



IM. STEFANA
**FUNDACJA
BATOREGO**

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

22 marca 2023

**Stanowisko organizacji społecznych w sprawie rządowego projektu ustawy
o ochronie sygnalistów z 26 lutego 2024 r. oraz dalszych zmian proponowanych
w ramach prac legislacyjnych**

Przedstawiona przez rząd nowa wersja projektu ustawy o ochronie sygnalistów z dn. 26 lutego br. (wcześniej projekt ustawy o ochronie osób zgłaszających naruszenia prawa) uwzględnia wiele rozwiązań proponowanych przez nas w społecznym projekcie ustawy o ochronie sygnalistów. Należą do nich m.in.: rozszerzenie i doprecyzowanie przepisów określających rolę Rzecznika Praw Obywatelskich jako centralnego organu państwa odpowiedzialnego za przyjmowanie zewnętrznych zgłoszeń sygnalistów i realizację ustawy, uwzględnienie sygnalistów jako beneficjentów bezpłatnej pomocy prawnej, doprecyzowanie przepisów dotyczących zgłoszeń anonimowych, ustanowienie kwoty minimalnej odszkodowania dla sygnalistów - ofiar działań odwetowych, wprowadzenie przepisu obejmującego ochroną sygnalistę od chwili dokonania zgłoszenia. Uwzględnienie w zakresie przedmiotowym naruszeń praw człowieka pozwoli np. na objęcie ochroną sygnalistów informujących o znęcaniu się nad osobami pozbawionymi wolności - co od lat zaleca Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom. Ważną zmianą jest wydłużenie okresu *vacatio legis*, dające podmiotom zobowiązanym czas na przygotowanie się do nowych przepisów, oraz wprowadzenie terminu „sygnalista” w tytule i treści ustawy, co przyczyni się do poprawy społecznego wizerunku osób zgłaszających nadużycia i ułatwi działania komunikacyjne i edukacyjne po wejściu ustawy w życie.

Z uwagi jednak na to, że zakres przedmiotowy projektu ustawy o ochronie sygnalistów jest kluczowym elementem regulacji i powinien być jak najszerszy, podtrzymujemy stanowisko wyrażone w społecznym projekcie ustawy o ochronie

sygnalistów (art. 2 pkt. 6) oraz w jego uzasadnieniu. Uważamy, że ochroną powinny być objęte zgłoszenia dotyczące wszystkich typów przestępstw. Takie rozwiązania są zgodne z zaleceniami m.in. Rady Europy i międzynarodowych organizacji, np. Transparency International i Whistleblowers International Network. Istnieją też już w wielu krajach europejskich, które uregulowały status sygnalistów np. w Irlandii, w Czechach czy w Niemczech.

W związku z powyższym zdecydowanie sprzeciwiamy się wprowadzeniu autopoprawki projektodawcy uwzględniającej propozycję Ministerstwa Sprawiedliwości z dn. 11 marca br. (sygn. pisma DLPK-V.454.698.2021), które w punkcie 4 swojego stanowiska podważa możliwość ochrony sygnalistów informujących o przestępstwach korupcji i handlu ludźmi. Wprowadzenie tej autopoprawki uczyni ustawę bezprzedmiotową. Będzie też sprzeczne z wymogami Dyrektywy 2019/1937, a także odsunie na kolejne lata realizację przez Polskę postanowień cywilnoprawnej konwencji Rady Europy o korupcji z 1999 r., która w art. 9 zobowiązuje państwa sygnatariuszy do zapewnienia ochrony przed retorsjami wobec osób zgłaszających, pracodawcom lub organom publicznym informacje o przypadkach korupcji.

Po pierwsze, fakt, że w związku ze zgłoszeniem sygnalisty zostanie wszczęte z urzędu postępowanie przygotowawcze, nie oznacza, że wszystkie sygnalizowane informacje automatycznie są objęte tajemnicą postępowania przygotowawczego. Ewentualne naruszenie tej tajemnicy jest głównym argumentem Ministerstwa Sprawiedliwości za wyłączeniem z ochrony sygnalistów informujących o korupcji i handlu ludźmi. Tymczasem, tajemnica postępowania przygotowawczego dotyczy tylko informacji pochodzących z postępowania przygotowawczego, nie obejmuje zaś „wiadomości własnych osoby dokonującej ich rozpowszechnienia lub wiadomości pochodzących od innej osoby, których źródłem nie było postępowanie karne (nawet jeżeli takie wiadomości są elementami toczącego się postępowania)” (zob. M. Szewczyk, A. Wojtaszczyk, W. Zontek [w:] „Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Część II. Komentarz do art. art. 212-277d”, red. W. Wróbel, A. Zoll, Warszawa 2017, art. 241.). Innymi słowy, o ile źródłem informacji zgłaszanych przez sygnalistę nie będzie postępowanie przygotowawcze, to nie będą one objęte taką tajemnicą, nawet jeżeli takie same informacje są lub będą elementami postępowania karnego.

