

Adam Ploszka

Ochrona demaskatorów (*whistleblowers*) w orzecznictwie ETPCz

Niedawne przypadki dwóch Amerykanów: Edwarda Snowdena¹ oraz Bradleya Manninga² skoncentrowały debatę na tzw. sygnalistach (ang. *whistleblowers*), czyli osobach przekazujących opinii publicznej ważne dla niej, lecz niejawne informacje. Informacje ujawnione przez E. Snowdena i B. Manninga miały istotne znaczenie z punktu widzenia demokracji, co pozwoliło większości komentatorów uznać ich za tzw. *whistleblowers*. Można postawić pytanie: czy publicystyczna kwalifikacja jest tożsama z prawną? Odpowiedź stanowi asumpt dla niniejszego artykułu, którego celem zasadniczym jest ustalenie, jak w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) definiowany jest sygnalista i jakie niesie to następstwa.

1. Uwagi wprowadzające

Mianem *whistleblower* określa się osobę, która ostrzega opinią publiczną o skandalicznej praktyce lub informuje o korupcji ze strony innej osoby³. Termin *whistleblowers* przyjęło się tłumaczyć w polskiej literaturze przedmiotu jako sygnalistę, demaskatora, informatora działającego w interesie publicznym⁴ – literalnie oznacza osobę dmuchającą w gwizdek. Spośród wskazanych określeń najbardziej oddającym istotę działań podejmowanych przez „osoby podnoszące alarm” wydaje się sygnalista, co zresztą znajduje potwierdzenie w dotychczasowych publikacjach podejmujących to zagadnienie z perspektywy nauk prawnych⁵. Wszystkie przytoczone wyżej terminy używane na określenie *whistleblowers* są jedynie nazwami doktrynalnymi, niewystępującymi w ustawodawstwie polskim. Warto jednak zauważyć, że słowo „sygnalista” występuje już w polskim systemie prawa w odniesieniu do osoby wykonującej specyficzne zadania w górnictwie⁶. Dlatego w dalszych rozważaniach

– by nie dopuścić do błędnych skojarzeń – będę posługiwał się pojęciem demaskatora.

Stwierdzenie, że polskiemu językowi prawnemu nie jest znany żaden z terminów używanych na określenie *whistleblower*, niesie hipotezę, iż problematyka ta nie jest uregulowana w prawie polskim⁷. Tezę tę potwierdza Rzecznik Praw Obywatelskich (dalej jako RPO), który w wystąpieniu z 3.03.2009 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej stwierdził, że: „w prawie polskim nie istnieją przepisy w sposób wyraźny regulujące status *whistleblowers*. Polskie prawo pracy milczy na temat *whistleblowingu*, co skutkuje tym, że pracownik demaskator może, broniąc się w sądzie pracy, powoływać się jedynie na przepisy dotyczące rozwiązywania umów o pracę”⁸.

Pogląd RPO pozostaje wciąż aktualny, jednak tylko w sytuacji gdy przez sformułowanie „prawo polskie” przyjmuje się akty prawne powstałe w drodze procedury ustawodawczej opisanej w Konstytucji RP⁹. Akceptując natomiast założenie o multicytrycznym systemie prawa¹⁰, można doszukać się norm prawnych i judykatów stanowiących *expressis verbis* o prawach osób

1 E. Snowden ujawnił informację o istnieniu programu PRISM, w ramach którego amerykańska Narodowa Agencja Bezpieczeństwa i Federalne Biuro Śledcze posiadały możliwość inwigilacji komunikacji elektronicznej.

2 B. Manning przekazał portalowi *WikiLeaks* tajne dokumenty rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, wśród których znalazły się raporty bojowe z Iraku i Afganistanu oraz setki tysięcy depech dyplomatycznych.

3 R. Fox, *Protecting the Whistleblower*, „*Adelaide Law Review*” 1993/15, s. 137. Zob. szerzej V. Junod, *La liberté d'expression du whistleblower*, „*Revue trimestrielle des droits de l'homme*” 2009/77, s. 227.

4 Por. np. W. Rogowski, *Whistleblowing: bohaterstwo, zdrada czy interes?*, „*Przegląd Corporate Governance*” 2007/1, s. 38; I. Świątek-Barylska, *Whistleblowing w praktyce. Postawy i zachowania pracowników organizacji gospodarczych*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2012/249, s. 403–412.

5 A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011; A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona sygnalistów w Polsce – stan obecny i rekomendacje zmian*, Warszawa 2012.

6 Por. ustawa z 9.06.2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2009 r. Nr 38, poz. 302); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26.09.1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny

pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650); rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 5.03.2009 r. w sprawie określenia zawodów regulowanych, w przypadku których można wszcząć postępowanie w sprawie uznania kwalifikacji (Dz. U. Nr 38, poz. 302).

7 Na temat ochrony sygnalistów w innych państwach Rady Europy por. szerzej opracowanie Rady Europy z 20.12.2012 r. CDCJ (2012) 9FIN; P. Stephenson, M. Levi, *The protection of whistleblowers. A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, por. [http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDCJ/Whistleblowers/CDCJ%20\(2012\)9E_Final.pdf](http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDCJ/Whistleblowers/CDCJ%20(2012)9E_Final.pdf).

8 Pismo RPO do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3.03.2009 r. w sprawie sytuacji prawnej *whistleblowerów* (RPO-606960-III/09/RP/AF), załączone do materiałów z konferencji zorganizowanej przez Fundację Stefana Batorego, Warszawa 2009.

9 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej jako Konstytucja RP.

10 Zob. szerzej E. Łętowska, *Multicytryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „*Państwo i Prawo*” 2005/4, s. 3–10 i polemiki: W. Lang, *Wokół „multicytryczności systemu prawa”*, „*Państwo i Prawo*” 2005/7, s. 95–99; A. Kustra, *Polemika. Wokół multicytryczności systemu prawa*, „*Państwo i Prawo*” 2006/6, s. 86–99.

sygnalizujących nieprawidłowości i wyznaczających granice ochrony prawnej dla takich działań. Przedmiotem niniejszego opracowania jest ochrona demaskatorów w ramach systemu prawnego Rady Europy, w szczególności zaś na podstawie orzecznictwa ETPCz.

