

JAKUB LIPSKI

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 16 lutego 2021 r. w sprawie *Gawlik przeciwko Liechtensteinowi*, skarga nr 23922/19

Orzeczenie porusza zagadnienie sygnalistów, czyli osób zgłaszających w dobrej wierze nieprawidłowości w miejscu pracy. Sprawa rozpatrywana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) dotyczy niemieckiego lekarza Lothara Gawlika, będącego zastępcą ordynatora Oddziału Chorób Wewnętrznych, który, podejrzewając swojego przełożonego (ordynatora oddziału) o dokonywanie eutanazji, zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa zabójstwa na żądanie. W wyniku upowszechnienia tej informacji lekarz składający zawiadomienie został zwolniony z pracy. W wyroku ETPC rozwija dotychczasowy dorobek orzeczniczy dotyczący sygnalistów. W szczególności poprzez wskazanie minimalnej staranności, jaką powinien wykazać podejrzewający nieprawidłowości w sprawdzeniu sprawy przed jej zgłoszeniem, aby korzystać z ochrony przysługującej sygnaliście.

Skarżący podczas przeglądania elektronicznej dokumentacji medycznej odkrył, że czworo pacjentów szpitala zmarło po podaniu im dużej ilości morfiny przez ordynatora, co wzbudziło w nim podejrzenie dokonania na nich czynnej eutanazji. Dwa dni później Skarżący zawiadomił prokuraturę o możliwym przestępstwie zabójstwa na żądanie popełnionego przez jego przełożonego. W zgłoszeniu powoływał się na to, że zgodnie z elektroniczną dokumentacją pacjentom podawano morfinę bez wskazania, że posiadają dolegliwości bólowe, nazywając to „terapią wspomagającą”.

W tamtym czasie szpital posiadał wewnętrzny kanał anonimowych zgłoszeń nieprawidłowości. Jednak początkowo to wyłącznie ordynator odpowiadał za ich analizę. W momencie składania przez Skarżącego zawiadomienia do prokuratury analizę takich zgłoszeń powierzono już grupie trzech innych osób. Jednak zmiana ta nie została odpowiednio zakomunikowana w szpitalu.

Śledztwo prokuratorskie wykluczyło możliwość popełnienia przez ordynatora przestępstwa. Dwóch ekspertów, niezależnie od siebie, stwierdziło, że podanie pacjentom morfiny było w pełni uzasadnione. Ich zdaniem Skarżący doszedłby do tego samego wniosku, gdyby oprócz elektronicznej dokumentacji medycznej przejrzał także jej papierową wersję, która jest dokładniejsza i zawiera więcej informacji.

Dyrektor szpitala rozwiązał ze Skarżącym stosunek pracy bez wypowiedzenia z powodu nieodwracalnej utraty do niego zaufania. Skarżący kwestionował legalność tego działania przed sądem pracy, uważając siebie za sygnalistę. Sąd pierwszej instancji oddalił jego powództwo. Sąd apelacyjny uchylił wyrok i częściowo uznał roszczenia Skarżącego. Ostatecznie Sąd Najwyższy uchylił wyrok sądu apelacyjnego i stwierdził legalność rozwiązania stosunku pracy, uzasadniając to brakiem zachowania przez Skarżącego należytej staranności przed złożeniem zawiadomienia do prokuratury, co uniemożliwiało mu korzystanie z ochrony przysługującej sygnaliście. Argumentację Sądu Najwyższego podzielił także Trybunał Konstytucyjny Księstwa Liechtensteinu.

Po wyczerpaniu drogi krajowej Skarżący zdecydował się na wniesienie skargi do ETPC, twierdząc, że doszło do naruszenia jego wolności wyrażania opinii gwarantowanej przez art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja).

Wyrok w sprawie *Cawlik przeciwko Liechtensteinowi*

(wyciąg)

B. Meritum skargi

2. Czy ingerencja [w wolność wyrażania opinii – przyp. tłum.] była uzasadniona

Niezbędność ingerencji w demokratycznym społeczeństwie

(ii) Ocena Trybunału

*(α) Właściwe zasady**(...)*

65. Jeśli chodzi o zastosowanie art. 10 Konwencji do miejsca pracy, Trybunał wskazał, że sygnalizowanie przez pracownika sektora publicznego zachowań niezgodnych z prawem lub innych nieprawidłowości występujących w miejscu pracy powinno, w pewnych okolicznościach, korzystać z ochrony. Jest to potrzebne zwłaszcza w sytuacji, gdy pracownik jest jedyną osobą lub częścią niewielkiej grupy osób, która zdaje sobie sprawę z tego, co dzieje się w pracy, i tym samym jest najlepiej usytuowana, aby działać w interesie publicznym, zawiadamiając pracodawcę lub ogół społeczeństwa (...). Trybunał ma jednocześnie na uwadze, że pracownicy są zobowiązani wobec swojego pracodawcy do lojalności, powściągliwości i dyskrecji (...).

