

MIĘDZYNARODOWE I EUROPEJSKIE PODEJŚCIE DO ZAPOBIEGANIA I ZWALCZANIA KORUPCJI

Wybrane zagadnienia

mł. insp. Kamila Zimoń

Radca Wydziału Analiz i Nadzoru BSWP

Raz w roku członkowie sieci europejskich¹ Europejscy Partnerzy Przeciw Korupcji (EPAC) i Europejskiej Sieci Punktów Kontaktowych Przeciwko Korupcji (EACN) wymieniają poglądy na temat aktualnych wydarzeń w dziedzinie zapobiegania i zwalczania korupcji. EPAC/EACN corocznie jest organizatorem konferencji i Zgromadzenia Ogólnego, a ponadto w ciągu roku odbywają się warsztaty – w ramach europejskiej integralności – o następującej tematyce: wspieranie i ochrona sygnalistów, doskonalenie standardów współpracy międzyagencyjnej, środki edukacyjne i zarządzanie wartością oraz doskonalenie uczciwości (integralności) i standardów antykorupcyjnych. Polska reprezentowana jest przez Centralne Biuro Antykorupcyjne, Biuro Spraw Wewnętrznych Policji oraz Biuro Kryminalne Komendy Głównej Policji.

W dniach 10–12 grudnia 2019 r. w Szwecji odbyła się 19. Roczna Konferencja oraz Zgromadzenie Ogólne Sieci EPAC/EACN, podczas której zaprezentowano międzynarodowe i europejskie rozwiązania oraz możliwości przeciwdziałania korupcji, regulacje dotyczące ochrony sygnalistów oraz nowe potrzeby i wyzwania w edukacji antykorupcyjnej. Podkreślono, że korupcja jest zagrożeniem dla wartości demokratycznych oraz bezpieczeństwa społeczeństwa. Przynosi nie tylko szkodę instytucjom publicznym, ale również urąga wartościom etycznym oraz zagraża trwałemu rozwojowi państw. Z uwagi na międzynarodowy charakter korupcji niezbędna jest międzynarodowa współpraca w celu jej zapobiegania i zwalczania. Przedstawiciele instytucji antykorupcyjnych, nauki, organizacji oraz firm z krajów UE zaprezentowali podstawowe mechanizmy korupcji i możliwe środki zaradcze, wiele rozwiązań, inicjatyw i dobrych praktyk mających na celu przeciwdziałanie korupcji. Poniżej omówiono wybrane z nich.

ONZ

Przedstawicielka Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (*United Nations Office on Drugs and Crime – UNODC*) podkreśliła, że **Konwencja Narodów**

Zjednoczonych przeciwko Korupcji (*UNCAC – United Nations Convention against Corruption*) jest prawnie wiążącym, uniwersalnym instrumentem antykorupcyjnym i została dotychczas podpisana przez 186 państw. Dalekosiężne podejście konwencji i obowiązkowy charakter wielu jej postanowień sprawiają, że jest to wyjątkowe narzędzie do opracowania kompleksowej odpowiedzi na globalny problem. Konwencja obejmuje cztery główne obszary: (1) środki zapobiegawcze, (2) kryminalizację i egzekwowanie prawa, (3) współpracę międzynarodową, (4) odzyskiwanie mienia. Zawiera treści dotyczące wielu różnych form korupcji, takich jak przekupstwo, handel wpływami, nadużywanie funkcji i różne akty korupcji w sektorze prywatnym. Wymienione zostały ponadto organy/podmioty pomocnicze konferencji państw – stron, do których należą: grupa ds. przeglądu wdrażania konwencji; otwarta międzyrządowa grupa robocza ds. zapobiegania; otwarta międzyrządowa grupa robocza ds. odzyskiwania mienia oraz otwarte międzyrządowe spotkania ekspertów w celu wzmocnienia współpracy międzynarodowej w ramach konwencji. Ponadto, zgodnie z art. 63 § 7 Konwencji przeciwko Korupcji, UNODC jest podmiotem/organem wyznaczonym do służenia pomocą w celu skutecznej implementacji konwencji w praktyce. W konwencji zawarto wiele instrumentów dot. m.in. możliwości międzynarodowej współpracy (art. 43), ekstradycji (art. 44), wzajemnej pomocy prawnej określonej w art. 46 Konwencji

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

(*MLA – mutual legal assistance*) i wiele innych. Wymieniono główne programy zwalczania przestępczości realizowane przez UNODC, w tym dotyczące: przemytu imigrantów, korupcji, przemytu broni, terroryzmu, przemytu ludzi, przestępczości internetowej. Ważnym aspektem działania UNODC jest również **prowadzenie strony internetowej pn. Legal Library/Sherlock²** oraz opracowywanie i udostępnianie poradników. W ramach działań profilaktycznych podkreślono istotną rolę podnoszenia świadomości oraz dzielenia się dobrymi praktykami w obszarze działalności organów ścigania, wymiaru sprawiedliwości, co następuje również poprzez udostępnienie publikacji na stronie internetowej, takich jak **Podręcznik dot. odpowiedzialności policji, nadzoru i uczciwości (integralności) wydany w ramach serii podręczników wymiaru sprawiedliwości – Handbook on police accountability, oversight and integrity³**. Kolejnym ważnym aspektem jest ułatwianie prowadzenia współpracy międzynarodowej poprzez narzędzia do realizowania żądań MLA: katalog właściwych organów krajowych zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji; streszczenia pochodzące z przeglądów krajowych; kursy edukacyjne na temat przeciwdziałania korupcji. Zaprezentowano przewodniki dotyczące korupcji w sporcie, w rybołówstwie, przeciwko dzikiej przyrodzie, na temat uczciwości (integralności) w wymiarze sprawiedliwości oraz dot. dobrych praktyk w prowadzeniu śledztw w sprawie ustawionych meczów. Zaprezentowano inicjatywę **Edukacja dla Sprawiedliwości E4J (E4J – Education for Justice)⁴**, która ma na celu zapobieganie przestępczości i promowanie kultury legalności poprzez działania edukacyjne przeznaczone dla szkół podstawowych, średnich i wyższych. Działania te pomagają nauczycielom w uczeniu młodego pokolenia, aby lepiej rozumieli i rozwiązywali problemy, które mogą podważać praworządność, a ponadto zachęcają uczniów do aktywnego angażowania się w społeczności i przyszłe zawody w tym zakresie. We współpracy z UNESCO jest opracowywany zestaw działań dla szkół podstawowych i średnich. Dzięki inicjatywie Edukacja dla Sprawiedliwości (E4J) Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości opracowało narzędzia edukacyjne i zasoby dla edukatorów na całym świecie w celu wspierania wzmocnienia praworządności poprzez edukację. **E4J ma na celu budowanie kultury legalności wśród dzieci i młodzieży poprzez dostarczanie odpowiednich materiałów edukacyjnych na tematy dotyczące wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, zapobiegania przestępczości i praworządności, w tym uczciwości i etyki.** Ważne opracowania przekrojowe, dotyczące takich kwestii jak płeć i prawa człowieka, zostały również włączone do tych materiałów. Materiały edukacyjne E4J (dostępne również na stronie internetowej) przyczyniają się do budowania odporności dzieci i wyposażania ich w **umiejętności rozwiązywania konfliktów, krytycznego myślenia, pracy zespołowej i empatii.** Te wartości i umiejętności są uważane za kluczowe w kreowaniu nietolerancji przestępczości i przemocy oraz pomagają dzieciom w rozwiązywaniu dylematów etycznych.

ANTYKORUPCJA W EUROPIE

Ograniczanie sektora korupcji według sektorów: nowe podejście i zasoby dla EPAC/EACN. W ramach tej sesji wykład wygłosili: Matthew Gardner (były policjant, który zajmował się przeciwdziałaniem korupcji w policji) i Mark Pyman (z doświadczeniami z ministerstw wojskowych i obrony) z Wielkiej Brytanii, którzy reprezentowali organizację „**Curbing Corruption**” utworzoną w 2018 r., służącą praktyczną pomocą

w reformach dot. urzędników, polityków, urzędów oraz firm. W ramach diagnozy różnic w sektorach zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań urzędników służby cywilnej w różnych krajach europejskich. Zadano następujące pytanie: czy awanse są merytoryczne w danym ministerstwie? Uzyskane wyniki różniły się w zależności od badanych sektorów: kancelaria premiera, ministerstwo zdrowia, sprawiedliwości, finansów etc. Następnie podano przykłady kwestii korupcyjnych dotyczących sektora bezpieczeństwa (militarnego). Zdiagnozowano, że w tym sektorze **korupcja występuje w następujących obszarach:**

- 1) politycznym** (dot. polityki obronnej i bezpieczeństwa, budżetu na obronę; związku obrony i majątku narodowego, przestępczości zorganizowanej, kontroli służb wywiadowczych, kontroli eksportu);
 - 2) osobowym** (zachowania przywódcze, płace, promocje/awanse, spotkania, nagrody, pobór do wojska, łańcuch płac, wartości i standardy, małe łapówki);
 - 3) zamówień publicznych** (wymagania techniczne, specyfikacje, pozyskiwanie z jednego źródła, udział agentów/brokerów, zmywy przetargowe, pakiety finansowania, wyłączenia/offsets, udzielanie zamówień/umowy/dostawy, podwykonawcy, wpływ sprzedawcy);
 - 4) finansowym** (zbycie aktywów/sprzedaż majątku, tajne budżety, biznes wojskowy, nielegalne prywatne przedsiębiorstwa);
 - 5) operacyjnym** (lekceważenie korupcji w kraju, korupcja w ramach misji, kontrakty, prywatne formy ochroniarskie).
- Dodatkowo przy każdym rodzaju korupcji podano punktację ją wartościującą. Następnie przedstawiono **trzy największe obszary korupcji:** niewłaściwe wykorzystanie tajnego budżetu, niewłaściwe korzystanie z jednego źródła (zamówienia), nominacje nepotyczne.

Kolejną tematyką była korupcja w policji. Zaprezentowano zdiagnozowane problemy korupcji w policji, które dotyczą następujących obszarów:

- 1) politycznego** – w tym: krajowe strategie policyjne, alokacja i podział środków/funduszy, ingerencja polityczna, wpływ grupy interesów, przestępczość zorganizowana, osiąganie celów wydajnościowych, słabość nadzoru, kontroli/słabość niezależności;
- 2) osobowego/kadrowego** – w tym: zachowania przywódcze, płace, promocje/awanse, spotkania, nagrody, łańcuch płac, wartości i standardy, działalność przestępcza, problemy osobiste (np. narkotyki, hazard), nieprawidłowości w deklaracjach majątku osobistego, rotacja;
- 3) prezentowanych zachowań i realizowanych operacji/działań** – w tym: fałszowanie dowodów i kradzieże, małe łapówki, stopień niezależności operacji (możliwe wpływy), działanie w „szlachetnej sprawie” (*noble cause*), nielegalne grzywny, ujawnienie informacji uprzywilejowanych/niejawnych, informatorzy, zachowania poniżające, wymuszenia, identyfikacja oficera, więzy lojalności;
- 4) finansowego** – w tym: dyspozycje/zbycie aktywów, kontrola wewnętrzna, audyt, nielegalna działalność prywatna, prywatna ochrona, gratyfikacje;
- 5) zamówień publicznych** – wymagania techniczne, specyfikacje, udzielanie zamówień/umowy/dostawy, zamówienia/przetargi niejawne.

