

Znaczenie dla Polski koncepcji informatora w dobrej wierze

Wstęp

Według aktualnego raportu Transparency International Polska znajduje się na 41. miejscu pod względem poziomu korupcji na świecie. Taka pozycja nadal wskazuje na istotną wagę problemu, zwłaszcza że wskaźnik korupcji wynosi 5,3 w przedziale od 0 do 10, gdzie 0 oznacza zupełną korupcję, a 10 brak korupcji. Zatem Polska plasuje się pośrodku, z tendencją malejącą. W porównaniu do wcześniejszych raportów sytuacja się poprawiła, jednak w rzeczywistości nie miejsce w tabeli świadczy o zasięgu problemu, tylko wskaźnik przypisany danemu państwu. Aktualna jego wartość utrzymująca się na poziomie 5,3 nie jest w żadnym wypadku powodem do dumy, gdyż w perspektywie państw europejskich Polska wypada najslabiej. Raport Transparency International powinien być sygnałem, że dotychczas przyjęte instrumenty walki z korupcją są niewystarczające, a państwo powinno poszukiwać nowych, które umożliwiłyby skuteczniejsze przeciwdziałanie temu negatywnemu zjawisku. Dlatego też coraz częściej postuluje się stworzenie takiego instrumentu w Polsce, określanego jako „informator w dobrej wierze” (ang. *whistleblower*).

Celem niniejszej pracy było scharakteryzowanie konstrukcji informatora w dobrej wierze, z wykorzystaniem praktycznych przykładów oraz ocena możliwości zastosowania tego typu instrumentu w Polsce, w procesie analizy aktualnego stanu prawnego.

Pojęcie i rola informatora w dobrej wierze

Informator w dobrej wierze jest pojęciem zbudowanym na potrzeby polskiej terminologii, w swoim pierwotnym brzmieniu jest bowiem określany jako *whistleblower*. Termin ten wywodzi się ze zwyczaju angielskich policjantów (*bobbies*), którzy używają swoich gwizdków, gdy zauważą popełnianie czynu karalnego.

go¹. Etymologii tego określenia należy doszukiwać się natomiast w zestawieniu dwóch angielskich terminów — *whistle* ‘gwizdek’ oraz *blow* ‘dmuchać’, zatem *whistleblower* będzie osobą „dmuchającą w gwizdek”, dźwięk gwizdka stawia bowiem w stan gotowości zarówno przedstawicieli prawa, jak i opinię publiczną². W doktrynie podkreśla się, że *whistleblower* nie chce dalej milcząco akceptować nielegalnych procedurów, malwersacji i zagrożeń, wymierzonych zarówno w ludzi, jak i środowisko naturalne, dąży do zwrócenia uwagi opinii publicznej na te procedury. Dlatego też informuje o danym zdarzeniu swojego przełożonego albo bezpośrednio opinię publiczną. W szczególności jest nastawiony na wychwycenie czynów o charakterze korupcyjnym³, ale również innych praktyk szkodliwych dla organizacji, mając zawsze na względzie interes publiczny, który jest wartością priorytetową oraz źródłem motywacji do podejmowanych działań.

Z względu na angielski rodowód pojęcia *whistleblower* jego przetłumaczenie na język polski stwarza wiele kontrowersji, zwłaszcza że instrument ten ma charakter pozytywny. Jeśli posłużymy się tym określeniem w Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych, nie będzie w tym nic niestosownego, a nasi rozmówcy nie nabędą negatywnych skojarzeń. Dlatego też w tłumaczeniu tego terminu należy zastosować szczególną ostrożność, język polski dysponuje bowiem taką paletą synonimów, że niektóre z przyjętych tłumaczeń mogą mieć krzywdzący charakter dla samej istoty tego instrumentu. W doktrynie często spotkamy się z tłumaczeniem „donos”, które u odbiorcy budzi negatywne skojarzenia. Donoszenie na przyjaciół, współpracowników, sąsiadów jest traktowane jako przejaw wrogości ze strony donoszącego oraz budzi lęk i agresję u osób będących obiektem donosu. Efektem są stosunki antagonistyczne oraz destrukcja relacji między tymi osobami. Tymczasem jest to poważny błąd, *whistleblower* nie jest donosicielem i w żadnym wypadku nie powinien być tak traktowany. Zdecydowanie jest mi bliższe tłumaczenie „demaskator”, albowiem ma bardziej neutralny charakter i nie uwłacza godności whistleblowera, który przecież działa w interesie publicznym. Dokonuje demaskacji, aby oczyścić struktury organizacji i przywrócić im płynne funkcjonowanie oparte na zdrowych relacjach, usuwając niebezpieczeństwo korozji. Jest człowiekiem prawym, reprezentującym najwyższe standardy etyczne, wolnym od pokus, które sam wykrywa, także „przypięcie” mu etykiety donosiciela będzie

¹ H.M. Arndt, H.J. Rieger, T. Wrum, *Procesy infrastruktury etycznej na przykładzie whistleblowers*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009, s. 521.