Wybór systemu ochrony praw człowieka zbudowanego wokół ETPCz nie oznacza pominięcia innych systemów ochrony praw demaskatorów oddziałujących na ich sytuację prawną w Polsce. Wśród nich w szczególności warto wskazać uniwersalny system ochrony praw człowieka zbudowany wokół Organizacji Narodów Zjednoczonych i przyjętą w jego ramach Konwencję Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji¹¹, system prawny Unii Europejskiej¹², normy wypracowane w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization for Economic Cooperation and Development*, dalej jako OECD)¹³ oraz grupy G20¹⁴.

2. System prawny Rady Europy

Orzekając w sprawach demaskatorów, ETPCz poruszał się w ramach otoczenia prawnego, w którym funkcjonuje, a mianowicie dorobku prawnego Rady Europy. Na potrzeby dalszych rozważań konieczne jest odniesienie się do dwóch aktów prawnych przyjętych w ramach instytucjonalnych Rady Europy, z których ETPCz korzystał wielokrotnie w sprawach demaskatorów. Mowa tu o ratyfikowanej przez Polskę Cywilnoprawnej konwencji o korupcji (dalej jako Konwencja o korupcji)¹⁵, przyjętej 4.11.1999 r., a także o akcie prawnym o charakterze *soft law* – rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie ochrony demaskatorów (dalej jako ZPRE) nr 1729 z 29.04.2010 r.¹⁶

Podstawowym przepisem Konwencji o korupcji odnoszącym się do demaskatorów jest art. 9, który stanowi, że: „(k)ażda

(s)trona zapewni w swoim prawie wewnętrznym odpowiednią ochronę przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec pracowników, którzy, mając uzasadnione podstawy do podejrzenia, że doszło do korupcji, zgłaszają w dobrej wierze swoje podejrzenia odpowiednim osobom lub władzom”. Jak stanowi raport wyjaśniający do Konwencji o korupcji¹⁷, odpowiednia ochrona może polegać np. na zobowiązaniu pracodawcy przez ustawodawstwo krajowe do wypłaty odszkodowania pracownikowi za zwolnienie. Co warte podkreślenia, w pkt 69 raportu wyjaśniającego stwierdza się, że sformułowanie „przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami” implikuje, iż jakakolwiek sankcja związana z sygnalizowaniem nieprawidłowości zostanie uznana za naruszenie spoczywającego na państwie obowiązku ochrony demaskatora.

Rezolucja ZPRE jest wprawdzie aktem o charakterze *soft law*, niemniej jednak jej znaczenie jest szczególnie istotne na potrzeby kwalifikacji, czy dana osoba działała jako demaskator, gdyż rezolucja wskazuje tu na pewne okoliczności, które taką kwalifikację umożliwiają. Podobnie jak raport wyjaśniający do powoływanej wyżej konwencji, rezolucja udziela odpowiedzi na zasadnicze pytanie: dlaczego warto chronić osoby sygnalizujące nieprawidłowości? **Stwierdza, że ochrona demaskatorów stanowi narzędzie do usprawnienia mechanizmów kontrolnych i walki z niegospodarnością oraz korupcją zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym.** Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy poprzez ten dokument wzywa państwa Rady Europy do opracowania w sposób całościowy ochrony osób sygnalizujących w dobrej wierze nieprawidłowości. W dalszej części tego dokumentu wskazano na okoliczności, które są pomocne przy ustaleniu, że dana osoba działała jako demaskator¹⁸. Wśród nich warto w szczególności wskazać na te, do których odwołuje się ETPCz. Jedną z nich jest fakt, że każdy demaskator powinien być uważany za działającego w dobrej wierze, gdy ma rozsądne powody do uznania, iż ujawniona informacja była prawdziwa, nawet jeśli następnie okaże się ona błędna, oraz pod warunkiem że nie działa w celach niezgodnych z prawem lub sprzecznych z etyką. Podobnie, rezolucja stanowi, że należy chronić demaskatorów korzystających z zewnętrznych dróg informowania o nieprawidłowościach, jeśli nie istnieje wewnętrzna droga alarmowa, nie funkcjonuje ona prawidłowo albo jeśli czymś nieracjonalnym byłoby oczekiwać, iż droga wewnętrzna będzie właściwie działać, biorąc pod uwagę naturę ujawnionego problemu. **Rezolucja, podobnie jak Konwencja o korupcji, zwraca uwagę na ustawodawstwo krajowe, twierdząc, że powinno ono zapewnić osobom działającym w dobrej wierze niezawodną ochronę przeciwko wszelkim formom represji w drodze odpowiedniego mechanizmu pozwalającego zweryfikować fakty ujawnione przez osobę alarmującą o nieprawidłowościach.**

W konsekwencji przyjęcia wskazanej wyżej rezolucji ZPRE uchwaliło też rekomendację nr 1916 (z 2010 r.) zatytułowaną „Ochrona demaskatorów”¹⁹, w której zaleca się Komitetowi

11 Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z 31.10.2003 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563). Konwencja ta w art. 33 zatytułowanym: „Ochrona osób zgłaszających” stanowi, że: „Każde z Państw Stron rozważy włączenie do swego wewnętrznego systemu prawnego stosownych środków zapewniających ochronę przed każdym niesprawiedliwym traktowaniem osoby, która zgłasza w dobrej wierze i na racjonalnych podstawach właściwemu organowi wszelkie zdarzenia związane z przestępstwami określonymi zgodnie z niniejszą Konwencją”.

12 Ochrona sygnalistów nie jest w sposób dostateczny uregulowana w prawie UE, niemniej jednak jest stopniowo dostrzegana przez Unię, o czym może świadczyć przyjęcie 6.12.2012 r. przez Komisję Europejską w porozumieniu z Europejskim Urzędem ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych wytycznych w sprawie sygnalistów *Communication from Vice-President Šefčovič to the Commission on Guidelines on Whistleblowing*, SEC (2012) 679 final. Także przed sądami unijnymi pojawiła się już pierwsza sprawa dotycząca sygnalisty – Postanowienie Trybunału Sprawiedliwości z 8.03.2007 r. w sprawie C-237/06, *Guido Strack przeciwko Commission of the European Communities*, Dz. Urz. UE C 165 z 15.07.2006 r., s. 23. Na temat ochrony sygnalistów w UE zob. szerzej F. Saelens C. Galand, *Case of Whistleblowing Schemes in the European Union*, „European Company Law” 2006/3, s. 170–176.

13 Zob. szerzej OECD, *G20 Compendium of best practices and guiding principles for legislation on the protection of whistleblowers*, por. [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20(3).pdf).

14 Zob. szerzej Rada Europy, *Whistleblower protection: encouraging reporting*, por. www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf.

15 Cywilnoprawna konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu 4.11.1999 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 244, poz. 2443).

16 Por. <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/ta10/eres1729.htm>.

17 Rada Europy, *Explanatory Report to the Civil Law Convention on Corruption*, por. <http://conventions.coe.int/>.

18 Szerzej na temat rezolucji i kontrowersji związanych z poszczególnymi sformułowaniami w niej użytymi por. D. Lewis, *The Council of Europe Resolution and Recommendation on the Protection of Whistleblowers*, „Industrial Law Journal” 2010/39, s. 432–435.

19 Por. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%20DRAFT%20RECOMMENDATION%20ON%20PROTECTING%20WHISTLEBLOWERS_en.pdf.

Ministrów Rady Europy podjęcie trzech działań: 1) przyjęcie wytycznych dotyczących ochrony demaskatorów w duchu rezolucji, 2) zachęcenie państw członkowskich Rady Europy do podjęcia oceny regulacji krajowych pod kątem należytego zapewnienia ochrony praw demaskatorów, oraz 3) opracowanie projektu konwencji dotyczącej ochrony demaskatorów. Działania te nie zostały dotychczas sfinalizowane, choć należy wskazać, że w grudniu 2013 r. został opracowany projekt rekomendacji w sprawie ochrony demaskatorów.

Jakkolwiek rezolucja ZPRE jest niewiążąca, reguła wynikająca z art. 9 Konwencji o korupcji ma już taki charakter. Nawiązując do oceny RPO o braku regulacji chroniącej demaskatorów, należy podkreślić, że Polska nie wywiązuje się z przyjętego, w związku z ratyfikacją²⁰ wyżej wymienionej konwencji, obowiązku zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym odpowiedniej ochrony przed wszelkimi nieuzasadnionymi sankcjami wobec demaskatorów.

3. EKPCz

Zasadniczym aktem prawnym dla wyznaczenia standardu ochrony demaskatorów jest Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako EKPCz lub Konwencja)²¹ oraz zbudowany na jej podstawie mechanizm kontrolny w postaci ETPCz. Sama Konwencja nie odnosi się wprost do demaskatorów. Zagadnienie to znalazło jednak odzwierciedlenie w orzecznictwie ETPCz. Wyroki istotne dla kształtowania zakresu ochrony prawnej demaskatorów zapadły w związku ze skargami zarzucającymi naruszenie art. 10 EKPCz gwarantującego prawo do swobody wypowiedzi. Zawsze bowiem osoba sygnalizująca nieprawidłowość korzysta z wolności słowa poprzez – przykładowo – napisanie ulotki, skargi, poinformowanie opinii publicznej na konferencji czy zawiadomienie organów ścigania. Dla kształtu standardu strasburskiego²² szczególne znaczenie mają 2 wyroki ETPCz: *Guja przeciwko Mołdawii*²³ oraz *Heinisch przeciwko Niemcom*²⁴. Z uwagi na znaczenie tych orzeczeń zostaną one szczegółowo przeanalizowane poniżej. Podczas lektury tych wyroków należy jednak pamiętać, że stanowią one element rozwijającego się od wielu lat orzecznictwa dotyczącego ingerencji w wolność słowa, w szczególności przyjmującego postać zwalniania pracowników za poczynione wypowiedzi²⁵.

20 Warto podkreślić, że Polska ratyfikowała Konwencję o korupcji już 11.09.2002 r., zaś w życie weszła ona w stosunku do Polski 1.11.2003 r. W ub.r. minęło zatem 10 lat od jej ratyfikacji.

21 Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

22 Znaczenie standardu ochrony praw i wolności jednostki, wypracowanego przez ETPCz, trafnie ujęła B. Słupska-Uczkiewicz, pisząc: „Standardy strasburskie, jak objaśnia je Europejski Trybunał Praw Człowieka, jednocześnie stanowią komentarz do wartości chronionych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Pozwalają odczytać i zrozumieć treść norm ustawy zasadniczej odnoszących się do praw i wolności jednostki, zawierają swoisty klucz objaśniający istotę państwa prawa i znaczenie dla demokratycznego ładu nakazu przestrzegania praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji”. B. Słupska-Uczkiewicz, *Dwudziesta rocznica skłania do refleksji i wspomnień*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2013/2, s. 12.

23 Wyrok ETPCz z 12.02.2008 w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, skarga nr 14277/04, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

24 Wyrok ETPCz z 21.07.2011 r. w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*, skarga nr 28274/08, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

25 Por. w szczególności wyroki ETPCz: z 2.09.1996 r. w sprawie *Vogt przeciwko Niemcom*, skarga nr 17851/91; z 29.02.2010 r. w sprawie *Fuentes*

4. Guja przeciwko Mołdawii

Po raz pierwszy w historii ponad 50-letniego orzecznictwa ETPCz odniósł się *expressis verbis* do problematyki demaskatorów w wyroku z 2.02.2008 r. w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*. Na konieczność udzielenia wyraźnej odpowiedzi, kiedy demaskator korzysta z ochrony EKPCz, wskazywała doktryna prawa już kilka lat przed tym wyrokiem²⁶. Sprawę pierwotnie rozpatrywała IV Izba ETPCz, w której zasiada polski sędzia (w momencie wydawania tego wyroku był nim L. Garlicki). Izba zrzekła się jednak swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby ETPCz, zgodnie z art. 30 EKPCz, który pozwala na to, gdy „(...) przed Izbą pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji niniejszej konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia może doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał”. Do zrzeczenia się właściwości dochodzi jednak niezwykle rzadko. Jak zauważa L. Garlicki: „(W) praktyce procedura zrzeczenia się właściwości wykorzystywana jest ze znaczną powściągliwością: Izby zdają sobie sprawę z ograniczonych «możliwości przerobowych» Wielkiej Izby, wołają często samodzielnie przyjmować nawet trudne rozstrzygnięcia (...)”²⁷. Ta okoliczność wskazuje na ważność, ale i kontrowersyjność zagadnienia ochrony demaskatorów.

4.1. Okoliczności faktyczne sprawy

Skarga została wniesiona do ETPCz w związku z następującym stanem faktycznym. W styczniu 2003 r. prezydent Mołdawii V. Voronin wygłosił przemówienie szeroko relacjonowane przez media. Podkreślił w nim potrzebę walki z korupcją, a także wezwał funkcjonariuszy organów ścigania do niepoddawania się paraliżującej presji ze strony urzędników. Kilka dni później I. Guja, kierujący wówczas departamentem urzędu prasy Prokuratora Generalnego, przekazał jednej z gazet dwa pisma otrzymane przez urząd, nie oznaczając żadnego z nich jako poufnego. Do pierwszego z pism, autorstwa zastępcy przewodniczącego parlamentu do Prokuratora Generalnego, załączony został list 4 milicjantów, którzy domagali się ochrony przed ściganiem, po tym jak zostali oskarżeni o nielegalne pozbawienie wolności i znęcanie się nad aresztowanymi. Pismo polityka zostało sformułowane w tonie wyrażającym krytykę urzędu Prokuratora Generalnego, chwaliło zaś funkcjonariuszy. Kończyło się prośbą o osobiste zaangażowanie się Prokuratora Generalnego w „zgodne z prawem rozwiązanie tej sprawy”. Drugi list był skierowany przez zastępcę ministra spraw wewnętrznych do zastępcy Prokuratora Generalnego. Wskazano w nim, że jeden z milicjantów został już wcześniej skazany za pobicie więźniów, a następnie skorzystał z amnestii.

Po otrzymaniu listów gazeta opublikowała artykuł, w którym opisywała starania prezydenta Mołdawii w walce z korupcją oraz wskazywała na szeroką skalę nadużyć popełnianych

Bobo przeciwko Hiszpanii, skarga nr 39293/98; z 16.07.2009 r. w sprawie *Wojtas-Kaletka przeciwko Polsce*, skarga nr 20436/02, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

26 J. Bowers, J. Lewis, *Whistleblowing: freedom of expression in the workplace*, „European Human Rights Law Review” 1996/6, s. 648.

27 L. Garlicki, *Komentarz do art. 30 EKPCz*, w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59 oraz do Protokołów dodatkowych*, t. 2, L. Garlicki (red.), Warszawa 2011, s. 98.

przez władze publiczne. Jako przykład powoływano działania zastępcy przewodniczącego parlamentu, przytaczając w całości treść dwóch listów. Skarżący przyznał później, że to on przekazał listy gazecie. Jako uzasadnienie dla swojego działania wskazał, że pozostawało ono w zgodzie z antykorupcyjną polityką prezydenta i miało służyć wykreowaniu pozytywnego wizerunku urzędu Prokuratora Generalnego.

I. Guja został następnie odwołany ze swojego stanowiska. Jako uzasadnienie podano, że swojego działania nie skonsultował wcześniej z innymi prokuratorami oraz ujawnił dokumenty opatrzone klauzulą tajności. Odwołania od tej decyzji do sądów pracy nie przyniosły rezultatu. Sądy przyjęły, że działanie urzędnika stanowiło nadużycie stanowiska i nie można go uznać za dozwolone korzystanie z wolności słowa.

4.2. Wyrok ETPCz, czyli kiedy demaskator korzysta z ochrony EKPCz

W skardze do ETPCz I.Guja zarzucił naruszenie art. 10 EKPCz gwarantującego swobodę wypowiedzi. Europejski Trybunał Praw Człowieka najpierw stwierdził, że doszło do ingerencji w wolność wypowiedzi. Następnie przystąpił do badania, czy ta ingerencja spełniała wymogi określone w klauzuli limitacyjnej – zawartej w art. 10 ust. 2 EKPCz. Stwierdził, że dwie z trzech przesłanek zaszyły, a mianowicie ingerencja w wolność wypowiedzi była przewidziana przez prawo i została podjęta w uprawnionym celu, jakim było zapobieżenie ujawnianiu informacji. Tym samym rozważania Trybunału w Strasburgu skoncentrowały się na określeniu, czy ingerencja była konieczna²⁸ w demokratycznym społeczeństwie.

Europejski Trybunał Praw Człowieka analizę problematyki ochrony wypowiedzi demaskatorów poprzedził nawiązaniem do swojego dotychczasowego orzecznictwa, z którego wynika, że funkcjonariusze publiczni, podobnie, także korzystają z wolności słowa, lecz jednocześnie są zobowiązani do wykazania w stosunku do swojego pracodawcy lojalności, powściągliwości i dyskrecji. Dotyczy to w szczególności urzędników Służby Cywilnej, której natura wymaga szczególnej lojalności i dyskrecji. Elementem odróżniającym sprawę *Guja przeciwko Mołdawii* od spraw dotychczas rozpatrywanych przez ETPCz była następująca okoliczność: doszło do ujawnienia informacji niejawnych²⁹.

Ponadto, ETPCz stwierdził, że wypowiedź urzędnika ujawniającego informacje tajne lub poufne, która służy zasygnalizowaniu nielegalnego postępowania lub wykroczenia w miejscu pracy, powinna podlegać ochronie konwencyjnej, w szczególności jeżeli demaskator należy do niewielkiej grupy mającej wiedzę o nieprawidłowościach. Aby skorzystać z ochrony, urzędnik powinien w pierwszej kolejności przekazać informacje o nieprawidłowościach przełożonemu lub innej właściwej władzy bądź organowi. Jeżeli taka sygnalizacja byłaby „w oczywisty sposób niepraktyczna” (ang. *clearly impracticable*), to informacja może zostać ostatecznie ujawniona opinii publicznej³⁰.

Poza wymogiem wynikającym z obowiązku dyskrecji ETPCz wskazał też inne czynniki, które warunkują ocenę proporcjonalności ingerencji państwa-strony Konwencji o korupcji w wolność słowa demaskatora-urzędnika, a przez to możliwość skorzystania przez niego z ochrony, jakiej udziela art. 10 EKPCz³¹. Po pierwsze, ETPCz wskazuje na istnienie interesu publicznego związanego z ujawnieniem informacji³². Po drugie, wymaga, aby ujawniona informacja była autentyczna. Po trzecie, ewentualna szkoda, jaka została poniesiona przez władze w związku z ujawnieniem informacji, nie przewyższa korzyści, jaka powstała w związku z ujawnieniem informacji. Czwartym czynnikiem jest należąca motywacja demaskatora. Piątym natomiast – wymiar sankcji wymierzonej demaskatorowi oraz ocena jej skutków.

Europejski Trybunał Praw Człowieka po zidentyfikowaniu powyższych czynników dokonał oceny działania skarżącego w ich świetle. Stwierdził m.in., że nie istniała wewnętrzna procedura informowania o nieprawidłowościach w prokuraturze, zaś zastępca prokuratora przez 6 miesięcy, gdy posiadał informacje, nie podjął działań mających na celu zareagowanie na występujące nieprawidłowości. Ponadto, dopatrywał się on istnienia interesu publicznego w ujawnieniu informacji poprzez fakt, że sądy i organy śledcze muszą być wolne od presji politycznej, a zatem działania, które taką presję stwarzają, pozostają w sferze zainteresowania publicznego. Badając, czy została wyrządzona szkoda, ETPCz uznał, że interes publiczny w uzyskaniu informacji o niedopuszczalnej presji i wykroczeniach w Urzędzie Prokuratora Generalnego był na tyle istotny, iż przeważał nad interesem w postaci zachowania publicznego zaufania do tego urzędu. Trybunał strasburski stwierdził także, że nie dostrzega okoliczności, które pozwoliłyby na uznanie, iż skarżący działał w złej wierze. Wreszcie, zdaniem ETPCz, zwolnienie z pracy stanowiło zbyt surową sankcję, która miała nie tylko negatywne skutki dla skarżącego, ale mogła również w poważnym stopniu zniechęcić innych pracowników do informowania o dostrzeganych przez nich nieprawidłowościach.

Mając powyższe na uwadze, ETPCz stwierdził, że ingerencja w wolność słowa była nieproporcjonalna, a zatem doszło do naruszenia art. 10 EKPCz. Wyrok ten zapadł jednomyślnie.

Należy się zgodzić z I.C. Kamińskim, który odnosząc się do wyroku stwierdza, że „można co prawda wskazywać, iż pewne wątki prawne (zawarte w wyroku – przyp. A.P.) rodzą wątpliwości interpretacyjne (np. to, czy analizując ostatni element – zastosowaną sankcję, ETPCz skupi się na jej «porównawczej surowości» czy też «mrozącym skutku»), ale sama struktura uzasadnienia wyroku jest i czytelna, i przekonująca”³³.

Wyrok w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii* jest swoistym kamieniem milowym, ustalającym strasburski standard w sprawach dotyczących demaskatorów. Od momentu przyjęcia tego judykatu ETPCz zawsze dokonuje badania proporcjonalności ingerencji państwa w wolność słowa przez pryzmat wskazanych wyżej 6 czynników.

5. Wyrok w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom* – rozwój standardu

Kolejnym ważnym orzeczeniem, które wpłynęło na ukształtowanie strasburskiego standardu związanego z ochroną

28 Tekst EKPCz w Dzienniku Ustaw posługuje się błędnie sformulowaniem „niezbędny”. Właściwym tłumaczeniem tego terminu jest „konieczny”. Por. m.in. I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi dopuszczalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza krytyczna*, Warszawa 2010; M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 344.

29 Zob. § 72 wyroku ETPCz w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*.

30 Zob. § 73 wyroku ETPCz w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*.

31 Zob. § 74–78 wyroku ETPCz w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*.

32 Zob. § 74 wyroku ETPCz w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*.

33 I.C. Kamiński, *Ograniczenia swobody wypowiedzi...*, s. 242–243.

demaskatorów, jest wyrok ETPCz z 21.07.2011 r. w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*. Znaczenie tej sprawy przejawia się w fakcie, że demaskator nie był urzędnikiem państwowym, tylko pracownikiem zatrudnionym przez spółkę prawa handlowego, co pozwoliło ETPCz na rozszerzenie zakresu ochrony demaskatorów też na pracowników sektora prywatnego.

5.1. Stan faktyczny

Skargę do ETPCz wniosła B. Heinisch, która pracowała jako pielęgniarka opieki geriatrycznej w Vivantes Netzwerk für Gesundheit GmbH (dalej jako Vivantes), spółce specjalizującej się w opiece nad osobami starszymi, gdzie większościowym udziałowcem był Berlin. Od 2002 r. skarżąca pracowała w jednej z placówek spółki, zajmując się osobami ciężko chorymi, częściowo przykutymi do łóżka, a przez to zależnymi od pomocy i wymagającymi stałej opieki. W okresie między styczniem 2003 r. a październikiem 2004 r. skarżąca wraz z pozostałymi współpracownikami kierowała do dyrekcji wiele skarg na nadmierne obciążenie pracą, które wynikało z braku dostatecznej liczby personelu. Pracownicy wskazywali także na braki w oferowanych świadczeniach i niewłaściwe ich dokumentowanie. Od maja 2003 r. skarżąca wielokrotnie przebywała na zwolnieniu lekarskim, którego przyczyną było stwierdzone przez lekarza przepracowanie. W listopadzie 2003 r. lekarska komisja nadzorcza Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych (niem. *Medizinischer Dienst der Krankenkassen*) stwierdziła w wyniku przeprowadzonej kontroli nadzorczej poważne braki w placówkach spółki, w tym przede wszystkim: niewystarczającą liczbę personelu, świadczenie niezadawalającej opieki zdrowotnej i niewłaściwe jej dokumentowanie. Rok później, wobec braku odpowiedzi na liczne skargi kierowane do zarządu spółki, wskazujące na dostrzegane przez skarżącą nieprawidłowości, zwróciła się ona o pomoc prawną do adwokata. Ten w liście do zarządu Vivantes zwrócił uwagę, że na skutek braku personelu nie można było zagwarantować pacjentom wystarczającego podstawowego poziomu higieny (niem. *ausreichende hygienische Grundversorgung*), i zażądał wyjaśnień, w szczególności odpowiedzi na następujące pytania: w jaki sposób spółka zamierza poradzić sobie z tą sytuacją? w jaki sposób spółka zamierza ochronić się przed odpowiedzialnością prawną za powyższe nieprawidłowości? w jakim terminie zapewni należyty poziom opieki medycznej? Zarząd Vivantes nie zgodził się ze stawianymi mu zarzutami.

W grudniu 2004 r. B. Heinisch złożyła zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, zarzucając spółce kwalifikowane oszustwo. Stwierdziła, że spółka świadomie nie zapewniała należytej jakości opieki zdrowotnej, narażając pacjentów na ryzyko utraty zdrowia lub życia. Spółka systematycznie starała się ukrywać ten problem i zmuszała personel do fałszowania sprawozdań. Jako dowód na powyższe nieprawidłowości Heinisch wskazała wyniki kontroli nadzorczej przeprowadzonej w 2003 r.

W styczniu 2005 r. prokurator umorzył wstępne dochodzenie. W tym samym miesiącu skarżącej wręczono wypowiedzenie, wskazując jako przyczynę rozwiązania stosunku pracy częste nieobecności w pracy z uwagi na choroby. Wypowiedzenie skarżąca zakwestionowała przed berlińskim Sądem Pracy (niem. *Arbeitsgericht*). Wraz z przyjaciółmi i związkiem zawodowym (niem. *Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft*) przygotowała ona ulotkę, która opisywała zaistniałą sytuację. W ulotce wskazywała na złożone przez siebie zawiadomienie o przestępstwie

i wzywała do okazania wyrazów solidarności. Ulotka zawierała też sformułowanie, że zwolnienie było „politycznym środkiem dyscyplinarnym, aby w ten sposób zakneblować pracownikom usta”.

Władze spółki – gdy dotarła do nich informacja o ulotce – zdecydowały się zwolnić Heinisch bez wypowiedzenia ze skutkiem natychmiastowym, podając jako przyczynę wypowiedzenia stosunku pracy przygotowanie i rozpowszechnianie krytycznej ulotki. Sytuacja ta doprowadziła do wydania nowej ulotki oraz zainteresowania sprawą mediów. Na wniosek skarżącej, prokuratura wznowiła wstępne dochodzenie w sprawie zgłaszanych przez nią nieprawidłowości w lutym 2005 r., lecz w maju 2005 r. zostało ono ponownie umorzone.

B. Heinisch odwołała się do Sądu Pracy, który w sierpniu 2005 r. przyznał jej rację, uznając, że ulotka stanowiła sposób korzystania przez nią z wolności wypowiedzi i nie mogła być uznana za naruszenie obowiązków pracowniczych. Jakkolwiek zawierała ona krytykę działań pracodawcy, to jednak znajdowała ona oparcie w faktach. Krajowy Sąd Pracy (niem. *Landesarbeitsgericht*) zmienił jednak ten wyrok, uznając, że zwolnienie jej z pracy było zgodne z prawem z uwagi na złożone przez nią zawiadomienie o przestępstwie, które stanowiło wystarczającą przesłankę dla rozwiązania stosunku pracy ze skutkiem natychmiastowym. Wyrok został następnie utrzymany w mocy przez Federalny Sąd Pracy (niem. *Bundesarbeitsgericht*). Skarżąca złożyła skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (niem. *Bundesverfassungsgericht*), który w grudniu 2007 r. odmówił jej przyjęcia.

W skardze do ETPCz B. Heinisch zarzuciła w szczególności, że zwolnienie bez wypowiedzenia w związku z wniesieniem zawiadomienia do prokuratury oraz późniejsze nieprzywrócenie przez sądy krajowe do pracy stanowiło naruszenie art. 10 EKPCz.

5.2. Uzasadnienie wyroku

Trybunał w Strasburgu w pierwszej kolejności odniósł się do kwestii wspomnianej wyżej, która odróżnia tę sprawę od wyroku wydanego w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem ETPCz³⁴ z wolności słowa korzysta się także w relacjach pracodawca – pracownik, w szczególności w sytuacji gdy relacje między pracodawcą i pracownikiem są uregulowane – jak w przypadku B. Heinisch – prawem prywatnym. Na państwie ciąży pozytywny obowiązek ochrony swobody wypowiedzi, nawet w sferze stosunków między osobami prywatnymi³⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka badając przesłanki dopuszczalnego ograniczenia, wynikające z art. 10 ust. 2 EKPCz stwierdził, że ingerencja w wolność wypowiedzi skarżącej miała podstawę prawną oraz została podjęta w uprawnionym celu – ochrony dobrej renomy spółki. W związku z tym ETPCz – podobnie jak w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii* – swoje rozważania skoncentrował na ocenie, czy ingerencja w wolność słowa była konieczna w demokratycznym społeczeństwie.

Ponadto, ETPCz nawiązując do swojego dotychczasowego orzecznictwa, uznał, że pracownicy są zobowiązani wobec swojego pracodawcy do lojalności, powściągliwości i dyskrecji. Kwestią odróżniającą jest tu okoliczność – dostrzeżona przez

34 Zob. § 38 wyroku ETPCz w sprawie *Fuentes Bobo przeciwko Hiszpanii*.
35 Por. § 44 wyroku ETPCz w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*.

ETPCz, że obowiązek lojalności jest bardziej wyraźny w przypadku funkcjonariuszy Służby Cywilnej i pracowników sektora publicznego niż pracowników, których stosunki są uregulowane prawem prywatnym, jednak charakteryzuje również tę drugą kategorię. Europejski Trybunał Praw Człowieka zgodził się tu z argumentem podniesionym przez rząd, że też w tym przypadku stosuje się zasady i kryteria wypracowane w dotychczasowym orzecznictwie, które służą do oceny prawa pracownika – demaskatora do wolności wypowiedzi, w sytuacji gdy podnosi on nielegalne zachowania lub przestępstwo ze strony pracodawcy na tle prawa tego drugiego do ochrony swojego dobrego imienia i interesów handlowych. **Innymi słowy, zdaniem ETPCz, także do pracownika sektora prywatnego znajdują zastosowanie kryteria wynikające z orzeczenia w sprawie Guja przeciwko Mołdawii.** Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał dalej, że *in concreto* należy analizować naturę i zakres wymaganej lojalności pracownika, co wpływa na ocenę praw pracownika i pozostających z nimi w konflikcie interesów pracodawcy³⁶.

W odniesieniu do kryteriów pozwalających uznać wypowiedź demaskatora za podlegającą ochronie ETPCz przytoczył kryteria wynikające z wyroku w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii*, a więc: 1) dostęp skarżącego do innego skutecznego środka umożliwiającego właściwą reakcję na naruszenie prawa, które miało być ujawnione, 2) istnienie interesu publicznego związanego z ujawnieniem informacji, 3) wymóg, aby ujawniona informacja była autentyczna, 4) wymóg, aby ewentualna szkoda, jaka została poniesiona przez władze w związku z ujawnieniem informacji, nie przewyższała korzyści, jakie powstały w związku z ujawnieniem informacji, 5) motywację demaskatora, oraz 6) sankcję wymierzoną demaskatorowi, a także ocenę jej skutków.

W odniesieniu do motywu, jakim kierował się demaskator, ETPCz podkreślił, że działanie motywowane osobistymi pretensjami czy antagonizmem albo oczekiwaniem korzyści osobistej, w tym finansowej, nie może uprawniać do szczególnie wysokiego stopnia ochrony³⁷.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że w analizowanym przypadku doszło do spełnienia wszystkich wymienionych wyżej przesłanek. W szczególności że kwestia opieki nad osobami w podeszłym wieku, zwłaszcza w związku ze starzeniem się społeczeństwa, miała publiczne znaczenie. B. Heinisch skorzystała z wewnętrznej procedury poinformowania o problemie, a ujawniona przez nią informacja była autentyczna – skarżąca oparła ją na zarzutach stawianych przez zewnętrzne inspekcje i państwo powinno dokonać ich weryfikacji. Zdaniem ETPCz, skarżąca działała w dobrej wierze i motywowało ją dobro pacjentów. W kontekście powyższego nie dziwi sformułowanie ETPCz, który uznał, że interes publiczny, jakim jest posiadanie informacji na temat braków w opiece instytucjonalnej sprawowanej przez spółkę państwową wobec osób w podeszłym wieku, jest tak ważny w demokratycznym społeczeństwie, iż przeważał nad interesem ochrony biznesowej reputacji i interesami spółki. Wobec skarżącej została też zastosowana najwyższa możliwa sankcja przewidziana w prawie pracy. Poza negatywnymi konsekwencjami dla dalszych losów zawodowych skarżącej, sankcja mogła mieć także wpływ

na innych pracowników Vivantes, zniechęcając ich do informowania o brakach opieki instytucjonalnej.

Tym samym – jak uznał jednomyślnie ETPCz – zwolnienie skarżącej stanowiło naruszenie art. 10 EKPCz. **Na znaczenie tego wyroku dla kształtu standardu ochrony wypowiedzi demaskatora wskazuje C. Schubert, twierdząc, że orzeczenie ETPCz tylko pozornie wskazuje na różnicę między pracownikami sektora publicznego, pracownikami zatrudnionymi w jednostkach z udziałem Skarbu Państwa oraz pracownikami sektora prywatnego. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stwierdził wprost, że wolność słowa pracownika zatrudnionego w sektorze prywatnym podlega większym ograniczeniom niż zatrudnionego w sektorze publicznym. Co więcej, jeżeli prywatny pracodawca zagraża prawom gwarantowanym w Konwencji – jak było w przypadku sprawy *Heinisch przeciwko Niemcom* – to ostatecznie państwo ponosi odpowiedzialność za ochronę integralności i godności osoby, podlegających jego jurysdykcji. W związku z tym to na państwie ciąży obowiązek zapewnienia ochrony praw pracownika działającego w celu ochrony innych praw zagwarantowanych w Konwencji, co dobrze egzemplifikuje przypadek *Heinisch* nagłaśniającej naruszenia praw osób w podeszłym wieku korzystających z niewłaściwej opieki medycznej zagrażającej ich zdrowiu³⁸.**

W wyroku ETPCz zawarł jeszcze jedno ważne i warte podkreślenia stwierdzenie. Europejski Trybunał Praw Człowieka dostrzegł, że prawo niemieckie nie zapewniało skutecznego mechanizmu weryfikacji zarzutów zgłaszanych przez demaskatorów i podejmowania reakcji przez pracodawcę. Brak takiej regulacji uzasadnia skorzystanie z zewnętrznej drogi informowania o nieprawidłowościach³⁹. Pogląd ten jest niezwykle ważny w kontekście niewystępowania takiej regulacji również w Polsce. **Innymi słowy – niezapewnienie ochrony przed zwolnieniem osobie, która z uwagi na brak skutecznego mechanizmu sprawdzającego w ramach instytucji poinformowała opinię publiczną o nieprawidłowościach (przy spełnieniu innych kryteriów z orzeczenia *Guja przeciwko Mołdawii*), stanowi naruszenie EKPCz.**

6. Ewolucja i utrwalenie się standardu ETPCz

Zagadnienie wypowiedzi demaskatorów ujawniających w interesie publicznym pewne nieprawidłowości pojawia się w orzecznictwie ETPCz stosunkowo rzadko. Trybunał w Strasburgu dokonał pełnej oceny wypowiedzi demaskatora jeszcze w jednym orzeczeniu – w sprawie *Bucur i Toma przeciwko Rumunii*⁴⁰, stwierdzając po analizie wszystkich przesłanek z orzeczenia *Guja przeciwko Mołdawii*, że doszło do naruszenia art. 10 EKPCz. Na uwagę zasługuje jeden z aspektów dostrzeżonych przez ETPCz w tej sprawie – powstania ustawodawstwa dotyczącego ochrony demaskatorów. Rumunia przyjęła ustawę nr 571/2004, która gwarantuje ochronę osobom alarmującym o nieprawidłowościach w sferze publicznej. Uchwalenie ustawy nie miało wpływu na wyrok ETPCz, ponieważ przyjęto ją już po zaistnieniu wydarzeń związanych ze skargą

36 Por. § 64 wyroku ETPCz w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*.

37 Por. § 69 wyroku ETPCz w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*.

38 C. Schubert, *Whistle-Blowing after Heinisch przeciwko Germany: Much Ado About Nothing?*, „German Yearbook of International Law” 2011/54, s. 761.

39 Por. § 74–75 wyroku ETPCz w sprawie *Heinisch przeciwko Niemcom*.

40 Wyrok ETPCz z 8.01.2013 r. w sprawie *Bucur i Toma przeciwko Rumunii*, skarga nr 40238/02, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

do ETPCz. Niemniej jednak ETPCz podkreślił, że zmiana zasługuje na uznanie, tym bardziej że niewiele państw podjęło taki krok.

Wkrótce po orzeczeniu w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii* ETPCz w wyroku w sprawie *Marchenko przeciwko Ukrainie*⁴¹ z 19.02.2009 r. doprecyzował element dobrej wiary – jedną z przesłanek składających się na ocenę, kiedy wypowiedź demaskatora korzysta z ochrony EKPCz. W uzasadnieniu wyroku⁴² ETPCz zawarł swoiste domniemanie dobrej wiary, które należy przypisać działaniom przedstawicieli związków zawodowych sygnalizujących nieprawidłowości. Domniemanie to daje się dostrzec w sformułowaniu ETPCz, który uznał, że nie można zarzucić skarżącemu działania w złej wierze z uwagi na fakt, iż wielokrotnie pisał oficjalne skargi i zawiadomienia do prokuratury, przedstawiając dowody na poparcie swoich oskarżeń, a co więcej – działał jako reprezentant związków zawodowych. Niestety wątek sygnalizowania nieprawidłowości nie został przez ETPCz dostrzeżony. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdzając naruszenie art. 10 EKPCz, skoncentrował się głównie na wątku udziału w debacie publicznej i związanym z tym oskarżeniu o zniesławienie. Nie podjął m.in. kwestii, która dla kształtu standardu ochrony demaskatorów byłaby niewątpliwie istotna, a mianowicie poniesionej szkody.

Analizując wyroki ETPCz dotyczące demaskatorów, nie można zapomnieć, że są one częścią orzecznictwa dotyczącego swobody wypowiedzi. Jest to niezwykle istotne w kontekście faktu, że demaskator może być także informatorem dziennikarza, a co za tym idzie – w przypadku gdy zastrzeże sobie anonimowość, korzysta z ochrony tajemnicy dziennikarskich źródeł informacji⁴³.

7. Podsumowanie

Niezapewnienie ochrony prawnej osobom sygnalizującym w miejscu pracy – należącym zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego – może stanowić naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka zwracał uwagę, czy ustawodawstwo danego kraju stwarza procedurę, zgodnie z którą pracownik ma możliwość informowania o dostrzeżonych nieprawidłowościach. Wprawdzie nigdzie *expressis verbis* nie stwierdzono, że konieczne jest posiadanie przez państwa-strony EKPCz takiej regulacji, to jednak jej istnienie jest przez ETPCz oceniane pozytywnie. Całościowa regulacja ochrony praw demaskatorów w polskim ustawodawstwie jest zatem niezwykle pożądana. Niestety obecnie nie są w Polsce podejmowane żadne prace zmierzające w tym kierunku. Konieczne jest zatem zwrócenie uwagi

na praktykę stosowania prawa, która staje się kluczowa dla oceny dokonywanej przez ETPCz. Sądy pracy powinny zwracać szczególną uwagę na przyczyny rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, nie poprzestając jedynie na uzasadnieniu wskazanym przez pracodawcę. O tym, że obecna praktyka jest inna świadczą dane empiryczne⁴⁴.

Podsumowując rozważania, warto też zwrócić uwagę, że w orzecznictwie ETPCz nie została wypracowana definicja demaskatora. Europejski Trybunał Praw Człowieka sformułował 6 warunków, które pozwalają uznać wypowiedź demaskatora za wypowiedź korzystającą z ochrony wynikającej z art. 10 EKPCz. Badanie wypowiedzi przez pryzmat owych warunków następuje dopiero w momencie analizy konieczności ingerencji, gdy ETPCz najpierw stwierdzi, że ingerencja w wolność słowa była przewidziana przez prawo i realizowała cel określony w EKPCz. Warunki te badane są zawsze w kolejności wskazanej w wyroku w sprawie *Guja przeciwko Mołdawii* i można przypuszczać – choć ETPCz nie mówi o tym wprost – że warunki te muszą być spełnione łącznie. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wprowadził wprost ich gradacji, ale powtarzająca się już w kilku orzeczeniach sekwencja rozważania warunków wskazuje na taką gradację.

Chociaż kryteria ustalone w wyroku *Guja przeciwko Mołdawii* i powtarzane w późniejszych wyrokach są czytelne, to pewne kwestie nadal pozostają nierozstrzygnięte przez ETPCz. Nie jest m.in. jasne, jak Europejski Trybunał Praw Człowieka rozwiąże konflikt, gdy interes publiczny w ujawnieniu informacji jest silny, lecz równie silna jest także potrzeba, aby zachować tajność (poufność) pewnych informacji⁴⁵.

Summary

Adam Płoszka

Protection of whistleblowers in ECtHR case law

This article reconstructs the standard of protection of whistleblowers' rights developed by the European Court of Human Rights on the basis of Art. 10 of the European Convention on Human Rights. An analysis of activities of whistleblowers from the point of view of freedom of expression results from the fact that a whistleblower, when warning the public of a reproachable practice or exposing somebody's corruption, uses freedom of expression. The Court in its case law developed six factors enabling it to set limits of legal protection for the activities of whistleblowers. The Strasbourg standard is particularly important in the context of lack of comprehensive regulation dedicated to whistleblowers in the Polish law.

Adam Płoszka

Autor jest doktorantem w Zakładzie Praw Człowieka na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego oraz prawnikiem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

41 Wyrok ETPCz z 19.02.2009 r. w sprawie *Marchenko przeciwko Ukrainie*, skarga nr 4063/04, por. <http://hudoc.echr.coe.int>.

42 Por. § 46–48 wyroku ETPCz w sprawie *Marchenko przeciwko Ukrainie*.

43 Wyrok ETPCz z 27.03.1996 r. w sprawie *Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 17488/90, § 45, por. <http://hudoc.echr.coe.int>. Teza o możliwości zastosowania tej gwarancji do demaskatorów znalazła potwierdzenie w wyroku ETPCz z 15.12.2009 r. w sprawie *Financial Times Ltd i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 821/03, por. <http://hudoc.echr.coe.int>. ETPCz jednomyślnie orzekł naruszenie art. 10 EKPCz, do którego doszło poprzez żądanie od prasy ujawnienia danych demaskatora, które posłużyły do sporządzenia artykułu prasowego.

44 Zob. A. Wojciechowska-Nowak, *Ochrona prawna sygnalistów w doświadczeniu sędziów sądów pracy. Raport z badań*, Warszawa 2011, s. 95–97.

45 A. Austin, *Whistleblowers: the new watchdogs?*, w: *Freedom of expression: essays in honour of Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights*, J. Casadevall (red.), Strasburg 2012, s. 433.