Omówiono wybrane części raportu GRECO⁵ z V rundy ewaluacyjnej, w części dotyczącej policyjnych departamentów ds. wewnętrznych, wskazując, że nie wszystko funkcjonuje prawidłowo w krajach poddanych ocenie. Dania: zatrudnienie tylko ośmiu pracowników w niezależnej komórce nadzoru i kontroli w duńskiej policji narodowej oraz odpowiedzialność za analizy ryzyka, kontrolę wewnętrzną, procedury i audyty spowodowały, że zespół GRECO ma obawy dotyczące przeznaczenia właściwych zasobów osobowych; Finlandia: na miejscu wyrażono duże zaniepokojenie w kwestii wydajności i skuteczności struktur nadzoru w policji, szczegóły dotyczące różnych nieprawidłowości, które miały miejsce, zilustrowały zagrożenie, jak źle mogło się zdarzyć; Polska: tworzenie wiarygodnych statystyk dotyczących spraw dyscyplinarnych i karnych z udziałem funkcjonariuszy policji pozostaje wyzwaniem dla polskich organów ścigania. Zespół GRECO nie mógł otrzymać takich danych. Następnie poruszono główne wątki dot. zwalczania korupcji w policji na podstawie doświadczeń takich krajów/miast, jak m.in.: Londyn, Albania, Ukraina, Szwecja, Hong-Kong, Pakistan, Cypr, Gibraltar, Irlandia, Malezja, Hiszpania, Wielka Brytania. W poszczególnych obszarach korupcji w policji wdrażane były środki służące reformom oraz tworzone strategie reform. Podkreślono, że wiele zależy od tego, czy określoną sytuację widzimy jako problem czy też jako możliwości. Istotne jest bowiem budowanie: zdolności (wydajności), wiarygodności, przejrzystości oraz niezależności. Wskazano na odwagę jako cechę, której wszyscy potrzebujemy w celu rozwoju organizacji. W tym kontekście zaprezentowano wyniki eksperymentu „Małpy i banany” z 5 głodnymi małpami umieszczonymi w klatce wraz z drabiną, na której szczycie umieszczono banany. Za każdym razem, kiedy jedna z małp próbowała sięgnąć po banany, włączano prysznic z zimną wodą w całym pomieszczeniu. Gdy kolejna małpa chciała wejść po banany, pozostałe małpy zaczęły ją uderzać, aby nie weszła na drabinę. Następnie dokonano systematycznej wymiany po jednej małpie (nowa małpa, chcąc wziąć banana, próbowała wejść na drabinę, lecz od razu pozostałe małpy zaczęły ją bić, więc zrezygnowała), wskutek czego po pewnym czasie wymieniono w zespole wszystkie małpy, tak że nie było już żadnej, która była świadkiem „zimnego prysznica”. Jednak w sytuacji, kiedy jedna z nich chciała wejść na drabinę, by sięgnąć po banany, pozostałe małpy zaczęły ją bić. Żadna z małp nie wiedziała właściwie dlaczego wspinanie się po drabinie z zamiarem sięgnięcia po banana karane jest biciem, bo żadna z nich nigdy nie doświadczyła lodowatej wody lejącej się na głowę. W efekcie małpy wytworzyły normę grupy, że banan jest zakazany, nie wolno po niego sięgać, a kto się odważy, powinien dostać lanie, by po niego nie sięgać. Prelegent stwierdził, że takie same mechanizmy funkcjonują niestety w organizacjach, często pomija się właściwą drogę do celu, ulegając panującym normom, nie wiedząc, skąd one się tak naprawdę wzięły, wybiera się łatwiejszą drogę polegającą na rezygnacji z działania, z powodu niezgodności z panującymi w danej grupie normami oraz wytworzonymi wzorcami zachowań, a nie poszukuje się innych rozwiązań, aby zdobyć banany, takich jak np. wspólne działanie. Należy uświadomić sobie, że takie bezrefleksyjne postępowanie może być szkodliwe, gdyż często spotykamy się z sytuacjami wymagającymi od nas samodzielnego myślenia i odwagi przeciwstawienia się utartym schematom.

Zaprezentowano policję w Wielkiej Brytanii pod względem całkowitej siły roboczej w departamentach do spraw standardów zawodowych i antykorupcyjnych (z włączeniem postępo-

wań sprawdzających dot. ankiet bezpieczeństwa, bezpieczeństwa informacji etc.), która stanowi średnio 1% liczby etatów policyjnych w Anglii i Walii. Kolejno przedstawiono wyniki EPAC w kwestii funkcjonowania w policjach poszczególnych krajów komórek do spraw wewnętrznych, kontroli, audytu etc. Podział siły roboczej jest zróżnicowany (od 0,3 do 1%), skuteczność jest różnie oceniana, kwestie niezależności tych ciał również różnie oceniono, natomiast w kwestii nagłaśniania medialnego niewłaściwych zachowań i korupcji policjantów należy stwierdzić, że zdecydowana większość krajów dokonuje takich publikacji, co zostało ocenione jako dobra praktyka. Nawet, jak wskazał przedstawiciel Wielkiej Brytanii, trwał spór o to, czy nagłaśniać zachowanie osoby cywilnej, która została skazana za przestępstwo popełnione podczas służby w policji, jednak w efekcie uznano, że należy każde naganne zachowania nagłaśniać, gdyż ma to potężne oddziaływanie profilaktyczne i efekt odstraszący oraz świadczy o transparentności instytucji. Mając na względzie ciągłe dążenie do uczciwości (integralności) formacji oraz wolności od korupcji, omówiono pierwszorzędą kwestię, jaką jest **wiarygodność Policji**, na którą składają się przede wszystkim: jej efektywność, jakość i systematyczność szkoleń, doświadczenia, kwestie piastowania danego stanowiska oraz ustanowienia niezależnej zapory – czyli ochrony policjantów przed bezprawnymi wpływami. **Kolejno zaprezentowano rozwiązania antykorupcyjne, do którego zaliczono samodzielną funkcjonalność zespołów usytuowanych w ramach specjalnego tzw. wydziału antykorupcyjnego, zajmującego się:** wywiadem, nadzorem, finansami, testami uczciwości (integralności), techniką operacyjną, współpracą ze źródłami, technologiami informatycznymi, strategią prewencji, ograniczaniem korupcji (współpraca z „krytycznymi przyjaciółmi”, w tym z organizacjami pozarządowymi, światem nauki etc.), współpracą z mediami. Podkreślono wagę i rolę testów uczciwości (integralności). Fakt posiadania przez policjantów świadomości możliwości bycia w każdym czasie poddanych losowemu sprawdzeniu na obecność narkotyków czy alkoholu ma bardzo silny wpływ na zachowanie i postawy w służbie, jak i poza nią. Dodano, że to rozwiązanie po prostu bazuje głównie na strachu. Ponadto w ramach przeprowadzanych testów integralności dotyczących różnych obszarów realizowanych zadań przez policjantów, tworzony jest realistyczny stan lub sytuacja, która ma na celu wygenerowanie reakcji przez osobę lub grupę osób, aby można było ocenić jej/ich postępowanie, zachowanie i standardy zawodowe. Testy te, nazywane czasem również prowokacją, mogą dotyczyć np. weryfikacji wcześniejszych zdarzeń, skarg dot. kradzieży skonfiskowanych pieniędzy, kradzieży zabezpieczonych narkotyków z jednostki Policji i wielu innych. Testy uczciwości (integralności) mogą również obejmować działania mające na celu dokonanie oceny jakości służby oraz oceny realizacji standardów zachowania policjantów, w ramach tzw. *mystery shopping*, które jest narzędziem regularnie wykorzystywanym w sektorze prywatnym do testowania umiejętności w zakresie obsługi klienta, podkreślenia słabości i zachęcania pracowników do lepszych wyników. Metoda ta posiada ramy prawne w policji w Wielkiej Brytanii, jest w zasadzie formą badania rynku, wolontariusze zostają przeszkoleni w zakresie obserwacji, doświadczenia i oceny procesu obsługi klienta w jednostce policji. Chętny obywatel, który chce zmienić nastawienie policji, i przejdzie szkolenie dla „tajemniczego klienta”, zostaje poproszony o działanie w charakterze klienta i podjęcie