² *Ibidem*, s. 521.

³ W doktrynie podkreśla się, że korupcja jest najbardziej drastycznym naruszeniem wymogu bezstronności, zwłaszcza w wypadku urzędnika, sędziego czy polityka. Oznacza przyjęcie korzyści majątkowej w zamian za podjęcie określonego działania na rzecz podmiotu, który taką korzyść oferuje. T. Pietrzykowski, *Bezstronność i neutralność polityczna*, [w:] *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009, s. 244.

miało dla niego krzywdzący charakter. Dlatego myślę, że usiłując znaleźć najbardziej adekwatne tłumaczenie tego pojęcia, odwołałabym się do „informatora w dobrej wierze”. Na trafność tego określenia wskazują badania przeprowadzone przez Marka Arszułowicza, w których większość respondentów poproszona o wskazanie polskiego odpowiednika terminu *whistleblower* zaznaczyła wariant „informator w dobrej wierze”, a nie „donosiciel”. Takie tłumaczenie nie brzmi obco, jest czytelne dla potencjalnego odbiorcy, w swoim brzmieniu jest pozytywnie nacechowane za sprawą określenia „w dobrej wierze”⁴. Oczywiście, można stanąć na stanowisku, iż termin ten jest nieprzetłumaczalny i rozwiązanie takie byłoby znacznie bardziej komfortowe, ponieważ nie nastroczałoby problemów z poszukiwaniem polskiego odpowiednika. Jednak należy pamiętać, że oznaczałoby to konieczność asymilacji tego wyrażenia przez język polski, a co za tym idzie — rozpowszechnienia jego znajomości w społeczeństwie, czyli zwiększenia świadomości społecznej w tym zakresie (na przykład za pośrednictwem organizowanych szkoleń w miejscach pracy), instrument informatora w dobrej wierze zaś nie ma na celu obciążenia budżetu państwa kosztami projektów, które miałyby służyć przystosowaniu społeczeństwa do jego funkcjonowania. Dlatego też stosując polski odpowiednik, uniknęłoby się w znacznej części kosztów wdrożenia takiego instrumentu. Tu pojawia się pytanie, czy rzeczywiście jest on w Polsce potrzebny i czy ma szansę skutecznie zaistnieć w polskim porządku prawnym?

Zalety i wady instrumentu informatora w dobrej wierze w perspektywie propozycji rozwiązań prawnych w Polsce

Zgodnie z tym twierdzeniem informator w dobrej wierze zabezpiecza interes publiczny i dokonuje tego przez ujawnianie bezprawnych czynów, w szczególności czynów o charakterze korupcyjnym. Niewątpliwie cel działania informatora w dobrej wierze jest fundamentalną zaletą tej instytucji, albowiem pozwala wzmocnić system walki z korupcją w danym państwie. Z punktu widzenia polskiego ustawodawstwa jego alternatywę stanowi Centralne Biuro Antykorupcyjne. Z art. 1 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym wynika, że CBA jest służbą specjalną do zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym⁵, zatem działalność funkcjonariuszy CBA ogranicza się wyłącznie do ujawniania czynów o charakterze korupcyjnym, które naruszają interes publiczny, zwłaszcza

⁴ Dobra wiara jest przesłanką często stosowaną w polskim ustawodawstwie jako instrument służący złagodzeniu skutków prawnych wywodzonych z poszczególnych norm prawnych. Na przykład konstrukcja prawna zaproponowana przez ustawodawcę w art. 7 kodeksu cywilnego wskazuje, że w razie uzależnienia skutków prawnych od dobrej lub złej wiary domniemywa się istnienie dobrej wiary. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93.

⁵ Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. Nr 104, poz. 708.

na płaszczyźnie finansowej. Natomiast informator w dobrej wierze spogląda szerzej, w zakresie jego powinności leży ujawnianie różnego rodzaju szkodliwych praktyk naruszających przepisy prawa lub będących zaprzeczeniem powszechnie przyjętych norm moralnych. Ponadto jest on w stanie wychwycić znacznie więcej szkodliwych dla organizacji czynów i tym samym informatorzy tworzą znacznie gęstsze „sito”. Z pewnością CBA wykrywa najcięższe nadużycia finansowe, prowadząc do ich publicznej demaskacji, ale jednocześnie nie jest w stanie dostrzec tych praktyk, które z łatwością mogą zdemaskować osoby pracujące w danej organizacji. Dlatego uważam, że promowanie instrumentu informatora w dobrej wierze w Polsce spowodowałoby znaczne obniżenie wskaźnika korupcji, przy czym relacje między funkcjonariuszami CBA a informatorami w dobrej wierze istniałyby na zasadzie sprzężenia zwrotnego (*feedback*). CBA nadal wykrywałoby sprawy z zakresu swoich powinności, informatorzy w dobrej wierze zaś stworzyliby silną formację chroniącą interes publiczny przed korupcją na niższych szczeblach organizacji.

W praktyce istnieje potrzeba wprowadzenia oprócz ustawy o CBA także ustawy o informatorach w dobrej wierze. Proponowany akt prawny powinien precyzować cele tego instrumentu ze szczególnym uwzględnieniem interesu publicznego. Informatorzy w dobrej wierze nie mieliby statusu służby specjalnej, ponieważ założeniem ustawy nie jest tworzenie kolejnych specjalistycznych formacji. Mają być tymi, którzy pośredniczą między pozostałymi obywatelami a funkcjonariuszami CBA. Tymczasem wysoki stopień formalizacji informatora w dobrej wierze, w szczególności przez przyznanie mu takich praw, jak na przykład legitymowanie osób w celu ustalenia ich tożsamości, zatrzymanie pojazdu i przeszukanie jego ładunku czy też użycie form przymusu bezpośredniego, będzie negatywnie wpływać na jego relacje z osobami z najbliższego otoczenia. Założeniem zaś jest nie pomnażanie instrumentów już istniejących, ale stworzenie takich, które będą „bliżej” obywatela. Ta „bliskość” odnosi się nie tylko do bardziej zwartej kontroli struktur organizacji, ale też obejmuje kształtowanie w innych etycznego postępowania za pomocą własnego wizerunku⁶. Ustawa ma mu nadać prawo obserwowania i rejestrowania zdarzeń, które stanowią naruszenie obowiązującego porządku prawnego i norm etycznych, wydawania osobom poleceń określonego zachowania się, a także możliwości zwrócenia się w razie potrzeby o pomoc do instytucji państwowych, organów administracji rządowej czy też samorządu terytorialnego. Organem gwarantującym realizację powyższych praw byłby informator generalny powoływany i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów. W stosunku do informatora generalnego ustawa powinna wyznaczyć katalog wymogów, które

⁶ To zjawisko można przyrównać do „efektu owczego pędu”, które oznacza, że popyt na dane dobro wzrasta dlatego, że inni konsumują to dobro, czyli naśladownictwo. A. Jabłońska, *Rynek, popyt, podaż*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Warszawa 2004, s. 99.

kandydat musi spełniać, aby ubiegać się o wskazane stanowisko, w szczególności taka osoba jest zobowiązana wykazywać nieskazitelną postawę moralną, nie może być karana i musi posiadać pełne prawa publiczne. Odnośnie do podległych mu informatorów w dobrej wierze, to w praktyce nie należy tworzyć barier w zakresie pozyskania takiego statusu. Informatorem w dobrej wierze może zostać każdy obywatel, który będzie świadkiem nielegalnego czynu, w szczególności o charakterze korupcyjnym, zatem założeniem nie jest sformalizowanie tego instrumentu. Jednocześnie czyn należy zgłosić albo przełożonemu (kanał wewnętrzny)⁷, albo podać do wiadomości opinii publicznej (kanał zewnętrzny). Ostatecznie to informator w dobrej wierze powinien decydować o sposobie ujawnienia posiadanych informacji, z możliwością zachowania anonimowości. Uznaniowy charakter anonimowości ma zwiększyć skuteczność omawianego instrumentu, ona sama zaś powinna mieć charakter tymczasowy, to znaczy istnieć do chwili upowszechnienia się tego instrumentu w Polsce. Z pewnością formą zachęcającą do wzmożonej aktywności w zakresie ujawniania czynów nielegalnych, poza anonimowością, stałby się system nagród gwarantowany przez ustawodawcę, przy czym nagrody nie powinny mieć wymiaru pieniężnego tylko postać przywileju, na przykład czasowe obniżenie abonamentu radiowo-telewizyjnego, a wysokość ulgi i okres jej trwania byłyby uzależnione od wagi ujawnionego czynu.

Skuteczność informatora w dobrej wierze potwierdzają poniższe przykłady osób, które dokonały demaskacji nielegalnych czynów, na przykład Christoph Meili, który był strażnikiem firmy ochroniarskiej, pracującej dla szwajcarskiego banku UBS (Union Bank of Switzerland). W 1997 roku Meili odkrył, że urzędnicy pracujący w UBS systematycznie niszczyli dokumenty dotyczące niepodjętych aktywów przez żydowskie ofiary Holocaustu, zamiast przekazać je rodzinom spadkobierców. Dlatego też 8 stycznia 1997 roku zdecydował się przemycić część tych dokumentów, aby następnie przekazać lokalnym organizacjom żydowskim. W konsekwencji niezgodne z prawem szwajcarskim niszczenie dokumentów potwierdzających posiadanie aktywów trafiło na łamy prasy. Innym równie interesującym przykładem informatora w dobrej wierze (whistleblowera) jest Paul van Buitenen, z pochodzenia Holender⁸, który w 1998 roku publicznie skrytykował politykę zatrudnienia prowadzoną przez francuską komisarz Komisji Europejskiej Edith Cresson, twierdząc, że zatrudniając na stanowisku doradcym swojego dentystę, promuje nepotyzm w strukturach unijnych. Oczywiście sugestia Paula van Buitenena wywołała falę krytyki, strachu i oburzenia. Został on przeniesiony na inne stanowisko i jego dotychczasową pensję zmniejszono o połowę, natomiast członkowie Komisji Europejskiej musieli złożyć rezygna-

⁷ H.M. Arndt, H.J. Rieger, T. Wrum, *op. cit.*, s. 521.

⁸ Aktualnie Holandia wprowadziła regulacje służące ochronie prawnej whistleblowerów i jest nim w szczególności akt: The Corporate Governance Code — Code Tabksblat z 2003 roku.

cję. Sprawa ostatecznie została rozstrzygnięta wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości w 2006 roku na korzyść Paula van Buitenena, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził bowiem, że działania Edith Cresson były sprzeczne z jej obowiązkami jako komisarza⁹. W Polsce ze względu na niski stopień świadomości co do istnienia na świecie instrumentu informatora w dobrej wierze, nie ma również przykładów, które wzbogaciłyby zaprezentowane tu przykłady. Ponadto taki stan rzeczy umacnia funkcjonowanie CBA. Warto w tym momencie przywołać sylwetkę słynnego agenta Tomka, który ujawnił nielegalny czyn o charakterze korupcyjnym związany z wzięciem łapówki przez Beatę Sawicką za pośrednictwo w sprzedaży działki na Półwyspie Helskim. Podobna sytuacja miała miejsce w wypadku Weroniki Marczuk, która została oskarżona o wzięcie łapówki za pomoc w procesie prywatyzacyjnym Wydawnictw Naukowo-Technicznych¹⁰, jednak w styczniu 2011 postępowanie zostało umorzone, a Weronikę Marczuk uniewinniono. Faktem jest, że agent Tomek był funkcjonariuszem CBA, za swoją działalność pobierał wynagrodzenie i przygotowanie prowokacji służyło wypełnieniu obowiązków wynikających z zajmowanego stanowiska. Jednak funkcjonariusze CBA nie są w stanie wykryć każdego nielegalnego czynu o takim charakterze i dlatego istnieje potrzeba zbudowania w Polsce instrumentu, jakim jest informator w dobrej wierze.

Działalność informatorów w dobrej wierze ma również swoje negatywne aspekty, gdyż nie są oni przyjmowani bezkrytycznie przez otoczenie. Zwykle izolowani, prześladowani, dyskryminowani, a nawet zniesławiani, spotykają się z przejawem wrogości i antypatią w szczególności w środowisku w którym pracują i jednocześnie pełnią funkcję demaskatora. Uważa się, że nie można im ufać, ponieważ śledzą każde zachowanie kolegów, z którymi współpracują w danej branży, co niszczy poczucie komfortu w procesie wykonywania powierzonych obowiązków. Niekiedy są traktowani jak intruzy w danej organizacji, którzy utrudniają budowanie nieformalnych więzi między współpracownikami. Oskarża się ich o „kalanie własnego gniazda” czy też szarganie dobrego imienia instytucji, w której pracują, bądź zniesławianie pracodawcy¹¹. Nie dostrzega się w nich nic pozytywnego i uznaje za obywateli pełniących funkcje „kapusia”, „kabla”, „denuncjatora”, „szpicla”, w bardzo skrajnych przypadkach „agenta SB”. Jednocześnie taka antypatia przekłada się na samopoczucie informatora w dobrej wierze. Niewątpliwie budujące jest, iż stoją oni na straży interesu publicznego jednak należy zadać sobie pytanie, czy będą w stanie wytrwać w swoich założeniach, biorąc pod uwagę opozycyjne postawy własnego otoczenia? W tym momencie dotykamy sfery psychologicznej demaskatora, który w swoich poczynaniach będzie

⁹ Oba przykłady zostały zaczerpnięte z: H.M. Arndt, H.J. Rieger, T. Wrum, *op. cit.*, s. 521.

¹⁰ http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/agent-tomek-odchodzi-z-cba-na-emeryture_153768.html.

¹¹ *Ibidem*, s. 521.

osamotniony. Izolacja, a wręcz skrajna marginalizacja środowiskowa negatywnie wpływa na jego samopoczucie, dlatego też powinna to być osoba o silnej osobowości ponieważ, inaczej nie znieś presji otoczenia. Skutkiem takiego stanu rzeczy może być nawet głęboka depresja i skruszenie tych wartości, które były podstawą działania informatora w dobrej wierze. Problem izolacji trafnie oddaje Molly Higgins twierdząc, że obywatel który „zagwiżdże”, jest skazany na pustynny tryb życia w społeczeństwie¹².

Informatorzy w dobrej wierze tworzą pewnego rodzaju subkulturę, często niezrozumiani przez społeczeństwo odnajdują nić porozumienia między sobą, choć działają w różnych branżach. Mimo to każdy z nich „gwiżdże”, ponieważ wynosi interes publiczny ponad swój własny! Dzieje się to czasami nie tylko kosztem stosunku otoczenia do demaskatora; obiektem mobbingu jest również jego rodzina, w skrajnych zaś przypadkach narażone jest nawet życie i zdrowie najbliższych. Dlatego stają się obiektem szantażu i prześladowań jak Jeffrey Wigand, który, ujawniając szkodliwy wpływ nikotyny na zdrowie człowieka, doprowadził do wypłacenia wielomilionowych odszkodowań przez koncerny tytoniowe. Prawda o negatywnych skutkach palenia papierosów została w sposób oficjalny zakwestionowana ze względu na zyski, jakie koncerny uzyskiwały ze sprzedaży papierosów. W obawie o własny interes zataiły istotne fakty, natomiast osoby wtajemniczone zostały zmuszone do podpisania tak zwanej klauzuli tajności¹³. Tymczasem Jeffrey Wigand naruszył obowiązek zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa ponieważ nie mógł pogodzić się z oszustwem, jakiego dokonano wobec osób palących papierosy. Nieświadomość nabywców miała daleko idące skutki zdrowotne, o czym Jeffrey Wigand wiedział i chciał, aby prawda nie była w dalszym ciągu ukrywana. Jego poglądy stały się niebezpieczne dla koncernów z uwagi na wizję utraty dotychczasowych dochodów, dlatego prześladowano go wraz z rodziną¹⁴. Zatem status informatora w dobrej wierze może zaburzyć rytm dotychczasowego życia i na ten negatywny aspekt zwraca również uwagę Fred Alford, który postrzega demaskację jako źródło dewastacji prywatnej sfery życia. Autor przywołuje sylwetkę Johna Browna, który występując przeciwko wielkiej korporacji, zrujnował własne życie; stracił pracę, dom, rodzinę i został odizolowany od własnych dzieci, jego szwagier zaś stwierdził, iż gdyby był prawdziwym demaskatorem wystąpiłby w „60 minutach”¹⁵. John Brown stracił stanowisko inżyniera i obecnie rozwozi pizzę zamiast pracować w zawodzie,

¹² C.F. Alford, *Whistleblowers Broken Lives and Organizational Power*, New York 2002, s. 56.

¹³ W polskim prawie najczęściej spotykamy się z obowiązkiem zachowania tajemnicy służbowej, w związku z którą pracownik jest zobowiązany do podpisania właściwego oświadczenia.

¹⁴ Na podstawie ekranizacji *Informator*.

¹⁵ Jest to amerykański program informacyjny prowadzony w formie wywiadu z zaproszonym gościem. W takim programie wziął udział Jeffrey Wigand i wyjawiał oszustwa koncernów tytoniowych.

a świadczenie usług na rzecz jakiejkolwiek innej korporacji ma zablokowane; „Byłem szalony, że »zagwizdałem«, gdybym znalazł się jeszcze raz w takiej sytuacji, nie zrobiłbym tego ponownie”¹⁶. O negatywnych stronach demaskacji piszą również Myron Peretz Glazer i Penina Migdal Glazer, wskazując, że może ona prowadzić do samobankructwa i zniszczenia kariery zawodowej¹⁷.

Przez pryzmat tych przykładów widać zalety i wady instrumentu informatora w dobrej wierze. Negatywne skutki demaskacji są bardzo dotkliwe dla informatorów i mogą działać odstrasżająco na innych, którzy byli świadkami czynu nielegalnego. Jednak dla wielu z nich interes publiczny jest priorytetowy, dlatego przedkładają go ponad swój własny. W celu zabezpieczenia informatorów w dobrej wierze należy wprowadzić środki ochrony prawnej, które zapewniłyby im bezpieczeństwo i pozwoliły realizować powinności zgodne z własnym sumieniem. W Polsce nie istnieją takie środki, ponieważ nie funkcjonuje taki instrument, jednak gdyby informatorzy w dobrej wierze uzupełnili aktualny system walki z korupcją, to istniałaby konieczność przygotowania przepisów chroniących ich przed na przykład zwolnieniem z pracy. Praktyka wskazuje, że nawet istnienie przepisów prawnych może okazać się niewystarczające, ponieważ pozostaje jeszcze stosunek otoczenia do demaskatora, a wprowadzenie regulacji typu: „nie można wykazywać antypatii w stosunku do informatora w dobrej wierze” byłoby co najmniej dziwnym zakazem, przywołana antypatia może bowiem mieć zupełnie inne źródło niż w demaskacji. Ponadto na ułomność istniejących przepisów prawnych, które tylko pośrednio są związane z informatorami, wskazuje fakt, iż ich działalność może być inwigilowana przez CBA. Taka sytuacja zaistniała ze szczególnym nasileniem w latach 2005–2007, kiedy CBA razem z innymi służbami zbierało dane o połączeniach telefonicznych dziesięciorga dziennikarzy, między innymi: Moniki Olejnik, Macieja Dudy, Romana Osicy, Marka Balawajdera czy Piotra Pytlakowskiego¹⁸. Celem było uzyskanie wiedzy o informatorach wskazanych dziennikarzy, co stanowiło naruszenie tajemnicy dziennikarstwa, zwłaszcza że są ludzie, którzy decydują się zaalarmować opinię publiczną o nieprawidłowościach w instytucjach państwa, w prywatnych firmach i partiach politycznych¹⁹. Zapewnienie anonimowości informatorom jest konieczne ze względu na możliwe negatywne konsekwencje dokonywanych demaskacji. W polskiej rzeczywistości to właśnie anonimowość jest postrzegana jako idealne narzędzie ochrony, zatem budujemy system fikcyjnych demaskatorów, których oficjalnie nie znamy. Skoro nie mamy wzorca, pozostali obywatele też obawiają się wyłamania i albo ujawniają informacje i nie podpisują ich własnym nazwiskiem, albo w gorszym wariancie pozostają bezczynni. Jednak czy są oni naprawdę informatorami

¹⁶ C.F. Alford, *op. cit.*, s. 1.

¹⁷ M.P. Glazer, P.M. Glazer, *The Whistleblowers*, New York 1989, s. 206.

¹⁸ B. Wróblewski, *Inwigilacja dziennikarzy w Sejmie*, „Gazeta Wyborcza” 24 listopada 2010.

¹⁹ *Ibidem*.

w dobrej wierze? W moim rozumieniu nie, albowiem w samą istotę demaskacji wpisane jest ryzyko na przykład inwigilacji przez część społeczeństwa, a nawet utraty pracy. Dowodzą temu przytoczone przykłady. Informator w dobrej wierze musi liczyć się z tym, że będzie wzbudzał niepokój w swoim otoczeniu i jest to naturalna reakcja osób, które mają przysłowiowe „nieczyste sumiennie”, ale interes publiczny powinien zachować swą priorytetową pozycję.

Aktualny status prawny informatora w dobrej wierze w Polsce

Stworzenie sprawnie funkcjonującej siatki informatorów w dobrej wierze wymaga przede wszystkim zmiany nastawienia społeczeństwa do tego instrumentu. W tym celu należy pogłębiać świadomość społeczną, na przykład za pomocą szkoleń w miejscach pracy, aby instrument ten nie miał znamion obcości. Ten przykład podawałam już wyżej, niemniej jednak chcę podkreślić, jak ważną rolę odgrywa opinia publiczna w kształtowaniu powszechnie uznawanej postawy. Doskonale wiedzą o tym Amerykanie, którzy wiele ważnych kwestii rozstrzygają dzięki opinii publicznej, jak na przykład w aspekcie związanym ze szkodliwością nikotyny dla zdrowia człowieka²⁰. Ostatecznie to opinia publiczna jest sędzią i „skazuje” oskarżonego przez zajęcie wspólnego stanowiska w sprawie. Niestety obywatele wolą pozostać anonimowi, ponieważ obawiają się skutków ujawnienia nielegalnego czynu, w szczególności o charakterze korupcyjnym. Natomiast zwiększenie świadomości obywateli pozwoliłoby na promowanie instrumentu informatora w dobrej wierze. Kolejnym krokiem w budowie siatki demaskatorów byłoby stworzenie regulacji prawnych, które stanowiłyby ochronę informatorów w dobrej wierze. Przyjęte normy prawne przy wsparciu świadomej opinii publicznej miałyby niekwestionowaną szansę na utrzymanie i rozwój tego instrumentu.

Spoglądając na aktualny system prawa w Polsce, nie dostrzegamy regulacji prawnych służących ochronie informatorów w dobrej wierze, brak gwarancji prawnych skutkuje milczącą postawą obywateli. Jaki ma zatem sens art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹, który głosi: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. W kontekście przedmiotu niniejszej analizy szczególnie interesujący wydaje się drugi człon tego artykułu, odnoszący się do rozpowszechniania informacji. Jednak samo prawo do rozpowszechniania informacji nie jest wystarczające, aby uzyskaną informację rozpowszechnić, ponieważ pojawia się obawa przed konsekwencjami jej ujawniania. Artykuł 54 nie wprowadza żadnych regulacji służących ochronie podmiotu ujawniającego i nie zawiera odesłania do ustawy,

²⁰ Wcześniej przywołana sprawa Jeffreya Wignda.

²¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483.

która taką regulację by posiadała. Uwzględniając poglądy głoszone w doktrynie z zakresu ochrony prawnej demaskatorów, można stwierdzić istnienie korelacji między art. 54 ust. 1a art. 63 Konstytucji RP, który przyznaje każdemu prawo do składania petycji, wniosków i skarg. Postuluje się, aby wyposażać informatora w dobrej wierze w prawo do skargi oraz w specjalną procedurę jej rozpatrywania²². Informator, który wykrył szkodliwą praktykę, sygnalizowałby ją przełożonemu, ale nie ustnie, lecz w formie pisemnej, czyli skargi. Następnie skarga byłaby rozpatrywana przez przełożonego w ściśle określonym czasie, przy czym przełożony informowałby na bieżąco demaskatora o postępie prowadzonego śledztwa (wszczętego wskutek wniesienia skargi). Wszystkie fazy postępowania, czyli: faza wszczęcia, faza wyjaśniająca oraz faza zakończenia, miałyby podlegać kontroli sądowej²³, przy czym w razie wyrządzenia szkody osobie trzeciej z tytułu nielegalnego czynu sąd mógłby orzec odszkodowanie na jej rzecz²⁴. Zbudowanie pełnej procedury wymaga przygotowania odrębnego aktu prawnego rangi ustawy, która stanowiłaby rozwinięcie art. 54 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Istnienie takiej procedury wzmocniłoby także realizację art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁵, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe”. Przekazywanie informacji jest więc gwarantowane także w prawie międzynarodowym, a Polska jako członek Rady Europy jest związana treścią Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Potwierdził to również Europejski Trybunał Praw Człowieka²⁶ w orzeczeniu z 1976 roku, stwierdzając, że swoboda wypowiedzi jest jednym z filarów demokratycznego społeczeństwa, podstawą jego rozwoju i warunkiem samorealizacji jednostki²⁷. W praktyce oznacza to, że jeżeli wskazane akty prawne przyznają jednostce prawo do informowania, to obowiązkiem władz państwowych jest zapewnienie środków służących realizacji tego prawa z jednoczesnym uwzględnieniem ochrony jednostki informującej. Wskazane regulacje stanowią podstawę systemu ochrony prawnej informatorów w dobrej wierze, której rozwinięcie powinno znaleźć swoje odzwierciedlenie w ustawie.

²² H.M. Arndt, H.J. Rieger, T. Wrum, *op. cit.*, s. 525.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

²⁶ Orzeczenie w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii z dnia 7 grudnia 1976 r. seria A. 24.

²⁷ P. Sitniewski, *Jawność życia publicznego*, [w:] *Nauka administracji*, s. 373.

Zakończenie

Wprowadzenie instrumentu prawnego w postaci informatora w dobrej wierze znacznie wzmocniłoby system demaskacji czynów nielegalnych, a w szczególności o charakterze korupcyjnym. Z pewnością zostałby obniżony wskaźnik korupcji w Polsce z powodu bardziej zwartej kontroli działań podejmowanych przez pracowników poszczególnych organizacji, ale również strachu potencjalnych „łapówkarzy”. Społeczeństwo świadome zalet demaskacji wspierałoby informatorów w dobrej wierze. Oczywiście nie jest możliwe zupełne wyeliminowanie niechęci całego społeczeństwa do informatorów w dobrej wierze, albowiem zawsze znajdują się jednostki opozycyjne. Jednak należy podkreślić, że zwykle opozycjonistami są ci, którzy nie rozumieją istoty demaskacji albo sami się jej obawiają, ponieważ dopuścili się w mniejszym lub większym stopniu niewłaściwego czynu. W tej sytuacji co najmniej dziwny wydaje się zarzut nieetycznego postępowania informatorów w dobrej wierze wobec współpracowników organizacji, skoro ich opozycjoniści sami są nieetyczni. Polska potrzebuje tego instrumentu i to nie po to, aby poprawić swoje miejsce w rankingu Transparency International, tylko po to aby zapewnić sprawną współpracę obywateli z państwem w duchu postulowanych wartości.

Bibliografia

- Alford C.F., *Whistleblowers Broken Lives and Organizational Power*, New York 2002.
Arndt H.M., Rieger H.J., Wrum T., *Procesy infrastruktury etycznej na przykładzie whistleblowers*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
Bogucka I., Pietrzykowi T., *Etyka w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
Glazer M.P., Glazer P.M., *The Whistleblowers*, New York 1989.
Jabłońska A., *Rynek, popyt, podaż*, [w:] *Podstawy ekonomii*, red. R. Milewski, Warszawa 2004.
Sitniewski P., *Jawność życia publicznego*, [w:] *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B.G. Peters, P.J. Suwaj, Warszawa 2009.
Wróblewski B., *Inwigilacja dziennikarzy w Sejmie*, „Gazeta Wyborcza” 24 listopada 2010.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
Orzeczenie w sprawie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii z dnia 7 grudnia 1976 r. seria A. 24.
Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz.U. z 2006 r., Nr 104, poz. 708.
Ustawa kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93.

Zasoby internetowe

- http://www.se.pl/wydarzenia/kraj/agent-tomek-odchodzi-z-cba-na-emeryture_153768.html.
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results.

The meaning of whistleblower's conception for Poland

Summary

The main purpose of this article is to show necessity to introduce a new method of protection against the corruption. This solution is very popular especially in countries with common law system. Poland seeks to reduce the corruption level but Transparency International's report proved that all endeavors are not enough. This situation could be changed by whistleblowers. The article presents a social image of whistleblowers, their psychical condition after blowing the whistle and regulations which are necessary to protect them. This method will be effective in Poland if the government decides to introduce a statute which defines their position in a legal system.