Po drugie, Dyrektywa 2019/1937 ustanawia standard minimum ochrony sygnalistów. W związku z tym jednoznacznie wymaga objęcia ochroną osób zgłaszających co najmniej niektóre przestępstwa, związane z obszarami uregulowanymi w prawie UE i wymienionymi w załączniku część I do Dyrektywy. Przykładowo, art. 2 ust. 1 lit. a)

ppkt. (v) Dyrektywy w związku z załącznikiem I częścią A lit. E., stanowi, że państwa członkowskie muszą objąć ochroną osoby zgłaszające „wszelkie przestępstwa przeciwko ochronie środowiska regulowane dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne”. **Nie jest jednak zasadne ograniczenie się przez ustawodawcę krajowego do objęcia ochroną jedynie przypadków zgłaszania przestępstw wymienionych wprost w Dyrektywie - prowadziłyby to bowiem do bezpodstawnego wyróżnienia pewnych typów przestępstw objętych prawem UE i pominięcia wielu innych typów przestępstw o równie istotnym charakterze.**

Po trzecie, w każdej z kategorii dziedzin ujętych w zakresie przedmiotowym rządowego projektu ustawy (tj. dziedzin wymienionych w art. 3 ust. 1 projektu) niektóre ze zgłoszeń również mogą dotyczyć przypadków wyczerpujących znamiona przestępstw. Przykładowo, w odniesieniu do zdrowia i dobrostanu zwierząt może to być przestępstwo znęcania się nad zwierzęciem (art. 35 ust. 1 a ustawy o ochronie zwierząt). W odniesieniu do ochrony danych osobowych - przestępstwo nielegalnego przetwarzania danych osobowych (art. 107 ustawy o ochronie danych osobowych). W sferze bezpieczeństwa transportu - przestępstwo spowodowania niebezpieczeństwa katastrofy w komunikacji (art. 174 Kodeksu karnego). W odniesieniu do zapobiegania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu - przestępstwo prania pieniędzy i przestępstwo o charakterze terrorystycznym (odpowiednio m.in. art. 299 i 115 § 20 Kodeksu karnego).

Podsumowując, wyłączenie z zakresu przedmiotowego ustawy zgłoszeń dotyczących czynów wyczerpujących znamiona przestępstw, prowadzi do sytuacji absurdalnej, w której zgłaszanie najpoważniejszych nieprawidłowości z wymienionych dziedzin - takich, które ustawodawca zdecydował się objąć prawem karnym - nie podlegałyby ochronie na gruncie ustawy, w przeciwieństwie do nieprawidłowości mniejszej wagi z tych samych dziedzin, niewypełniających znamion przestępstwa. Apelujemy zatem o objęcie katalogiem przedmiotowym ustawy wszystkich typów przestępstw, tak jak to proponowaliśmy w projekcie społecznym.

Ubolewamy, że nowa wersja projektu ustawy nie tylko nie obejmuje ochroną sygnalistów zgłaszających nadużycia w związku z zamówieniami publicznymi w obszarze obronności, ale dodatkowo poszerza wyłączenie o sytuacje dotyczące potencjalnych naruszeń związanych z zawieraniem i realizacją tzw. umów offsetowych na zakupy w sektorze obronnym. Rozumiemy, że kwestie obronności łączą się ściśle koniecznością zachowania tajemnicy państwowej. Niemniej całkowite pozbawienie ochrony sygnalistów, którzy mogliby alarmować o nadużyciach w

zamówieniach dotyczących obronności, które i tak są już w dużym stopniu wyłączone ze standardowych trybów zamówień publicznych, a przez to nietransparentne, zwiększy ryzyko szkód dla państwa - szczególnie jeśli uwzględni się skalę zakupów w tym sektorze, które są i będą realizowane w przyszłości.