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

uzgodnionych zadań w celu monitorowania jakości obsługi klienta w policji. Otrzymane informacje pomagają w kształtowaniu przyszłych usług i umożliwiają szefowi policji dokonywanie zmian, tak aby ofiary przestępstw czuły się bardziej zadowolone z otrzymywanych usług⁶. Uzyskaną wartością dla policji jest ocena jakości służby, w tym ocena jakości obsługi interesantów przez policjantów. Metoda ta m.in. ujawnia nieprawidłowości przy prowadzeniu dochodzeń oraz korzystaniu z uprawnień policji w zakresie prowadzenia śledztw, bardzo rzadko stosowane są testy dotyczące czynności operacyjnych. Następnie zaprezentowano internetowy blog antykorupcyjny pn. *The global anticorruption blog*⁷ oraz najważniejsze kwestie z publikacji na temat zwalczania korupcji w policji londyńskiej *Fighting Police Corruption in London, and Beyond*⁸, w formie postu Matta Gardniera, który wcześniej pełnił funkcję Szefa ds. Przeciwdziałania Korupcji w New Scotland Yard, Metropolitan Police. Na podstawie doświadczeń z londyńskiej policji, zatrudniającej ponad 30 tys. funkcjonariuszy pilnujących porządku w 10-milionowym mieście, autor przedstawił cztery najważniejsze narzędzia służące utrzymywaniu korupcji na niskim poziomie. Po pierwsze, ograniczenie korupcji policyjnej wymaga **skutecznego dowództwa policji wewnętrznej**, którą w policji londyńskiej nazywa się Departamentem Standardów Zawodowych. Kadre tego departamentu stanowi 300 oficerów i 80 pracowników pomocniczych podległych naczelnemu szefowi, którzy stanowią około 1% całkowitej liczby funkcjonariuszy policji. Departament rozpatruje wszystkie skargi publicznie, zgony po kontakcie z policją oraz rażące przewinienia, ponadto ma samodzielną formację antykorupcyjną, a także jednostkę przesłuchań, która rozpoznaje przypadki rażących wykroczeń zarówno funkcjonariuszy policji, jak i personelu. Po drugie, niezbędny jest rygorystyczny **zewewnętrzny i wewnętrzny nadzór policji**, co wykazały liczne badania uczciwości policji w wielu krajach. W Wielkiej Brytanii zewnętrzny nadzór nad policją jest wymagany przez przepisy dotyczące skarg policyjnych i niewłaściwego postępowania z 2012 r., na podstawie których powołano Niezależny Urząd ds. Skarg Policji, pełniący istotną rolę w zakresie zapewnienia niezależności i wiarygodności działań antykorupcyjnych. Po trzecie, **pogłębiona wzajemna ocena i informacje zwrotne od innych krajów** mogą odegrać kluczową rolę w poprawie systemów uczciwości (integralności) policji. **W Europie najbardziej odpowiednimi ramami są procesy ewaluacyjne GRECO**. Obecna piąta runda procesu wzajemnej oceny GRECO, zapoczątkowanego w marcu 2017 r., koncentruje się na organach ścigania. GRECO opublikowało raport na temat walki z korupcją w zakresie egzekwowania prawa w Wielkiej Brytanii, a także w wielu innych krajach, w tym w Finlandii, Holandii, Estonii, Luksemburgu, Islandii, na Łotwie, w Malcie, Macedonii Północnej (poufne), Polsce⁹ i Szwecji. Niedługo pojawią się raporty dla Danii, Republiki Słowackiej, Hiszpanii, Belgii, Chorwacji i Francji. Ponadto sieć europejskich partnerów przeciw korupcji (EPAC), która obejmuje ponad 70 organów nadzoru policji i organów antykorupcyjnych z krajów członkowskich Rady Europy, jest konstruktywnym mechanizmem dzielenia się wiedzą i doświadczeniem. Po czwarte, **dalsze kroki w walce z korupcją policji muszą również obejmować działania zapobiegawcze** , w tym „sprawdzenie uczciwości” policjantów. W policji londyńskiej wykorzystuje się wiele technik do przetestowania etyki i wartości zatrudnionych funkcjonariuszy policji, od „tajemniczych klientów” po losowe testy narkotykowe. Obecnie policja londyńska opracowuje mechanizmy do losowego testowania niewłaściwego wy-

korzystywania systemów informatycznych i sprzedaży danych policyjnych. Losowe testy narkotykowe zniechęcały funkcjonariuszy do nadużywania środków odurzających, aktualnie natomiast istnieje potrzeba i konieczność wprowadzenia testów, które odstraszą funkcjonariuszy od korupcyjnego/niewłaściwego wykorzystywania technologii i udostępniania danych osobom nieuprawnionym.

Spostrzeżenia Instytutu Jakości Rządu z Uniwersytetu w Goteborgu w Szwecji, który ma status niezależnego akademickiego instytutu badawczego. Przedstawiciel Instytutu, prezentując wybrane badania, na wstępie podkreślił, że główną zmienną zależną nie jest polityka, ale dobrobyt człowieka. Wskazał, że definicje i środki mierzenia mają znaczenie, przywołując w tym miejscu Giovanni Sartoriego, który stwierdził, że precyzja koncepcyjna jest bardzo ważna, a tworzenie koncepcji stoi przed kwantyfikacją, gdyż bez precyzji koncepcyjnej nie będzie ważnych środków, bez tych środków nie będzie wyjaśnień dotyczących zmian, a brak wyjaśnień to brak możliwości wyleczenia. Stwierdzono, że korupcja ma wiele wymiarów, może dotyczyć takich zjawisk, jak: klientelizm, neopatrymonializm, zawłaszczanie państwa, rent-seeking – zjawisko polegające na dążeniu przez osoby lub grupy interesów do uzyskania korzyści materialnych poprzez wywieranie wpływu na otoczenie gospodarcze lub stan prawny, lobbing, korupcję instytucjonalną/prawną, łapownictwo, wymuszenia, oszustwa, nepotyzm i inne. Korupcja jest trudniejsza do zdefiniowania niż inne centralne pojęcia w naukach społecznych.

Przytoczono różne definicje korupcji, w tym Banku Światowego, który stwierdza, że **korupcja jest nadużyciem funkcji publicznej dla prywatnej korzyści**. Lecz definicja ta może nastroczać problemy, gdyż relatywizm oceny często dotyczy słowa nadużycie. Wobec tego przyjęto następującą strategię – poszukiwano odpowiedzi na pytanie: co jest przeciwieństwem korupcji? Zastanawiano się, czy można przedstawić uniwersalną definicję korupcji. Korupcja jest sytuacją kulturową, jednak badania etnograficzne wielu krajów dowodzą, że ludzie postrzegają korupcję w podobny sposób. Wyjaśniono to następującą kwestią: wszystkie społeczeństwa potrzebują produkować tzw. dobra publiczne, a korupcja dotyczy nadużycia/kradzieży dobra publicznego i zamiany w dobro prywatne. Zaprezentowano środki mierzenia korupcji. Prelegent zaprezentował dane wynikające z przeprowadzonych badań (*European Quality of Government Index – EQI*) oraz wyniki dot. postrzegania i doświadczeń dot. korupcji w krajach europejskich. Omówione zostały problematyczne relacje pomiędzy demokracją a korupcją, różne typy korupcji.

Na podstawie przeprowadzonych badań określono **5 głównych czynników mających wpływ na ograniczenie korupcji i jakość demokracji**, do których zaliczono:

- 1) funkcjonalny i szeroki **system opodatkowania**,
- 2) **uniwersalną edukację** (programy państwa opiekuńczego),
- 3) **merytokrację w zatrudnianiu i awansowaniu funkcjonariuszy publicznych i urzędników służby cywilnej** (system, w którym pozycje uzależnione są od kompetencji definiowanych jako połączenie inteligencji i edukacji, weryfikowanych za pomocą obiektywnych systemów oceny),
- 4) **profesjonalny i komunikatywny system kontroli krajowej**,
- 5) **równość płci** – badania wykazały zależności pomiędzy korupcją a płcią; przedstawiono tezę: kobiety są nieskorumpowane; przywołano opracowanie pt. *Walka z korupcją. Finansowanie równości płci. Krótki opis polityki (Fight cor-*

ruption: Finance Gender Equality. Policy brief) oraz inne badania i publikacje¹⁰, z których wynika zależność poziomu korupcji w poszczególnych badanych krajach od liczby kobiet sprawujących funkcje publiczne; w tym kontekście przywołano również wskaźniki upolitycznienia kobiet na świecie (*Women Political Empowerment Index – WPI*)¹¹ i dopasowane wartości; prelegent stwierdził, iż liczne badania dowodzą, że powiązanie poziomu występowania korupcji i płci jest spójne; nierówność płci i korupcja są ściśle powiązane – kraje, które poczyniły postępy w upodmiotowieniu kobiet, doświadczają niższych poziomów korupcji na przestrzeni czasu; te wyniki i zależności dotyczą również organów ścigania, dlatego rekomenduje się w politykach antykorupcyjnych dążenie do równości płci; warto dodać, że takie dążenie w ramach instytucji publicznych oraz organów ścigania również wyraziła Grupa Państw Przeciwno Korupcji (GRECO) Rady Europy podczas V rundy ewaluacyjnej¹².

W kwestii działań profilaktycznych na uwagę zasługują informacje zawarte w sprawozdaniu o zwalczaniu korupcji w Unii Europejskiej Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego¹³. **Korupcja, w odróżnieniu od innych przestępstw, ma charakter ukryty i w większości przypadków nie ma bezpośredniej ofiary, która mogłaby zgłosić przestępstwo.** Dlatego prawdopodobne jest, że odsetek niewykrytych spraw jest o wiele wyższy w przypadku korupcji niż w przypadku innych przestępstw. Ponadto nie istnieje ujednolicona definicja korupcji jako czynu przestępczego w państwach członkowskich, co prowadzi do różnych sposobów ewidencjonowania przestępstw związanych z korupcją; korupcja może podlegać ściganiu w efekcie różnych przestępstw (np. nadużyć finansowych, prania pieniędzy). Stwierdzono również, że zgłaszanie przypadków naruszeń jest jednak utrudnione z uwagi na ogólną niechęć do zgłaszania tego rodzaju działań we własnej organizacji oraz z obawy przed retorsjami. **Dlatego też kluczowe znaczenie w tym kontekście ma budowanie kultury uczciwości (integralności) w każdej organizacji, podnoszenie poziomu świadomości i opracowywanie skutecznych mechanizmów ochrony, które mogłyby zwiększyć poczucie bezpieczeństwa potencjalnych osób zgłaszających przypadki naruszenia.** Wiele informacji z tego zakresu znajduje się również w raporcie na temat ochrony sygnalistów opracowanym w 2013 r. przez Transparency International pn. *Whistleblowing in Europe Legal Protections for Whistleblowers In The EU*¹⁴, wskazującym m.in. przyczyny niskiego poziomu zgłaszania korupcji oraz nieprawidłowości, na co wpływają również czynniki społeczno-kulturowe, a w szczególności głęboko zakorzeniony negatywny wizerunek sygnalistów w społeczeństwie.

INFORMOWANIE O NIEPRAWIDŁOWOŚCIACH (WHISTLEBLOWING)

Włochy. Przedstawicielka włoskiego Urzędu Antykorupcyjnego (ANAC) zaprezentowała włoskie prawo antykorupcyjne (ustawa nr 190/2012) dotycząca **ustanowienia ochrony dla sygnalistów (whistleblower) z sektora publicznego zgłaszających złe praktyki i zachowania.** Dodała, że ustawą nr 179/2017 rozszerzono ochronę na niektórych pracowników

sektora prywatnego. **Ustawa ta chroni** pracownika sektora publicznego, zawiadamiającego w publicznym interesie o nielegalnym lub nieetycznym zachowaniu, który nie będzie podlegał odwetowi poprzez wszelkie sankcje, zwolnienie, degradację, przeniesienie do innych biur lub inne środki mające negatywny wpływ na jego warunki pracy. Aktualnie chronionymi osobami są: pracownicy administracji publicznej, pracownicy podmiotów publiczno-gospodarczych, pracownicy podmiotów prawa prywatnego podlegających kontroli publicznej oraz pracownicy i kontrahenci firm dostarczających towary, roboty lub usługi do administracji publicznej. **Omówiono zakres ochrony sygnalisty pod względem rodzaju ujawnionych informacji.** Ochronie podlegają informacje dotyczące niezgodnych z prawem zachowań związanych z pracą i przewinienia etyczne, w tym (ale nie wyłącznie): zachowanie przestępcze, naruszenie kodeksu postępowania (etycznego), niewłaściwe zarządzanie zasobami publicznymi, nepotyzm, nieprawidłowości księgowo, naruszenie przepisów dotyczących ochrony środowiska i bezpieczeństwa pracy. **Możliwe kanały zgłaszania informacji (reporting channels)** nie zostały zróżnicowane pod względem hierarchii oraz wymaganej kolejności ich wykorzystania. Pracownicy mogą zgłaszać naruszenia zarówno do: osoby w administracji publicznej odpowiedzialnej za zapobieganie korupcji i przejrzystość; krajowego organu antykorupcyjnego (ANAC) lub do organu sądowego lub księgowego. Przedstawiono również kwestie dotyczące **ochrony poufności.** W postępowaniu dyscyplinarnym tożsamość sygnalisty nie może zostać ujawniona bez jej/jego zgody; w postępowaniu karnym tożsamość sygnalisty jest objęta tajemnicą podczas zamykania wstępnych dochodzeń (*preliminary investigations*; tj. postępowania przygotowawczego); w postępowaniu przed Trybunałem Obrachunkowym (*Court of Audit*): tożsamość sygnalisty nie może być ujawniona do końca fazy wstępnej. Poufność nie jest chroniona, wówczas, gdy sygnalista zostanie uznany za winnego oszczerstwa, zniesławienia lub popełnienia innych przestępstw w związku ze skargą. Kolejnym uregulowaniem omawianej ustawy jest **ochrona przed odwetem.** Otóż sygnalista lub jej/jego przedstawiciel związkowy zawsze może powiadomić ANAC o podjętych działaniach odwetowych lub szkodliwych przeciwko niemu; jeżeli ANAC stwierdzi szkodliwe traktowanie osoby zgłaszającej przypadki naruszenia, to wówczas na odpowiedzialnego funkcjonariusza może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości od 5 do 30 tys. euro. Ciekawym rozwiązaniem jest kwestia przeniesienia ciężaru dowodowego. Otóż **ciężar udowodnienia, że dany środek nie był działaniem odwetowym, spoczywa na pracodawcy.** Sygnalista/informator, który został odwołany ze względu na swój raport, ma prawo zostać przywrócony na stanowisko. Ponadto jeżeli ANAC stwierdzi działania odwetowe wobec sygnalisty, to wówczas wszystkie podjęte przez pracodawcę środki zostają unieważnione. Zaprezentowano rolę ANAC, które posiada:

- uprawnienia dochodzeniowe – prowadzi dochodzenia mające na celu ustalenie faktów w sprawie roszczenia zgłoszonego przez sygnalistę oraz zarzutu odwetu;
- uprawnienia regulacyjne i wydaje wytyczne dotyczące procedur zgłaszania roszczeń sygnalistów i zarządzania nimi;
- uprawnienia do nakładania sankcji na administrację, w tym: od 10 do 50 tys. euro w przypadku nieodpowiednich procedur sprawozdawczych i systemów zarządzania raportami,

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

od 10 do 50 tys. euro w przypadku nienależytego zbadania i procedowania otrzymanych raportów, od 10 do 30 tys. euro za odwet.

Wspomniano również o regulacjach dot. ochrony sygnalistów w sektorze prywatnym. Ustawa 231/2001 **wymaga ustanowienia systemu zgłaszania przypadków nieprawidłowości wyłącznie w prywatnych firmach, które wprowadziły programy zgodności (compliance programs)**¹⁵, w tym: wdrożenia jednego lub więcej kanałów wewnętrznego zgłaszania nielegalnego zachowania w interesie uczciwości jednostki; co najmniej jednego alternatywnego kanału raportowania, który gwarantowałby poufność tożsamości osoby zgłaszającej przypadki naruszenia i odpowiednie środki w celu ochrony tożsamości sygnalistów i zachowania poufności informacji w każdym kontekście po zgłoszeniu. Dodano, że ochrona jest również zapewniona osobom prowadzącym działalność na własny rachunek. Następnie omówiono system informatyczny ANAC dot. przyjmowania skarg i zarządzania nimi, który funkcjonuje od lutego 2018 r. System posiada przyjazne narzędzia, chroni tożsamość zgłaszającego oraz pozwala na komunikację ze zgłaszającym i zbieranie danych. Odnotowano znaczący wzrost liczby skarg. Z zestawienia dot. rodzajów skarg (w 2018 r. wpłynęło 783) wynika, że skargi w kategorii: Korupcja i nadużycie władzy stanowiły 21% ogółu, kolejno: nieprawidłowości w zamówieniach publicznych – 20%, stosowanie środków odwetowych – 15%, nieprawidłowości w spotkaniach w urzędach publicznych – 11%, nieprawidłowości w wyborach/selekcjach do urzędów publicznych – 11%, błąd we wdrażaniu PNA (nieprawidłowości w implementacji PNA¹⁶) – 8%, złe zarządzanie zasobami publicznymi (niegospodarność w zasobach publicznych) – 7%, konflikt interesów – 5%. Ponadto z prezentowanych statystyk wynika znaczny wzrost liczby składanych skarg, od 3 w 2014 r. (w 2015 r. – 125, 2016 – 183, 2017 – 364, 2018 – 783) do 824 w 2019 r. Podobne regulacje ustawowe dotyczące szerokiej ochrony sygnalistów wprowadzono w wielu krajach europejskich, a podczas panelu zaprezentowano ponadto regulacje wdrożone na Litwie i w Holandii. Kompleksowe przepisy w zakresie ochrony sygnalistów funkcjonują w takich krajach, jak: Irlandia, Francja, Włochy, Litwa, Węgry, Malta, Niderlandy, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły ochronę wyłącznie w sektorze publicznym lub tylko w sektorze walki z korupcją. Niektóre państwa członkowskie rozważają przyjęcie nowych przepisów, na mocy których zostanie wzmocniona ochrona sygnalistów. Warto przypomnieć, że regulacje chroniące sygnalistów (ang. *whistle-blower*) poszczególnych krajów opierają się w szczególności na wdrożeniu do krajowych porządków prawnych dyrektyw unijnych¹⁷ oraz uwzględnienia dorobku Rady Europy w tym obszarze, w szczególności: rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 2060 (2015) w sprawie poprawy ochrony sygnalistów *Improving the protection of whistle-blowers*, rekomendacji Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie ochrony sygnalistów z 30 marca 2014 r.¹⁸, rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego nr 2170 (2017) pt. *Promoting integrity in governance to tackle political corruption*¹⁹, rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego nr 2060 (2015) pt. *Improving the protection of whistle-blowers*²⁰, a także wcześniejszych rezolucji o ochronie sygnalistów nr 1729 z 2010 r., nr 1916 z 2010 r. oraz innych dokumentów. Ponadto standardy ochrony sy-

gnalistów zostały ustanowione w międzynarodowych aktach prawnych, takich jak: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji z 2004 r., której stronami są UE i wszystkie jej państwa członkowskie, oraz Cywilnoprawna konwencja o korupcji i Prawokarna konwencja o korupcji Rady Europy z 1999 r. W dorobku Unii Europejskiej krokiem milowym jest *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pn. Wzmocnienie ochrony sygnalistów na szczeblu UE*²¹. Komisja Europejska zauważa konieczność zapewnienia ochrony osobom, które nie boją się mówić o nieprawidłowościach, gdyż ma to zasadnicze znaczenie dla zapobiegania nadużyciom i ochrony interesu publicznego. Dążąc do wzmocnienia ochrony sygnalistów na szczeblu europejskim, Komisja przede wszystkim opiera się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie wolności wypowiedzi oraz na zaleceniu Rady Europy z 2014 r. w sprawie ochrony sygnalistów, w którym określono zasady wyznaczające sposób postępowania dla państw członkowskich w zakresie wprowadzania lub przeglądu przepisów dotyczących sygnalistów, którzy zgłaszają lub ujawniają informacje na temat zagrożeń lub szkody dla interesu publicznego.

HANDEL MIĘDZYNARODOWY – RYZYKO KORUPCJI I DZIAŁANIA ZAPOBIEGAWCZE

Przedstawiciel szwedzkiego **Transparency International** przedstawił prezentację pn. „**Trouble at the top**” („**Problemy na górze**”). Omówiono globalny zasięg tej międzynarodowej organizacji oraz jej cele w Szwecji, skupiające się na rzecznictwie, podnoszeniu świadomości, upowszechnianiu wiedzy o korupcji oraz jej szkodliwych konsekwencjach. TI szeroko współpracuje zarówno z publicznym, jak i prywatnym sektorem. Przedstawiony został Indeks Percepcji Korupcji (CPI)²², który co roku jest publikowany przez TI²³. Porównano wskaźniki krajów na szczycie, tj. postrzeganych jako najmniej skorumpowane (Dania, Nowa Zelandia, Finlandia, Singapur, Szwecja, Szwajcaria) oraz krajów z obszarów najbardziej zagrożonych korupcją (Somalia, Syria, Płd. Sudan, Jemen, Korea Płn.), w tym również zaprezentowano kraje, których percepcja się poprawiła, jak również te, w których nastąpiło zwiększenie percepcji korupcji. Kolejny CPI został opublikowany 23 stycznia 2020 r. Dodano, że kluczem do dobrej pozycji w Indeksie Percepcji Korupcji jest m.in. wolność prasy, która w Szwecji jest na wysokim poziomie, na co wpływ ma przede wszystkim zagwarantowanie szerokiej i kompleksowej ochrony sygnalistów oraz obowiązek udostępniania dokumentów prasie przez władze.

Przedstawiono publikację TI pn. *Exporting corruption*²⁴ (*Korupcja w eksporcie*) dot. sprawozdania z postępów w 2018 r.: Ocena egzekwowania przepisów Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa. Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych jest kluczem do ograniczenia globalnej korupcji. Z raportu postępu wynika, że tylko jedna czwarta światowego eksportu pochodzi z krajów z aktywnym egzekwowaniem prawa przeciwko firmom przekupującym za granicą. Przedstawiono rekomendowany zestaw rozwiązań do zapewnienia uczciwości biznesowej oraz wskazówki dla sygnatariuszy Konwencji zawarte w ww. raporcie. W kolejnej części wystąpienia przedstawiciel TI podkreślił, że

żadne państwo nie powinno cieszyć z dobrego wskaźnika CPI, który pokazuje jedynie pewien obszar zjawiska, gdyż korupcja w sektorze prywatnym i sprawy prania pieniędzy to inny wielki niezbadany obszar. Wskazał na paradoks krajów nordyckich, które mają bardzo dobry wskaźnik CPI, a jednak w sektorze prywatnym tych krajów mają miejsce wielkie afery korupcyjne. Przykładem może być ostatnia afery, w której szwedzki gigant telekomunikacyjny przyznał się do wieloletniej kampanii korupcyjnej aż w pięciu krajach. Uznano, że konieczne jest wdrożenie w międzynarodowych prywatnych korporacjach silnego systemu zgodności (*compliance*) oraz kontroli wewnętrznej – w celu omijania nielegalnych działań.

Belgijski Komitet P, który od 1993 r. stanowi niezależny i neutralny organ, pomagający władzy ustawodawczej w nadzorowaniu działań władzy wykonawczej, funkcjonuje jako organ zewnętrzny, zarówno w odniesieniu do władzy wykonawczej, jak i policji (policja federalna i lokalna, specjalne służby kontrolne itp.), i jest odpowiedzialny w szczególności za monitorowanie ogólnego funkcjonowania policji. To szczególne zadanie oznacza, że Komitet P jest jedynym zewnętrznym i ogólnym niezależnym organem kontrolnym nadzorującym pracę policji i specjalnych służb kontrolnych. Komitet P odpowiada przed komisją specjalną, której zadaniem jest zapewnienie wsparcia parlamentarnego dla stałego Komitetu P. Przedstawiciel Komitetu P omówił kwestie tzw. pilnowania/nadzorowania policji w odniesieniu do europejskich rozwiązań. Punktem odniesienia był brak formalnego porównania i wartościowania organów nadzoru policji w krajach europejskich, wymiana wiedzy i dobrych doświadczeń, możliwe wspólne działania, szkolenia etc. Szczególny nacisk położono na aspekty nadzoru i kontroli w odniesieniu do praw człowieka, relacji policja – społeczeństwo (*community policing*) i uczciwości. Badania dotyczyły takich krajów, jak: Dania, Anglia i Walia, Francja, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia i Szwecja, i zostały przeprowadzone w oparciu o **Kompleksowy model skutecznej odpowiedzialności policji**²⁵, na który składa się wiele rozwiązań wewnętrznych i zewnętrznych mających na celu wzmocnienie uczciwości policji oraz zwiększenie jej odpowiedzialności. Działania te dotyczą różnorodnych działań wpływających na panującą sytuację i funkcjonowanie policji. W działaniu wewnętrznym wymieniono policję, a kluczowymi obszarami podlegającymi nadzorowi i profesjonalnej ocenie są: policyjna linia dowodzenia oraz funkcjonowanie ośrodków szkoleniowych, które zostały ujęte jako czynniki mające wpływ na sytuację staną przed policyjnymi akcjami i operacjami, podczas nich i po nich. Do działań zewnętrznych zaliczono nadzór cywilny w postaci: roli instytucji państwowych różnego szczebla (dot. wpływu na sytuację przed akcjami policyjnymi i po nich poprzez określanie kierunków oraz przegląd i ocenę rozwoju prawodawstwa, wytycznych operacyjnych i polityk oraz priorytetów); roli społeczeństwa (dot. wpływu na sytuację przed akcjami policyjnymi i po nich poprzez działalność organizacji pozarządowych, mediów, środowisk naukowych, aktywności poszczególnych osób, np. wytyczania kierunków oraz przeglądu i oceny, wyrażania potrzeb i obaw, przekazywania informacji o oczekiwaniach, kierowaniu skarg) oraz roli niezależności (dot. sytuacji po akcjach policyjnych poprzez działalność krajowych instytucji praw człowieka, niezależnych policyjnych organów odpowiedzialnych za skargi i nadzór w ramach prowadzonej oceny i przeglądu działań i operacji policji oraz przyjmowania i rozpatrywania skarg).

Prezentowane wybrane wyniki badań:

- 1) **w zakresie obsługi skarg:** nałożenie obowiązku rozpatrzenia skargi w określonym terminie, aktualizacja stanu skarg, maksymalne terminy, w których można złożyć skargę, wstępna opinia w sprawie złożenia skargi, bezpośrednie przesyłanie skarg, możliwość mediacji w formie nieformalnej procedury. W ramach dobrych praktyk wynikających z obsługi skarg zaprezentowana została publikacja: *Ochrona osób bezbronnych (Protecting vulnerable people)* z marca 2018 r., dostępna na stronie internetowej²⁶, wydana przez Niezależne Biuro ds. Postępowania Policyjnego, które jest organem publicznym w Anglii i Walii, odpowiedzialnym za nadzorowanie systemu rozpatrywania skarg skierowanych przeciwko policji w Anglii i Walii;
- 2) **w zakresie zapytań tematycznych:** zakorzeniony przegląd metodologii prowadzenia spraw, dochodzeń, procedury gwarantujące prawo do uzyskania odpowiedzi (postępowanie kontradiktoryjne) w zapytaniach tematycznych, „tajemnicze zakupy” (*mystery shopping*), łącznicy, bezpośrednia współpraca z Trybunałem Obrachunkowym (*Court of Audit*), utrzymywanie zarządzania ryzykiem;
- 3) **w zakresie postępowań karnych:** funkcjonowanie punktu kontaktowego dla organizacji pozarządowych (*watchdog*) w prokuraturze, szersze uprawnienia w zakresie zwalczania korupcji, testy uczciwości (integralności), wyciąganie wniosków z dochodzeń w sprawach karnych, niezależność prowadzących śledztwo. Na podstawie wyciągniętych wniosków z badań sformułowano następującą tezę: „Teraz przestań mówić, że każdy ma swój własny sposób pracy”.

KONFLIKT INTERESÓW I UCZCIWOŚĆ W SFERZE PUBLICZNEJ

We Francji funkcjonuje **Wyższy Urząd na Rzecz Przejrzystości w Życiu Publicznym**, który zajmuje się kontrolą oświadczeń majątkowych i interesów, zapobieganiem konfliktom interesów, regulowaniem „drzwi obrotowych” (*revolving doors*) oraz zarządzaniem rejestrem lobbingu. Urząd działa na podstawie prawa o przejrzystości w życiu publicznym z 2013 r., ustawy o zaufaniu do życia politycznego z września 2017 r. oraz prawa dotyczącego informacji o usługach publicznych z sierpnia 2019 r. Jest niezależnym organem administracyjnym, z organem decyzyjnym w postaci 9-osobowego kolegium. Zatrudnia 50 agentów służby cywilnej oraz pracowników kontraktowych, z uprawnieniami w zakresie przygotowania spraw i pouczenia/wydawania instrukcji dot. poszczególnych przypadków. Budżet urzędu w 2019 r. wynosił 6,3 mln euro. Skomplikowane sprawy podlegają raportowaniu do 12 sędziów Sądu kasacyjnego, Najwyższego Trybunału Kontroli. W art. 2 ustawy o przejrzystości w życiu publicznym z 2013 r. znajduje się **definicja konfliktu interesów**. **Konflikt interesów to sytuacja, w której prywatny lub publiczny interes ingeruje (przeszkadza, zakłóca) w interes publiczny w taki sposób, że wpływa on lub wydaje się wpływać na niezależne, bezstronne i obiektywne wykonywanie obowiązku (pełnienie służby)**. Trzy kumulatywne kryteria definicji to: interes + zakłócenie + nasilenie = konflikt interesu. Proces wykrywania potencjalnego konfliktu interesów rozpoczyna się od analizy deklaracji interesów czy też alarmu społeczeństwa obywatel-

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

skiego. O ujawnieniu potencjalnego konfliktu informuje się osobę, której to dotyczy, wskutek czego osoba ma następujące możliwości odniesienia się do przekazanej informacji:

- 1) nie ma ingerencji (zakłócenia) i usprawiedliwia się;
- 2) jest świadoma ingerencji i opracowuje środki zapobiegające konfliktowi interesów;
- 3) nie kwestionuje zakłócenia, lecz nie wdraża żadnych środków, żeby zatrzymać konflikt – wówczas konflikt interesów oraz nakaz może zostać opublikowany.

Urząd rekomenduje środki ostrożności lub dokonuje oceny tych, które już obowiązują: wyłączenie, upublicznienie, rezygnacja z interesu. Omówione zostały narzędzia służące do zapobiegania konfliktowi interesów. Pierwszym z nich jest **ujawnienie interesu** (informowanie liniowego przełożonego, potencjalnych współpracowników, kolegów/koleżanek), wyłączenie (zidentyfikowanie sprawy/materii, której zgłaszający powinien sam się zrzec lub z niej wyłączyć); zorganizowanie procesu **wyłączenia**: delegowanie procesu decyzyjnego, nieuczestniczenie w spotkaniu wstępnym itp.; rozpowszechnianie treści i proces wyłączenia wśród zainteresowanych osób), **rezygnacja z interesu/zainteresowania**, **zrzeczenie się** (w sytuacji, której nie można rozwiązać za pomocą wyłączenia, np. funkcje dodatkowe/ochotnicze, interesy finansowe). Celem prowadzonego przez wyższy urząd **doradztwa** jest udzielenie odpowiedzi na wszelkie wątpliwości etyczne, jakie mogą mieć urzędnicy publiczni podczas pełnienia mandatu lub pełnienia funkcji (np. działania i funkcje dodatkowe). Od 2014 r. wydano 96 indywidualnych opinii, 26 opinii dla instytucji i dwa raporty. Termin „drzwi obrotowe” odnosi się do przepływu osób między stanowiskami publicznymi a stanowiskami w tym samym sektorze, w sektorze prywatnym lub wolontariackim, w obu kierunkach. Jeśli ten przepływ nie jest właściwie uregulowany, mogą wystąpić nadużycia, dlatego rekomenduje się okres przejściowy, czyli minimalny czas potrzebny na przejście z sektora publicznego do prywatnego. Rozsądne minimalne okresy „ochłodzenia” powinny zostać przyjęte przez rządy w celu ograniczenia ryzyka konfliktu interesów. Powinny one towarzyszyć kompleksowej, przejrzystej i formalnej procedurze oceny, w ramach której analizuje się, czy zatrudnienie po zakończeniu sprawowania urzędu publicznego jest zgodne z wcześniejszymi obowiązkami. Zatem termin „drzwi obrotowe” odnosi się głównie do poruszania się jednostek tam i z powrotem między urzędem państwowym a prywatnymi firmami. Ponadto niektóre sektory są szczególnie podatne na zjawisko „drzwi obrotowych”, m.in. zdrowie, rolnictwo, finanse, energia i obrona. Głównym problemem związanym ze zjawiskiem drzwi obrotowych jest możliwość narażenia na szwank uczciwości i bezstronności urzędów publicznych. Przemieszczanie się pomiędzy sektorami powinno być kontrolowane, gdyż istnieje bardzo realne ryzyko korupcji, nieuczciwa lub nienależna korzyść może zostać przyznana przez ministrów i urzędników publicznych w poszczególnych sektorach, branżach lub przedsiębiorstwach w zamian za lukratywne umowy lub zatrudnienie po zakończeniu ich służby publicznej. Na przykład, urzędnicy państwowi mogą negocjować lub przewidywać otrzymanie nowego miejsca pracy w sektorze prywatnym, gdy jeszcze pracują. Drugim ryzykiem jest wykorzystanie informacji poufnych, w tym kontaktów osobistych i zawodowych, uzyskanych w ramach wcześniejszego zatrudnienia w rządzie, co może być wykorzystane do stworzenia niesprawiedliwej przewagi

dla branży lub przedsiębiorstwa, jeśli chodzi o negocjacje polityczne, zamówienia publiczne i inne interakcje z podmiotami sektora publicznego²⁷. We Francji aktualnie zakres podmiotowy regulacji „drzwi obrotowych” jest ograniczony do: członków rządu (około 40 osób), lokalnie wybieranych urzędników (około 500 osób), Prezydenta i członków niezależnych agencji administracyjnych (około 600 osób), lecz od 2020 r. będzie rozszerzony na całą służbę cywilną. Zakres przedmiotowy regulacji „drzwi obrotowych” dotyczy wolnych zawodów i płatnej działalności w ramach prywatnej firmy oraz obejmuje 3 lata po zakończeniu pełnienia funkcji publicznej. Rezultaty zastosowanej regulacji: **zgodność** (nowy zawód został bezwarunkowo zatwierdzony); **zgodność z zastrzeżeniami** (przewidywana działalność jest dozwolona, ale ustanawia się środki ostrożności, np. brak kontaktu z poprzednią administracją, brak działań lobbingsowych; należy obserwować przez okres trzech lat); **niezgodność** (wyklucza, aby był urzędnik publiczny, podlegający regulacji, prowadził określoną działalność). Ponadto działania urzędu na rzecz kultury uczciwości (integralności) dotyczą następujących obszarów: szkoleń i seminariów, partnerstwa akademickiego, nagród za publikacje i badania naukowe, współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, wymiany dobrych praktyk krajowych i międzynarodowych.

NOWE POTRZEBY I WYZWANIA NA POLU EDUKACJI ANTYKORUPCYJNEJ

SŁOWACJA

Przedstawicielka Prezydium Policji Narodowej Agencji Kryminalnej Słowacji zaprezentowała nową inicjatywę antykorupcyjną, tj. **antykorupcyjny program e-learningowy**, który został udostępniony na stronie internetowej Ministra Spraw Wewnętrznych Słowacji. Przedstawiła wygląd strony internetowej zawierającej informacje na temat programu oraz inne dokumenty i informacje z zakresu zapewnienia uczciwości (integralności) i przeciwdziałania korupcji. Program składa się z kolejno następujących po sobie części, zawierających odpowiednio dobrane i posegregowane treści merytoryczne (integralność, uczciwość, standardy postępowania urzędników państwowych, zarządzanie konfliktem interesów, zarządzanie zatrudnieniem pod kątem klauzul karencyjnych „przed i po”, polityka prezentowa, unikanie nepotyzmu, wspieranie kultury otwartej organizacji w sektorze publicznym, zapewnienie transparentności lobbingu), po których następuje sprawdzenie wiedzy. Najpierw omówiono problematykę dotyczącą integralności publicznej (uczciwości), która jest pojęciem szerszym niż samo przeciwdziałanie korupcji. Następnie zaprezentowano wybrane pytania w teście e-learningowym, które dotyczą przede wszystkim oceny konkretnych, opisanych sytuacji pod kątem możliwości wystąpienia korupcji. Spośród prezentowanych kilku odpowiedzi, więcej niż jedna może być prawidłowa. Na zakończenie testu wyświetla się jego ewaluacja z udziałem procentowym poprawnych i niepoprawnych odpowiedzi, która może zostać przesłana na podany adres e-mail. Zawsze jest możliwość powtórzenia testu lub przejścia do kolejnego. Po dokonanej ewaluacji zostaje wyświetlony

kwestionariusz satysfakcji w celu zebrania informacji mających służyć zwiększeniu funkcjonalności oraz doskonaleniu i poprawianiu zawartości programu.

FRANCJA

Przedstawicielka Agencji Antykorupcyjnej Francji zaprezentowała **rozwiązania e-learningowe służące wzmocnieniu edukacji antykorupcyjnej**, w szczególności dotyczące zapobiegania korupcji w lokalnym sektorze publicznym. Francuska Agencja Antykorupcyjna została utworzona na podstawie ustawy z dnia 9 grudnia 2016 r. w sprawie przejrzystości, antykorupcji i modernizacji gospodarczej jako służba ogólnokrajowa podlegająca równocześnie Ministrowi Sprawiedliwości i Ministrowi Budżetu. Misją Agencji jest pomaganie podmiotom publicznym i prywatnym w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw przeciwko uczciwości: korupcji, handlowania wpływami (płatnej protekcji), przekupstwa, nielegalnego zainteresowania, faworyzowania etc. Zostały wskazane obowiązkowe normy (standardy) antykorupcyjne, do których zaliczono: mapowanie ryzyka; kodeksy postępowania; wewnętrzny system raportowania (zawierający mechanizmy ochrony dla sygnalistów); procedury oceny klientów, dostawców pierwszego szczebla i pośredników (należyta staranność); rozliczanie procedur nadzoru, wewnętrznych lub zewnętrznych; dostosowanie systemu treningowego (szkoleń); przepisy dyscyplinarne dotyczące łamania norm kodeksu postępowania; wewnętrzny system kontroli i oceny wprowadzania środków. Zaprezentowano różnorodność lokalnego sektora publicznego, który ma specyficzne potrzeby i wyzwania. Prawie 50 tys. lokalnych podmiotów publicznych zostało zobowiązanych do wdrożenia programów antykorupcyjnych na terenie całej Francji, a sektor ten zatrudnia aż 1,8 miliona urzędników państwowych. Stwierdzono, że w kraju jest niewystarczający poziom świadomości pomimo znacznej korupcji. Zostało też omówione partnerstwo Agencji Antykorupcyjnej z Krajowym Centrum Lokalnej Służby Cywilnej – wyspecjalizowanym organem odpowiedzialnym za szkolenie lokalnej służby cywilnej. Dzięki tej współpracy połączono zasoby, doświadczenie i wiedzę, aby projektować odpowiednio dostosowane szkolenia i rozwiązania w zakresie budowania potencjału. Wdrożono rozbudowany, otwarty kurs internetowy w zakresie zapobiegania korupcji w lokalnym sektorze publicznym, dostępny dla każdego na platformie, która składa się z 58 modułów zorganizowanych wokół 4 sesji. Podkreślono, że kurs zawiera różnorodne zasoby, w tym filmy, wywiady z ważnymi osobami zajmującymi się antykorupcją, świadectwa (oświadczenia) urzędników lokalnej służby cywilnej, animowane klipy, case studies (studium przypadku), quizy i bibliografie, a wszystko jest regularnie aktualizowane. Różne sesje dotyczą następujących zagadnień:

- 1) przeciwdziałania korupcji z perspektywy historycznej, socjologicznej i ekonomicznej;
- 2) ryzyka korupcji i innych przestępstw przeciwko uczciwości w lokalnym zarządzaniu publicznym;
- 3) zbiorowych mechanizmów zapobiegania korupcji;
- 4) indywidualnych dobrych praktyk zachowania uczciwości; wszystkie materiały mogą być indywidualnie pobierane; prelegentka zaprezentowała wybrane materiały z platformy, w tym nagranie wideo z wysokim urzędnikiem państwowym na temat szkodliwości korupcji, wywiad z urzędniczką na temat jej pracy i zachowania uczci-

wości podczas codziennych obowiązków służbowych, graficzne wyjaśnienie konfliktu interesów etc.; przedstawiono wyniki szkoleń, informując, że dzięki współpracy możliwe było upowszechnienie standardów antykorupcyjnych w dostępnej i atrakcyjnej formie edukacyjnej, na platformie zarejestrowało się około 15 tys. osób, odnotowano pozytywne skutki dodatkowe w postaci zainteresowania osób niebędących lokalnymi urzędnikami, to jest urzędników centralnego urzędu, studentów, a nawet osób z zagranicy.

AUSTRIA

Przedstawicielka Federalnego Biura Antykorupcyjnego Austrii zaprezentowała Narodową Strategię Antykorupcyjną, która opiera się na 4 filarach: zobowiązaniu do uczciwości (integralności), promowaniu przejrzystości, zwiększaniu świadomości oraz współpracy. Program Antykorupcyjny obejmuje trzy sektory: sektor publiczny, społeczeństwo obywatelskie, sektor biznesu oraz skupia się na następujących obszarach: promowaniu środków służących zapobieganiu korupcji, redukowaniu ryzyka korupcji strukturalnej, funkcjonowaniu systemu zarządzania zgodnością, zarządzaniu uczciwością (integralnością), podnoszeniu świadomości społecznej (np. za pomocą informacji na stronach internetowych, w mediach, poprzez organizację specjalnych wydarzeń, akcji etc.), szkoleniu określonych grup docelowych (sieć urzędników ds. uczciwości (integralności), szkoleniu dla funkcjonariuszy policji, urzędników państwowych, studentów). Prelegentka przedstawiła grupę docelową podlegającą edukacji antykorupcyjnej, do której zaliczono: populację kraju – ok. 8,8 mln, członków służby cywilnej – 483 tys., funkcjonariuszy policji – 28 tys. Została zaprezentowana statystyka szkoleń i seminariów za 2018 r., z wyszczególnieniem liczby szkoleń podstawowych, zaawansowanych i innych wydarzeń oraz liczby uczestników. W kontekście działań profilaktycznych omówiono podział grup docelowych według podmiotów odpowiedzialnych za ich edukację. W ramach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych wymieniono: działalność Federalnej Akademii Policji: kursy podstawowe dla kadetów, policjantów, sierżantów, starszych oficerów Policji, personelu administracyjnego wszystkich stopni oraz innych organów MSW. W pozostałym zakresie wymieniono kolejno władze publiczne: ogólnokrajowe, regionalne, burmistrzów i pracowników gminy, audytorów wewnętrznych, sektor prywatny. Podkreślono, że szkolenia i inicjatywy edukacyjne są częścią podstawowych i zaawansowanych kursów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, odbywają się wykłady i seminaria dla całej służby cywilnej, funkcjonuje zarządzanie siecią urzędników ds. uczciwości (integralności), prowadzone są wykłady dla sektora prywatnego, Federalne Biuro Antykorupcyjne oferuje kurs zaawansowany pn. *Zapobieganie i zwalczanie korupcji*, organizowane są dedykowane wydarzenia, jak np. austriacki dzień antykorupcyjny, prowadzona jest współpraca z siedzibą główną ministerstwa w dziedzinie zgodności (*compliance*), realizowane są kursy dot. kodeksu postępowania oraz inne kursy i szkolenia, w tym wsparcie dla funkcjonariuszy ds. zapobiegania korupcji. Został zaprezentowany funkcjonujący **system rozpowszechniania wiedzy** bazujący na pracy funkcjonariuszy ds. zapobiegania korupcji w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych (ok. 35 osób, w tym z organów egzekwowania prawa i administracji) oraz przedstawiono wymagane kwalifikacje (wysokie zainteresowanie kwestiami antykorupcyjnymi, umiejętności dydaktyczne

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

i retoryczne, ukończenie specjalistycznego kursu), obszary ich wsparcia (organizowanie spotkań, funkcjonowanie platformy online, wsparcie administracji centralnej, nadzór techniczny) a także korzyści (niezależność w prowadzeniu szkoleń antykorupcyjnych, scentralizowanie funkcjonariuszy przyczynia się do zapewnienia spójności i standardów jakości). Następnie zostały omówione **korzyści z wdrażania narzędzi internetowych w nauczaniu**, w tym m.in.: możliwość ogólnokrajowego rozpowszechniania podstawowej wiedzy w bardzo wydajny sposób, w szczególności wówczas, gdy mamy ograniczone zasoby; możliwość szybkiego i sprawnego uzyskania informacji zwrotnej (certyfikaty, wyniki, statystyka), określenia grupy docelowej oraz dobrania właściwych modułów. **Przedstawione zostały również spostrzeżenia i wnioski z funkcjonowania e-learningu: moduły e-learningowe powinny odbywać się tylko w połączeniu z zajęciami w klasach**, gdyż mieszany system nauczania jest niezbędny do dyskusji studium indywidualnego przypadku (case studies) oraz do zapewnienia interakcji/kontakt z wykładowcą; **szkolenia powinny być obowiązkowe dla grup docelowych, w szczególności w obszarach wysokiego ryzyka; szkolenia e-learningowe mogą dotyczyć wyłącznie obszarów, dla których jest pewność co do prawa (wymagają podjęcia jasnych decyzji, zastosowania orzeczeń sądowych, brak miejsca na interpretację), istotna jest również atrakcyjność przekazu**. Wspomniano także o szkoleniach dla policji. Prawo karne przeciwko korupcji jest integralną częścią podstawowego szkolenia policji. Projekt zapobiegania korupcji realizowany w ramach „Partnerstwa na rzecz bezpieczeństwa – łączenie sił na rzecz bezpieczeństwa w Austrii”, którego grupą docelową są oficerowie ds. bezpieczeństwa i koordynatorzy ds. bezpieczeństwa (funkcjonariusze policji). Celem tego e-learningowego projektu jest wspieranie zdolności do prawidłowego działania, zgodnie z określonymi wymaganiami w kontaktach z osobami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo w całej Austrii. Obecnie do kursu internetowego zarejestrowało się 1800 użytkowników, zawiera on 1300 lekcji, po ukończeniu kursu można wydrukować certyfikat. Innym modułem e-learningowym realizowanym od 2018 r. w Austrii jest „Kodeks postępowania (kodeks etyczny) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych”. Celem tego kursu jest szybkie odświeżenie wiedzy na temat kodeksu postępowania, a grupę docelową stanowią wszystkie osoby zatrudnione, które po ukończeniu kursu otrzymują certyfikaty. Aktualnie planuje się w Ministerstwie wdrożenie kursu internetowego pn. „Przestrzeganie zasad (compliance) i prawo karne przeciwko korupcji dla przyszłego sierżanta Policji”. Jego celem jest dostarczenie umiejętności potrzebnych, by zapewnić właściwą i etycznie uzasadnioną pracę, a grupę docelową stanowią przyszli sierżanci policji. Po zaliczeniu kursu dostępne będą certyfikaty. W ramach inicjatyw mających na celu zapobieganie korupcji i podnoszenie świadomości w tym obszarze przedstawiono również inną inicjatywę, tym razem skierowaną do szerszego kręgu osób. Zaprezentowano grę planszową „fit4compliance – Find out Your Values” („Dopasuj do zgodności. Znajdź Swoje wartości”). Gra opiera się na interakcji z takimi wartościami, jak: solidarność, odwaga, pomoc, szacunek i uczciwość. Propaguje zachowanie typu „Żyj i trzymaj się własnych wartości” oraz polega na rozwiązywaniu sytuacji będących dylematami etycznymi. Kolejną innowacją jest opracowanie i wdrożenie w 2017 r. do użytku aplikacji antykorupcyjnej pn. *Stuszny/poprawny czy Skorumpowany? (Correct or Corrupt?)*²⁸. Aplikacja dostępna jest dla

każdego w GooglePlay lub Apple-Store. Cechuje ją zabawne podejście oraz konfrontacja z ok. 140 sytuacjami dylematu. Aplikacja powstała we współpracy ze studentami i profesjonalną firmą informatyczną.

Projekt nagrodzony podczas konferencji

Podczas konferencji jej uczestnicy zagłosowali na najbardziej innowacyjny antykorupcyjny projekt organizacji członkowskiej. Spośród wszystkich 5 zgłoszonych projektów wybrano projekt pn. **„Zachowaj czystość, powiedz NIE korupcji”**. Przewodniczący EPAC/EACN wręczył nagrodę EPAC/EACN przedstawicielowi Bułgarii. Celami projektu było: budzenie odpowiedzialności cywilnej; promowanie kanałów zgłaszania zachowań korupcyjnych i przestępczych funkcjonariuszy Policji oraz zmiana nastawienia obywateli do korupcji: nietolerowanie i nieakceptacja praktyk korupcyjnych. Uznano, że **społeczeństwo jest kluczem do wdrażania nowych i innowacyjnych środków antykorupcyjnych**. Projekt nawiązywał do pozostania czystym, czyli wolnym od korupcji, i związany był z wieloma szeroko zakrojonymi działaniami w postaci szkoleń, spotkań, informacjami w mediach, różnymi akcjami skierowanymi przede wszystkim do społeczeństwa, w tym najmłodszych osób, a podczas jego trwania m.in. rozdawano czystą wodę do picia w butelkach, która była symbolem transparentności i wolności od korupcji.

Implementacja rozwiązań

Poszukując narzędzi antykorupcyjnych, czy też szerzej: rozwiązań na rzecz uczciwości (integralności), można czerpać z tych już funkcjonujących w wielu krajach europejskich oraz posiłkować się aktualnymi trendami, np. w zakresie implementowania do porządku krajowego dyrektyw unijnych dot. ochrony sygnalistów czy też uwzględnienia wspomnianych już rekomendacji Rady Europy. Widoczne jest holistyczne podejście do zjawiska korupcji, w którym wdrażanie różnorodnych instrumentów na rzecz uczciwości (integralności) instytucji następuje na różnych płaszczyznach i szczeblach jej funkcjonowania. Warto skorzystać z doświadczeń i dobrych praktyk instytucji publicznych oraz organizacji w zakresie wzmacniania uczciwości (integralności) instytucji oraz zapobiegania i zwalczania korupcji, w tym również wykorzystywania innowacyjnych narzędzi teleinformatycznych.

Profilaktyka antykorupcyjna w Polsce

Informacje na temat korupcji oraz jej zapobiegania można znaleźć **na stronie Biura Spraw Wewnętrznych Policji** www.policja.pl/bswp w zakładce pn. **Profilaktyka korupcyjna**. W zakładce tej znajdują się: wersje elektroniczne **poradników antykorupcyjnych BSWP dla policjantów (poradnik Stop Korupcji oraz poradnik Bezpieczny Start), poradnika dla pracowników administracji rządowej (Czym jest konflikt interesów i jak go unikać?)**, link do quizu opracowanego przez zespół programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego pn. *Urzędnicze Dylematy* – testu sprawdzającego znajomość zasad etyki urzędniczej i przepisów prawa, regulujących problem konfliktu interesów w administracji publicznej; rozwiązanie quizu pozwala na zweryfikowanie umiejętności poprawnego rozpoznawania i reagowania w sytuacji konfliktu interesów. W teście zostało zaprezentowanych 10 przykładowych sytuacji, odnoszących się do 10 obszarów tematycznych szcze-

gólnie sprzyjających powstawaniu konfliktu interesów, które mogą prowadzić do sprzeczności między obowiązkami służbowymi a indywidualnym interesem urzędnika. Quiz zawiera następujące obszary tematyczne: podejmowanie dodatkowego zatrudnienia, zamówienia publiczne, przyjmowanie prezentów, zlecenie zadań publicznym organizacjom pozarządowym, powiązania z grupami interesów, nabór na stanowisko pracy, rozpatrywanie skarg i wniosków, współpraca administracji z organizacjami pozarządowymi, relacje osobiste urzędnika, udział w ciałach doradczych, konsultacyjnych i monitorujących), link do ogólnodostępnej bezpłatnej **platformy e-learningowej Centralnego Biura Antykorupcyjnego** <https://szkolenia-antykorupcyjne.edu.pl/>, zawierającej szkolenia antykorupcyjne udostępnione w formie trzech odrębnych modułów szkoleniowych:

- 1) „Korupcja w administracji publicznej” – zawiera informacje na temat prawnych i instytucjonalnych instrumentów walki z korupcją, przepisów antykorupcyjnych oraz metod przeciwdziałania zjawisku, a także przykłady korupcji oraz wskazówki, w jaki sposób pracownicy administracji publicznej powinni zachować się w przypadku zaistnienia korupcji, i jak mogą przyczynić się do jej ograniczenia;
- 2) „Korupcja w biznesie” – prezentuje informacje o funkcjonujących w obrocie prawnym oraz gospodarczym systemowych i instytucjonalnych rozwiązaniach antykorupcyjnych, a także o ekonomicznych skutkach występowania korupcji na styku administracji i sektora prywatnego dla społeczeństwa oraz państwa;
- 3) „Przeciwdziałanie korupcji” – przedstawia politykę antykorupcyjną państwa i problematykę whistleblowingu, a także rolę organizacji pozarządowych w przeciwdziałaniu korupcji i badania społeczne związane z tą problematyką, dostarcza informacji na temat wpływu korupcji na gospodarkę, społeczeństwo i politykę.

Każdy z modułów zakończony jest testem wiedzy. Po jego zakończeniu można wygenerować certyfikat potwierdzający ukończenie kursu.

Ponadto wiele cennych informacji i publikacji można znaleźć bezpośrednio na edukacyjnym portalu o antykorupcji: www.antykorupcja.gov.pl oraz na stronie cba.gov.pl w zakładkach: *Antykorupcja* oraz *Publikacje*.

¹ Na mocy Decyzji Rady 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji powołano sieć punktów kontaktowych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu usprawnienia współpracy między organami i agencjami mającej na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji w Europie. Komisja Europejska, Europol i Eurojust również uczestniczą w działalności tej sieci. Aktualnie w sieci partycypuje 38 krajów.

² <https://sherloc.unodc.org/cld/en/enl-offline/index.html>.

³ https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_police_Accountability_Oversight_and_Integrity.pdf Z uwagi na poruszoną problematykę oraz trwające wdrażanie rekomendacji GRECO z V rundy Ewaluacyjnej w Policji, aktualnie trwa tłumaczenie Podręcznika dot. odpowiedzialności policji, nadzoru i uczciwości na język polski, który następnie zostanie przekazany do wykorzystania służbowego podczas szkoleń oraz innych przedsięwzięć w Policji.

⁴ <https://www.unodc.org/e4j/>.

⁵ Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) funkcjonuje jako antykorupcyjny organ w systemie Rady Europy od 1999 r. i posiada duży dorobek w podnoszeniu zdolności państw do zwalczania korupcji poprzez monitorowanie zgodności obowiązujących w nich przepisów z antykorupcyjnymi standardami wyznaczonymi przez Radę Europy, dzięki dynamicznemu procesowi wzajemnego oceniania się i wzajemnie wywieranej presji. Służy to wykrywaniu niedostatków ustawodawstwa krajowego oraz skłaniania do odpowiednich prawnych i instytucjonalnych zmian.

⁶ Przykładowy przewodnik dotyczący mystery shopping w policji w Wielkiej Brytanii znajduje się na stronie: <https://www.nottinghamshire.pcc.police.uk/Document-Library/About-Us/Vacancies/Mystery-Shopper/Mystery-Shopper-Guidelines.pdf>.

⁷ <https://globalanticorruptionblog.com/>.

⁸ <https://globalanticorruptionblog.com/2019/10/31/guest-post-fighting-police-corruption-in-london-and-beyond/>.

⁹ W raporcie GRECO z dnia 7 grudnia 2018 r. dot. V rundy ewaluacyjnej dot. Polski pn. Zapobieganie korupcji oraz promowanie uczciwości zawodowej na szczeblu centralnym (funkcje wykonawcze najwyższego szczebla) oraz w organach ścigania, zawarto następujące zalecenia i działania następcze dot. organów ścigania, w tym Policji i Straży Granicznej: Policja i Straż Graniczna powinny przeprowadzić kompleksowe oceny ryzyka w obszarach i działaniach korupcyjnych, wykraczające poza to, co ujawniają same sprawy karne faktycznie rozpatrywane, oraz zapewnić wykorzystanie tych danych do proaktywnego opracowywania polityki w zakresie kwestii uczciwości i polityki antykorupcyjnej; zasady postępowania Policji i Straży Granicznej powinny być zaktualizowane w celu lepszego uwzględnienia prezentów i innych korzyści, doraźnych konfliktów interesów i relacji ze stronami trzecimi oraz muszą im towarzyszyć odpowiednie komentarze i przykłady, a także poufne doradztwo; należy ustanowić oparty na karierze system mianowania, awansowania i odwoływania wszystkich wyższych rangą funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, którego podstawą będą obiektywne kryteria, właściwa weryfikacja oraz formalny, konkurencyjny i przejrzysty proces, przy założeniu, że funkcja komendanta głównego może być ograniczona do określonego terminu; należy poprawić warunki zatrudnienia w Policji i Straży Granicznej poprzez:

- 1) opracowanie dodatkowych środków mających na celu poprawę równowagi płci na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach oraz
- 2) poprzez przegląd skali wynagrodzeń w celu ustalenia bardziej atrakcyjnych płac dla niższych szczebli, przy jednoczesnym utrzymaniu stymulującego marginesu rozwoju w trakcie całej kariery zawodowej;

należy opracować usprawniony system wydawania zezwoleń na dodatkową działalność (odpłatną lub nie) w Policji i Straży Granicznej, co wymagałoby skutecznych działań następczych po wydaniu zezwolenia; należy wprowadzić solidny i skuteczny system weryfikacji oświadczeń majątkowych i deklaracji o braku konfliktu interesów; należy wyjaśnić odpowiednie obowiązki organów zajmujących się kwestiami uczciwości i nadzorem nad Policją i Strażą Graniczną oraz wdrożyć spójne podejście dyscyplinarne w oparciu o wspólne wytyczne; należy ustanowić przejrzysty proces ujawniania przestępstw, uchybień i naruszeń dyscyplinarnych w Policji i Straży Granicznej, wraz z odpowiednimi środkami ochrony przed działaniami odwetowymi. Raport znajduje się na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości.

¹⁰ Np. Transparency International opublikowała krótki opis zasad polityki: *Gender, Equality and Corruption, What are the linkages?*

¹¹ Women's Political Empowerment: A New Global Index, 1900–2012, https://www.v-dem.net/media/filer_public/27/ef/27efa648-e81e-475a-b2df-8391dc7c840b/v-dem_working_paper_2015_19.pdf.

¹² W opracowaniu GRECO pt. *Trendy antykorupcyjne, wyzwania, dobre praktyki w Europie i Stanach Zjednoczonych. Dąże-*

DOROCZNA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA ANTYKORUPCYJNA

nie do ZERO Korupcji (*Anti-corruption trends, good practices in Europe & United States of America. Go for zero corruption*) zawarto informację, że: „Uwzględnianie problematyki płci we wszystkich politykach i środkach jest jednym z celów Strategii Równości płci Rady Europy (Gender Equality Strategy 2018–2023: Osiągnięcie równouprawnienia płci ma zasadnicze znaczenie dla realizacji misji Rady Europy: ochrona praw człowieka, ochrona demokracji i zachowanie praworządności. Równość płci oznacza równe prawa dla kobiet i mężczyzn, dziewcząt i chłopców, jak również widoczność, wzmocnienie, odpowiedzialność i uczestnictwo w sferze życia publicznego i prywatnego. Oznacza to również równy dostęp i dystrybucję zasobów między kobietami i mężczyznami. (...) Aby osiągnąć pełny udział kobiet w życiu publicznym, prywatnym i politycznym, wymaga się fundamentalnych zmian, polityk, środków i ukierunkowanych działań w celu usunięcia przeszkód zarówno społecznych, jak i strukturalnych). Dla GRECO cel ten pozostaje w centrum jego zadań związanych z monitorowaniem i metodami pracy; 22 pytania, to jest około jednej trzeciej z kwestionariusza oceny piątej rundy, są związane z płcią. Odpowiedzi zarówno ze Słowenii, jak i ze Zjednoczonego Królestwa – pierwsze dwa kraje poddane ocenie w ramach tej nowej rundy – były dość wyczerpujące. W rezultacie te dwa pierwsze raporty z oceny zawierają informacje o proporcji kobiet i mężczyzn wśród ministrów, wyższych urzędników rządowych i sił policyjnych oraz wyjaśnienie, czy próg 40% zawarty w Zaleceniu Komitetu Ministrów (2003)³ jest spełniony. Przyjęliśmy również nasze pierwsze zalecenie dotyczące płci (...) należy zauważyć, że aspekt płci został włączony do głównego nurtu w kwestionariuszu i raportach piątej rundy (...)”.

¹³Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE, Bruksela 2014, <https://eur-lex.europa.eu/>.

¹⁴https://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

¹⁵Wprowadzenie programu zgodności nie jest obowiązkowe.

¹⁶We Włoszech każda administracja publiczna powinna przyjąć trzyletni **Plan zapobiegania korupcji** (Piano triennale prevenzione corruzione – PTPC) na podstawie PNA (National Action Plan – Narodowy Plan Działania) przyjętego przez Krajowy Urząd Antykorupcyjny. PTPC analizuje i szacuje ryzyko korupcji każdego konkretnego urzędu i wskazuje odpowiednie środki zapobiegawcze. Aby był skuteczny, PTPC musi zawierać odpowiednie cele i odpowiednie wskaźniki pomiarowe. Ponadto ten plan powinien być systematycznie integrowany z całym zestawem narzędzi programistycznych, w tym: budżetem, planem wykonania (wydajności) i planem szkolenia. Struktura PNA jest narzędziem programowym, aktualizowanym co roku przez włączenie nowo ustalonych wskaźników i celów. Ta ciągła aktualizacja pozwala na monitorowanie i wykrywanie potencjalnych rozbieżności (celów / wyników) wynikających z faktycznej realizacji PNA.

¹⁷Np. najnowsza dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/>; dyrektywa (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem, Dz.U. L 157, rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 października 2017 r. w sprawie uzasadnionych środków ochrony sygnałowych działających w interesie publicznym podczas ujawniania poufnych informacji posiadanych przez przedsiębiorstwa i organy publiczne (2016/2224(INI)), rezolucja Parlamentu Euro-

pejskiego z dnia 20 stycznia 2017 r. w sprawie demaskatorów w ochronie interesów finansowych UE (2016/2055(INI)) oraz inne.

¹⁸https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=-09000016805c5ea5.

¹⁹<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23930&lang=en>.

²⁰<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=21931&lang=en>.

²¹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0214&from=EN>.

²²Indeks, który według ekspertów i biznesmenów klasyfikuje 180 krajów i terytoriów według ich postrzeganego poziomu korupcji w sektorze publicznym, wykorzystuje skalę od 0 do 100, gdzie 0 oznacza wysoce skorumpowany, a 100 bardzo czysty.

²³<https://www.transparency.org/>.

²⁴https://www.transparency.org/whatwedo/publication/exporting_corruption_2018.

²⁵A comprehensive model of effective police accountability (Handbook on police accountability, oversight and integrity).

²⁶https://www.policeconduct.gov.uk/sites/default/files/Documents/Learningthelessons/32/LearningtheLessons_Bulletin32_March2018.pdf.

²⁷Zob. https://www.transparency.org/glossary/term/revolving_door; https://www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_06_2010_regulating_the_revolving_door.

²⁸https://www.bak.gv.at/301/praevention_education/correct_or_corrupt/.

Summary

International and European approach to preventing and combating corruption. Chosen aspects

The article presents chosen anti-corruption solutions which function as part of UN, the Council of Europe and the European Union. Current trends in the area of corruption issues were presented, including anti-corruption education and the positive dimension of the society's involvement in the actions for the benefit of integrity in a public life, which were discussed during 19. Conference of the European Partners Against Corruption (EPAC) and the European Contact-Point Network Against Corruption (EACN). The representatives of public institutions and anti-corruption organizations from different countries presented the results of realised programs, researches and implemented legal, institutional and practical solutions as part of prevention of the corruption.

There were indicated the directions of the development in the area of complex actions in favour of integrity, which currently involve wider philosophy of actions than only prevention of corruption as they treat the institution as an integral body, which needs the system solutions as well as care of its needs. Corruption as a social phenomenon is present in each domain of life and has a transnational dimension so the international approach presented here for the benefit of integrity and honesty as well as diagnosed areas of corruption, including recommendations, declarations and conclusions of the European Partners Against Corruption (EPAC/EACN), Groups of Countries Against Corruption (GRECO), UN Office for Combating Drugs and Crime, Europol, and other organizations can prove helpful during formulating state policies and actions aiming at on the one hand the limitation of corruption, and in a wider perspective the increase of an ability of the institution actions and strengthening the integrity of public officials as well as the whole society, the effect of which will be observed in higher standards of public services as well as a proper use of public resources and in a consequence better functioning of a state.

Key words: corruption, integrity, transparency, whistle-blowers, the Police, education, e-learning .

Tłumaczenie: Renata Cedro