66. W tym kontekście przy ocenie proporcjonalności ingerencji w wolność pracownika do wyrażania opinii, biorąc pod uwagę jej prawowity cel, Trybunał w swoim orzecznictwie (...) wypracował następujące sześć kryteriów.

67. Po pierwsze, należy zwrócić szczególną uwagę na interes publiczny związany z ujawnionymi informacjami. Artykuł 10 ust. 2 Konwencji nie pozostawia zbyt wiele miejsca na ograniczenia w kwestiach związanych z interesem publicznym (...).

68. Drugim czynnikiem istotnym w tym procesie ważenia [wartości – przyp. tłum.] jest prawdziwość ujawnionych informacji. W tym kontekście Trybunał podkreśla, że wolność wyrażania opinii wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością, a każda osoba, która decyduje się na upowszechnienie informacji, musi starannie zweryfikować, na ile pozwala na to sytuacja, że są one dokładne i wiarygodne – zwłaszcza jeśli dana osoba ma obowiązek dyskrecji i lojalności wobec swojego pracodawcy, a zatem gdy pojawia się kwestia naruszania reputacji osób prywatnych (...).

69. Po trzecie, patrząc z drugiej strony, Trybunał musi rozważyć ewentualną szkodę poniesioną przez pracodawcę w wyniku upowszechnienia i ocenić, czy taka szkoda przeważa nad interesem publicznym (...).

70. Po czwarte, Trybunał musi ustalić, czy w świetle obowiązku zachowania dyskrecji spoczywającego na pracowniku wobec pracodawcy informacja [o potencjalnej nieprawidłowości – przyp. tłum.] została podana do wiadomości publicznej dopiero w ostateczności, po zgłoszeniu jej przełożonemu lub innemu właściwemu podmiotowi (...), chyba że zgłoszenie jej przełożonemu lub innemu właściwemu organowi było wyraźnie niewskazane. (...) Trybunał musi w tym kontekście wziąć pod uwagę, czy były dostępne jakiekolwiek inne skuteczne środki zaradcze w odniesieniu do nieprawidłowości, które pracownik zamierzał upowszechnić. (...)

71. Po piąte, kolejnym czynnikiem decydującym o tym, czy dane upowszechnienie powinno być chronione czy nie, jest motywacja stojąca za działaniami zgłaszającego pracownika. Przykładowo działanie spowodowane osobistym żalem, osobistym konfliktem lub oczekiwaniem osobistej korzyści, w tym korzyści majątkowej, nie uzasadniałoby szczególnie wysokiego poziomu ochrony (...). Należy bowiem ustalić, że dana osoba, upowszechniając informacje, działała w dobrej wierze, w przekonaniu, że te informacje były prawdziwe, ich upowszechnienie leżało w interesie publicznym oraz nie były jej dostępne żadne inne, bardziej dyskretne sposoby usunięcia nieprawidłowości (...).

72. Wreszcie przy ocenie zachowania proporcjonalności ingerencji w odniesieniu do prawowitego celu wymagana jest dokładna analiza surowości sankcji, w szczególności kary nałożonej na pracownika i jej konsekwencji (...).

(β) Zastosowanie wspomnianych zasad w niniejszej sprawie

Interes publiczny w upowszechnieniu informacji

73. Ustalając, czy w świetle powyższych zasad rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia ze Skarżącym było „niezbędne w demokratycznym społeczeństwie”, Trybunał na wstępie zauważa, że sąd konstytucyjny, oceniając skargę Skarżącego, miał na względzie wspomniane wyżej kryteria wypracowane w orzecznictwie Trybunału (...). Oceniając, zgodnie z art. 10, decyzję sądu krajowego, Trybunał zauważa, że sąd konstytucyjny uznał, że istnieje znaczny interes publiczny w tym, by leczenie w publicznym szpitalu było zgodne z aktualnym stanem wiedzy medycznej. Trybunał uznał, że informacje ujawnione przez Skarżącego, a mianowicie podejrzenie, że ordynator pracujący w Szpitalu Narodowym w Liechtensteinie wielokrotnie praktykował czynną eutanazję, dotyczyły podejrzenia popełnienia poważnych przestępstw, tj. uśmiercenia kilku bezbronnych pacjentów w publicznym szpitalu, a także ryzyka ponownego popełnienia takich czynów. Trybunał podziela pogląd, że te informacje miały istotne znaczenie dla interesu publicznego.

Prawdziwość/wiarygodność ujawnionych informacji

74. Jeśli chodzi o prawdziwość, w sensie wiarygodności, informacji ujawnionych przez Skarżącego, Trybunał nie może jednak nie zauważyć, że Sąd Najwyższy i Sąd Konstytucyjny uznały, że podejrzenia czynnej eutanazji, które Skarżący zgłosił prokuraturze, były oczywiście bezpodstawne. Trybunał zwraca uwagę, że ocena, iż nie doszło do czynnej eutanazji, została w szczególności podzielona przez dwóch zewnętrznych ekspertów

medycznych, N. i L., którzy zostali poproszeni odpowiednio przez Szpital Narodowy w Liechtensteinie i prokuraturę o zbadanie tej kwestii na podstawie dokumentacji medycznej (...). Chociaż Trybunał odnotowuje, że Skarżący zakwestionował, jakoby jego podejrzenia były oczywiście bezpodstawne, to nie może nie zauważyć, że Skarżący nie zapoznał się z papierowymi aktami wszystkich pacjentów. Pomimo tego, że ekspert L. dostrzegł pewne możliwości poprawy dokumentacji medycznej w tych aktach, to obaj zewnętrzni eksperci stwierdzili bez żadnych zastrzeżeń, że pacjenci, o których mowa, otrzymali niezbędne i uzasadnione leczenie paliatywne. Sądy krajowe, stwierdzając na podstawie tych raportów, że informacje ujawnione przez Skarżącego były oczywiście błędne i nie miały wystarczającej podstawy faktycznej, oparły się zatem na możliwej do zaakceptowania ocenie istotnych faktów.

75. Trybunał podkreśla, że informacje ujawnione przez sygnalistów mogą być chronione wolnością wyrażania opinii także w okolicznościach, w których dane informacje następnie okazały się błędne lub nie można było udowodnić ich prawdziwości. Trybunał w szczególności przypomina, że nie można racjonalnie oczekiwać od osoby, która w dobrej wierze złożyła zawiadomienie w sprawie karnej, aby przewidziała, czy postępowanie doprowadzi do wniesienia aktu oskarżenia, czy też zostanie umorzone (...). Jednak w takich okolicznościach dana osoba musi spełnić obowiązek starannego sprawdzenia, w zakresie dozwolonym przez okoliczności, czy informacje są dokładne i wiarygodne (...).

76. Trybunał zauważa, że zasady przewodnie opracowane przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w rezolucji 1729 (2010) w sprawie ochrony „sygnalistów” odzwierciedlają to samo podejście, stanowiąc, że „każdy sygnalista będzie uważany za działającego w dobrej wierze, pod warunkiem, że miał uzasadnione podstawy, aby sądzić, że ujawnione informacje były prawdziwe, nawet jeśli później okaże się, że tak nie było...” (...). Podobnie wytyczne zawarte w załączniku do rekomendacji CM/Rec(2014)7 w sprawie ochrony sygnalistów stanowią, że „ochrona nie powinna zostać wyłączona tylko na podstawie tego, że osoba dokonująca zgłoszenia lub upowszechnienia pomyliła się co do jego znaczenia lub domniemane zagrożenie dla interesu publicznego nie wystąpiło, pod warunkiem, że miała ona uzasadnione podstawy, aby wierzyć w jego prawdziwość” (...).

77. W niniejszej sprawie Skarżący oparł swoje zarzuty dotyczące czynnej eutanazji jedynie na informacjach dostępnych w elektronicznej dokumentacji medycznej, która, o czym wiedział jako lekarz praktykujący w Szpitalu Narodowym, nie zawierała pełnych informacji na temat stanu zdrowia

pacjentów. Pełne informacje w tym zakresie były dostępne jedynie w papierowej dokumentacji medycznej, z którą Skarżący się nie zapoznał. Jak ustalił Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny, gdyby to zrobił, natychmiast uznałby, że jego podejrzenia były oczywiście bezpodstawne, a zatem postąpił nierozważnie (...). Ze względu na obowiązki i odpowiedzialność, nieodłącznie związane z korzystaniem z wolności wyrażania opinii (...), ochrona przyznana przez art. 10 sygnalistom podlega zastrzeżeniu, że działali oni w celu upowszechnienia informacji, które są dokładne, wiarygodne oraz zgodne z etyką zawodową (...). Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy dana osoba, tak jak Skarżący w niniejszej sprawie jako zastępca ordynatora, a zatem wysoko wykwalifikowany pracownik, jest zobowiązana do lojalności i dyskrecji wobec swojego pracodawcy.

78. Trybunał nie traci z pola widzenia faktu, że Skarżący, w świetle dokonanej przez siebie interpretacji informacji zawartych w aktach elektronicznych, a mianowicie tego, że czynna eutanazja była wielokrotnie dokonana w szpitalu i może być nadal praktykowana, musiał dojść do wniosku, że bardzo ważne jest pilne podjęcie działań w celu zaprzestania tej praktyki. Jak stwierdziły sądy krajowe (...), Skarżący jako zastępca ordynatora mógł w każdej chwili zapoznać się z aktami papierowymi. Trybunał uważa, że ta weryfikacja nie byłaby bardzo czasochłonna. Biorąc pod uwagę wagę zarzutu czynnej eutanazji, Trybunał zgadza się z ustaleniem sądów krajowych, że Skarżący, choć był zobowiązany, nie podjął się takiej weryfikacji (...). Nie zweryfikował zatem dokładnie, w zakresie dozwolonym przez okoliczności, czy ujawnione przez niego informacje są dokładne i wiarygodne.

Szkoda dla pracodawcy

79. Jeśli chodzi o szkody poniesione przez pracodawcę w wyniku upowszechnienia informacji, Trybunał uważa, że zarzut dopuszczania się czynnej eutanazji w szpitalu państwowym niewątpliwie zaszkodził reputacji i interesom biznesowym zatrudniającego szpitala oraz zaufaniu publicznemu co do zapewnienia opieki medycznej zgodnie z aktualnym stanem wiedzy w jedynym publicznym szpitalu w Liechtensteinie. Było to ponadto szkodliwe dla osobistej i zawodowej reputacji innego członka personelu tego szpitala, a mianowicie ordynatora, którego dotyczyły zarzuty. W tym kontekście Trybunał zauważa, że Skarżący początkowo nie przedstawił swoich zarzutów publicznie, ale upowszechnił je, składając zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa do prokuratury, która była zobowiązana do zachowania poufności (...). Jednak w następstwie postępowania, w tym zajęcia dokumentacji medycznej w Szpitalu Narodowym, zarzuty Skarżącego stały się znane

szerszej opinii publicznej i – co łatwo można było przewidzieć, biorąc pod uwagę powagę zarzutów – były wielokrotnie omawiane w mediach w Liechtensteinie, co groziło zwiększeniem ich szkodliwego skutku.

80. Jak wykazano powyżej, generalnie istniał interes publiczny w upowszechnieniu informacji o podejrzeniu wielokrotnego dokonania czynnej eutanazji w publicznym szpitalu. Jednakże w niniejszej sprawie, w której wiarygodność tych podejrzeń nie została wystarczająco dokładnie zweryfikowana przed ich upowszechnieniem, interes publiczny w otrzymaniu takich informacji nie może przewyższyć interesu pracodawcy i ordynatora w ochronie ich reputacji.

Istnienie alternatywnych kanałów zgłoszenia informacji

81. Jeśli chodzi o kwestię, czy omawiane informacje zostały ujawnione organowi zewnętrznemu dopiero w ostateczności, ETPC zauważyła, że zarówno Sąd Najwyższy, jak i Trybunał Konstytucyjny pozostawiły otwartą kwestię, czy Skarżący, zanim zgłosił swoje podejrzenia na zewnątrz, powinien spróbować zgłosić je wewnętrznie (...). Trybunał, mając na uwadze okoliczności sprawy, wagę przedmiotowych czynów i swoje orzecznictwo (...), stwierdza, że nie można było oczekiwać od Skarżącego, aby najpierw zgłosił swoje podejrzenia przełożonemu doktorowi H., którego one bezpośrednio dotyczyły. Jeśli chodzi o wewnętrzny kanał zgłaszania (CIRS), Trybunał zauważył, że nie wykazano, aby w szpitalu zakomunikowano, że anonimowe zgłoszenia nieprawidłowości za pośrednictwem tego systemu nie były już obsługiwane wyłącznie przez doktora H. (...). W związku z tym Skarżący mógł zasadnie uznać, że również w ten sposób nie doprowadzi do zarządzenia sprawie.