Wadą projektu pozostaje również wyłączenie z ochrony wszelkich zgłoszeń, związanych z informacjami niejawnymi. Ograniczy to w istotny sposób możliwości ochrony sygnalistów pracujących w służbach mundurowych. Zdajemy sobie sprawę, że są to informacje o specjalnym charakterze, który może uzasadnić uregulowanie zgłaszania nieprawidłowości z tego obszaru na szczególnych zasadach, tj. poddaniu tej sfery większym ograniczeniom, wprowadzeniu bardziej surowych wymogów. Jednak całkowite wyłączenie zgłaszania takiej kategorii informacji z ochrony ustawą doprowadzi do sytuacji, w której np. osoby, które mogłyby ujawnić bezprawne wykorzystywanie narzędzi stosowanych do inwigilacji obywateli (takich jak Pegasus), nie będą traktowane jako sygnaliści i będą skłonne zapobiegać tego rodzaju praktykom czy pomóc w ukaraniu tych, którzy się ich dopuszczają. **Całkowite wykluczenie tego obszaru z zakresu ustawy jest też sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co naraża państwo na skargi do Trybunału i odpowiedzialność odszkodowawczą,** wynikającą z naruszenia przepisów Konwencji. W wyroku w sprawie Bucur i Toma przeciw Rumunii, dotyczącym ujawnienia przez sygnalistę nadużyć w stosowaniu inwigilacji przez rumuńskie służby specjalne, Trybunał jednoznacznie stwierdził, że sam fakt, iż zgłoszone informacje były zakwalifikowane jako „ściśle tajne”, nie wyłącza możliwości objęcia danego przypadku ochroną.

Niezrozumiałą zmianą jest nowe brzmienie art. 53 projektu, wyłączające stosowanie ochrony wobec sygnalistów, którzy przekazali informacje bezpośrednio do mediów. W uzasadnieniu tej zmiany wskazuje się, że „osoba zgłaszająca informacje do prasy jest objęta reżimem ochronnym wynikającym z tajemnicy prasowej”. Należy jednak podkreślić, że ochrona tożsamości źródła dziennikarskiego, przewidziana w Prawie prasowym, nie może zastąpić środków ochrony przewidzianych w projekcie ustawy i w Dyrektywie 2019/1937. Ochrona wynikająca z Prawa prasowego ogranicza się wyłącznie do prawa do zachowania w tajemnicy danych umożliwiających identyfikację informatora dziennikarskiego. W sytuacji, gdy tożsamość informatora dziennikarskiego zostanie mimo to ujawniona, osoba ta nie korzysta z żadnych szczególnych środków ochrony przed działaniami odwetowymi. Jeżeli jej tożsamość zostanie ustalona - co się zdarza, nawet mimo najlepszych starań dziennikarzy chroniących swoje źródła - to nie będzie ona mogła powołać się na ochronę przewidzianą w projekcie, np. przed rozwiązaniem stosunku prawnego, na podstawie którego świadczyła pracę. Tym samym osoba, która

zdecydowała się zgłosić informacje do mediów, byłaby w dużo gorszej sytuacji niż osoba, która np. postanowiła opublikować samodzielnie taką informację w mediach społecznościowych czy przekazać do organizacji społecznej. Rozwiązanie to jest nie tylko niecelowe, ale również niezgodne z Dyrektywą 2019/1937 - jej motyw 45 wprost wymienia przekazanie informacji mediom jako jedną z form ujawnienia publicznego, zaś motyw 46 dodatkowo podkreśla wagę ochrony sygnalistów przekazujących informacje dziennikarzom śledczym. Jeżeli intencją projektodawcy było zapewnienie, że ochrona źródeł dziennikarskich wynikająca z Prawa prasowego jest niezależna od przesłanek udzielenia ochrony na gruncie ustawy o ochronie sygnalistów, to wskazana byłaby taka redakcja art. 53 projektu, która jednoznacznie wskazuje na taki cel.

Wyrażamy nadzieję, że nasze uwagi zostaną uwzględnione przez Radę Ministrów w ostatecznej wersji projektu, jeszcze przed przekazaniem go do prac w parlamencie.

Fundacja „Akademia Antykorupcyjna”

Fundacja im. Stefana Batorego

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

Helsińska Fundacja Praw Człowieka

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy Solidarność 80

Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska