

BADANIA

EKSPERTYZY

REKOMENDACJE

ALEKSANDRA KOBYLIŃSKA, MACIEJ FOLTA (współpraca)

SYGNALIŚCI – LUDZIE, KTÓRZY NIE POTRAFIĄ MILCZEĆ.

DOŚWIADCZENIA
OSÓB UJAWNIAJĄCYCH
NIEPRAWIDŁOWOŚCI
W INSTYTUCJACH I FIRMACH
W POLSCE

**INSTYTUT SPRAW
PUBLICZNYCH**

ALEKSANDRA KOBYLIŃSKA, MACIEJ FOLTA (współpraca)

SYGNALIŚCI – LUDZIE, KTÓRZY NIE POTRAFIĄ MILCZEĆ.

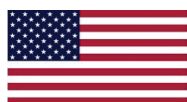
DOŚWIADCZENIA
OSÓB UJAWNIAJĄCYCH
NIEPRAWIDŁOWOŚCI
W INSTYTUCJACH I FIRMACH
W POLSCE

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH
Program Społeczeństwa i Demokracji



Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczenia Przestępczości.

Projekt realizowany przy wsparciu Komisji Europejskiej. Niniejsza publikacja odzwierciedla jedynie poglądy autorów i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wykorzystania informacji w niej zawartych.



Embassy of the United States of America

Projekt realizowany przy wsparciu Ambasady Stanów Zjednoczonych Ameryki w Polsce.

Koordynator projektu: Aleksandra Kobylińska

Recenzja: Anna Wojciechowska-Nowak (Fundacja im. Stefana Batorego)

Opracowanie redakcyjne: Marcin Grabski (www.mesem.pl)

ISBN: 978-83-7689-237-5

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą wydawcy. Cytowanie oraz wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

Wydawca:

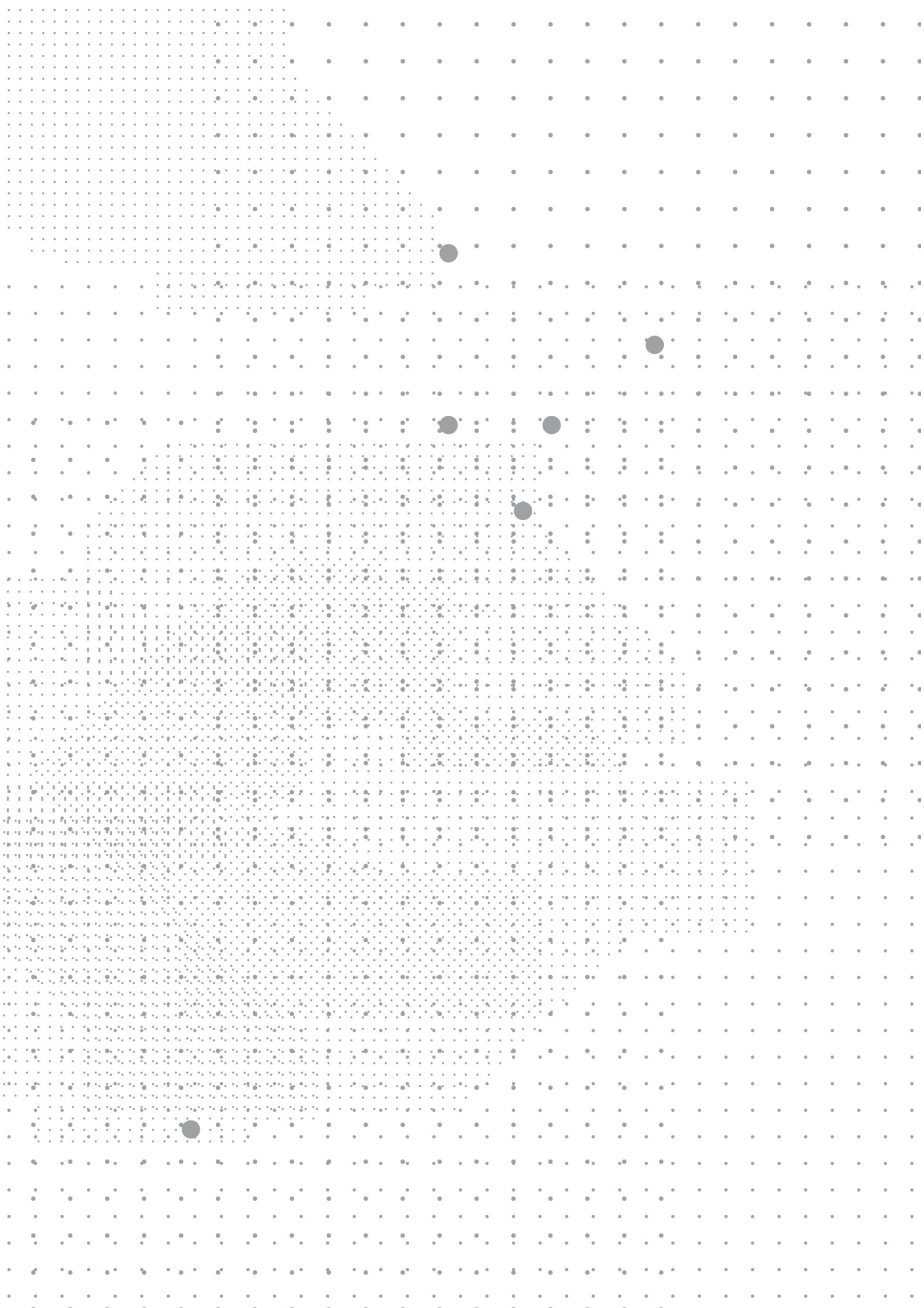
Fundacja Instytut Spraw Publicznych
00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22
tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262
e-mail: isp@isp.org.pl, www.isp.org.pl

Realizacja:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”
00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11
tel. (22) 629 80 38
www.owpsim.pl



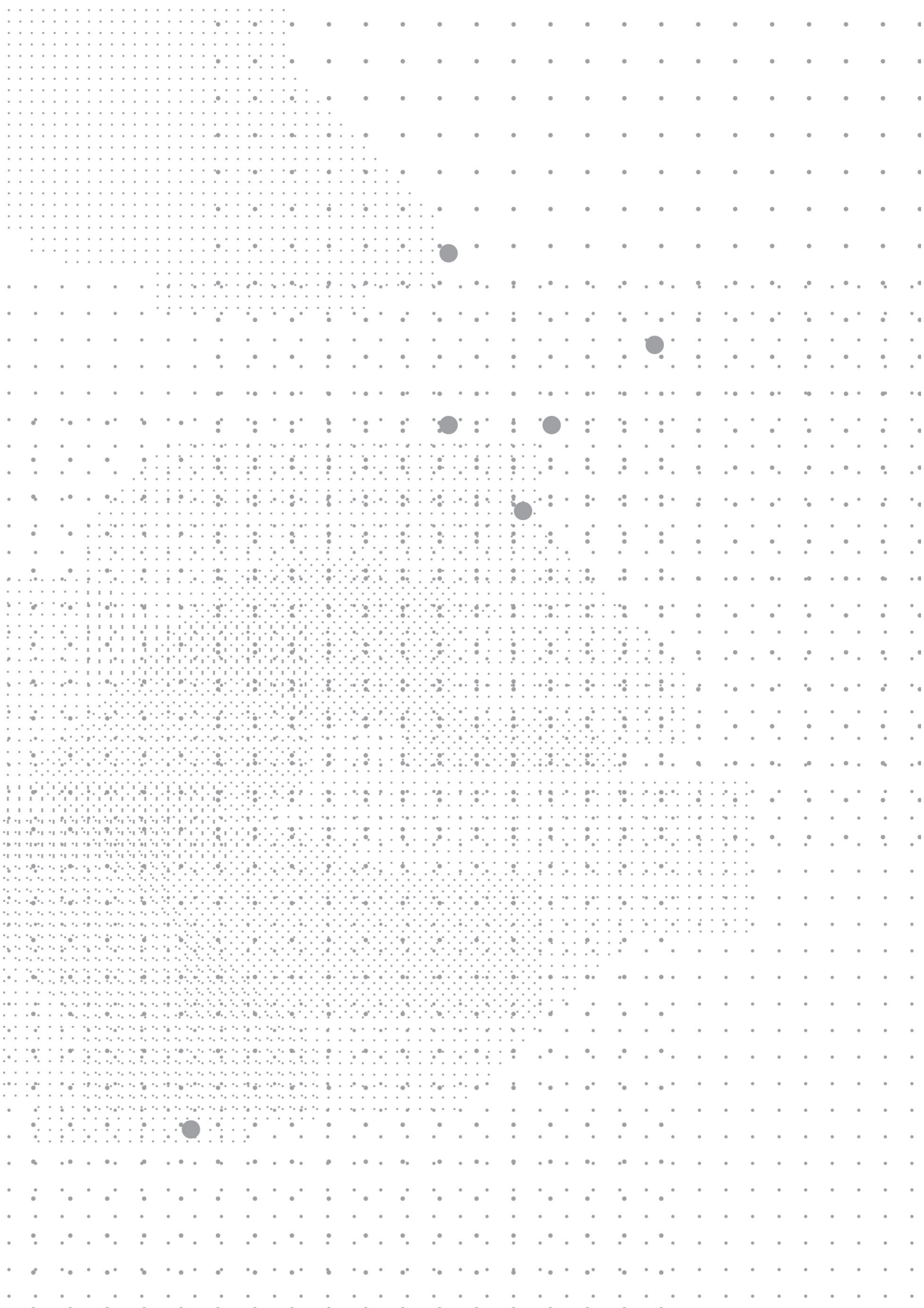
Wstęp	5
Definicja <i>whistleblowingu</i> i związane z nią dylematy	7
Znaczenie <i>whistleblowingu</i>	11
Nieprawidłowości w organizacjach – uwagi ogólne	13
Opinia publiczna o sygnalistach	17
Metodologia badania i problem reprezentatywności	19
Analizowane przypadki nadużyć i proces stawania się sygnalistą	21
Gromadzenie dowodów i sposoby interwencji	27
Reakcje organizacji na sygnały o nieprawidłowościach i strategię postępowania wobec sygnalisty	31
Represje wobec sygnalistów	33
Otoczenie wobec sygnalistów	37
Wsparcie zewnętrzne	39
Bilans działań sygnalistów	41
Osobiste konsekwencje <i>whistleblowingu</i>	43
Podsumowanie	45
Rekomendacje	47
Noty o autorach	51





Zagadnienie *whistleblowingu* pozostaje w Polsce wciąż niedostatecznie rozpoznane. Mimo rosnącego zainteresowania środowisk akademickich czy pozarządowych, problem aktywności jednostek ujawniających nieprawidłowości w swoim otoczeniu wciąż w niedostatecznym stopniu przyciąga uwagę opinii publicznej, która ma na ten temat jedynie szczątkową wiedzę. Dzieje się tak między innymi ze względu na trudności ze zrozumieniem i z przełożeniem na konkretne przykłady obco brzmiącego pojęcia *whistleblowingu*. Niniejszy raport jest próbą wglądu w zagadnienie sygnalizowania nieprawidłowości w Polsce z perspektywy indywidualnych doświadczeń sygnalistów, z uwzględnieniem ich punktu widzenia.

Pragniemy podziękować przede wszystkim sygnalistom, którzy w zaufaniu powierzyli nam swoje historie, mając nadzieję, że ich opowieść pomoże innym osobom, które znajdują się w podobnej sytuacji. Wyrazy wdzięczności kierujemy także pod adresem Fundacji im. Stefana Batorego oraz ekspertów, którzy podzielili się z nami swoją wiedzą i pozwolili lepiej zrozumieć problem *whistleblowingu* w Polsce. Dziękujemy również sponsorom, przede wszystkim Komisji Europejskiej, która w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczenia Przemocności wspierała finansowo nasz projekt, a także Ambasadzie Stanów Zjednoczonych Ameryki, która dofinansowała działania związane z upowszechnianiem jego rezultatów.





Termin „*whistleblowing*” został ukuty w latach siedemdziesiątych XX wieku w Stanach Zjednoczonych¹. Pochodzi od angielskiego wyrażenia „*to blow the whistle*”, oznaczającego „zagwizdać” lub „dmuchnąć w gwizdek”, i nawiązuje do sposobu alarmowania (przywoływania pomocy) stosowanego dawniej przez policjantów. Według innych interpretacji, określenie to można także połączyć ze światem sportu – sygnalizowaniem przez sędziego w sytuacjach, w których zachodzi konieczność interwencji, na przykład podczas faulu².

Pojęcie „*whistleblowing*” nie doczekało się dotychczas polskiego odpowiednika funkcjonującego szerzej w literaturze, z wyjątkiem może wyrażenia „demaskacja pracownicza³”, które jednak nie rozpowszechniło się jeszcze w wystarczającym stopniu. Jeśli chodzi o określenie osoby ujawniającej nieprawidłowości, to Fundacja im. Stefana Batorego rozpropagowała wyrażenie „sygnalista”, które – w naszej opinii – trafnie oddaje istotę roli *whistleblowera* (jako osoby wszczynającej alarm), będzie więc ono stosowane w niniejszym opracowaniu⁴.

Aby dokładnie wyjaśnić, czym jest *whistleblowing*, warto przywołać dość rozbudowaną definicję sformułowaną przez Transparency International – czołową organizację pozarządową działającą na rzecz przeciwdziałania korupcji. Definiuje ona to pojęcie jako ujawnienie albo przekazanie informacji o nieprawidłowościach, które dotyczą korupcji lub innych działań o charakterze przestępczym, niedopełnienia obowiązków, niezgodnych z prawem decyzji, sytuacji zagrożenia zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, nadużycia władzy, nieuprawnionego wykorzystywania publicznych środków i majątku, rażącego marnowania zasobów publicznych lub złego zarządzania, konfliktu interesów oraz wszystkich działań mających na celu ukrycie tych patologii⁵. Sygnalistą, jak podkreśla Transparency International, może być nie tylko pracownik etatowy, ale także każda osoba dysponująca wewnętrzną wiedzą na temat funkcjonowania instytucji – konsultant, współpracownik związany stosunkiem cywilnoprawnym, stażysta, wolontariusz czy były pracownik. *Whistleblowing* występuje wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia ze sformalizowaną strukturą organizacyjną, we wszystkich sektorach i typach

¹ A. Lewicka-Strzałecka, *Whistleblowing w Polsce. Działanie w dobrej wierze czy donosicielstwo*, [w:] *Mapa korupcji. Stan przestępczości korupcyjnej w Polsce w 2011 r.*, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012, s. 21.

² R. Swedberg, *Civil Courage („Zivilcourage”): The Case of Knut Wicksell*, „*Theory and Society*” 1999, t. 28, nr 4, s. 501–528.

³ W. Rogowski, *Whistle-blowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „*Przegląd Corporate Governance*” 2007, nr 1.

⁴ A. Wojciechowska-Nowak, *Jak zdemaskować szwindel? Czyli krótki przewodnik po whistleblowingu*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008.

⁵ M. Worth, *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, Transparency International, 2013 rok – http://files.transparency.org/content/download/697/2995/file/2013_WhistleblowingInEurope_EN.pdf [dostęp: 2 stycznia 2015 roku].

organizacji – zarówno w instytucjach publicznych, jak i w firmach prywatnych czy organizacjach społecznych.

Bardzo istotnym aspektem *whistleblowingu* w definicji sformułowanej przez Transparency International jest to, że pociąga on za sobą ryzyko działań odwetowych. Pracownik, który podnosi problem złego funkcjonowania organizacji i głośno mówi o praktykach mogących przedstawić instytucję w nieprzychylnym świetle, z oczywistych względów naraża się na negatywną reakcję pracodawcy. Wobec możliwości, jakimi dysponuje organizacja, sygnalista znajduje się najczęściej na z góry przegranej pozycji. Dlatego tak ważne jest stworzenie mechanizmów, które pozwoliłyby ograniczyć osobiste ryzyko ponoszone przez jednostki alarmujące o nieprawidłowościach. *Whistleblowing* jest więc obecnie nie tylko obiektem zainteresowania teoretyków i praktyków zarządzania czy etyki biznesu, ale także w coraz większym stopniu staje się przedmiotem regulacji prawnych – na poziomie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym⁶. Odniesienia do kwestii ochrony sygnalistów znalazły się między innymi w Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji⁷ oraz w Cywilnoprawnej konwencji o korupcji Rady Europy⁸. Coraz więcej państw wprowadza rozbudowane systemy, które mają chronić demaskatorów za pomocą wyspecjalizowanych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych.

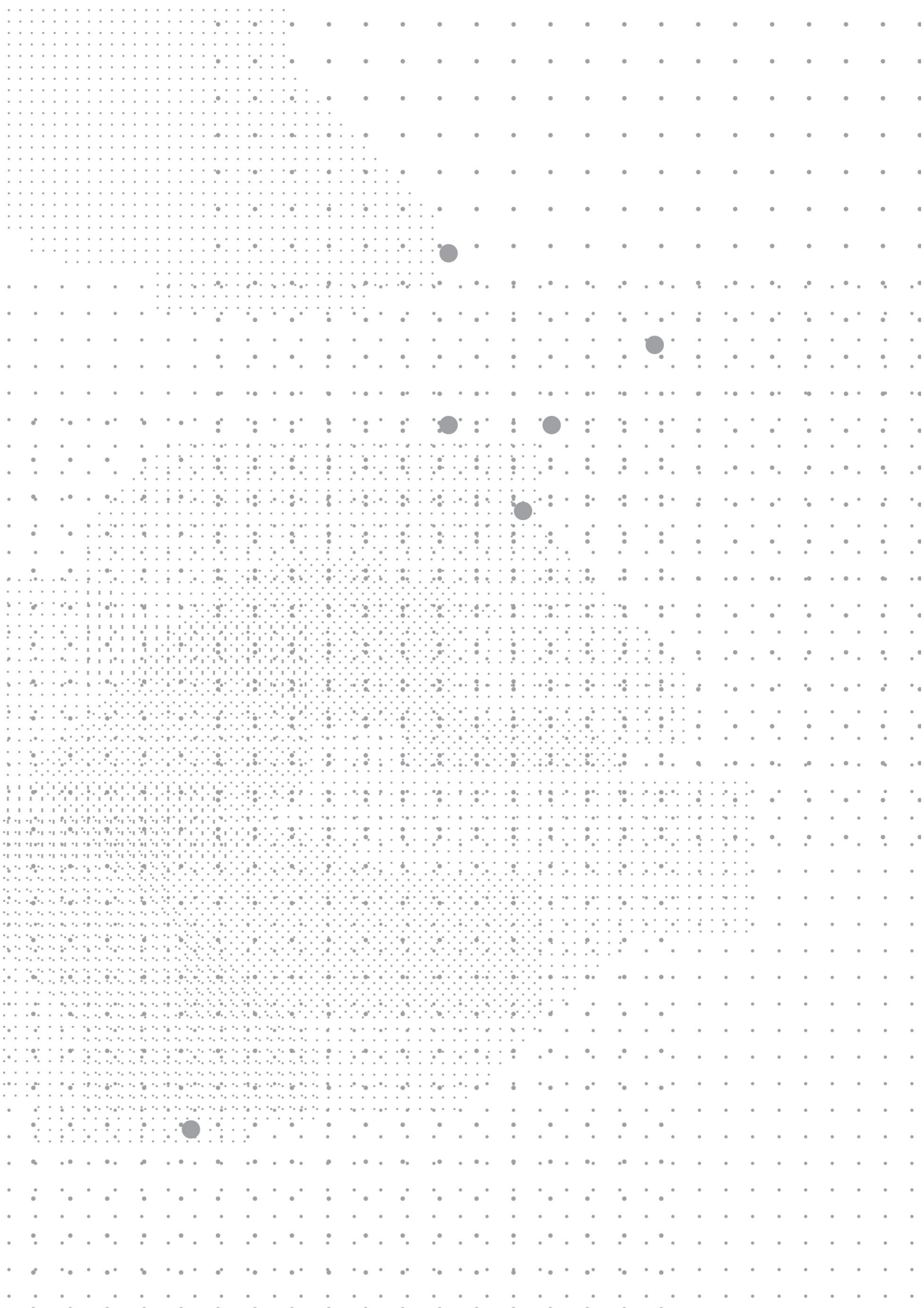
Jednym z dylematów związanych z definiowaniem *whistleblowingu* jest pytanie o to, czy za sygnalistę można także uznać osobę, która w jakikolwiek sposób aktywnie uczestniczyła w nadużyciach popełnianych w ramach organizacji. Choć w literaturze przedmiotu można spotkać różne wykluczające się rozstrzygnięcia tego problemu, to jednak w naszej opinii uwikłanie pracownika w nieprawidłowości nie jest samo w sobie okolicznością, która dyskwalifikowałaby go jako sygnalistę. Takie sytuacje nie należą zresztą do rzadkości. Zdarza się na przykład, że osoba wykonująca polecenia swojego pracodawcy dopiero z czasem się orientuje, w jakim procederze uczestniczy. Bywają także pracownicy, którzy z różnych przyczyn godzą się na uczestnictwo w nieetycznych praktykach organizacji, w pewnym momencie podejmują jednak decyzję o zaprzestaniu brania w nich udziału. W takim scenariuszu rola sygnalisty może przypominać sytuację osoby, która decyduje się na wyjście ze zorganizowanej grupy przestępczej i podejmuje współpracę z organami ścigania, przekazując im informacje na temat działalności tej grupy. Choć ocena moralna postępowania takiego sygnalisty będzie niewątpliwie bardziej skomplikowana, nie należy zapominać, że znaczenie jego interwencji z punktu widzenia interesu publicznego jest w wielu wypadkach nie do przecenienia.

⁶ Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012; W. Rogowski, *Prawo pomaga przerwać milczenie. Prawne uwarunkowania whistleblowingu w spółkach*, „Przegląd Corporate Governance” 2007, t. 3, nr 11.

⁷ Dz.U. z 2007 r., Nr 84, poz. 563 (tekst konwencji: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20070840563> [dostęp: 5 stycznia 2015 roku]).

⁸ Dz.U. z 2004 r., Nr 244, poz. 2443 (tekst konwencji: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20042442443> [dostęp: 5 stycznia 2015 roku]).

W praktyce stwierdzenie, czy w danej sytuacji mamy do czynienia z *whistleblowingiem*, może nie być łatwe. Za sygnalistę z pewnością trudno byłoby uznać osobę, która ze względu na swoją rolę i pozycję ponosi główną odpowiedzialność za nieprawidłowości – należy do kierownictwa organizacji i była inicjatorem nadużyć. Niektóre przykłady demaskacji mogą być trudne do jednoznacznej interpretacji. W razie wątpliwości należy, jak się wydaje, odwołać się do kryterium wskazanego przez Transparency International – sygnalista to osoba, która zajmuje taką pozycję, że jest narażona na ryzyko działań odwetowych ze strony organizacji.





Wszystkie instytucje są potencjalnie narażone na patologie, które mogą zarówno rzutować na ich zdolność do właściwego funkcjonowania, jak i zagrażać wartościom istotnym z punktu widzenia interesu społecznego. Liczne przykłady można znaleźć właściwie w każdym obszarze: ukrywane przez producenta skażenie produktów żywnościowych, marnotrawstwo publicznych pieniędzy w instytucji publicznej, nielegalne zatruwanie lokalnego środowiska przez zakład chemiczny, znęcanie się nad dziećmi w żłobku. Wszystkie te sytuacje stanowią oczywiste zagrożenie dla zdrowia, życia czy interesów konsumentów, podatników lub mieszkańców lokalnej społeczności. Z punktu widzenia interesu publicznego nie bez znaczenia są jednak także nieprawidłowości, których zasięg ogranicza się do samej organizacji i które pozornie pozostają tylko jej problemem, na przykład gdy dochodzi do mobbingu lub nieprzestrzegania procedur bezpieczeństwa i higieny pracy. Po pierwsze, wszelkie poważne naruszenia wydatnie wpływają na jakość zadań realizowanych przez instytucje, co ma znaczenie dla obywateli zwłaszcza w wypadku instytucji publicznych. Po drugie, skutki nadużyć mogą być daleko idące, jeśli rzutują na zdrowie lub życie pracowników będących ich ofiarami. Szczególnie wymowny w tym wymiarze może być przykład polskich kopalń, w których mimo powtarzających się tragicznych w skutkach wypadków wciąż lekceważy się procedury bezpieczeństwa, wysyłając górników do pracy w warunkach, w których nie powinni schodzić pod ziemię – co pokazały między innymi wydarzenia w kopalni Mysłowice-Wesoła w październiku 2014 roku⁹.

Jeśli więc w organizacji dzieje się źle, podjęcie interwencji jest ważne z punktu widzenia nie tylko jakości funkcjonowania samej instytucji, ale także szerszego oddziaływania nadużyć. Gdy organizacja zaczyna działać nieetycznie lub niebezpiecznie dla otoczenia, zazwyczaj pierwszymi osobami, które się o tym dowiadują, są jej pracownicy¹⁰. Z tego powodu *whistleblowing* pełni niezastąpioną funkcję we wczesnym wykrywaniu nieprawidłowości, o których istnieniu właściwe organy czy opinia publiczna nie miałyby szansy dowiedzieć się w inny sposób.

To, jak ważną rolę w demaskowaniu nadużyć odgrywa aktywność osób dysponujących wewnętrzną wiedzą na temat organizacji, potwierdzają dane z badań poświęconych nieprawidłowościom w korporacjach. W świetle rezultatów Global Economic Survey z 2014 roku, prowadzonego przez firmę PwC¹¹,

⁹ M. Pietraszewski, *Fedrowanie w metanie: „Wyborcza” poznała raporty, które przeczą oficjalnej wersji*, „Gazeta Wyborcza”, 15 października 2014 roku – http://wyborcza.pl/1,76842,16804324,Fedrowanie_w_metanie___Wyborcza__poznala_raporty_.html [dostęp: 15 listopada 2014 roku].

¹⁰ G. Dehn, R. Calland, *Whistleblowing – The state of the art. The role of the individual, organisations, the state, the media, the law and civil*, Public Concern at Work, London 2004, s. 1.

¹¹ *Global Economic Crime Survey 2014*, PwC, 2014 rok, s. 41.

informacje od pracowników – przekazywane zarówno za pośrednictwem specjalnych systemów *whistleblowingowych*, jak i nieformalnie – były jednym z ważnych narzędzi wykrywania patologii wewnątrzorganizacyjnych, w skali globalnej przyczyniły się bowiem do ujawnienia 23% sytuacji poważnych nadużyć korporacyjnych. Badania z wcześniejszych lat wskazywały, że sygnały od pracowników były nawet skuteczniejszą metodą (43% wykrytych nadużyć) niż mechanizmy do tego przeznaczone – audyt wewnętrzny czy nadzór kierownictwa (34%)¹².

Na tym tle wyraźnie widać, że w polskich warunkach sygnały pochodzące od pracowników bardzo rzadko (jedynie w 6% sytuacji) wykorzystuje się jako narzędzie wykrywania nadużyć w firmach¹³. Elementem polskiej specyfiki jest także bardzo duży odsetek nadużyć wykrywanych poza kontrolą zarządu (42%), podczas gdy na świecie wynosi on około 22%.

Potencjał *whistleblowingu* jest w pełni wykorzystywany tylko tam, gdzie istnieje rozwinięta kultura informowania i gdzie funkcjonują skuteczne mechanizmy wspierania sygnalistów – w pierwszej kolejności w obrębie samych instytucji. Jeśli organizacja ma wypracowane sposoby wychwytywania sygnałów o nadużyciach od pracowników i odpowiednio na nie reaguje, zyskuje potężne narzędzie ostrzegania o wewnętrznych zagrożeniach i możliwość podjęcia działań naprawczych na odpowiednio wczesnym etapie. Kluczowe jest jednak, aby instytucja rzeczywiście była zainteresowana rzetelnym i uczciwym postępowaniem, w praktyce bowiem część organizacji świadomie decyduje się na działanie nielegalne czy nieetyczne. W takiej sytuacji trudno liczyć na to, żeby wewnętrzna interwencja pracownika zatroskanego tym, co się dzieje, spotkała się z przychylną reakcją.

¹² *Economic crime: people, culture and controls. The 4th biennial Global Economic Crime Survey*, PwC Investigation and Forensic Services, 2007 rok, s. 10.

¹³ *Badanie przestępczości gospodarczej Polska 2014 – prezentacja raportu*, 12 marca 2014 roku – http://www.pwc.pl/pl/biuro-prasowe/assets/pwc_polska_badanie_global_economic_crime_survey_2014_prezentacja.pdf [dostęp: 31 października 2014 roku].



Omawiając tematykę *whistleblowingu*, warto się pochylić nad ogólnymi problemami związanymi z nieprawidłowościami w organizacjach, charakterystyka sposobu powstawania nadużyć i reakcji na takie sytuacje ze strony instytucji jest bowiem ważna dla zrozumienia dylematów, przed jakimi stają osoby będące ich uczestnikami czy świadkami.

Bez wątpienia każda struktura organizacyjna jest potencjalnie narażona na patologie. Mogą one wynikać zarówno z indywidualnych słabości osób w niej zatrudnionych lub czynników dotyczących instytucji jako całości – jej strategii, sposobu zarządzania i organizacji pracy, jak i z okoliczności zewnętrznych i uwarunkowań systemowych.

Czynniki prowadzące do powstawania nieprawidłowości – z perspektywy doświadczeń jednostek dopuszczających się oszustw finansowych – opisał przed kilkudziesięciu laty Donald Cressey, uczeń Edwina Sutherlanda, twórcy pojęcia przestępczości „białych kołnierzyków”. Na podstawie badań setek osób skazanych za defraudację Donald Cressey¹⁴ wyróżnił trzy kluczowe elementy, które przyczyniają się do popełniania nadużyć przez jednostki:

- ▶ presja (rozumiana również jako motyw osobisty) – czynniki o charakterze społecznym czy ekonomicznym,
- ▶ racjonalizacja – umiejętność takiego uzasadnienia swojego postępowania, żeby móc zarazem zachować pozytywny obraz siebie,
- ▶ okazja – okoliczności zewnętrzne lub wewnętrzne, które sprzyjają powstawaniu nadużyć.

Zasięg i siła oddziaływania nadużyć zależą w dużej mierze od sposobu zarządzania i reakcji zarówno kierownictwa, jak i otoczenia na pojawiające się problemy. Schematy zachowania są z oczywistych względów silnie uwarunkowane tym, na jakim poziomie, w jakim natężeniu i kto dopuszcza się nieprawidłowości – pod tym pojęciem można bowiem rozumieć i działania szeregowego pracownika, i proceder rozwijany na znacznie szerszą skalę, w który są uwikłane osoby pozostające na różnych szczeblach struktury organizacyjnej. Choć nie ma na ten temat żadnych twardych danych, należy domniemywać, że najbardziej typową reakcją na takie sytuacje jest bierność i milczenie¹⁵. Jest to uwarunkowane przede wszystkim ogólną skłonnością ludzi do zachowań konformistycznych, którą szeroko opisuje literatura socjologiczna i psycho-

14 D. Cressey, *Other People's Money. A Study in the Social Psychology of Embezzlement*, Free Press, Michigan 1953.

15 G. Dehn, R. Calland, *Whistleblowing – The state of the art. The role of the individual, organisations, the state, the media, the law and civil*, op. cit., s. 2.

logiczna (klasyczne eksperymenty Muzafera Sherifa¹⁶ czy Solomona Ascha¹⁷). Zwłaszcza w sytuacji, w której nieetyczne praktyki są obserwowane i tolerowane przez pozostałych pracowników, większość personelu będzie miała raczej skłonność do postępowania zgodnie z typowym schematem reakcji obserwowanym w otoczeniu. Gdy w nadużycia są zaangażowane również osoby należące do kierownictwa, wówczas zachowanie takie nie tylko przekonuje pracowników o bezkarności tego typu praktyk (jest w nie przecież uwikłana osoba w pierwszej kolejności odpowiedzialna za sankcjonowanie nadużyć), ale także staje się dla nich często wzorcem zachowania¹⁸. Kiedy pracownik otrzymuje wprost polecenie wykonania czynności niezgodnej z prawem czy nieetycznej, wtedy dochodzi dodatkowo silny czynnik nacisku w formie posłuszeństwa wobec autorytetu. O tym, jak potężny może być wpływ osoby sprawującej władzę na podwładnych, świadczą zarówno badania naukowe (choćby najsłynniejszy eksperyment Stanleya Milgrama¹⁹), jak i doświadczenia praktyczne.

Napięcie etyczne odczuwane przez pracownika w sytuacji naruszenia istotnych norm w instytucji będzie w takich okolicznościach redukowane przez mechanizm rozproszenia odpowiedzialności²⁰, czyli myślenia w kategoriach: „Skoro również inne osoby są świadkami tych zachowań, dlaczego akurat ja mam się narażać i podejmować interwencję?”. Członkowie organizacji podlegają również często silnej presji grupy, aby zachować milczenie ze względu na solidarność wobec współpracowników czy lojalność wobec organizacji, rozumianą dość wąsko – jako konieczność podtrzymywania jej pozytywnego wizerunku niezależnie od okoliczności.

Jeśli nieprawidłowości stają się w organizacji utrwaloną praktyką, zaczynają przybierać na sile. Jak wykazali badacze analizujący wielkie skandale korporacyjne²¹, spirala nadużyć narasta zwłaszcza tam, gdzie na różne sposoby wzmacnia się poczucie identyfikacji z organizacją i panuje przekonanie o jej wyjątkowości. Oderwanie od rzeczywistości, które może być skutkiem takiego oddziaływania na członków organizacji, znacznie ułatwia uznanie bezprawnych czy nieetycznych zachowań za normę.

Jednostki będące świadkami nadużyć w instytucjach doświadczają więc wielostronnej presji. Z jednej strony – widać wyraźnie, jak nieobliczalne mogą być skutki nawarstwiających się nieprawidłowości, których nikt nie próbuje zatrzymać. W tym wymiarze sygnaliści pełnią funkcję „bezpieczników”, których interwencja może się przyczynić do powstrzymania spirali nadużyć.

16 M. Sherif, *A study of some social factors in perception*, „Archives of Psychology” 1935, t. 27, nr 187.

17 S.E. Asch, *Effects of group pressure upon the modification and distortion of judgments*, [w:] *Groups, leadership and men*, red. H. Guerkow, Carnegie Press, Pittsburgh 1951.

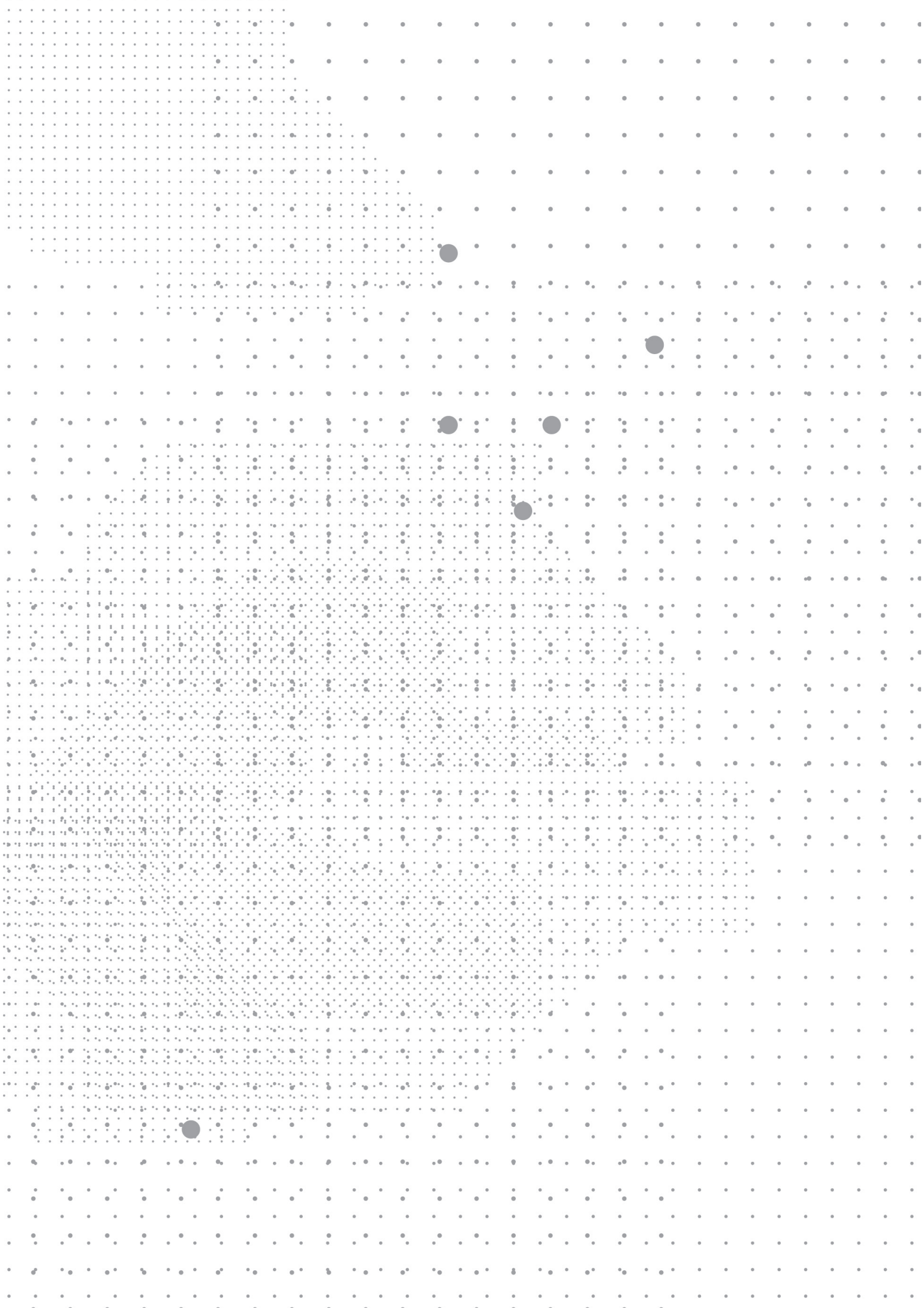
18 N.A. den Nieuwenboer, M. Kaptein, *Spiraling Down into Corruption: A Dynamic Analysis of the Social Identity Processes that Cause Corruption in Organizations to Grow*, „Journal of Business Ethics” 2008, t. 83, s. 139.

19 S. Milgram, *Behavioral study of obedience*, „Journal of Abnormal and Social Psychology” 1963, t. 67, s. 371–378.

20 T. Brytting, R. Minogue, V. Morino, *The Anatomy of Fraud and Corruption*, Gower Publishing, Farnham 2011.

21 N.A. den Nieuwenboer, M. Kaptein, *Spiraling Down into Corruption: A Dynamic Analysis of the Social Identity Processes that Cause Corruption in Organizations to Grow*, *op. cit.*, s. 133.

Z drugiej strony – pozycja sygnalistów jest wyjątkowo trudna, zważywszy na to, jak silne jest oddziaływanie czynników, które mogą zniechęcać do przerwania zмовы milczenia.





Mimo niezaprzeczalnych korzyści, jakie wynikają dla społeczeństwa i organizacji z działalności sygnalistów, opinie na ich temat wciąż są bardzo podzielone. Widać to dobrze z perspektywy doświadczeń osób ujawniających nieprawidłowości, które to osoby często spotykają się z negatywnymi lub nawet wrogimi reakcjami otoczenia. Dzieje się tak również w krajach – między innymi w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy Australii – w których zarówno świadomość roli *whistleblowingu*, jak i rozwiązania prawne czy instytucjonalne służące ochronie demaskatorów są bardziej rozwinięte niż w Polsce²².

Ambiwalencja społecznych emocji wobec osób ujawniających nieprawidłowości jest również dostrzegalna w dyskursie medialnym czy popkulturowym. Z jednej strony, sygnalistów czci się jako samotnych bohaterów podejmujących heroiczną walkę ze skorumpowanymi instytucjami państwa czy nieetycznymi korporacjami, którzy jednak – mimo trudności – odnoszą zwycięstwo²³. Taki obraz jest utrwalany zwłaszcza przez hollywoodzkie produkcje oparte na głośnych historiach prawdziwych amerykańskich *whistleblowerów*.

Z drugiej jednak strony, sygnaliści wzbudzają bardzo mieszane reakcje, zwłaszcza w sytuacjach, gdy ich aktywność dotyczy kwestii związanych ze strategicznym bezpieczeństwem państwa. Potwierdzają to między innymi wyniki badania opinii na temat działań Edwarda Snowdena – byłego pracownika amerykańskiej National Security Agency, który ujawnił masową skalę inwigilacji stosowanej przez służby specjalne względem zwykłych obywateli. Za sygnalistę uznało Edwarda Snowdena 55% Amerykanów, podczas gdy w oczach 34% ankietowanych był on zdrajcą²⁴. Co interesujące, istniała liniowa zależność między wiekiem respondentów a odsetkiem osób, które postrzegały jego działania jako szkodliwe. Im młodsi byli badani, tym większa była skłonność do postrzegania działań byłego pracownika National Security Agency w kategoriach troski o dobro publiczne: w grupie respondentów w wieku od 18 do 29 lat aż 68% uznało Edwarda Snowdena za sygnalistę, w grupie ankietowanych w wieku od 30 do 44 lat było ich 60%, w grupie badanych w wieku od 45 do 64 lat odsetek ten spadł do 51%, z kolei wśród najstarszych rozmówców – w wieku 65 i więcej lat – tylko 48% było gotowych uznać Edwarda Snowdena za sygnalistę. Podobną zależność można było zaobserwować w zakresie zmiennej dochodów – wraz ze wzrostem zamożności badanych spadała skłon-

22 F.C. Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, Cornell University Press, Ithaca 2001; K. Wright, *Towards a Cultural Sociology of Whistleblowing*, 2008 rok – <http://www.tasa.org.au/uploads/2011/05/Wright-Katie-Session-80-PDF.pdf>. Wright [dostęp: 23 września 2014 roku].

23 F.C. Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, op. cit.

24 Sondaż Quinnipiac University z 10 czerwca 2013 roku – <http://www.quinnipiac.edu/images/polling/us/us07102013.pdf> [dostęp: 30 października 2014 roku].

ność do określania Edwarda Snowdena jako sygnalisty, wzrastało zaś przekonanie, że był on zdrajcą.

Interesujące wnioski dotyczące polskich realiów przynosi badanie Centrum Badania Opinii Społecznej na temat opinii o sygnalistach, zrealizowane w 2012 roku na zlecenie Fundacji im. Stefana Batorego²⁵. W odpowiedzi na pytanie o ocenę zachowania hipotetycznego Nowaka, który powiadomił odpowiednie organy zewnętrzne, że w macierzystej firmie dochodzi do różnych patologii, większość badanych wyraziła poparcie dla jego decyzji. W wypadku bardziej miękkich naruszeń prawa – zatrudnianie nielegalne lub praca na czarno – Nowakowi przyznawało rację 59% ankietowanych. Wraz ze wzrostem kalibru nadużyć poziom poparcia dla działań sygnalisty wzrastał: do 70,1% w wypadku ustawiania przetargów, do 72,3% w sprawie nadużyć finansowych i korupcji, do 77,1% w wypadku nielegalnego zatrutowania środowiska ściekami. Największy stopień akceptacji badanych – 81,4% wskazań – zyskało przekazanie informacji o nieprawidłowościach, które mogą skutkować zagrożeniem życia lub zdrowia pracowników.

Można by na tej podstawie wysnuć wniosek, że Polacy są wyjątkowo przychylnie nastawieni do sygnalistów. Niewątpliwie część osób na poziomie deklaracji rzeczywiście przyjmuje, że aktywna postawa wobec nadużyć w miejscu pracy zasługuje na aprobatę i pochwałę, choć zapewne niektórzy ulegają tendencji wygłaszania opinii zgodnych z tym, co – w ich przekonaniu – wypada mówić na ten temat. W praktyce jednak stereotypy dotyczące osób ujawniających nieprawidłowości wydają się wciąż silnie zakorzenione w świadomości społecznej. Bardziej wyraźna ambiwalencja stosunku osób badanych wobec sygnalistów znalazła wyraz jedynie w odpowiedziach badanych na pytanie dotyczące sytuacji, w której Nowak zawiadomił zwierzchnika o tym, że kolega tankuje do prywatnego samochodu paliwo na koszt firmy. W tym wypadku badani nie mieli wątpliwości, że otoczenie będzie się od niego dystansowało (27,7%), czyniło złośliwe docinki lub inne nieprzyjemności (20,2%) czy wykluczało z grupy (18,9%).

25 *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?*. Raport z badań ilościowych, Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, kwiecień 2012 roku.



Niniejszy raport powstał na podstawie szczegółowych studiów przypadku *whistleblowingu* w Polsce. Opracowanie przygotowano, opierając się na materiale zgromadzonym w ramach międzynarodowego projektu realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych wraz z kilkoma organizacjami z Europy Środkowo-Wschodniej²⁶. Na potrzeby zbiorczego opracowania na temat sytuacji sygnalistów w tej części Europy analizie poddaliśmy dwanaście historii polskich sygnalistów. Kierując się założeniem, że specyfika *whistleblowingu* i sytuacja sygnalistów może się znacznie różnić w zależności od rodzaju organizacji, w jakiej dochodzi do nieprawidłowości, przypadki dobraliśmy z różnych sektorów i typów instytucji. Były to:

- ▶ administracja państwowa,
- ▶ administracja terenowa i instytucje samorządowe,
- ▶ służba zdrowia,
- ▶ uczelnie wyższe,
- ▶ służby mundurowe,
- ▶ organizacje pozarządowe,
- ▶ przedsiębiorstwa prywatne.

Aby wyłonić przypadki do badania, zastosowano różne strategie poszukiwań. Część spraw została wybrana na podstawie analizy materiałów internetowych, obejmujących prasę ogólnopolską i lokalną oraz inne serwisy internetowe. W kilku wypadkach nawiązano bezpośredni kontakt z sygnalistami, w czym pomogli dziennikarze opisujący ich historie. Do niektórych osób udało się dotrzeć za pomocą informacji i kontaktów zdobytych za pośrednictwem tak zwanych kluczowych informatorów, czyli Fundacji im. Stefana Batorego oraz ekspertów, którzy zajmują się problemem *whistleblowingu*, lub samych sygnalistów. Troje badanych samodzielnie zgłosiło się do badaczy w odpowiedzi na ogłoszenie zamieszczone na stronie internetowej i portalach społecznościowych.

Na początkowym etapie badania pomocnym źródłem danych były wywiady przeprowadzone z kilkoma ekspertami, którzy zajmują się problemem *whistleblowingu* albo mają na co dzień do czynienia z sygnalistami. Ich opinie pomogły także w określeniu kierunków badań i sformułowaniu rekomendacji.

W ramach wszystkich studiów przypadku zrealizowano wywiady pogłębione z sygnalistami. Zostały one następnie poddane analizie jakościowej z wykorzystaniem programu Atlas TI. Tam, gdzie było to możliwe, w celu dodatkowej weryfikacji przeprowadzono również analizę dokumentów (na przykład

26 Oprócz Instytutu Spraw Publicznych w projekcie „Promoting effective anti-corruption framework in CEE countries” uczestniczyły: Oživení (Czechy) – lider projektu, Transparency International (Estonia), Transparency International (Słowacja), EKINT (Węgry).

pism, akt sądowych) i przegląd materiałów internetowych czy prasowych, które zapewniły uzyskanie szerszego oglądu danej sprawy. Ponieważ część rozmówców zastrzegła sobie anonimowość, dla ujednoczenia treści raportu w większym lub mniejszym stopniu zostały zanonimizowane wszystkie analizowane historie.

Celem omawianego badania było uzyskanie wglądu w sytuację osób informujących o nieprawidłowościach w swoim miejscu pracy w Polsce. Ze względu na przyjętą metodologię – analiza jakościowa na podstawie wybranych studiów przypadku – i trudności w określeniu rzeczywistej skali zjawiska, zawarte w niniejszym raporcie spostrzeżenia nie pretendują do tego, żeby przedstawiać wyczerpujący opis problemu. Niewątpliwym ryzykiem związanym z przyjętą metodą gromadzenia danych jest możliwość uzyskania niepełnego obrazu analizowanego zjawiska. Sygnaliści, którzy decydują się opowiedzieć badaczom o swoich doświadczeniach, to najczęściej osoby mające niewiele do stracenia, znalazły się już bowiem poza instytucją albo są w otwartym konflikcie z pracodawcą. Wśród analizowanych przypadków nie było sytuacji, w której na skutek interwencji sygnalisty problem udało się rozwiązać polubownie wewnątrz organizacji. Choć skuteczna reakcja wewnętrzna na nieprawidłowości to scenariusz najbardziej pożądanym z punktu widzenia zarówno interesu instytucji, jak i interesu społecznego, takie sprawy z oczywistych względów rzadziej wychodzą na światło dzienne, ponieważ najczęściej żadna ze stron nie jest zainteresowana ich ujawnianiem.

Mimo powyższych zastrzeżeń ufamy, że zaprezentowany w raporcie materiał pozwala wypunktować istotne problemy doświadczane przez sygnalistów w Polsce i przyczyni się do lepszego zrozumienia ich sytuacji.

Analizowane przypadki nadużyć i proces stawania się sygnalistą

Opisane wcześniej schematy znalazły – na różnych poziomach – odzwierciedlenie w relacjach polskich sygnalistów dotyczących nieprawidłowości w instytucjach czy firmach. Wśród badanych przypadków nadużycia występujące w organizacjach miały zróżnicowany charakter i rozmaite podłoże – od bardziej powszednich sytuacji naruszeń praw pracowniczych i mobbingu do najpoważniejszych spraw o charakterze kryminalnym. Były to:

- ▶ mobbing i nadużywanie stanowiska przez przełożonego w policji,
- ▶ mobbing stosowany przez przełożoną w organizacji pozarządowej,
- ▶ łamanie praw pracowniczych (w tym zmuszanie do nieodpłatnej pracy w nadgodzinach) przez dużą sieć handlową,
- ▶ nieprawidłowości w policji, między innymi tak zwana fala i picie alkoholu na służbie,
- ▶ nieprawidłowości finansowe i księgowość w instytucji samorządowej (między innymi udzielanie sobie przez szefową nieoficjalnych „pożyczek” z kasy instytucji),
- ▶ plagiat wysoko postawionego pracownika uczelni wyższej,
- ▶ ustawienie przetargu w instytucji publicznej,
- ▶ usiłowanie gwałtu na jednej z pracownic dokonane przez kolegę z pracy w jednostce służby zdrowia,
- ▶ fikcyjnie realizowane projekty dotowane z pieniędzy publicznych i fałszowanie dokumentacji w firmie farmaceutycznej,
- ▶ wyprowadzanie majątku w przedsiębiorstwach państwowych,
- ▶ niezgodne z prawem obniżenie wysokości podatku lokalnego polityka dokonane przez urzędników skarbowych,
- ▶ nieprawidłowości na uczelni medycznej, w tym nieuzasadnione stosowanie inwazyjnej procedury medycznej w szpitalu klinicznym w celu uzyskania finansowania z Narodowego Funduszu Zdrowia.

Bardziej szczegółowe opisy poszczególnych przypadków będą przywoływane w dalszej części niniejszego raportu przy okazji omawiania różnych aspektów polskiego *whistleblowingu*. Ogólny obraz powstawania nadużyć i reakcji na takie sytuacje, jaki rysuje się na podstawie zebranego materiału, pokazuje zwłaszcza siłę konformizmu pracowników i bierność kierownictwa wobec patologii występujących w organizacji. Sygnaliści często czuli się zobligowani do interwencji właśnie na skutek braku odpowiedniej reakcji powołanych do tego osób.

Przykładem może być pracownica księgowości w samorządowej instytucji kultury, która zorientowała się, że szefowa placówki dopuszcza się nieprawid-

łowości. Zgłosiła najpierw sprawę swojemu przełożonemu – głównemu księgowemu, gdy jednak nie zareagował on w żaden sposób na jej obawy, kobieta powiadomiła instytucje odpowiedzialne za nadzór nad jednostką z ramienia samorządu.

Przykładem reakcji, która zrodziła się w odpowiedzi na bierną postawę osób zarządzających instytucją, była także historia sygnalisty z Częstochowy. Pracownik tamtejszego pogotowia zawiadomił dyrekcję o problemie molestowania seksualnego pracownic i pacjentek przez jednego z koordynatorów zespołów ratowniczych. O sprawie dowiedział się od jednej z pracownic, wobec której sprawca dopuścił się usiłowania gwałtu. Dyrektor odmówił jednak interwencji w tej sprawie, co skłoniło sygnalistę do zawiadomienia organów ścigania.

Osobami demaskującymi nieprawidłowości byli zwykli ludzie, którzy poważnie nie zajmowali eksponowanej pozycji w organizacji. Warto przyjrzeć się temu, jakie okoliczności doprowadziły ich do decyzji o interwencji, jakie motywy im przyświecały i z jakimi dylematami się zmagali. Analizowane przypadki pokazują, jak różnorodne i złożone bywają sytuacje, w których osoby związane z organizacją decydują się zaalarmować o nieprawidłowościach.

Część sygnalistów, którzy bezpośrednio zetknęli się z nadużyciami lub z propozycją uczestnictwa w takim procederze, od początku sprzeciwiała się występującym nieprawidłowościom, zasygnalizowanie ich było więc logiczną konsekwencją wcześniejszej postawy tych osób.

Przykładem takiej sytuacji może być historia funkcjonariuszki jednej ze służb mundurowych, która otrzymała polecenie przygotowania przetargu na zakup sprzętu. Po dokonanych rozpoznaniach funkcjonariuszka zorientowała się, że aparatura nie jest kupowana w celu zaspokojenia jakiegokolwiek konkretnego zapotrzebowania, nie wiadomo więc, czy komukolwiek się przyda. Nieoficjalnie dowiedziała się również, że przetarg miał być ustawiony pod konkretnego oferenta – firmę powiązaną z jej przełożonym. Zgodnie z poleceniem, funkcjonariuszka przygotowała wymagania do przetargu, jej zwierzchnik zamienił jednak opracowany przez nią dokument na inny, sformułowany zgodnie ze swoimi oczekiwaniami.

Zostałam wezwana przez niego, wcześniej oczywiście dałam mu te moje opisy, i on powiedział, że on nam tu przedstawia opisy sprzętu, które wykonali jego koledzy, znający się na rzeczy, nie takie „szroty”, jak my, nie takie [wulgaryzm], jak my, i ja mam to w ciągu godziny podpisać, bo jak nie, to nie wyjdę do domu [...]. Ja przez tę godzinę bardzo się denerwowałam, ale stwierdziłam, że mu [...] odmówię, dlatego, że ja po prostu pójdę do więzienia, a ja mam dwoje dzieci i po prostu nie warto ryzykować. Żadna praca nie jest warta takiego poświęcenia. I rzeczywiście odmówiłam mu. W trakcie tej rozmowy on na mnie krzyczał. [W11]

Funkcjonariuszka się jednak nie ugięła i stanowczo odmawiała jakichkolwiek form współudziału w zabiegach przełożonego, żeby ustawić przetarg.

W cytowanej opowieści sygnalistki można wyraźnie zaobserwować różne mechanizmy nacisku ze strony przełożonego, który ucieka się aż do szantażu, obrażania i poniżania podwładnej, aby wymusić na niej nieetyczne zachowanie.

Choć większość sygnalistów nie brała czynnego udziału w nieprawidłowościach, wśród badanych sygnalistów była również osoba, która przeszła długą drogę, zanim zdecydowała się ujawnić patologie, do jakich dochodziło w firmie. Kobieta początkowo posłuszenie wykonywała polecenia przełożonych, aby w końcu dojrzeć do decyzji o zawiadomieniu organów ścigania o nadużyciach w firmie. Oceniając swoje zachowanie z perspektywy czasu, sygnalistka żałowała własnego konformizmu, wskazując jednocześnie istotne czynniki, które mogą się przyczyniać do stępienia wrażliwości moralnej w takich okolicznościach.

Aby osłabić skrupuły pracowników, firma podawała różne uzasadnienia nieetycznych praktyk – niewielkie rozmiary i zasoby przedsiębiorstwa w porównaniu z konkurencją czy konieczność walki o pozycję na rynku, w końcu zaś podjęła próbę tłumaczenia się przy użyciu argumentu społecznego dowodu słuszności: „wszyscy tak robią”.

Po stronie pracownicy uwikłanej w opisany proceder dochodziły także racjonalizacje związane z jej sytuacją osobistą i rodzinną. Kobieta bała się utraty zatrudnienia, tłumacząc się trudną sytuacją na rynku pracy i koniecznością zagwarantowania rodzinie spokoju i bezpieczeństwa. Odwoływała się przy tym do trudnego doświadczenia ciężkiej choroby jednego z dzieci, co zmieniło jej spojrzenie na życie i skłaniało do wyboru rozwiązań, które przede wszystkim zapewnią jej poczucie stabilności.

Okazało się jednak, że to, co zaczęło się od drobniejszych naruszeń, przerozdziło się z czasem w coraz poważniejsze nieprawidłowości.

To jest takie złudne, że my się zgodzimy na takie drobne grzeszki, a potem będzie lepiej. [...] Bo to się właśnie zaczyna od takich małych spraw, które teoretycznie nie mają znaczenia. Ale to jest nieprawda. Bo to jest na początku mały przekręt, potem coraz większy, coraz większy, a na koniec się z tego robi taka bańka, że głowa mała. [W04]

Omawiany przypadek bardzo trafnie obrazuje wspomniany wcześniej mechanizm spirali nadużyć. Gdy taka postawa jest inspirowana przez kierownictwo, organizacja nie podlega zaś żadnemu skutecznemu mechanizmowi nadzoru zewnętrznego, nieprawidłowości mogą lawinowo narastać, dopóki nie znajdzie się osoba, która podejmie radykalne kroki, aby je zatrzymać. W tym wypadku była to sygnalistka, która wraz z kilkoma innymi osobami zdecydowała się zawiadomić organy ścigania o tym, co się działo w macierzystej firmie.

Warto w tym miejscu przeanalizować motywy, jakie przyświecały osobom decydującym się na ujawnienie nieprawidłowości. Okoliczności i pobudki, pod wpływem których podejmowano się przekazania informacji o nadużyciach, są bardzo ważne dla zrozumienia istoty zjawiska *whistleblowingu*. Sygnaliści najczęściej deklarowali, że ich motywy miały charakter fundamentalny – do

podjęcia interwencji skłoniło ich przywiązanie do istotnych wartości, które były zagrożone.

Lekarz z uniwersytetu medycznego, na którym dochodziło do licznych nieprawidłowości, w tym do nadużywania w szpitalu klinicznym inwazyjnej procedury medycznej w celu uzyskania wyższej refundacji z Narodowego Funduszu Zdrowia, tak wyjaśniał swoje pobudki: *To się odbija po prostu na zdrowiu ludzi. I to mnie ruszyło.* [W10]

Pracownik pogotowia, który ujawnił sprawę usiłowania gwałtu na współpracownicze przez jednego z kolegów z pracy, tłumaczył: *Nie mogłem pozwolić, żeby komuś stała się krzywda.* [W06]

Funkcjonariuszka, która ujawniła sprawę ustawionego przetargu, deklarowała z kolei: *To, co zrobiłam, zrobiłam w imię przyzwoitości, ale też [...] nas wszystkich, bo to są nasze pieniądze z naszych podatków. To nie są wirtualne pieniądze, ktoś za to zapłacił.* [W11] Sygnalistka tak tłumaczyła, że do interwencji skłoniły ją wrażliwość etyczna i idealizm. Podkreślała jednocześnie, że jej postawa może wydawać się śmieszna w obliczu przeciwności i upokorzeń, jakich doznała na skutek podjęcia interwencji, i w zetknięciu cynizmem osób odpowiedzialnych za nadużycia. Funkcjonariuszka przyznała również, że od pewnego momentu nie liczyła już na pomyślne rozwiązanie sprawy, ale chciała jedynie, aby jej zachowanie było pozytywnym wzorem dla innych. *Wiedziałam, że ta moja walka jest skazana na niepowodzenie, ale zostawia jakiś ślad. W związku z tym może ktoś kiedyś się zawaha, żeby zrobić to czy tamto, to już bardziej w tym kierunku poszło. O to mi chodziło.* [W11]

Policjant, który wystąpił w obronie kolegi mobbowanego przez przełożonego, wyjaśniał, że u podłoża jego decyzji legło dążenie do ujawnienia prawdy i przywiązanie do wartości przekazanych mu w procesie wychowania. *Ale wybrałem drogę prawdy, a mogłem rzeczywiście i [...]. Bo też żona mi mówiła: „Czy ci to było potrzebne?”. Ale tak zostałem wychowany, że nie mogłem się pogodzić z taką nieprawidłowością. [...] jak ja bym się wewnętrznie czuł, że nie odważyłem się powiedzieć prawdy?* [W16]

Pracownica urzędu skarbowego, która była świadkiem wydania sprzecznej z prawem, ale korzystnej dla lokalnego polityka decyzji podatkowej, odwoływała się z kolei do swojego poczucia sprawiedliwości. *Ja komentowałam to głośno w pokoju, mówiłam, że to jest nie w porządku i w ogóle, może wszystkich tak będziemy rozliczać, dlaczego biedni mają płacić podatki, a bogaci nie. Bo w końcu to jest naprawdę nieuczciwe.* [W02] Kobieta i jej mąż, aktywnie uczestniczący w interwencji, obawiali się jednocześnie, że jeśli zaniechają próby ujawnienia sprawy, zostanie ona wyciszona i nikt się o niej nie dowie. *O to chodziło, że myśmy się bali, że oni zamiotą to pod dywan. I właśnie to miało na celu, ta informacja właśnie, że będziemy pisali, ponieważ nie chcemy, żeby tę sprawę uciszyć.* [W02]

W sytuacjach, gdy w grę wchodziły kwestie naruszenia praw pracowniczych czy mobbing stosowany wobec współpracowników, ważnym motywem

osób, które zdecydowały się podjąć interwencję, było poczucie solidarności z ofiarami tych praktyk. *Pewnego dnia, po rozmowie z [imię mobbowanej współpracownicy] poczułam się bardzo źle. W sensie, że byłam w stanie rzucić tę pracę, bo nie chcę pracować w takich warunkach, albo mogę iść spróbować coś z tym zrobić i porozmawiać z zarządem. [...] Po prostu czułam się jak współwinna tej sytuacji.* [W03]

Częstym motywem interwencji było także dobro organizacji, z którą sygnaliści niejednokrotnie mocno się identyfikowali. Większość z nich w pierwszej kolejności podejmowała próbę rozwiązania problemu w ramach struktury firmy czy instytucji, z nadzieją, że pozwoli to na oczyszczenie jej z patologii za pomocą wewnętrznych mechanizmów.

Wtedy też miałam duże zaufanie do zarządu [...] poszłam do prezesa i opowiedziałam, co się dzieje w projekcie. [W03]

Myślałam, że jakoś naczelnik zareaguje. Że jednak on tutaj i [...]. Że przeprowadzą kontrolę, że zweryfikują. [W02]

Niestety, we wszystkich analizowanych sytuacjach próba rozwiązania problemu w ramach organizacji zakończyła się fiaskiem. To jednak, że podejmowano próbę wykorzystania kanałów wewnętrznych, świadczy o tym, że sygnalistom naprawdę zależało na tym, aby naprawić organizację.

Niektórzy sygnaliści przyznawali, że do interwencji skłoniły ich także pobudki pragmatyczne. Część osób – co dobrze ilustruje poniższy cytat – obawiała się możliwości przypisania im winy za współudział w procederze.

I zaczęłam po prostu sobie uświadamiać, że te wszystkie nieprawidłowości, które ja zgłaszałam, będą chcieli przypisać mojej osobie. Że jeśli ja tego dalej nie zgłoszę, czyli jakiemuś organowi zewnętrznemu, kontrolnemu [...], to wszystkie te rzeczy przypiszą mojej osobie: „Bo księgową na to pozwoliła” – mimo że miałam tego przełożonego, głównego księgowego, który tak naprawdę powinien być za to sam odpowiedzialny, ja była zwykłym pracownikiem, mimo że nasze kwalifikacje były na tym samym poziomie. [W07]

Zdarzało się również, że pracownicy obserwowali problem narastający w organizacji, decyzję o podjęciu interwencji podejmowali zaś pod wpływem wydarzenia, które powodowało, że nie byli już w stanie dłużej biernie przyglądać się temu, co się dzieje. Dla policjanta, który od dłuższego czasu był świadkiem mobbingu w jednostce, przełomowy okazał się moment, gdy najbardziej prześladowany przez komendanta kolega zasnął podczas narady.

No, to [nazwisko mobbingowanego funkcjonariusza] nie wytrzymał i widać było, cały był blady, i powiedział, że musi wyjść. Widać było, że wychodzi na miękkich nogach, ledwie do drzwi trafił, żeby wyjść z tej sali narad. [...] Komendant dalej prowadził naradę, przyjechała karetka, [nazwisko mobbingowanego funkcjonariusza] udzielano pierwszej pomocy, bo chłopak już nie wytrzymał. I to był taki moment przełomowy, że powiedzieliśmy: „Nie! Znosiliśmy to tyle lat, od razu widać było, że z tym szefem jest coś nie tak”. [W16]

Niektórzy sygnaliści długo dojrzewali do decyzji o ujawnieniu nieprawidłowości, rozważając argumenty za i przeciw. Część z nich miała świadomość, że skutki takiego kroku mogą być dla nich bardzo poważne. Z takimi dylematami zmagala się między innymi pracownica uniwersytetu, która odkryła plagiat popełniony przez osobę bardzo wysoko postawioną na jej uczelni.

Był potrzebny czas na spokojne zbadanie, dogłębne, dotarcie do tych innych pozycji, i podjęcie też decyzji, co dalej z tym zrobić. Wiedziałam, że nie mogę pójść tutaj, jeśli chodzi o uczelnię, zwrócić się z tym do kogoś, bo wiedziałam, że po prostu w pięć minut będzie telefon do pana [nazwisko], i będą konsekwencje w stosunku do mnie wyciągnięte i narażam się na zemstę ze strony tej osoby. Przykłady sygnalistów pokazują, jakie są konsekwencje przy ujawnieniu plagiatu dla sygnalistów, dla samych sygnalistów, tak? [Wo8]

Sygnaliści niekiedy przyznawali szczerze, że – oprócz motywów związanych z ochroną istotnych dla nich wartości – czynnikiem skłaniającym ich do ujawnienia nieprawidłowości były także negatywne emocje. Choć każdy z informujących miał obiektywne powody do tego, aby podjąć interwencję, to jednak oburzenie, niechęć czy poczucie krzywdy wobec sprawców naruszeń lub zwierzchników biernie się im przyglądających często działały jako istotny dodatkowy katalizator podejmowanej interwencji. Było to zazwyczaj całkowicie zrozumiałe i naturalne, zważywszy na to, że w części sytuacji przełożeni dopuszczali się zachowań naruszających godność pracowników lub przynoszących szkodę organizacji albo w inny sposób zrażali do siebie członków zespołu.

To, że wielu sygnalistom towarzyszą również tego rodzaju pobudki, może u niektórych osób wywołać wątpliwość co do intencji interweniujących, a co za tym idzie – słuszności ich racji. Wykorzystując ten argument, łatwo skonstruować, że, w gruncie rzeczy, niemal każdy akt demaskacji to rozgrywanie osobistych urazów czy niesnasek i akt zemsty (czego zdają się obawiać przeciwnicy wprowadzenia ochrony prawnej dla sygnalistów). Trzeba jednak pamiętać, że najistotniejszym kryterium jest rozstrzygnięcie, czy interwencja była merytorycznie uzasadniona, a więc czy demaskator ujawnił rzeczywiste nadużycia lub miał uzasadnione prawo podejrzewać, że w organizacji dochodzi do nieprawidłowości.



Sygnaliści w większości wypadków podejmowali próbę zgromadzenia konkretnego materiału dowodowego na potwierdzenie swoich oskarżeń. Działo się to już najczęściej w sytuacji, kiedy nie mieli większej nadziei na koncyliacyjne rozwiązanie problemu wewnątrz organizacji. Z procesem gromadzenia dowodów wiązało się jednak wiele problemów, które można uznać za uniwersalne w doświadczeniu sygnalistów.

Podstawową przeszkodą jest to, że informacje dotyczące wewnętrznych spraw instytucji lub firmy są objęte tajemnicą służbową. Osoba ujawniająca materiały dokumentujące nadużycia, do jakich dochodzi w organizacji, naraża się automatycznie na zarzut naruszenia tajemnicy służbowej. W wielu instytucjach obowiązują jeszcze inne ograniczenia i obostrzenia związane z ochroną dostępu do szczególnego rodzaju informacji. *Whistleblowing* w tych obszarach jest więc szczególnie trudny.

Pokazuje to przykład urzędniczki skarbowej, która skserowała dokumenty związane z rozliczeniem podatkowym polityka obdarowanego przez urząd sprzecznym z prawem obniżeniem podatku. Kobieta i jej mąż podjęli interwencję w organach ścigania i w innych instytucjach państwowych. Urzędniczce wytoczono z tego powodu postępowanie karne, zarzucając jej złamanie tajemnicy skarbowej. W tym wypadku sąd umorzył jednak postępowanie, wskazując brak szkodliwości społecznej czynu i chwalebny motywację urzędniczki, która w ten sposób pragnęła udokumentować nieprawidłowości w urzędzie. Sąd uznał również, że polityk jako osoba publicznie znana musi się liczyć z większymi ograniczeniami dla swojej prywatności i możliwości poddania się bardziej dogłębnej kontroli społecznej.

Część osób zgromadziła dowody w formie nagrywanych z ukrycia rozmów z przełożonymi. Choć taki materiał dowodowy trzeba uznać za kontrowersyjny, ponieważ powstał z naruszeniem prawa, trudno sobie wyobrazić inny sposób udokumentowania pewnych praktyk (na przykład związanych z ustawieniem przetargu). Ponieważ w polskim procesie karnym nie obowiązuje zasada owoców zatrutego drzewa, w niektórych wypadkach zgromadzone materiały rzeczywiście posłużyły do udowodnienia patologii wewnątrz instytucji czy firm.

W zależności od sytuacji sygnaliści stosowali różne strategie interwencji. Jak już wspomniano, większość z nich podejmowała w pierwszej kolejności próbę rozwiązania problemu w obrębie firmy czy instytucji – o ile była jakakolwiek nadzieja na to, że kierownictwo zareaguje na zgłoszenie. Część sygnalistów poprzestała na tej próbie, w większości badanych przypadków nieudana próba wewnętrznej interwencji motywowała jednak osobę do wyjścia z informacją o nadużyciach na zewnątrz.

Pierwszym krokiem była najczęściej rozmowa o problemie z bezpośrednim przełożonym lub z inną osobą zajmującą kierownicze stanowisko, jeśli to bezpośredni przełożony był odpowiedzialny za nieprawidłowości. Sygnaliści działający w obrębie instytucji publicznych, zgodnie ze standardową procedurą, przeważnie sporządzali również pisemną notatkę. W żadnej z badanych organizacji nie istniał szczególny mechanizm *whistleblowingowy*, część sygnalistów odwoływała się jednak do wewnętrznych regulacji, które ogólnie określały sposób postępowania w wypadku stwierdzenia nieprawidłowości w funkcjonowaniu instytucji.

Dla pracownicy, która ujawniła nieprawidłowości księgowo w samorządowej instytucji kultury, punktem odniesienia były określone wewnętrzne procedury, nakazujące najpierw przekazać sprawę bezpośredniemu przełożonemu. Sygnalistka ta, jak podkreślała, miała zaufanie do swojego zwierzchnika, które kazało jej przypuszczać, że weźmie on na siebie odpowiedzialność za sprawę. Tak się jednak nie stało. Bezczyńność przełożonego skłoniła sygnalistkę do podjęcia interwencji w instytucjach zewnętrznych.

[Zgłaszałam sprawę] przełożonemu, głównemu księgowemu, który uspokajał mnie, mówił, że on o tym wszystkim wie, że on to rozumie – jakby zgodził się ze mną, z tymi nieprawidłowościami. [...] On mnie uspokajał, powiedział, że będzie rozmawiał z dyrektorką, że nie będzie jej pozwalał na to. Z biegiem czasu widziałam, że jednak dalej się to dzieje, że dalej jest tak samo, że nie ma zmian. On nie reagował, był totalnie bierny. [W07]

W wypadku funkcjonariuszy służb mundurowych sposób postępowania określały pragmatyki służbowe. Policjant, który zdecydował się głośno powiedzieć o patologiach w jednostce – nasilony mobbing ze strony komendanta, podejrzenie nadużywania stanowiska – skorzystał z formalnej procedury, chcąc być lojalny wobec swojej formacji, z którą bardzo się identyfikował.

Chcieliśmy to rozegrać wewnętrznie, służbowo. [...] Myśleliśmy, że będzie można, że tak powiem, wyprać swoje brudy wewnątrz policji. [W16]

W jego przekonaniu wewnętrzne procedury okazały się jednak nieskuteczne, ponieważ ich konstrukcja sprawia, że są zbyt podatne na uznaniowość decyzji przełożonych.

Osoba, która – pracując w instytucji publicznej – dopatrzyła się poważnych nadużyć, polegających na wyprawdaniu majątku publicznego bardzo wysokiej wartości, zgodnie ze standardową procedurą sporządziła notatkę na ten temat dla swojego przełożonego. Ponieważ jednak wiele wskazywało na to, że ujawniony proceder kwitł za zgodą i aprobatą osób wysoko postawionych w instytucji, przełożony zachował tę wiedzę dla siebie z obawy przed negatywnymi konsekwencjami.

Widziałam strapienie tego człowieka coraz większe. [...] Powiedział wprost: „Ja mam niecałe dwa lata do emerytury i ja głowy nie nadstawię, żeby to ratować. Nie nadstawię”. [W12]

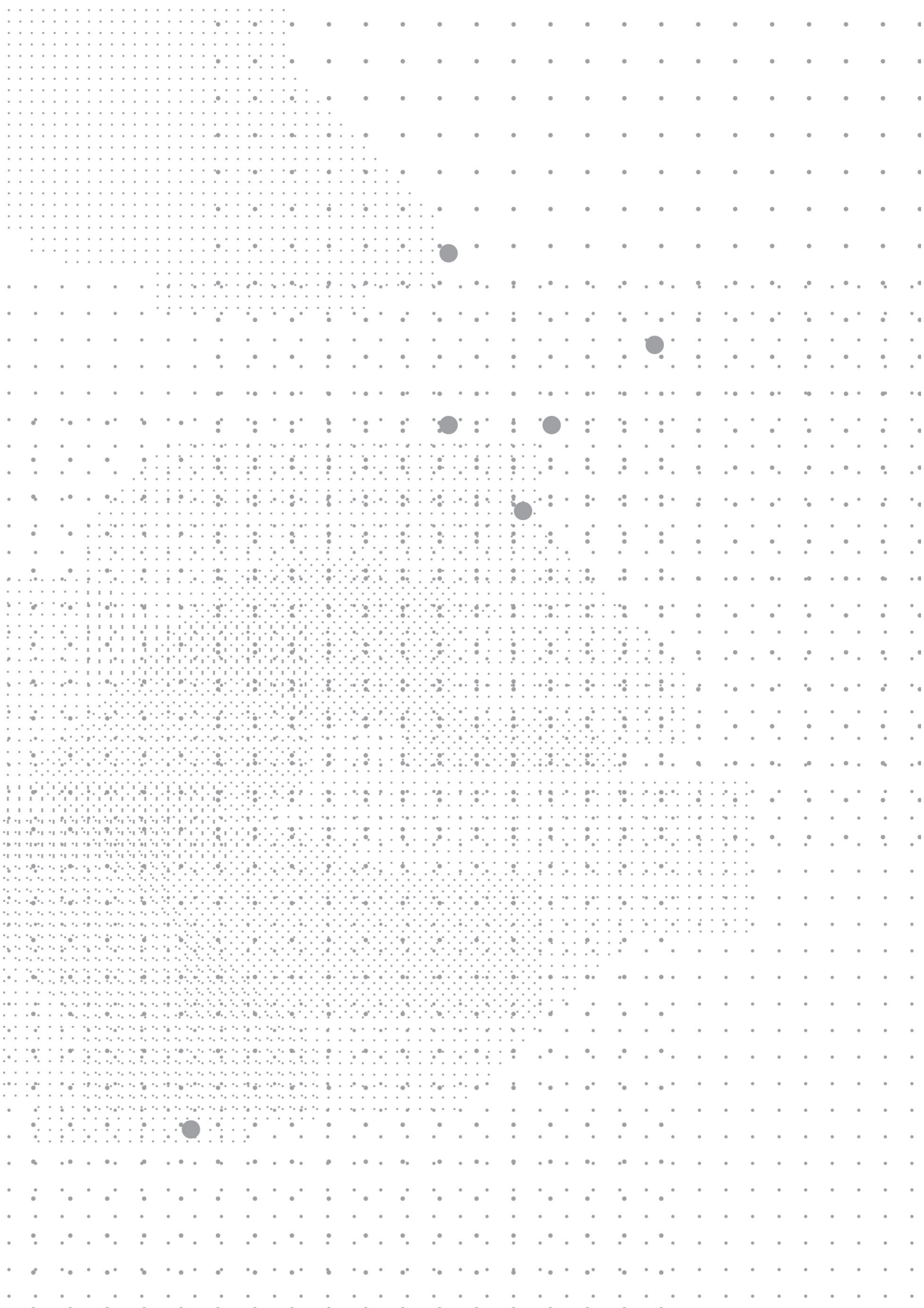
Sygnaliści liczący na to, że zwierzchnicy, którym przekazali informacje, z wdzięcznością przyjmą aktywną postawę pracownika i przejmą odpowiedzialność za rozwiązanie problemu, doznawali przeważnie bolesnego rozczarowania. Przełożeni, nawet jeśli osobiście nie byli uwikłani w nieprawidłowości, najczęściej pozostawali wobec nich bierni, przez co stawali się często *de facto* ich współuczestnikami, uciekając od kłopotliwych decyzji i zostawiając sygnalistę samego.

Napisałam stosowną notatkę służbową do naszego jeszcze wyższego przełożonego [...] i poszłam również ustnie go poinformować. Pan dyrektor [...] wysłuchał mnie, powiedział: „[wulgaryzm], niech się [tylko] prasa o tym dowie!”, wyprosił mnie i wiedziałam, że jest bardzo źle. [W11]

Nieudana próba rozwiązania problemu wewnątrz organizacji motywowała część sygnalistów, żeby przekazać informację o nadużyciach do podmiotu zewnętrznego. W analizowanych przypadkach były to zewnętrzne podmioty odpowiedzialne za nadzór nad instytucją, w której dochodziło do nadużyć, lub organy ścigania (Centralne Biuro Antykorupcyjne, prokuratura, policja). Doświadczenia sygnalistów ze wspomnianymi instytucjami i opinie o nich były bardzo niejednolite. Część doniesień została potraktowana z należytym zrozumieniem – wszczęto w tych sprawach postępowania, część sygnałów jednak zignorowano. Niektórzy sygnaliści podejmowali desperackie próby znalezienia instytucji, która zainteresuje się sprawą i potraktuje ją poważnie.

Urzędniczka skarbowa i jej mąż zwrócili się w pierwszej kolejności do miejscowych organów ścigania. Ponieważ jednak sprawa dotyczyła wpływowego lokalnego polityka, postanowili również na wszelki wypadek zawiadomić inne instytucje państwowe, wysłali więc wiele listów, między innymi do pełnomocnika rządu do spraw korupcyjnych, ministra finansów i premiera, licząc na ich interwencję w tej sprawie i zastrzegając sobie anonimowość. Nie przyniosło to spodziewanych rezultatów, dodatkowo zaś naraziło małżonków na nieprzyjemności. Urzędnicy Ministerstwa Finansów przekazali pismo w niezmięnionej treści do naczelnika urzędu skarbowego, którego dotyczyło zgłoszenie, ale mimo prośby sygnalistów nie zadbali o anonimizację ich danych osobowych i tym samym ujawnili ich personalia instytucji uwikłanej w nieprawidłowości.

Wśród analizowanych przypadków była także sprawa osoby, która zdecydowała się przekazać instytucji zewnętrznej anonimowy sygnał o nieprawidłowościach. Była to wykładowczyni na uniwersytecie, która – ze względu na zakres władzy osoby, jakiej dotyczyły informacje – nie miała nadziei na rozwiązanie problemu w obrębie macierzystej instytucji. Także i w tym wypadku jej personalia przypadkowo zostały ujawnione, co skutkowało podjęciem różnych środków odwetowych przez oskarżonego o plagiat profesora.



Reakcje organizacji na sygnały o nieprawidłowościach i strategię postępowania wobec sygnalisty



W badanych przypadkach wszystkie osoby, które usiłowały doprowadzić do rozwiązania problemu wewnątrz organizacji, doświadczyły zawodu ze względu na nieskuteczność swoich wysiłków, część z nich jednak szybko odczuła także negatywne konsekwencje przekazania przełożonym sygnału o nieprawidłowościach. Sygnaliści podkreślali, że można było zauważyć wyraźną zmianę zachowania zwierzchników w stosunku do nich. Przejawiało się to między innymi w próbach pozbycia się sygnalisty z organizacji, w marginalizowaniu jego pozycji zawodowej przez odsuwanie od odpowiedzialnych zadań (mające także na celu zablokowanie sygnaliście dostępu do informacji), w różnych formach mobbingu i nacisku psychologicznego.

Jedna z sygnalistek, która próbowała rozwiązać problem mobbingu stosowanego przez przełożoną średniego szczebla w organizacji pozarządowej, przekazując stosowną informację zarządowi, zapłaciła ostatecznie za swoją interwencję utratą pracy. Mimo że prezes organizacji podziękował jej za aktywną postawę w obronie mobbowanej koleżanki, w rzeczywistości jej działanie zostało odebrane bardzo negatywnie. Sygnalistka stopniowo odczuwała pogarszającą się atmosferę wokół swojej osoby, aż wreszcie – bez wcześniejszej zapowiedzi – została zwolniona z uzasadnieniem, że nie było widać „poprawy w jej zachowaniu”.

Księgową, która w rozmowie z przełożonym zwróciła uwagę na nieprawidłowości finansowe popełniane przez dyrekcję, zaczęła być stopniowo odsuwana od swoich obowiązków i pozbawiana kontaktu z dokumentami księgowymi. Była to nie tylko interwencja represyjna, ale także próba uniemożliwienia jej dalszego obserwowania możliwych nadużyć.

Zauważyłam, że staję się niewygodna i że on [bezpośredni przełożony] jest z dyrektorką. Przedstawił jej to pewnie w ten sposób, że ja jestem niewygodna i trzeba mnie wyeliminować z grupy społecznej. I zaczęły się wobec mnie jakieś [...]. Ja odczuwałam to, to się czuje, taki jakby [...] można powiedzieć mobbing – ale to taki mobbing odsuwania mnie od pewnych czynności, które wykonywałam dotychczas, żebym po prostu nie widziała, co się dzieje i tak dalej. [W07]

Pracownica, która ujawniła poważne nadużycia dotyczące wyprowadzania majątku publicznego, także niebawem zaczęła doświadczać skutków swojej aktywności. Mimo bierności bezpośredniego przełożonego o odkryciach sygnalistki dowiedziała się osoba z kierownictwa, która była najprawdopodobniej uwikłana w nadużycia. Wokół sygnalistki zaczęła się gra przy zastosowaniu mniej lub bardziej zawołowanych środków nacisku, mająca na celu

przywołanie jej do porządku. Miały temu służyć między innymi specjalne spotkania u dyrekcji, podczas których sygnalistka była publicznie ośmieszana.

Ta osoba, nazwijmy go „szara eminencja”, urządzała takie spotkania u dyrektora, żeby mnie skompromitować. [...] Ja naprawdę umiałam sobie dawać w takich sprawach radę, więc się zupełnie nie bałam. Ale jeżeli ktoś już w sposób grubiański mnie po prostu ośmiesz, to na to nie ma obrony. Bo ja mogę, jeżeli ktoś mi merytorycznie zarzuca coś, to ja się mogę, prawda, obronić, ale jeżeli ktoś mnie znieważa, to nie ma obrony. [W12]

Sygnalistka sugerowała także, że „szara eminencja” z rozmysłem zmieniła lokalizację swojego gabinetu na pomieszczenie znajdujące się naprzeciwko jej pokoju, aby „mieć ją na oku”.

Najbardziej bolesnych konsekwencji doświadczyły jednak osoby, które zdecydowały się na powiadomienie o nieprawidłowościach instytucji zewnętrznych. Taka sytuacja z oczywistych względów eskalowała niechęć i represje wobec sygnalistów, ponieważ obnażała bierność kierownictwa organizacji wobec nadużyć, często także aktywne ich wspieranie.



Gdy na skutek sygnału przekazanego przez *whistleblowera* działania instytucji zewnętrznych lub opinii publicznej stawiały organizacje wobec przykrych konieczności tłumaczenia się z podejmowanych decyzji, wówczas przyjmowały one różne strategie radzenia sobie z taką sytuacją. Część instytucji czy firm obierała linię obrony polegającą na próbie podważania relacji sygnalisty przez zakwestionowanie jego osobistej wiarygodności. Na różne sposoby usiłowano zdyskredytować demaskatorów: kwestionowano ich kompetencje, uczciwość i rzetelność, czasem zaś uciekano się nawet do insynuowania zaburzeń psychiatrycznych.

Niektórzy sygnaliści relacjonowali, że macierzyste organizacje zaczęły zbierać na nich „haki”, a więc gromadzić dowody świadczące o tym, że są osobami niegodnymi zaufania. Naukowcy, którzy wystąpili z oskarżeniami pod adresem swoich przełożonych, sami zostali przez nich oskarżeni o nierzetelność naukową. Przeciwno policjantowi, który ujawnił wiele nadużyć w swojej formacji, sfabrykowano zarzuty o korzystanie z treści pedofilskich i zoofilskich w Internecie. Kobieta, która ujawniła nieprawidłowości w firmie farmaceutycznej, musiała się zmierzyć między innymi ze sfingowanym oskarżeniem, że na bazie ukradzonej z linii produkcyjnej pseudoefedryny produkowała amfetaminę. Wszystkie te zarzuty były niezgodne z rzeczywistością, organizacje nie miały więc większych szans na ich udowodnienie. Była to raczej strategia obliczona na pogniębienie sygnalistów i zdyskredytowanie ich w oczach opinii publicznej.

Niektóre instytucje i firmy podejmowały także inne działania, żeby zniszczyć pozycję sygnalistów w środowisku zawodowym. Przełożeni pracownicy, która poza instytucją publiczną była zatrudniona także w innych miejscach, otrzymali telefon od jej zwierzchnika (odpowiedzialnego za nadużycia przy organizacji przetargu), ostrzegającego, że sygnalistka jest osobą niegodną zaufania. W tym akurat wypadku zabiegi te okazały się nieskuteczne, ponieważ jej dorobek zawodowy i pozycja w środowisku były silnie ugruntowane. Strategię dyskredytowania zastosowano jednak skutecznie wobec byłej pracownicy firmy farmaceutycznej, która po telefonie od byłego pracodawcy szybko straciła pracę, jaką podjęła w kolejnym miejscu zatrudnienia.

W pojedynczych sytuacjach organizacje sięgały także po najbardziej ekstremalne środki, aby zastraszyć demaskatorów, uciekając się między innymi do groźby użycia przemocy fizycznej. Sygnalistka z sektora farmaceutycznego dostawała na przykład listy z pogróżkami, była również inwigilowana przez firmę detektywistyczną. Gdy jej były pracodawca wynajął uzbrojonego człowieka, żeby zastraszył jednego ze świadków w procesie, kobieta otrzymała ostatecznie ochronę policyjną dla siebie i swojej rodziny. Funkcjonariuszka,

która ujawniła nadużycia przy przetargu, usłyszała od swojego szefa: *Każdego można złamać. Jest pani twarda, ale przecież pani kocha [swoje] dzieci.* [W11] Kobieta zgłosiła to do prokuratury, tam jednak nie potraktowano tej sprawy poważnie.

Jak wynika z analizowanych przypadków, bronią stosowaną wobec sygnalistów bywają także procesy o zniesławienie (zarówno cywilne, jak i karne). Spotkało to między innymi wykładowczynię, która interweniowała w sprawie plagiatu popełnionego przez jednego z wysoko postawionych pracowników jej uczelni. Choć kobieta chciała zgłosić nieprawidłowości anonimowo, jej dane zostały przypadkowo ujawnione i trafiły do oskarżonego profesora, który wytoczył jej proces o zniesławienie, a także w bardzo niewybrednych słowach obrażał ją i ośmieszał na swoim blogu.

W dwóch sytuacjach organizacje próbowały dowodzić, że świadectwo sygnalistów nie jest wiarygodne, ponieważ nie byli oni w pełni władz umysłowych. Zmusiło to pomówione osoby do poddania się badaniom psychiatrycznym i psychologicznym, które w obu wypadkach jednoznacznie wykazały, że sygnaliści byli całkowicie poczytalni.

Organizacje podejmowały również starania, aby pozbyć się sygnalistów z zespołu. Na podstawie analizy badanych przypadków warto zauważyć, że sytuacja takich osób znacznie się różniła w zależności od typu umowy i rodzaju stosunku pracy. Badanie potwierdziło, że najtrudniejsza pod tym względem jest sytuacja osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych i umów o pracę na czas określony.

Pracownik pogotowia ratunkowego, który ujawnił sprawę usiłowania gwałtu przez swojego współpracownika na jednej z podwładnych, stracił pracę. Mężczyzna był zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas określony, dyrekcja tłumaczyła się zaś koniecznością redukcji personelu. Niedługo potem na miejsce zwolnionego ratownika zatrudniono jednak inne osoby, które zresztą legitymowały się niższymi niż on kwalifikacjami. Bulwersującym wątkiem tej sprawy było również to, że zwolniono także ofiarę molestowania, która była zatrudniona na podstawie umowy cywilnoprawnej. W obu wypadkach interwencje związków zawodowych, mediów i opinii publicznej okazały się bezskuteczne.

Część osób próbowano zwolnić w trybie dyscyplinarnym. Pracownicę urzędu skarbowego, która zdecydowała się ujawnić sprawę wydania niezgodnej z prawem decyzji podatkowej faworyzującej lokalnego polityka, zwolniono dyscyplinarnie ze względu na złamanie tajemnicy skarbowej. Księgową interweniującą w sprawie nieprawidłowości finansowych w miejskiej instytucji kultury także usiłowano zwolnić dyscyplinarnie. Dyrekcja postawiła jej wiele zarzutów, które warto przytoczyć, stosowana bowiem przez kierownictwo strategia argumentacyjna dobrze ilustruje typowe oskarżenia formułowane pod adresem sygnalistów. Kobiecie zarzucono „rażące naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, tj.:

1) lojalności wobec pracodawcy, zachowania w tajemnicy informacji, które mogłyby narazić pracodawcę na szkodę, obowiązku przestrzegania porządku i spokoju w miejscu pracy polegające na świadomym i celowym dyskredytowaniu dyrektora instytucji i innych pracowników – w oczach opinii publicznej m.in. poprzez skierowanie do organów ścigania i osób trzecich nieuzasadnionego zarzutu o popełnieniu [...] przestępstwa,

2) zawinione działanie powodujące zagrożenie interesów pracodawcy polegające na tym, że bez wiedzy i zgody pracodawcy [nazwisko] przekazała kserokopie dokumentów księgowych [nazwisko] (w tym faktury i raporty kasowe) osobom trzecim, a także przekazała informacje pomawiające dyrektora o bezprawne działanie w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi i inne informacje nie będąc do tego upoważnioną stanowiące tajemnicę służbową,

3) naruszenie obowiązku przestrzegania zasad współżycia społecznego w instytucji kultury tj. w dniu [data] posiadając wiedzę, że pracodawca zamierza rozwiązać z nią stosunek pracy za wypowiedzeniem w arogancki i lekceważący sposób odnosila się do pracodawcy w osobie dyrektora [nazwisko]” [podkreślenia autorów].

W obu sytuacjach decyzja o zwolnieniu dyscyplinarnym została jednak skutecznie zakwestionowana przez sąd pracy. W wypadku pracownicy instytucji kultury sąd wskazał zarówno brak podstawy rozwiązania stosunku pracy w takim trybie, jak i uchybienia formalne. W trakcie postępowania niezwykle pomocny okazał się wspierający sygnalistkę zespół współpracowników, których zeznania wydatnie pomogły doprowadzić do korzystnego dla kobiety rozstrzygnięcia.

Zwolniona dyscyplinarnie urzędniczka skarbowa także doczekała się pomyślnego dla siebie rozstrzygnięcia sądu pracy. W uzasadnieniu wyroku pierwszej instancji sędzia wyraziła uznanie dla postawy sygnalistki: „Powódka padła ofiarą ewidentnego i nad wyraz naganego postępowania całego szeregu osób zatrudnionych w [nazwa instytucji], a w dodatku przełożonych powódki niemalże najwyższego stopnia (m.in. zastępcy naczelnika) [...] zachowała się w sposób uczciwy i prawy (co w obecnych czasach zdaje się być coraz rzadziej spotykaną postawą) [...] powódka nie tylko może, ale nawet powinna ponownie podjąć pracę w pozwanym Urzędzie Skarbowym”.

Wspomniane orzeczenie można uznać za dobry przykład wykorzystania istniejących instrumentów prawnych, aby wesprzeć sygnalistkę. Niestety, w świetle między innymi badań prowadzonych przez Fundację im. Stefana Batorego wśród sędziów sądów pracy²⁷, trudno ten przypadek uznać za reprezentatywny.

Choć urzędniczkę przywrócono do pracy, to jednak na skutek odwołania ze strony urzędu sprawa trafiła do drugiej instancji. Wówczas sygnalistka,

27 A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2011.

zmęczona fatalną atmosferą wokół całej sprawy i swojej osoby, postanowiła ostatecznie nie wracać do pracy i pójść na ugodę.

Analizowane przykłady pokazują także, że samo przywrócenie do pracy niekoniecznie jest równoznaczne z pełnym zwycięstwem. Jeśli układ sił w miejscu zatrudnienia pozostaje niezmieniony lub tylko nieznacznie zmieniony, odpowiedzialne stanowiska nadal zaś piastują osoby, z którymi sygnalista zadarł, trudno mówić o powrocie do normalności. Sygnalistka z instytucji kultury po przywróceniu do pracy musiała na nowo zetknąć się z szefem, który po cichu sprzyjał nieprawidłowościom – została trwale odsunięta od obowiązków księgowych, jakie leżały w jej kompetencjach, i musiała się zadowolić wykonywaniem prostych, asystenckich prac biurowych. Przywróconemu do służby doświadczonemu policjantowi powierzono z kolei pracę przy kserokopiarce.

Zdarzało się również, że sygnaliści sami zdecydowali się na odejście z pracy, do czego skłaniały ich nasilone represje, jakich doświadczali na skutek swojej aktywności. Czasem odejście czy rezygnacja z zajmowanego stanowiska były jakby ostatnim manifestem sygnalisty, który stracił wiarę w możliwość naprawienia organizacji od środka. Przykładem takiej sytuacji może być sprawa lekarza, profesora uczelni medycznej, który po bezskutecznej walce z panującymi tam nadużyciami demonstracyjnie zrezygnował z zajmowanego stanowiska, publikując jednocześnie list otwarty, opisujący najpoważniejsze zauważone przez siebie patologie, między innymi nieuzasadnione – z punktu widzenia dobra pacjenta – stosowanie wysokopłatnych i inwazyjnych procedur medycznych w celu uzyskania przez szpital kliniczny wyższej refundacji. Autor listu skonstruował:

„Umocniło mnie to w przeświadczeniu, że dalsze moje trwanie na stanowisku jest bezzasadne. Nie można bowiem jednocześnie należeć do tzw. ścisłego kierownictwa uczelni i kontestować działania władz, na które nie ma się żadnego wpływu. [...] Szanowni Państwo, nie mam wątpliwości, że moja otwarta i ostra krytyka ściąga na mnie ogromne kłopoty, grzebanie w życiorysie, wyszukiwanie wszelkich możliwych haków. Już zostałem anonimowo oskarżony o nierzetelność naukową. [...] Nie chcę, aby moja osoba mogła zaszkodzić wizerunkowi Uczelni i Wydziału. Z myślą o rezygnacji z funkcji Dziekana nosiłem się już dawno a ostatnie wydarzenia umocniły mnie w tej decyzji. [...] Mam nadzieję, że słowa te pozwolą Państwu spojrzeć nieco szerzej na sytuację Uczelni”.



O ile opisane sprawy rysują negatywny portret działania kadry kierowniczej instytucji i firm, o tyle trzeba przyznać, że postawy otoczenia zawodowego sygnalistów, jakie wyłaniają się z analizy studiów przypadku, były bardzo zróżnicowane. Zachowanie kolegów z pracy miało kolosalne znaczenie z punktu widzenia nie tylko samopoczucia demaskatora, ale także skuteczności jego działań. Ci, którzy mogli liczyć na wsparcie zespołu, podkreślali, jak bardzo było to dla nich ważne.

Przez cały ten czas późniejszy miałam bardzo mocne wsparcie zespołu, bez którego, myślę, że bym sobie nie poradziła. [...] Natomiast przez te wszystkie późniejsze miesiące zespół był po mojej stronie, co też, z drugiej strony, było odbierane jako forma buntowania zespołu przeze mnie. [W03]

Podobne odczucia jak cytowana sygnalistka z organizacji pozarządowej miała pracownica miejskiej instytucji kultury:

Oczywiście to było wsparcie, jak najbardziej, ze strony większości załogi. Ponieważ gdyby nie było tego wsparcia, to ja bym w ogóle nie zrobiła tego, co zrobiłam dalej, ponieważ bym wiedziała, że to jest z góry skazane na przegraną. A nawet jeżeli bym wygrała później w sądzie, to nie miałabym po co wracać do tej pracy, ponieważ nie miałabym wsparcia. A tutaj – jak najbardziej, wsparcie i psychiczne, i każde, i z każdej strony pomoc, ze strony pracowników oczywiście, tych starych pracowników, tych, którzy tam pracowali kupę lat i którym zależało tak naprawdę na instytucji, a nie na tym, żeby trzymać się stołka i mieć wszystko w nosie. [W07]

W tym wypadku wsparcie zespołu było rzeczywiście wyjątkowe – do tego stopnia, że *whistleblowing* można było uznać za działanie w pewnym sensie zespołowe. Znakomita większość pracowników była zaniepokojona tym, co się działo w macierzystej instytucji, dlatego bardzo aktywnie i na różne sposoby wspierali oni sygnalistkę na każdym etapie jej działań. Członkowie zespołu wraz z nią zabiegali o to, aby organy nadzorujące ich miejsce pracy zainteresowały się nieprawidłowościami. Gdy nie doczekali się odpowiedniej reakcji, wówczas zawiadomili o sprawie lokalne media, które walnie przyczyniły się do pomyślnego zakończenia sprawy. Ostatecznie dyrektor instytucji odpowiedzialna za nadużycia ustąpiła ze stanowiska.

Wiele osób sygnalizujących nieprawidłowości, których aktywność stała się publicznie znana, doświadczyło nieoczekiwanych wyrazów wsparcia ze strony szerszego otoczenia społecznego. Było ono dla nich nie tylko gratyfikujące, ale także podtrzymujące na duchu i utwierdzające w przekonaniu, że postąpili słusznie.

Dużą podporą w tym kontekście są sygnały ze strony środowiska ludzi uczciwych, uczciwych naukowców, bo [...] w mojej obronie stanął pan [nazwisko],

dostaję mnóstwo korespondencji na skrzynkę mailową. Nawet z zagranicy – jeden z naukowców do mnie napisał takie słowo wsparcia. Takie słowa, takie gesty są bardzo istotne. Są bardzo istotne. Nie czuję się sama. Mimo że instytucje zawodzą, to człowiek nie zawodzi. [W08]

Do tej pory nieraz jak przechodzę przez [nazwa miejscowości] – bo jednak trochę tych artykułów w gazecie było, w telewizji [...] też. Nieraz jeszcze się zdarza: wcześniej było bardzo często, i to starsze osoby, że mi dziękowali, że takie coś w ogóle ujawniłem. [...] Ludzie mi dziękowali, pytali: „Czy pan pracuje [dalej w macierzystej instytucji]?”. [W06]

Relacje części sygnalistów były z kolei pełne gorzkich obserwacji na temat postawy ich otoczenia, w tym kolegów z pracy. Funkcjonariusz policji miał żal do swoich współpracowników, którzy początkowo deklarowali wsparcie, ale na etapie postępowania prokuratorskiego wycofywali się ze strachu przed konsekwencjami. Jak relacjonował sygnalista, jeden z kolegów powiedział mu szczerze:

Ja nie mogę poświęcić mojej kariery, bo wiesz, ja w prokuraturze nie powiem, jak sprawa w rzeczywistości wyglądała. Nie miej mi tego za złe. [W16]

Szczególnie nieprzyjemnie sygnalista ten wspominał oficjalną uroczystość policyjną, na której jego pojawienie się wzbudziło znaczną konsternację obecnych. Nieliczni przełamali tę solidarność i ponieśli tego przykre konsekwencje.

Zmianę frontu byłych współpracowników boleśnie odczuła także sygnalistka z sektora farmaceutycznego. Ich początkowe zeznania potwierdzały jej wersję, z czasem jednak zaczęli się oni skłaniać do wersji pracodawcy. W toku procesu wewnątrz firmy trwało intensywne „urabianie” pracowników przy pomocy prawników z wynajętej kancelarii i tworzenie wersji wydarzeń, która pozwoliłaby ocalić wizerunek spółki. Firma przyjęła strategię przerwania całej odpowiedzialności na sygnalistkę i przypisania jej sprawczej roli w inicjowaniu i realizowaniu nadużyć.

Czasem sygnaliści doświadczali otwartej agresji swojego otoczenia zawodowego. Funkcjonariuszka, która podjęła samotną walkę w związku z nieprawidłowościami w organizacji przetargu, relacjonowała:

W momencie, gdy ta sprawa, gdy to już było dla wszystkich jasne, że zostanie umorzona, stałam się po prostu trędowata. Nikt się do mnie nie odzywał, nikt mi nie odpowiadał „dzień dobry”, zdarzały się na korytarzu gesty, że na przykład koleżanka pluła mi na buty, tylko tak w cudzysłowie, bez śliny, po prostu wykonywała tego typu gest. Chodziło o to, że im bardziej się ode mnie odetną, tym większą szansę mają pozostać w pracy z tym szefem, który robił to, co robił. Ludziom zależy na pieniądzach. [W11]

Rzeczywiście, jak się okazało, wrogość współpracowników była umiejętnie podsycana i rozgrywana przez przełożonego. Osoby, które decydowały się złożyć korzystne dla oskarżonego zwierzchnika zeznania, wynagradzano podwyżkami.



Większość sygnalistów czuła się osamotniona w swoich wysiłkach, część zaś zmagająca się z brakiem wiedzy i rozeznania, jak powinni postąpić, do jakich instytucji się zwrócić i kogo poprosić o wsparcie. Wielu z nich nieznane było pojęcie *whistleblowingu*, nie potrafili więc wpisać swoich indywidualnych doświadczeń w szersze tło. W pojedynczych wypadkach sygnaliści podejmowali próby poszukiwania wsparcia u podmiotów zewnętrznych, jak związki zawodowe czy organizacje pozarządowe.

W dwóch sytuacjach pozytywną rolę odegrały związki zawodowe, które wstawiły się za sygnalistami i aktywnie ich broniły, pisząc stosowne pisma. W obronie zwolnionego z pracy ratownika medycznego urządzono nawet pikietę. Z kolei w relacji jednej z sygnalistek związki zawodowe nie wypadły zbyt dobrze – jej sprawa została przez nie zlekceważona i nie otrzymała tam odpowiedniego wsparcia.

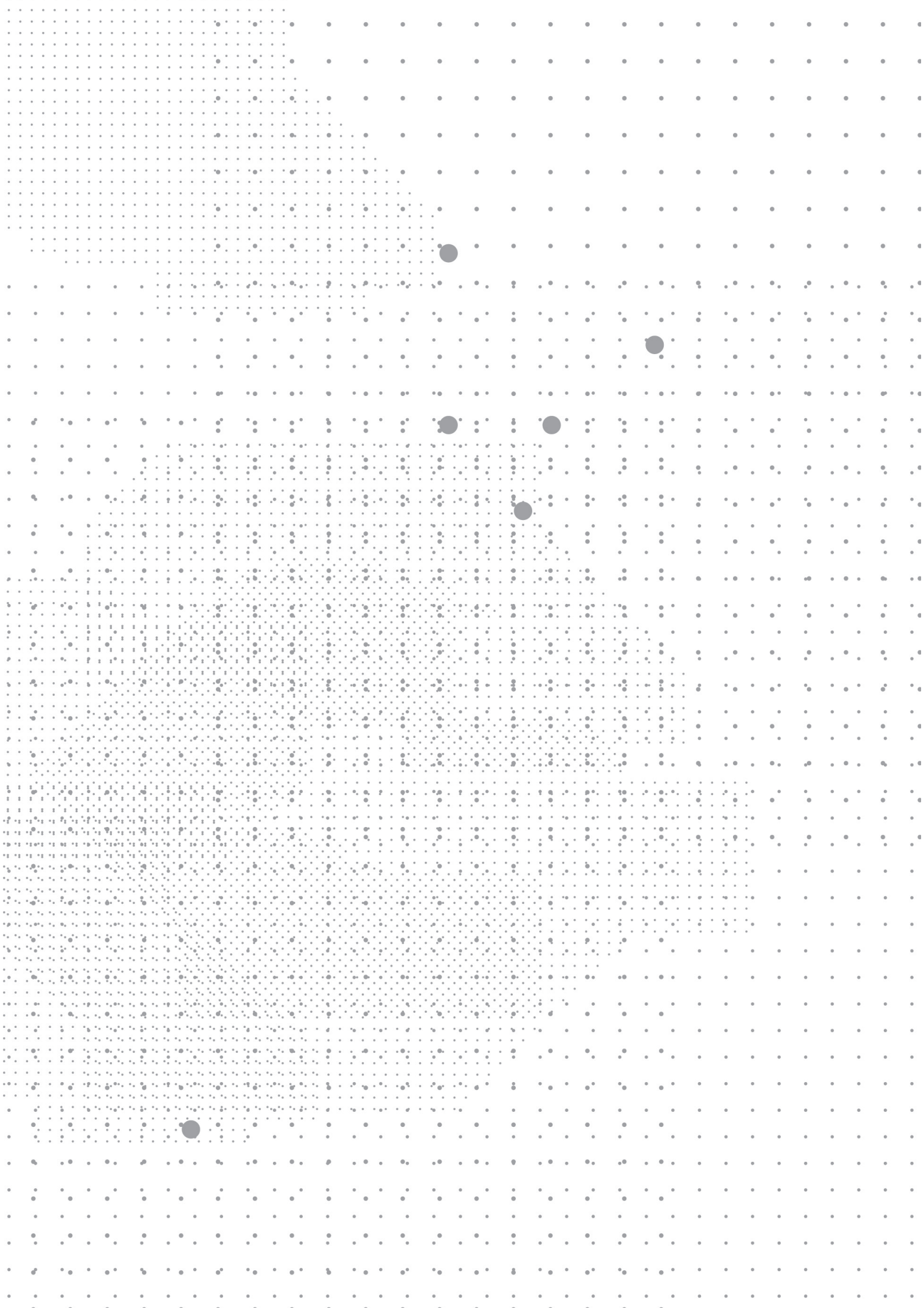
Dwojgu sygnalistów wsparcie zapewniła Fundacja im. Stefana Batorego, która jest – jak dotąd – jedyną organizacją prowadzącą tego rodzaju działalność. Osoby objęte wsparciem fundacji bardzo pozytywnie oceniały tę pomoc. Podkreślano jednak, że jest to prawdopodobnie kropla w morzu potrzeb.

Zwrócenie się o pomoc do mediów było zazwyczaj dla sygnalistów przysłowiową ostatnią deską ratunku. Środki masowego przekazu niewątpliwie odegrały w kilku wypadkach istotną rolę, wywierając nacisk na wyjaśnienie sprawy i oczyszczenie organizacji z patologii. Jak podkreślił sygnalista z pogotowia ratunkowego:

Powiem panu, że gdyby nie media, sprawa byłaby zatajona. Po prostu trafiłaby pod dywan. [W06]

W tej sprawie interwencja mediów i opinii publicznej doprowadziła ostatecznie do zmiany dyirekcji pogotowia odpowiedzialnej za tuszowanie nadużyć.

Z drugiej strony, decyzja o powiadomieniu mediów najczęściej prowadziła do nasilenia działań odwetowych stosowanych przez pracodawcę. Trzeba także podkreślić, że przekazanie sprawy mediom wywołuje niewątpliwie największe kontrowersje w ocenie działań sygnalisty – jeśli bowiem nie wyczerpał wcześniej wszystkich możliwych środków oddziaływania, można mu łatwo zarzucić nieczyste intencje.





Bilans interwencji sygnalistów z punktu widzenia skutków ich działań dla funkcjonowania instytucji lub firm był bardzo zróżnicowany. Tam, gdzie sygnaliści poprzestawali na interwencji wewnętrznej, ich działania nie prowadziły najczęściej do zauważalnych zmian w obrębie organizacji. Osobę interweniującą wyrzucano z pracy (lub doprowadzano do tego, że odchodziła z własnej inicjatywy), instytucja wracała zaś później do specyficznego „stanu równowagi”.

Tam, gdzie informacja o nadużyciach dotarła do podmiotów zewnętrznych – instytucji nadzorujących, organów ścigania, mediów – skutki działań sygnalistów były zdecydowanie bardziej zauważalne, choć nie zawsze pomyslnie kończyły się one dla samych informatorów.

Procederem nieuzasadnionego stosowania inwazyjnego, ale wysokopłatnego zabiegu medycznego w szpitalu klinicznym zainteresowały się różne instytucje, które przeprowadziły postępowanie w tej sprawie. W wyniku kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz Narodowego Funduszu Zdrowia nieprawidłowości zostały potwierdzone, fundusz nałożył zaś na szpital karę finansową. Osoba odpowiedzialna za nadużycia nie poniosła jednak żadnych konsekwencji.

Sprawa ustawienia przetargu w instytucji publicznej została zbadana przez Centralne Biuro Antykorupcyjne i prokuraturę, które uznały, że zachodziło uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa. Na czas prowadzenia postępowania podejrzany o nieprawidłowości przełożony został odsunięty od pełnienia obowiązków. Prokuratura jednak ostatecznie orzekła, że mimo zaistnienia konfliktu interesów – udowodnionych kontaktów i powiązań ekonomicznych podejrzanego z firmą – w jego działaniu nie dopatrzone się cech przestępstwa. Przełożony ostatecznie wrócił więc na stanowisko.

Sprawa usiłowania gwałtu na pracownicy pogotowia ratunkowego zakończyła się skazaniem odpowiedzialnego za molestowanie sanitariusza. Konsekwencji swojej bierności nie poniósł jednak dyrektor pogotowia, który – według decyzji prokuratury – w ówczesnym stanie prawnym (przestępstwo zgwałcenia miało jeszcze wtedy charakter wnioskowy) nie miał formalnego obowiązku zgłoszenia incydentu organom ścigania.

Do prawdopodobnie najdalej idących zmian doprowadziła interwencja w miejskiej instytucji kultury. Po kontroli, która potwierdziła nieprawidłowości, i pod naciskiem lokalnych mediów dyrektor placówki podała się do dymisji. Sygnalistka odniosła jednak zwycięstwo niepełne, ponieważ po przywróceniu do pracy została w instytucji zmarginalizowana, nie mając już możliwości wykonywania zadań zgodnych ze swoimi kompetencjami.

W pozostałych przypadkach ostateczny bilans aktywności sygnalistów jest wciąż nieznany, cały czas bowiem toczą się w tych sprawach postępowania, których rezultat trudno przewidzieć.



W ogóle [...] po tym, ile ja wycierpiałam, to na pewno nikomu nie odważyłabym się czegokolwiek radzić. Każdy musi [...], może opowiedziałabym swoją historię z takim zaleceniem, żeby każdy sam podjął decyzję. Czy stać go na to, żeby przez cztery lata na przykład być niszczone, zastraszone, bać się o swoje dzieci, być utraconym w pracy, pomijanym przy wszelkich awansach, nagrodach, szykanowanym, obmawianym. Gdzie przełożeni nastawiają większość ludzi przeciwko człowiekowi, gdy większość na korytarzu nie odpowiada „dzień dobry”. To są trudne psychologicznie sytuacje, ja nie wiem, czy śmiałabym w ogóle komuś narzucać takie rozwiązanie. Natomiast jeśli chodzi o mnie – szczerze: niczego nie żałuję. [W11]

Patrząc z perspektywy czasu na konsekwencje swojej aktywności dla życia osobistego i zawodowego, sygnaliści nie kryli goryczki. Większość z nich nigdy nie przewidywała, że podjęcie przez nich decyzji o ujawnieniu nieprawidłowości może mieć tak daleko idące skutki dla nich i dla ich rodzin. Jak podsumowała jedna z sygnalistek:

Gdyby ktoś inny był na moim miejscu, to prawdopodobnie by się spalił jak ten biedak pod kancelarią premiera. [W11]

W wypadku większości sygnalistów ujawnienie nieprawidłowości skutkowało utratą pracy lub koniecznością zmiany miejsca zatrudnienia. Niektórym osobom bardzo utrudniano albo nawet uniemożliwiano dalsze funkcjonowanie w środowisku zawodowym. Sygnalista policyjny, który na skutek szykan zrezygnował ze służby, idąc na wcześniejszą emeryturę, został zmuszony do emigracji ze względów ekonomicznych, co boleśnie odbiło się na całej rodzinie. Przejście od pracy umysłowej do pracy fizycznej, jaką wykonywał za granicą, było dla niego równoznaczne także z trudną do zaakceptowania zmianą pozycji społecznej.

Duża część sygnalistów popadła w problemy finansowe lub poważne długi w związku z utratą źródła utrzymania. Jedna z sygnalistek nie tylko została bez pracy, ale także – za sprawą szeroko zakrojonego „czarnego PR-u”, który zastosowano wobec jej rodziny – pracę stracił jej mąż. Kobieta ta, nękana procesami przez byłego pracodawcę, nie mogła sobie nawet pozwolić na odpowiednią pomoc prawną. Ostatecznie – na skutek tarapatów finansowych, jak i w obawie o własne bezpieczeństwo – musiała się przeprowadzić z powrotem do rodzinnej miejscowości na drugi koniec Polski.

Niezwykle trudna sytuacja, w jakiej znaleźli się sygnaliści, miała także często konsekwencje dla ich zdrowia fizycznego i psychicznego. Kilka osób było zmuszonych podjąć farmakologiczne leczenie psychiatryczne lub terapię psychologiczną ze względu na sytuacyjne zaburzenia depresyjne czy lękowe. Za aktywność sygnalistów płaciły także ich rodziny. Dwie osoby opowiadały

o tym, że również ich dzieci musiały być objęte pomocą psychologiczną, ponieważ konsekwencje stresu, napięcia, a czasami i poczucia zagrożenia związanego z sytuacją rodzica były dla nich trudne do udźwignięcia.

Mimo tak daleko idących konsekwencji *whistleblowingu*, większość badanych osób deklarowała, że zrobiłaby to jeszcze raz. Niektórzy wskazywali co prawda, że mieliby już nieco mniej złudzeń co do skuteczności swoich działań, ale, jak twierdzili, ich system wartości nie pozwoliłby im zachować się inaczej.



Polscy sygnaliści na różnych etapach swojej aktywności zmagają się z licznymi problemami, które czynią z *whistleblowingu* działanie wysokiego ryzyka. W większości analizowanych spraw osoby sygnalizujące nieprawidłowości rozpoczynały od próby naprawienia sytuacji wewnątrz organizacji. Tendencja ta znajduje potwierdzenie w badaniach i statystykach dotyczących aktywności sygnalistów w innych krajach. Z raportu amerykańskiej Securities and Exchange Commission na temat realizacji programu wsparcia dla sygnalistów²⁸, w ramach którego są oferowane między innymi wysokie nagrody pieniężne dla osób dostarczających szczególnie istotnych sygnałów o nieprawidłowościach, wynika, że mimo tak silnego systemu motywacyjnego zgłoszenie nadużyć do tej instytucji to w większości wypadków ostateczność – aż w 80% spraw przekazanie informacji do Securities and Exchange Commission było poprzedzone próbą rozwiązania problemu w ramach firm. W świetle tych danych trudno uzasadnić pogląd, że *whistleblowing* jest podyktowany brakiem lojalności lub dążeniem do rozgrywania własnych interesów.

Postawa kierownictwa organizacji wobec próby wewnętrznego rozwiązania problemu najczęściej świadczyła o tym, że nie były one zdolne do podjęcia samooczyszczenia. Sygnaliści dość szybko doświadczali negatywnych konsekwencji swoich działań, które gwałtownie się nasilały, jeśli dochodziło do przekazania informacji o nadużyciach instytucjom zewnętrznym.

Rozważając decyzję o interwencji, sygnaliści często zmagali się z brakiem rozeznania w kwestii tego, jak mają się zachować w obliczu zauważonych nieprawidłowości, do jakich instytucji się zwrócić i kogo poprosić o wsparcie. Dotyczyło to także problemu gromadzenia materiału dowodowego na potwierdzenie istnienia nadużyć, który zbierano za pomocą wszelkich dostępnych środków, narażając się na zarzuty złamania prawa.

Na podstawie analizowanych studiów przypadku trudno oprzeć się wrażeniu, że w polskich warunkach *whistleblowing* jest wciąż obciążony ogromnym ryzykiem osobistym dla sygnalisty. Opis doświadczeń osób, które decydują się przerwać złą milczenie, zdecydowanie nie zachęca do podejmowania takiej aktywności. Sygnaliści płacą bardzo wysoką cenę za swoje działania, doświadczając szykan ze strony organizacji, często również braku wsparcia otoczenia zawodowego. Analizowane przypadki pokazały, że *whistleblowing* odcisnął piętno na życiorysie osób sygnalizujących we wszystkich niemal sferach, negatywnie wpływając na ich pozycję zawodową i społeczną, status materialny czy kondycję psychofizyczną sygnalistów i ich rodzin. Mimo to

28 2014 Annual Report to Congress on the Dodd-Frank Whistleblower Program, U.S. Securities and Exchange Commission – <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf> [dostęp: 6 stycznia 2015 roku].

większość osób deklarowała, że ze względu na swój system wartości nie potrafiłaby zachować się inaczej.

Z czego wynika tak przygnębiający obraz stosunku organizacji i otoczenia społecznego do osób, które próbują działać w interesie publicznym?

Część problemów jest niewątpliwie uniwersalna dla sygnalistów – niezależnie od kraju ich pochodzenia czy specyfiki otoczenia prawnego i społecznego. Wynika to z samej istoty zjawiska *whistleblowingu*, które stawia sygnalistę w sytuacji bardzo trudnej społecznie i psychologicznie. Amerykański profesor Fred C. Alford²⁹ opisał trafnie, jak postać *whistleblowera* wpisuje się w pierwotny mechanizm kozła ofiarnego, znany od wieków w różnych społecznościach.

Nie należy jednak zapominać, że duża część problemów doświadczanych przez sygnalistów może być skutecznie wyeliminowana za pomocą odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych, które pozwolą zniwelować osobiste ryzyko ponoszone przez jednostki konfrontujące się z patologiami organizacyjnymi.

29 F.C. Alford, *Whistleblowers: Broken Lives and Organizational Power*, op. cit.



Eksperci zajmujący się *whistleblowingiem* w Polsce, na czele z Fundacją im. Stefana Batorego, od lat alarmują, że ochrona sygnalistów jest w obecnym stanie prawnym jedynie szczątkowa³⁰. Obowiązujące przepisy nie spełniają kryteriów wynikających z międzynarodowych dobrych praktyk³¹. Mimo wieloletniego wysiłku środowiska eksperckiego, powtarzane co pewien czas rekomendacje nie przyniosły dotychczas wymiernych skutków w formie zmian legislacyjnych, warto więc zauważyć, że analiza losów polskich sygnalistów w wielu wymiarach dobitnie potwierdza konieczność wprowadzenia odpowiednich instrumentów instytucjonalnych i prawnych, które ułatwiłyby sygnalistom działania, wytyczyły ich ramy i ochroniły przed odwetem ze strony pracodawców.

Pierwszym z od lat powtarzanych postulatów, wynikających z międzynarodowych dobrych praktyk, jest uregulowanie zagadnienia ochrony sygnalistów w odrębnym akcie prawnym. Jak się wydaje, takie rozwiązanie nie tylko pomogłoby całościowo rozstrzygnąć różne problemy związane z sytuacją sygnalistów, ale także przyczyniłoby się do pogłębiania świadomości w tej kwestii. Modelowa regulacja powinna zawierać między innymi odpowiednio szeroką definicję *whistleblowingu* i sygnalisty, gwarantować wszystkim pracownikom sektora publicznego i prywatnego dostęp do wiarygodnych sposobów informowania o nadużyciach i odpowiednie przełożenie pozyskiwanych od sygnalistów informacji na konkretne zmiany organizacyjne, prawne i polityczne, które pozwolą zapobiegać przyszłym nieprawidłowościom³².

Biorąc pod uwagę, jak poważne jest ryzyko represji wobec sygnalistów ze strony pracodawców, przepisy powinny skuteczniej przeciwdziałać działaniom odwetowym w stosunku do osób, które informują o nieprawidłowościach. Zgodnie z rekomendacjami Rady Europy, wskazane byłoby także wprowadzenie możliwości uzyskania odszkodowania, które adekwatnie rekompensowałyby ponoszone przez jednostki straty wynikające z niekorzystnych skutków *whistleblowingu*³³. Analiza potwierdziła również potrzebę objęcia ochroną przed represjami zwłaszcza grupy osób zatrudnionych na umowę o pracę na czas określony i na innej podstawie niż stosunek pracy (na przykład na podstawie szeroko rozpowszechnionych w Polsce umów cywilno-

30 A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, op. cit.; eadem, *Ochrona sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, op. cit.

31 Por. między innymi rekomendacje Rady Europy dotyczące ochrony sygnalistów: Recommendation CM/Rec(2014)7 *Protection of whistleblowers*, Rada Europy, Strasburg, 30 kwietnia 2014 roku – <http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDCj/CDCJ%20Recommendations/CMRec%282014%297E.pdf> [dostęp: 5 stycznia 2015 roku]; M. Worth, *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, op. cit., s. 87.

32 M. Worth, *Whistleblowing in Europe. Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, op. cit., s. 87.

33 Por. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce. Stan obecny i rekomendacje zmian*, op. cit.

prawnych), które obecnie są w praktyce pozbawione możliwości dochodzenia swoich praw.

Jak pokazują doświadczenia polskich sygnalistów, pilnego uporządkowania domaga się także kwestia gromadzenia materiału dowodowego. Z jednej strony, w obecnym stanie prawnym sygnalista musi się bowiem liczyć z tym, że spoczywa na nim cały ciężar udowodnienia, że jego oskarżenia mają pokrycie w rzeczywistości. Z drugiej strony, proces gromadzenia dowodów napotyka bardzo poważne ograniczenia, które w wielu sytuacjach są niemal nieprzezwyciężalne. Sygnaliści powinni mieć jasność co do tego, za pomocą jakich środków i w jakim zakresie mają prawo zbierać materiały potwierdzające ich tezy. Ważne jest także stworzenie takiego systemu instytucjonalno-prawnego, aby osoby alarmujące o nadużyciach zostały możliwie zwolnione z konieczności przeprowadzania dowodów na własną rękę. Może temu służyć przeniesienie ciężaru dowodu na pracodawcę, które jest wymieniane wśród zalecanych rozwiązań propagowanych przez instytucje międzynarodowe³⁴.

W świetle ukazanych w niniejszym raporcie problemów z zagwarantowaniem poufności danych osób zgłaszających nadużycia trzeba również przyjrzeć się bliżej tej kwestii. Zapewnienie skutecznej ochrony tożsamości sygnalisty jest jednym z podstawowych sposobów zapobiegania działaniom odwetowym, należy także do kanonu dobrych praktyk międzynarodowych.

Warto ponadto zadbać o ochronę osobistą dla sygnalisty w sytuacji, gdy jego życie i zdrowie lub bezpieczeństwo jego rodziny są zagrożone. W obowiązującym stanie prawnym mechanizmy ochrony świadków w postępowaniu są wysoce niedoskonałe, a najdalej idące środki ochronne stosuje się przede wszystkim w stosunku do świadków koronnych, którymi są skruszeni członkowie zorganizowanych grup przestępczych.

Ze względu na bardzo niski stan świadomości społecznej w zakresie tego, czym jest *whistleblowing* i jaką odgrywa rolę z punktu widzenia interesu publicznego, należy podjąć różne działania, aby wypełnić tę lukę. Potrzebne są zarówno szeroko zakrojone kampanie społeczne pokazujące istotę *whistleblowingu* i zwalczające szkodliwe stereotypy dotyczące sygnalistów, jak i działania informacyjne skierowane do osób rozważających przekazanie sygnału o nieprawidłowościach, pokazujące, jak zrobić to najskuteczniej i najbezpieczniej.

Kluczowym warunkiem wdrożenia wyżej wymienionych postulatów jest to, aby problemem *whistleblowingu* poważnie zainteresowali się rządzący. Wykreślenie na ostatnim etapie prac nad rządową strategią antykorupcyjną punktu dotyczącego ochrony sygnalistów nie świadczy zbyt dobrze o woli politycznej do podjęcia tej kwestii. Bez wprowadzenia zmian prawnych i świadomościowych nie będzie możliwa realna poprawa sytuacji osób ujawniających nadużycia w Polsce.

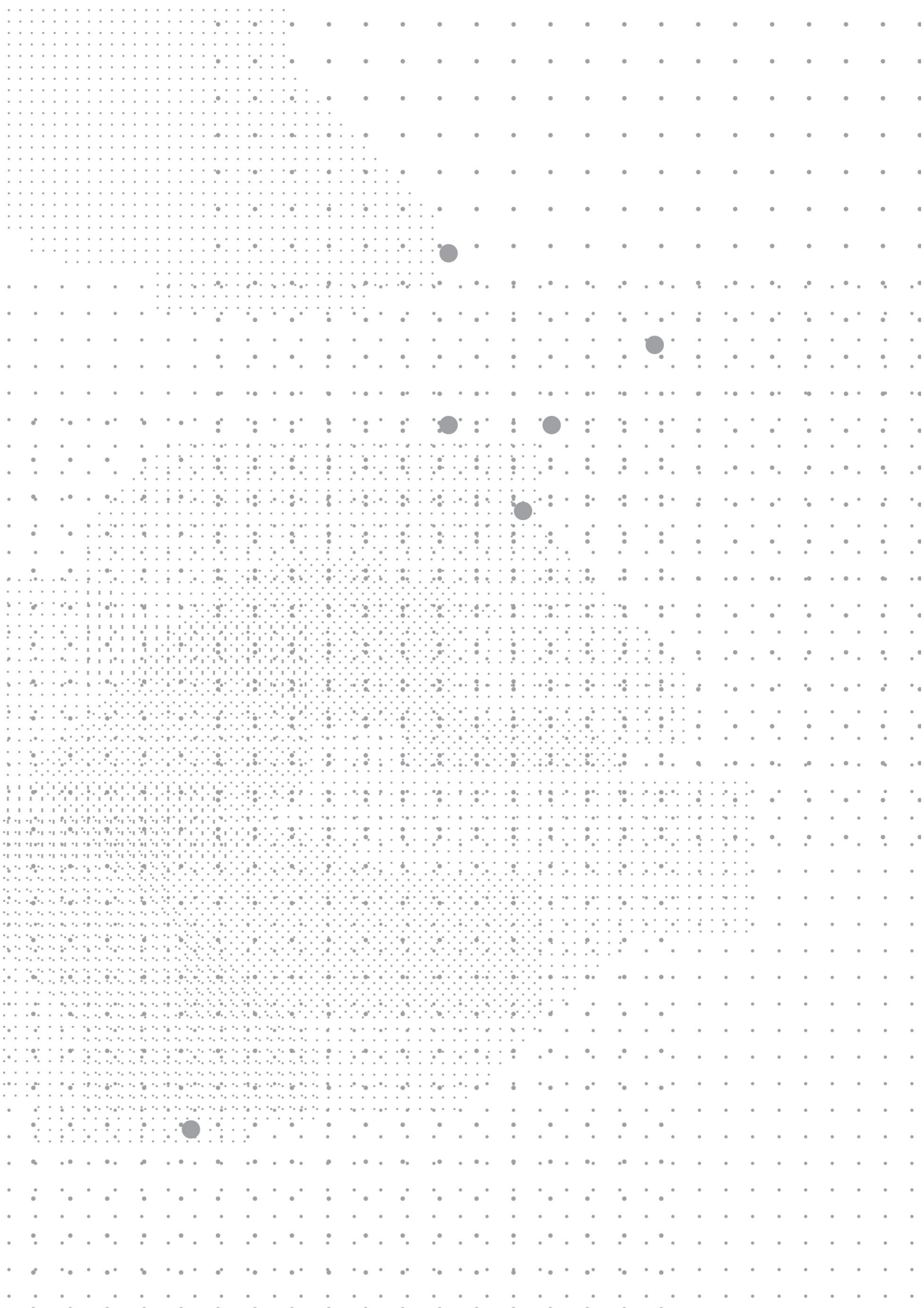
34 *Ibidem*.

Potrzebna jest także większa niż dotąd aktywizacja organizacji pozarządowych w tym obszarze – zarówno w sferze pomocy sygnalistom, jak i w zakresie budowania świadomości społecznej. Oprócz Fundacji im. Stefana Batorego, która od lat konsekwentnie wspiera sygnalistów i przekazuje wiedzę na ich temat, *whistleblowing* pozostaje raczej poza polem zainteresowania podmiotów trzeciego sektora.

Ważne jest także dążenie do coraz większej rzetelności i przejrzystości działania instytucji i firm – przez doskonalenie sposobów zarządzania, wprowadzanie coraz skuteczniejszych mechanizmów kontroli wewnętrznej czy zwiększania możliwości kontroli obywatelskiej. Zaciekłość represji wobec sygnalistów wynikała często z tego, że osoby te naruszały utrwalony już patologiczny porządek organizacji, w których nadużycia stały się normą postępowania. W relacjach osób ujawniających nieprawidłowości wielokrotnie pojawiało się określenie sygnalisty jako osoby niewygodnej. Trafnie opisała tę sytuację jedna z sygnalistek:

Ta osoba widziała, że ten urząd jest przez nią już tak obcykany, nazwijmy, że wszyscy grają, jak trzeba, a tylko jedna tutaj jednostka, prawda, w tym miejscu mu wychyla się. [W12]

Nacisk na wysokie standardy funkcjonowania instytucji publicznych i przedsiębiorstw to jeden z kluczowych mechanizmów zapobiegania powstawaniu poważnych spirali nieprawidłowości, których nie jest w stanie zatrzymać jedna osoba, nawet najbardziej zdeterminowana. Coraz więcej firm dbających o wysokie standardy działania we własnym zakresie buduje bezpieczne kanały informowania, umożliwiające anonimowe zgłaszanie sygnałów o nieprawidłowościach. Jeśli są to przemyślane rozwiązania, będące elementem rzeczywistej troski organizacji o samooczyszczanie, mają szansę zachęcić jednostki do ujawniania nadużyć i jednocześnie ograniczyć osobiste ryzyko związane z *whistleblowingiem*. Biorąc przykład z doświadczeń innych państw (szczególnie Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii), warto zachęcać pracodawców do tworzenia takich rozwiązań.





Aleksandra Kobylińska – koordynatorka projektów i analityk w Instytucie Spraw Publicznych, z którym współpracuje od 2007 roku. Doktorantka w Szkole Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk. Socjolożka i prawniczka, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego. Uczestniczyła także w programie Master’s in the Sociology of Law prowadzonym przez International Institute for the Sociology of Law w Oñati (Hiszpania). Laureatka Nagrody im. Floriana Znanieckiego drugiego stopnia za pracę magisterską *W świetle Orwella. Lektura własnej teczki w doświadczeniu opozycjonistów lat 80.* W Instytucie Spraw Publicznych zajmuje się projektami dotyczącymi między innymi przejrzystości życia publicznego, finansowania partii politycznych, instytucji demokratycznych, udziału obywateli w procesie stanowienia prawa.

Maciej Folta – absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego i Northwestern University School of Law. Doktorant w Szkole Nauk Społecznych Polskiej Akademii Nauk. W latach 2013–2014 współpracował z Instytutem Spraw Publicznych.