82. Do ustalenia pozostaje, czy Skarżący powinien był zgłosić swoje podejrzenia członkowi zarządu lub dyrektorowi szpitala przed złożeniem zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa. Trybunał zauważyła, że w świetle normalnych relacji zawodowych między Skarżącym a wspomnianymi organami oraz dostępu do specjalistycznej wiedzy medycznej w szpitalu, takie podmioty wydają się skutecznymi alternatywnymi kanałami ujawniania informacji, z możliwością szybkiego usunięcia wszelkich nieprawidłowości. Trybunał nie neguje jednak, że przestępstwa, o które Skarżący podejrzewał swojego bezpośredniego przełożonego, były poważne oraz istniała możliwość, że sam zostanie pociągnięty do odpowiedzialności w przypadku niezawiadomienia o takich przestępstwach. Ponadto zwraca uwagę na fakt, że wytyczne zawarte w załączniku do rekomendacji Komitetu Ministrów CM/Rec(2014)7 w sprawie ochrony sygnalistów nie ustanawiają pierwszeństwa między różnymi kanałami zgłaszania i ujawniania informacji, stwierdzając, że indywidualne

okoliczności każdego przypadku określa najbardziej odpowiedni kanał (...). Trybunał uważa jednak, że okoliczności sprawy pozostawiają otwartą kwestię, czy Skarżący miał obowiązek zgłosić swoje podejrzenia wspomnianym wewnętrznym organom szpitala.

Motywy Skarżącego do dokonania zgłoszenia

83. Jeśli chodzi o motyw Skarżącego do zgłoszenia swoich podejrzeń dotyczących aktywnej eutanazji, Trybunał zauważa, że sądy krajowe nie stwierdziły, aby Skarżący działał z osobistych pobudek (...). Mając na uwadze przedstawiony materiał, Trybunał nie ma powodów, wątpić, że Skarżący, ujawniając informacje, działał w przekonaniu, że są one prawdziwe, a ich upowszechnienie leży w interesie publicznym.

Surowość sankcji

84. W odniesieniu do sankcji nałożonej na Skarżącego Trybunał zauważył, że zwolnienie Skarżącego bez wypowiedzenia stanowiło najcięższą sankcję możliwą zgodnie z prawem pracy (...). Ta sankcja miała nie tylko negatywny wpływ na jego karierę zawodową, ale także doprowadziła do tego, że Skarżący i jego rodzina musieli opuścić Liechtenstein, ponieważ stracił on zezwolenie na pobyt jako cudzoziemiec bez zatrudnienia. Biorąc również pod uwagę doniesienia medialne dotyczące podejrzeń o eutanazję w Liechtensteinie, wymierzona kara na pewno wywarła efekt mrozący na innych pracowników szpitala i ogólnie na sektor ochrony zdrowia – przynajmniej w odniesieniu do bezpośredniego ujawniania organom zewnętrznym podejrzeń o nieprawidłowościach.

iii) Podsumowanie

85. Mając na uwadze powyższe rozważania, Trybunał stwierdza, że Skarżący nie działał z niewłaściwych pobudek. Jednakże zgłosił on podejrzenie popełnienia poważnego przestępstwa organowi zewnętrznemu bez dokładnego sprawdzenia, czy ujawnione przez niego informacje, które jako takie dotyczyły interesu publicznego, były dokładne i wiarygodne. Trybunał zauważył ponadto, że sądy krajowe, mając na uwadze kryteria opracowane w orzecznictwie Trybunału, przedstawiły odpowiednie i wystarczające powody do stwierdzenia, że w tych okolicznościach zwolnienie Skarżącego bez wypowiedzenia, biorąc pod uwagę szkodliwy wpływ upowszechnienia na reputację pracodawcy i innego pracownika, było uzasadnione. Sądy krajowe zachowały właściwą równowagę między potrzebą ochrony reputacji i praw

pracodawcy oraz pracownika, a potrzebą ochrony wolności Skarżącego do wyrażania opinii.

86. Trybunał stwierdza zatem, że ingerencja w wolność Skarżącego do wyrażania opinii, w szczególności w jego prawo do przekazywania informacji, była proporcjonalna do prawowitego celu, a zatem niezbędna w demokratycznym społeczeństwie.

87. W rezultacie, nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.

JAKUB LIPSKI  <https://orcid.org/0009-0006-2689-9407>

Student, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.