizacji powszechnie znanych i ogólnie dostępnych procedur

stwarzają możliwość znacznie łatwiejszego i efektywniejszego uzyskiwania informacji od potencjalnych *whistleblowerów*. Stworzenie skutecznych kanałów komunikacyjnych, gwarantujących demaskatorowi zachowanie anonimowości oraz poczucie bezpieczeństwa, jest istotnym gwarantem zachęcania osób mogących natknąć się na nieprawidłowe i nieetyczne zachowania we własnym środowisku zawodowym do ich ujawnienia.

Istnieje wiele możliwości i sposobów uzyskiwania wspomnianych informacji. Przedstawiając niektóre z nich, można wymienić:

- Anonimowe linie telefoniczne, tzw. gorące linie, działające bądź przy udziale osoby przyjmującej zgłoszenia bądź za pomocą automatycznego aparatu zgłoszeniowego. To drugie rozwiązanie może bardziej ośmielać osoby chcące zachować maksimum poufności, niemniej jednak przy zastosowaniu pierwszego wariantu doświadczony telefonista „gorącej linii” może uzyskać od zgłaszającego o wiele więcej informacji. Na całym świecie istnieje mnóstwo tego typu rozwiązań, również w Polsce coraz więcej firm oraz organizacji zaczęło stosować tego typu rozwiązania, głównie posługując się liniami z automatycznym aparatem zgłoszeniowym. Podane do publicznej wiadomości numery telefonów aparatów przyjmujących anonimowe zgłoszenia to między innymi: infolinia CBA o numerze 0800-808-808 lub antykorupcyjna infolinia Ministerstwa Zdrowia o numerze 0800-190-590. Przykładami profesjonalnych, prywatnych firm oferujących tego typu rozwiązania może być np. „Etyczna Linia”¹⁶ lub „Linia Etyki”¹⁷.
- Specjalne platformy elektroniczne, w tym np. inspirowane fora internetowe oraz tzw. etyczne skrzynki mailowe. Rozwiązania takie, utworzone przede wszystkim przez specjalistyczne firmy, dają możliwość impersonalnej wymiany informacji na temat działania wskazanej organizacji, jak też zasygnalizowania możliwych aberracji w organizacji na szerszym forum, tak aby nie dopuścić do ich „zamięcenia pod dywan” bądź zaniechania działania przez osoby lub organy zobowiązane do dalszego toku postępowania. Ten tryb zbierania informacji od osób mogących spostrzec nadużycia lub nieprawidłowości w funkcjonowaniu danej instytucji pozwala na w miarę bezpieczne dla demaskatora przekazanie informacji bez zbędnego ujawniania własnej tożsamości, np. za pomocą anonimowego maila skierowanego na odpowiednie konto pocztowe. Osoby zainteresowane mogłyby co prawda chcieć dokonać sprawdzenia adresu poczty elektronicznej lub numeru IP komputera, z którego wysłano maila, jednak w większości firm stosujących politykę *compliance*¹⁸ nie pozwalają na to wewnętrzne firmowe przepisy. Dodatkowo, co też jest istotne, wysłanie informacji z kawiarenki internetowej za pomocą anonimowego konta pocztowego nie jest aktualnie żadnym problemem dla osoby pragnącej całkowicie ukryć swoją tożsamość.
- Anonimowa ankieta, w której pracownicy mogą zawrzeć informację na temat zaobserwowanych przez siebie działań niezgodnych z etyką lub z prawem, zachowując przy tym anonimowość. Ankiety takie powinny być specjalnie opracowane, aby uzyskać maksimum informacji na temat zdarzenia. Również miejsca ich składania, tzw. *azyle* (*safe heavens*) nie powinny być przypadkowo dobrane, ale muszą gwarantować jak największą dyskrecję – w ustronnym miejscu, poza zasięgiem firmowego monitoringu itp.
- System rzeczników etycznych, mających, przede wszystkim w dużych przedsiębiorstwach, ułatwiać kontakt pomiędzy osobami pragnącymi poinformować o nieprawidłowościach a kierownictwem firmy lub osobami specjalnie do tego celu wyznaczonymi. Oczywiście rzecznik taki jest zobligowany

do zachowania w poufności wszelkich danych na temat osoby zgłaszającej, nawet przed własnym kierownictwem, co umożliwiają mu stosowne przepisy.

- Mniej formalnym i już nie systemowym, ale bardziej przypadkowym sposobem zbierania informacji od demaskatorów są pisma anonimowe, przy wyjaśnianiu których należy zachować szczególną ostrożność, gdyż bardzo często ich autorzy nie kierują się szlachetnymi pobudkami, ale własnym partykularnym interesem. Warto jednak podjąć trud weryfikacji takiego pisma, gdyż przynosi to często bardzo korzystne rezultaty.

7. ZAGROŻENIA I MOŻLIWE NADUŻYCIA

Tak samo jak w przypadku innych zjawisk społecznych, również pozornie etycznie nieskalane zachowanie demaskatora może jednak mieć czysto egoistyczne pobudki oraz służyć do załatwienia jego partykularnych interesów.

Tak więc, pomimo iż unaocznienie przez demaskatora zakładanej nieuczciwości powinno być oparte na sumiennych informacjach i postrzegane jako szlachetne przedsięwzięcie, może jednak być podyktowane np. osobistą wrogością do kolegi zza biurka lub do przełożonego albo też chęcią zatrzymania dla siebie lepiej płatnego stanowiska w miejscu pracy. Trzeba więc pamiętać, że nie zawsze cel przyświecający sygnaliście jest jednoznacznie etyczny, czasem za posunięcia uważane za słuszne może być odpowiedzialna gorsza strona ludzkiego charakteru.

Nie można przy tym pominąć faktu, iż postawienie się w roli *whistleblowera* jest niezwykle niewdzięczne, ponieważ napór wywierany na potencjalnego sygnalistę zarówno przez jego własne środowisko, jak też poprzez osoby potencjalnie zagrożone jego demaskatorskim zachowaniem, może w efekcie doprowadzić do odwrócenia pierwotnych intencji sygnalisty celem odsunięcia spodziewanego zagrożenia zarówno od siebie, jak i najbliższej rodziny.

Podobnie ważnym czynnikiem, warunkującym zjawisko przekazywania zmyślonych informacji przez fałszywych sygnalistów, może być spodziewany bonus za takie działanie, np. zmiana na lepsze, jeśli chodzi o status finansowy, bądź też zyskanie większego prestiżu, lepszego stanowiska itp.

W Polsce, z uwagi na obowiązujący system prawny, gratyfikacje pieniężne wypłacane przez państwo w zamian za ujawnienie wrażliwych informacji nie mają aktualnie racji bytu, jednak w innych państwach jest to jak najbardziej możliwe. I tak w USA wysokość najwyższej nagrody dla sygnalisty informującego o nieprawidłowościach w firmach farmaceutycznych wyniosła 126 000 000 USD. W ramach obowiązujących tam przepisów pracownik firmy, który zgłosił fakt zaistniałej w niej korupcji, ma prawo do otrzymania do 30 proc. wartości grzywny nałożonej w wyniku procesu sądowego na to przedsiębiorstwo¹⁹.

W Polsce oczywiście jest możliwe nagradzanie *whistleblowerów* w prywatnych przedsiębiorstwach. Firmy takie podchodzą do tego jednak dość ostrożnie, ponieważ nie chcą spowodować, by motyw finansowy skłaniał ewentualnych sygnalistów do intencjonalnego ujawniania domniemyanych niebezpieczeństw, celem uzyskania za to oczekiwanej nagrody.

8. NAGRODA CZY TYLKO OCHRONA DEMASKATORA?

Jak wynika z trwających rozważań specjalistów na ten temat, obowiązujące w Polsce prawo w sposób wystarczający chroni sygnalistów. Jednakże praktyka wielu organizacji samorządowych zajmujących się zagadnieniem zwalczania korupcji pozwala przypuszczać, iż dotychczasowe przepisy prawne nie dają dostatecznej gwarancji, iż demaskator

nie poniesie żadnych bezprawnych konsekwencji swojego uczynku.

Dzieje się tak pomimo ratyfikowania przez Polskę Konwencji ONZ przeciwko korupcji, której art. 33 wyraźnie mówi o ochronie tego typu informatorów oraz o rozważeniu konieczności wprowadzenia do krajowego prawodawstwa przepisów skutecznie zapewniających ochronę osób informujących o nadużyciach i przestępstwach²⁰. Tego typu ochrona ma być identyczna jak ochrona udzielana świadkom, biegłym i poszkodowanym na mocy art. 32 i może obejmować ochronę ich osoby, miejsca zamieszkania lub zatajenia miejsca ich pobytu²¹.

Również w Konwencji Rady Europy o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym z dnia 4 listopada 1999 r., podpisanej przez Polskę 3 kwietnia 2001 r., znajduje się art. 9, wskazujący na potrzebę ochrony prawnej sygnalistów. Państwo polskie ratyfikowało wspomnianą konwencję w dniu 11 września 2002 r. Następną międzynarodową konwencją antykorupcyjną, ratyfikowaną przez Polskę w dniu 11 grudnia 2002 r., jest Prawnokarna konwencja Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1999 r., która przewiduje kryminalizację szerokiej gamy przestępstw korupcyjnych²². Artykuł 22 wspomnianej konwencji informuje o ochronie świadków i osób współpracujących z wymiarem sprawiedliwości.

Ilość oraz jakość przytoczonych międzynarodowych przepisów może oszałamiać, jednak mimo to w naszym kraju brak jest naprawdę skutecznych przepisów prawa pozwalających na ochronę *whistleblowerów*. Bezpośrednio wskazuje to na bezwzględną potrzebę podjęcia zamierzeń legislacyjnych w tym zakresie, tak aby można było wesprzeć potencjalnych demaskatorów.

Warto przy tym zwrócić uwagę na rozwiązania prawne już przyjęte w innych krajach, mogące stanowić istotną podstawę dla rozwiązań przyjmowanych w naszym kraju.

I tak w Wielkiej Brytanii funkcjonuje uchwalona w 1999 r. ustawa o ujawnianiu w interesie publicznym informacji poufnych (*Public Interest Disclosure Act*), która chroni demaskatorów przed możliwym prześladowaniem i zwolnieniem z pracy po ujawnieniu przez nich informacji o zauważonych nieprawidłowościach. Jej celem jest przede wszystkim umożliwienie wykrywania oraz zapobiegania korupcji możliwie jak najwcześniej, by jak najlepiej chronić interes społeczny.

Z kolei w USA funkcjonuje ustawa o ochronie demaskatorów (*Whistleblower Protection Act*), uchwalona w 2007 r., oraz ustawa Sarbanes – Oxley (*Sarbanes – Oxley Act*). W przypadku tej ostatniej ustawy należy podkreślić, iż demaskator podczas ujawniania swoich podejrzeń nie musi samoistnie wykazywać, iż były one prawdziwe. Wystarczy, aby kierował się on uzasadnionym przekonaniem, iż wskazywane przez niego nieprawidłowości stanowią np. naruszenie prawa federalnego.

Oprócz rozwiązań o charakterze jurystycznym, w USA zrealizowano też działania o charakterze instytucjonalnym, w wyniku których stworzono np. organizację National Whistleblowing Center, działającą na terenie całego kraju i zajmującą się między innymi lobbieniem w celu ochrony demaskatorów. Dla osób zatrudnionych w instytucjach administracyjnych działa również specjalny urząd federalny (Office of Special Counsel), pomagający sygnalistom pracującym w agencjach państwowych.

Rozwiązania prawne zastosowane na terenie Australii z uwagi na jej uwarunkowania wprowadzane były na przestrzeni kilku lat. W poszczególnych jej stanach akty prawne regulujące ochronę *whistleblowerów* były wprowadzane sukcesywnie w latach 1993–2006²³. Należy pamiętać o tym, iż w ramach tych uregulowań w różnych stanach Australii mogą być ujawniane różne typy nieprawidłowości.

We Francji korupcji zapobiega Centralny Urząd ds. Zapobiegania Korupcji. Na mocy art. 1 ustawy w sprawie przeciwdziałania korupcji i w sprawie przejrzystości życia gospodarczego i zamówień publicznych (tekst ujednolicony z dnia 18 stycznia 2020 r.) jednym z zadań wspomnianego Urzędu jest: „gromadzenie informacji niezbędnych do wykrywania i przeciwdziałania przestępstwom korupcji”²⁴. Stosowne przepisy przewidują, iż urząd ten, jako wielce wyspecjalizowana komórka administracji państwowej, w ramach swojej działalności może korzystać również z pomocy demaskatorów.

Natomiast we Włoszech przepisy kodeksu karnego przewidują karę grzywny dla tych pracowników służby cywilnej, którzy posiadając wiedzę o nadużyciach ujawnionych podczas wykonywania swoich obowiązków służbowych, nie poinformują o tym odpowiednich organów.

Zapoznając się z przepisami prawa obowiązującego na terenie Rumunii, trzeba zauważyć, iż kraj ten posiada przyjętą w 2004 r. ustawę nr 571, która wspomina między innymi o prawnej ochronie sygnalistów. Ochrona ta jednak ogranicza się tylko do jednostek sektora publicznego.

Ciekawostką w tym przypadku jest fakt, iż w ramach własnych sektorowych regulacji prawnych Irlandia wprowadziła ochronę sygnalistów w policji.

9. ZAKOŃCZENIE

Zapoznając się z zawartością niniejszego opracowania, które z uwagi na szczupłość miejsca, a zarazem na ogrom tematu, nie oddaje wszystkiego, co chciałbym w nim ująć, należy bezspornie uznać wartość działań demaskatorskich.

Nie ma przy tym znaczenia, czy „dmuchnięcie w gwizdek” odbyło się w instytucji państwowej, czy prywatnej. Najważniejsze, aby trud i nierzadko desperacja sygnalisty zostały dostrzeżone i za pomocą sprawnych procedur oraz szybkiego działania przekształcone w procesy zmierzające nie tylko do usunięcia nieprawidłowości, ale także, dzięki „uczeniu się organizacji”, zapobiegnięcia jej w przyszłości.

Pamiętać przy tym trzeba, iż osobie na co dzień pracującej w instytucji, w której dochodzi do nieprawidłowości, znacznie szybciej przyjdzie zauważyć momentu rozpoczęcia procesu tworzenia się korupcyjnej lub innej niepożądanego sytuacji. Z uwagi na to, tym bardziej należy w każdej organizacji nie tylko wytwarzać klimat zachęcający pracowników do sygnalizowania ewentualnych nadużyć, ale wypracowywać skuteczne metody odbioru takiej informacji. Zdarzają się bowiem takie sytuacje, kiedy „dmuchnięcie w gwizdek” staje się działaniem ostatecznym, jedyną możliwością do ukrócenia korupcji i nadużyć.

Z uwagi na konflikt interesów osobom dokonującym malswersacji postępowanie sygnalisty z reguły nie jest na rękę. W związku z tym często usiłują wywrzeć na niego presję, nie tylko za pomocą środków karno-dyscyplinarnych, ale również usiłując skłócić go z resztą środowiska, w którym zawodowo egzystuje. Negatywne nastawienie do tej pory przyjaznych kolegów z pracy, ostracyzm oraz wykluczenie „kapusia” i „sprzedawczyka” z dotychczasowej grupy zawodowej często przynosi o wiele większe efekty w zmianie postawy sygnalisty niż sankcje dyscyplinarne.

Ten właśnie konflikt interesów wyraźnie wskazuje na konieczność objęcia sygnalistów ochroną prawną, uregulowaną w formie odpowiednich aktów, niezależnie od już obowiązujących na terenie Polski rozwiązań, które, jak wskazuje doświadczenie, nie są wystarczające.

Podsumowując, można stwierdzić, że informowanie o nieprawidłowościach jest czasem jak wspinanie się na szczyt góry z dużym obciążeniem na plecach. Osiągnięcie sukcesu w ta-

kim przedsięwzięciu możliwe jest tylko wtedy, gdy wspinać się, jaką drogą najlepiej się tam dostać²⁵. □

- ¹ Anna Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel*, Fundacja Batorego 2008.
- ² Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, „Opinie i ekspertyzy”, OE-172, czerwiec 2011.
- ³ Wojciech Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „Przegląd Corporate Governance” nr 1(9), 2009.
- ⁴ Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, „Opinie i ekspertyzy”, OE-172, czerwiec 2011.
- ⁵ Wojciech Rogowski, *Whistleblowing, czyli czego się nie robi dla pozyskania inwestorów*, „Przegląd Corporate Governance” nr 2(10), 2007.
- ⁶ Według brytyjskiej ustawy o ujawnianiu w interesie publicznym informacji poufnych (*Public Interest Disclosure Act*).
- ⁷ Ziemowit Nowak, *Po korupcyjnym skandalu. Policja nie najgorzszą, ale...*, „Gazeta Wyborcza” Kielce, 30 września 2010 r.
- ⁸ Anna Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel*, raport Fundacji im. Stefana Batorego opublikowany w Internecie http://www.batory.org.pl/doc/Poradnik_Jak_zdemaskowac_szwindel_grudzien_2008.pdf, Warszawa 2008, str. 21.
- ⁹ Ibidem, str. 16.
- ¹⁰ Ibidem, str. 15.
- ¹¹ Zbigniew Domaszewicz, Piotr Miączyński, *Obywatel kapuś, czyli samotność demaskatora*, „Gazeta Wyborcza”, 30 września 2008 r.
- ¹² www.jacekkosmaty.pl.
- ¹³ Małgorzata Kolińska-Dąbrowska, *Tango i Cash w Legnicy*, „Gazeta Wyborcza”, „Duży Format”, 17 sierpnia 2011 r.
- ¹⁴ http://pl.wikipedia.org/wiki/Frank_Serpico.
- ¹⁵ Zarządzenie nr 21 Komendanta Głównego Policji z dnia 23 maja 1993 r.
- ¹⁶ <http://www.etycznalinia.pl>.
- ¹⁷ <http://www.liniaetyki.com>.
- ¹⁸ Tzw. polityka zgodności, której istotą jest pilnowanie, aby w danej organizacji przestrzegano przepisów prawa oraz określonych standardów, przede wszystkim etycznych.
- ¹⁹ Szymon Szadkowski, *Korupcja, nadużycia, brak walki z patologiami – obraz polskiego biznesu*, „Gazeta Wyborcza”, 23 maja 2011 r.
- ²⁰ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).
- ²¹ Celina Nowak, Instytut Nauk Prawnych PAN, „Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji”, opracowanie na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego.
- ²² Celina Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji*, raport na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2004.
- ²³ Jacek J. Wojciechowicz, *Rozwiązania australijskie w zakresie ochrony whistleblowerów*, Polski Instytut Dyrektorów, Warszawa, 30 marca 2009 r.
- ²⁴ Radosław Tymiński, *Francuski Centralny Urząd ds. Zapobiegania Korupcji*, Informacja nr 1244 Biura Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, styczeń 2006 r.
- ²⁵ „Father and son”, <http://www.whistleblowing.org>.

Summary

Unmasking as an instrument to combat corruption

The article touches on the topic related to whistleblowing, called in other words workers' unmasking, as a social phenomenon lying in revealing by employees the information about irregularities at a workplace. In the article the motives of actions taken by whistleblowers were discussed, the examples of such activities were given and profiles of unmaskers were characterized. The relations to whistleblowing phenomenon in the Police were also presented, the ways of communication with whistleblowers were discussed as well as possible threats deriving from blameworthy motives of actions.

Tłumaczenie: Renata Cedro, WP CSP