

Zwolnienie z pracy pielęgniarki geriatrycznej w rezultacie uznania za bezzasadną złożonego przez nią zawiadomienia o przestępstwie związanym z niewłaściwą opieką nad pacjentami

Heinisch przeciwko Niemcom (orzeczenie – 21 lipca 2011r., Izba (Seksja V), skarga nr 28274/08)

Brigitte Heinisch była od stycznia 2002 r. zatrudniona jako pielęgniarka geriatryczna w domu opieki dla pacjentów wymagających specjalnej opieki prowadzonym przez Vivantes Netzwerk für Gesundheit GmbH – spółkę z większościovym udziałem landu Berlin. Od stycznia 2003 r. do października 2004 r. wielokrotnie wraz z kolegami skarżyła się do dyrekcji na nadmierne obciążenie pracą w rezultacie braku personelu. W rezultacie nie byli w stanie wykonywać wszystkich swoich obowiązków. Twierdziła również, że fałszowano dokumentację. Od maja 2003r. zaczęła często chorować i musiała opuszczać pracę. W jednym z zaświadczeń lekarskich lekarz stwierdził, że był to efekt przepracowania.

W rezultacie inspekcji w tym domu opieki przeprowadzonej w listopadzie 2003 r. lekarska komisja nadzorcza Funduszu Ubezpieczeń Zdrowotnych stwierdziła poważne braki, w tym niewystarczającą liczbę personelu, niezadawalającą opiekę i niewłaściwe jej dokumentowanie. W listopadzie 2004 r. adwokat pani Heinisch w jej imieniu piśmie do dyrekcji spółki podkreślił, że na skutek braku personelu nie można było zagwarantować pacjentom właściwego poziomu higieny i zażądał wyjaśnień, w jaki sposób spółka zamierza poradzić sobie z tą sytuacją.

Dyrekcja odrzuciła te zarzuty. W tej sytuacji w grudniu 2004 r. pani Heinisch złożyła zawiadomienie karne zarzucając spółce kwalifikowane oszustwo. Stwierdziła, że spółka świadomie nie zapewniała wysokiej jakości opieki narażając pacjentów na ryzyko dla zdrowia i życia. Spółka systematycznie starała się ukrywać ten problem i zmuszała personel do fałszowania sprawozdań.

W styczniu 2005r. prokurator umorzył wstępne dochodzenie a w styczniu 2005 r. zwolniono ją z pracy oficjalnie ze względu na częste choroby. Wraz z przyjaciółmi i związkiem zawodowym, który ją wspierał, przygotowała ulotkę, która głosiła, że zwolnienie było „politycznym środkiem dyscyplinarnym, aby w ten sposób zakneblować pracownikom usta”; wspomniała w niej o złożonym zawiadomieniu o przestępstwie. Spółka, która dowiedziała się o nim dopiero z ulotki, postanowiła zwolnić ją w trybie natychmiastowym w przekonaniu, że właśnie ona stała za jej przygotowaniem i rozpowszechnianiem. Wstępne dochodzenie wznowiono w lutym 2005r., ale w maju zostało ono ponownie umorzone.

Pani Heinisch odwołała się do sądu pracy, który w sierpniu 2005 r. przyznał jej rację uznając, że ulotka była środkiem korzystania przez nią z wolności wypowiedzi i nie mogła być uznana za naruszenie obowiązków pracowniczych. Apelacyjny Sąd Pracy zmienił jednak ten wyrok potwierdzając legalność jej zwolnienia i uznając złożone przez nią zawiadomienie o przestępstwie za nieodparty powód rozwiązania stosunku

pracy ze skutkiem natychmiastowym. Wyrok ten został utrzymany w mocy przez Federalny Sąd Pracy a w grudniu 2007r. Federalny Trybunał Konstytucyjny odmówił przyjęcia skargi konstytucyjnej.

W skardze do Trybunału znalazł się zarzut, że zwolnienie i odmowa sądu przywrócenia do pracy oznaczały naruszenie prawa do wolności wypowiedzi (art.10 Konwencji).

Trybunał przypomniał, iż w wielu sprawach dotyczących wolności wypowiedzi funkcjonariuszy państwowych czy publicznych orzekł, że generalnie art.10 ma zastosowanie również w miejscu pracy. Uznał poza tym, że art.10 stosuje się również w sytuacji, gdy relacje między pracodawcą i pracownikiem uregulowane są, jak w tym przypadku, prawem prywatnym. Państwo ma bowiem pozytywny obowiązek ochrony prawa do wolności wypowiedzi nawet w sferze stosunków między osobami prywatnymi.

Tak więc, zdaniem Trybunału, zwolnienie skarżącej, którego zasadność została potwierdzona przez sądy niemieckie, stanowiło ingerencję w prawo do wolności wypowiedzi zagwarantowane w art.10 ust.1 Konwencji. Była ona przewidziana przez prawo i podjęta w uprawnionym celu ochrony praw innych osób, a konkretnie reputacji biznesowej i interesów spółki „Vivantes”.

Czy była konieczna w demokratycznym społeczeństwie?

W związku z kwestią stosowania art.10 Konwencji w miejscu pracy Trybunał orzekł, że sygnalizowanie przez pracownika sektora publicznego nielegalnego zachowania albo przestępstwa w miejscu pracy jest w pewnych okolicznościach objęte ochroną. Może to okazać się konieczne w szczególności, gdy dany pracownik albo funkcjonariusz publiczny jest jedyną osobą albo wchodzi w skład ograniczonej kategorii osób posiadających wiedzę o tym, co się dzieje w miejscu pracy, a więc najlepszą możliwość działania w interesie publicznym przez zaalarmowanie o tym pracodawcy albo ogółu.

Trybunał był równocześnie świadomy, że pracownicy są zobowiązani wobec swojego pracodawcy do lojalności, powściągliwości i dyskrecji. Obowiązek lojalności jest wyraźniejszy w przypadku funkcjonariuszy publicznych i pracowników sektora publicznego niż pracowników, których stosunki są uregulowane prawem prywatnym, charakteryzuje jednak również tę drugą kategorię zatrudnionych. Trybunał podzielił pogląd rządu, że również w tym przypadku stosuje się zasady i kryteria wynikające z orzecznictwa służące do rozważenia prawa pracownika do wolności wypowiedzi przez zwracanie uwagi na nielegalne zachowania lub przestępstwo pracodawcy na tle prawa tego drugiego do ochrony swojego dobrego imienia i interesów handlowych. W konkretnym przypadku natura i zakres wymaganej lojalności ma wpływ na sposób oceny praw pracownika i pozostających z nimi w konflikcie interesów pracodawcy.

W rezultacie ujawnienie musi być dokonane w pierwszej kolejności zwierzchnikowi albo innej kompetentnej władzy lub ciału. Dopiero, gdy jest to wyraźnie niepraktyczne,

informacje mogą być w ostateczności przekazane do publicznej wiadomości. Przy ocenie, czy ograniczenie wolności wypowiedzi było proporcjonalne, Trybunał musi więc brać pod uwagę to, czy skarżący miał jakiegokolwiek inne skuteczne drogi doprowadzenia do naprawy naruszeń prawa, które miał zamiar ujawnić.

Przy ocenie proporcjonalności ingerencji ze względu na realizowany uprawniony cel Trybunał musi również brać pod uwagę wiele innych czynników a szczególną uwagę należy zwracać na interes publiczny związany z ujawnioną informacją. Trybunał potwierdził w związku z tym, że art. 10 ust.2 Konwencji pozostawia niewiele miejsca na ograniczenia debaty w kwestiach interesu publicznego.

Drugim istotnym czynnikiem jest w takiej sytuacji autentyczność ujawnianych informacji. Właściwe władze państwa mają swobodę w podejmowaniu środków, które ich zdaniem są odpowiednią, nie nadmierną reakcją na oskarżenia bezpodstawne zniestrzajające lub formułowane w złej wierze.

Wolność wypowiedzi wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością a każda osoba, która decyduje się ujawnić informację, musi starannie sprawdzić, w stopniu zależnym od okoliczności, czy jest ona dokładna i wiarygodna.

Trybunał musi jednak również brać pod uwagę szkodę wyrządzoną pracodawcy w konkretnym przypadku ujawnienia i ocenić, czy przeważała ona nad przemawiającym za nim interesem ogółu.

Przy ocenie, czy konkretne ujawnienie podlegało ochronie, rozstrzygające znaczenie ma motyw działania informującego pracownika. Np. działanie motywowane osobistymi pretensjami czy antagonizmem albo oczekiwaniem korzyści osobistej, w tym finansowej, nie może usprawiedliwiać szczególnie wysokiego stopnia ochrony. Istotne jest ustalenie, czy dokonując ujawnienia jednostka działała w dobrej wierze i w przekonaniu, że informacja była prawdziwa oraz czy leżało ono w interesie publicznym i nie było innych dostępnych dla niej bardziej dyskretnych sposobów doprowadzenia do naprawy naruszenia prawa.

W związku z oceną proporcjonalności ingerencji wymagana jest również staranna analiza wymierzonej kary i jej konsekwencji.

W tym przypadku ujawnienie informacji niezaprzeczalnie leżało w interesie publicznym. W społeczeństwach z rosnącą liczbą ludzi w podeszłym wieku pozostających pod opieką instytucjonalną – a należy pamiętać o szczególnej zależności takich pacjentów, którzy często mogą nie być w stanie z własnej inicjatywy interweniować - rozpowszechnienie informacji o jakości lub niedostatkach takiej opieki ma żywotne znaczenie dla zapobiegania nadużyciom. Tym bardziej, gdy opiekę instytucjonalną zapewnia spółka państwowa, w związku z którą wchodzi w grę kwestia zaufania społeczeństwa do państwa, że zapewni w odpowiedni sposób w tym zakresie ważną pomoc.

W związku z kwestią dostępności alternatywnych kanałów umożliwiających ujawnienie i doprowadzenie do wyjaśnienia zarzutów w ramach struktur wewnętrznych, Trybunał odnotował, że pani Heinisch nie tylko wielokrotnie sygnalizowała przełożonym, że była przeciążona obowiązkami, ale również uprzedziła dyrekcję o możliwości złożenia zawiadomienia o przestępstwie.

W zawiadomieniu o przestępstwie znalazł się wniosek o zbadanie opisanych w nim okoliczności z punktu widzenia wszystkich istotnych aspektów prawnych, nie tylko kwestii zarzuczonego kwalifikowanego oszustwa. Trybunał powoła się tu na wyrok Federalnego Sądu Pracy z 3 lipca 2003r., który stwierdził, że od pracownika, który uzyskał informację o naruszeniu prawa grożącą mu sankcją karną w razie niepowiadomienia władz, nie można rozsądnie oczekiwać, że najpierw będzie się starał doprowadzić do wewnętrznego wyjaśnienia sprawy. Poza tym nie można tego wymagać w sytuacji, gdy nie ma uprawnionych podstaw, aby oczekiwać, że sytuacja ulegnie zmianie. W przypadku, gdy pracodawca nie zmienił swojej praktyki mimo zwracania mu wcześniej uwagi, pracownik nie musi już wykazywać wobec niego lojalności. Podobne argumenty można znaleźć również w zasadach wiodących w tej materii przyjętych przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, w których stwierdza się, że gdy nie można oczekiwać, iż kanały wewnętrzne będą właściwie funkcjonowały, należy zapewnić ochronę możliwości przekazania informacji o nieprawidłowościach na zewnątrz.

Taki sposób podejścia powinien – zdaniem Trybunału - mieć zastosowanie również w tym przypadku. Skarżąca uważała, że żadna z jej wcześniejszych skarg nie przyczyniła się do poprawy sytuacji. Zwracała również pracodawcy uwagę, że milczenie w tej sprawie narażałoby ją na odpowiedzialność karną. Rząd nie przedstawił dowodów, które mogłyby przeczyć twierdzeniu skarżącej, że żadne dalsze skargi kanałami wewnętrznymi niczego by w tym przypadku nie dały.

Prawo niemieckie nie zapewnia żadnego konkretnego mechanizmu badania zarzutów stawianych przez osoby informujące o nieprawidłowościach w miejscu pracy i domagania się od pracodawcy działań naprawczych.

Z tych względów Trybunał uważał, że w tym przypadku można było uznać za usprawiedliwione wyjście z taką informacją na zewnątrz w drodze zawiadomienia o przestępstwie.

Innym istotnym czynnikiem jest autentyczność ujawnionej informacji. Trybunał potwierdził, że wolność wypowiedzi wiąże się z obowiązkami i odpowiedzialnością a każda osoba, która decyduje się ujawnić informację, musi starannie sprawdzić, w stopniu zależnym od okoliczności, iż jest ona dokładna i wiarygodna, w szczególności jeśli – jak w tej sprawie – na osobie takiej ciąży obowiązek dyskrecji i lojalności wobec pracodawcy.

Trybunał odnotował w tym kontekście, że Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił w swojej decyzji z 1 lipca 2001r., że w przypadku, gdy pracownik złożył doniesienie na temat swojego pracodawcy do prokuratury, rządu prawa wymagają, aby taki sposób korzystania z prawa obywatelskiego nie mógł być usprawiedliwieniem zwolnienia z pracy ze skutkiem natychmiastowym chyba, że pracownik świadomie albo lekkomyślnie przekazał nieścisłą informację. Sąd Pracy w Berlinie stwierdził, że skarżąca w sposób lekkomyślny powołała się na fakty, które nie zostały potwierdzone w dochodzeniu ani przed sądem pracy.

Trybunał odnotował, że braki wskazane przez skarżącą w zawiadomieniu o przestępstwie były nie tylko podnoszone przez nią wcześniej w pismach do pracodawcy, ale były również przedmiotem krytyki przez właściwe organy po kolejnych inspekcjach.

Zarzuty nie były więc bezpodstawne i nic nie wskazywało, aby świadomie lub lekkomyślnie przekazała ona nieścisłe informacje. Informacje o brakach w opiece zostały następnie uzupełnione w jej pisemnych przedłożeniach do sądów pracy. Ponadto Trybunał zauważył, że zgodnie z ustaleniami z wyroku Apelacyjnego Sądu Pracy z 28 marca 2003 r. skarżąca m.in. zarzuciła na rozprawie, że od niej i innych osób z personelu żądano dopisywania do dokumentacji opieki czynności, które nie zostały w rzeczywistości dokonane. W związku z tym powołała się na zeznania trzech jej kolegów.

Trybunał zauważył, że w pierwszej kolejności do organów ścigania należy zbadanie prawdziwości zarzutów zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie. Nie można rozsądnie oczekiwać od osoby, która wniosła je w dobrej wierze, przewidzenia, czy śledztwo doprowadzi do oskarżenia czy też zostanie umorzona. Trybunał powołał się na wyrok Federalnego Sądu Pracy z 3 lipca 2003 r., który stwierdził, że pracownik korzystający w dobrej wierze z konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do zawiadomienia o przestępstwie nie może w rezultacie znaleźć się w niekorzystnej sytuacji, gdyby zarzuty okazały się bezpodstawne albo nie mogły być wyjaśnione w dalszym postępowaniu. Zauważył poza tym, że wspomniane wyżej wiodące zasady przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne są oparte na podobnych podstawach. Stwierdza się w nich, że osobę informującą o nieprawidłowościach w miejscu pracy należy uważać za działającą w dobrej wierze, jeśli miała racjonalne podstawy do uznania, że informacja była prawdziwa nawet, jeśli później okazało się ono błędne oraz pod warunkiem, że nie kierowała się żadnymi względami nielegalnymi lub nieetycznymi.

Trybunał nie przekonał argument rządu, że fakt, iż skarżąca nie skonkretyzowała swoich zarzutów i nie wskazała dodatkowych świadków, powodował, że były one wątpliwe. Trybunał odnotował, że – jak twierdziła skarżąca – takie jej zachowanie mogło wynikać z obawy samooskarżenia oraz ryzyka narażenia się na zemstę w przypadku ujawnienia dalszych wewnętrznych informacji. W każdym razie Trybunał uważał, że chociaż brak dowodów mógł prowadzić do umorzenia dochodzenia, nie

musiał jednak oznaczać, że zarzuty zawarte w zawiadomieniu o przestępstwie były od początku bezpodstawne albo lekkomyślne.

Przy ocenie, czy skarżąca działała w dobrej wierze, Trybunał zauważył, że zgodnie z jej twierdzeniami głównym motywem, który skłonił ją do złożenia zawiadomienia o przestępstwie, było potencjalne zagrożenie dla zdrowia szczególnie zależnych pacjentów wynikające z niezadawalających warunków pracy personelu w domu opieki. Rząd utrzymywał natomiast, że chciała tylko poskarżyć się na rzekome braki personelu i wyrzucić dodatkową presję na pracodawcę.

Nawet zakładając, że dodatkowym motywem mogła być poprawa jej własnych warunków pracy, Trybunał nie miał powodu wątpić, że działała w dobrej wierze i w przekonaniu, że w interesie publicznym leżało ujawnienie zarzuconych przestępstw organom śledczym oraz że nie miała ona innych, bardziej dyskretnych środków mogących doprowadzić do naprawy sytuacji.

Trybunał nie przekonał argument rządu, że ze względu na regularne inspekcje urzędowe skarżąca powinna wiedzieć, że zawiadomienie o przestępstwie nie było konieczne, mogła bowiem poczekać na publikację raportu z inspekcji 18 listopada 2004r.

Poprzednie skargi dotyczące warunków w domu opieki nie doprowadziły do żadnej zmiany. Skarżąca nie uważała więc kolejnej urzędowej wizytacji za skuteczną alternatywę mogącą doprowadzić do naprawy sytuacji i uchronienia jej samej od odpowiedzialności karnej. Po wielu wcześniejszych bezskutecznych skargach uważała jak się wydaje, że zawiadomienie o przestępstwie jest ostatnią szansą. Trybunał zauważył w tym kontekście, że urzędowy raport z kontroli z 2006r. podkreślał te same braki w opiece sygnalizowane już w raportach z 2002, 2003 i 2004r., które jednak utrzymywały się i wymagały pilnych działań.

W związku z twierdzeniem rządu, że polemiczne sformułowanie zawiadomienia o przestępstwie wskazywało, iż chodziło w rzeczywistości o zadenuncjowanie pracodawcy i wywarcie na nim presji, Trybunał uznał, że nawet, gdyby skarżąca pozwoliła sobie na pewną przesadę lub uogólnienie, jej zarzuty nie były całkowicie pozbawione podstaw w faktach i nie oznaczały bezpodstawnego osobistego ataku na pracodawcę, ale raczej opis poważnych braków w funkcjonowaniu domu opieki.

Potwierdzał to fakt, że skarżąca – kiedy doszła do wniosku, że konieczne było wyjście z informacją poza spółkę - nie zwróciła się natychmiast do mediów ani nie rozpowszechniała ulotek, ale wystąpiła do organów prokuratury. Zwróciła się o pomoc i poradę do adwokata, który dokonał prawnej oceny faktów i na ich podstawie przygotował zawiadomienie o przestępstwie. Dopiero po zwolnieniu z pracy rozproszdziła ulotki. Wszystkie te względy wystarczały, aby uznać, że działała w dobrej wierze.

Z drugiej strony Trybunał przyznał, że zarzuty były z pewnością szkodliwe dla reputacji biznesowej spółki „Vivantes” i jej interesów handlowych. W tym kontekście potwierdził interes w ochronie powodzenia handlowego i kondycji spółek z korzyścią dla ich udziałowców i pracowników ale również dla szerszego dobra ekonomicznego. Trybunał uznał w związku z tym za ważne podkreślenie, że pracodawca był spółką państwową zapewniającą m.in. usługi w sektorze opieki instytucjonalnej nad osobami w podeszłym wieku. Zgodził się, że żywotność handlowa jest ważna również dla spółek państwowych, podkreślił jednak równocześnie, że ochrona publicznego zaufania do jakości ważnych usług publicznych zapewnianych przez państwowe lub administrowane przez państwo spółki ma decydujące znaczenie dla funkcjonowania i dobra ekonomicznego całego tego sektora. Z tego powodu w interesie samego publicznego udziałowca leży zbadanie i wyjaśnienie zarzuconych braków w ramach otwartej debaty publicznej.

Trybunał uznał, że interes publiczny w posiadaniu informacji na temat braków w opiece instytucjonalnej dla osób w podeszłym wieku sprawowanej przez spółkę państwową jest tak ważny w demokratycznym społeczeństwie, że przeważał na interesem ochrony jej biznesowej reputacji i interesów.

Wobec skarżącej została zastosowana najwyższa możliwa sankcja przewidziana w prawie pracy. Miała ona nie tylko negatywne konsekwencje dla dalszych losów zawodowych skarżącej, ale mogła też mieć poważny ostudzający wpływ na innych pracowników „Vivantes” zniechęcając ich do informowania o jakichkolwiek brakach opieki instytucjonalnej. Ponadto ze względu na pojawiające się w mediach informacje o tej sprawie kara ta mogła negatywnie wpłynąć również na innych pracowników tego sektora. Wpływ ten był więc ogólnie społecznie szkodliwy i powinien być uwzględniony przy ocenie proporcjonalności a w rezultacie zasadności kar wymierzonych skarżącej, która – jak Trybunał już wcześniej podkreślił - miała prawo zwrócić publiczną uwagę na podniesiony przez nią problem.

Wchodziła tu w grę sfera opieki nad osobami w podeszłym wieku, w której sami pacjenci są często niezdolni do obrony swoich interesów a właśnie personel w pierwszej kolejności dowiaduje się o niezadawalających warunkach opieki i w rezultacie jest najlepiej przygotowany do działania w interesie publicznym przez zaalarmowanie pracodawcy albo ogółu. Tak więc, zdaniem Trybunału, zwolnienie skarżącej z pracy bez wypowiedzenia było środkiem nieproporcjonalnie surowym.

Trybunał - świadomy znaczenia prawa do wolności wypowiedzi w sprawach ogólnego interesu, prawa pracowników do informowania o nielegalnych zachowaniach i przestępstwach w miejscu pracy, obowiązków i odpowiedzialności pracowników w stosunku do pracodawców oraz prawa pracodawców do kierowania swoim personelem, a także po rozważeniu innych rozmaitych interesów wchodzących w grę - uznał, że ingerencja w prawo skarżącej do wolności wypowiedzi, w szczególności jej prawo do przekazywania informacji, nie była konieczna w demokratycznym społeczeństwie.

Tak więc, sądy krajowe nie zachowały właściwej równowagi między potrzebą ochrony reputacji i praw pracodawcy oraz ochrony prawa do wolności wypowiedzi skarżącej. W rezultacie nastąpiło naruszenie art.10 Konwencji (jednogłośnie).

Niemcy muszą jej zapłacić 10 tys. euro zadośćuczynienia za krzywdę moralną i zwrócić jej koszty i wydatki.

Uwagi:

Sprawa dotyczy bardzo szczególnego aspektu wolności wypowiedzi – ochrony pracownika, który widząc w swoim miejscu pracy nadużycia i bezprawie decyduje się, w interesie ogólnym, ujawnić je składając zawiadomienie do organów ścigania (albo - nie mając innego wyjścia - informując o nich media). W każdej takiej sytuacji naraża się na poważne ryzyko ostrej reakcji ze strony pracodawcy. Stąd ważne jest określenie okoliczności, w których pracownik może w takich sytuacjach liczyć na ochronę. Służy temu m.in. to orzeczenie. Należy zaznaczyć, że odnosi się to do wszystkich rodzajów i miejsc pracy. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia instytucjami publicznymi czy prywatnymi firmami, wszędzie w pewnych okolicznościach taka ochrona jest potrzebna. Różne będą tylko obowiązki państwa.