

Procedury sygnalizowania korupcji

Obligatoryjne procedury zgłaszania mają być skuteczne i nie pozorne. To znaczy?

Projekt ustawy o jawności życia publicznego wprowadza zupełnie nowe znaczenie „sygnalisty”. Określa go jako osobę zgłaszającą podejrzenie korupcji do prokuratury. Budzi to wiele kontrowersji. Przepisy nakazują wprowadzenie odpowiednich wewnętrznych procedur związanych ze zgłaszaniem i reagowaniem na propozycje korupcyjne i wkrótce będą one obowiązkiem prawnym, zagrożonym odpowiedzialnością karną za niestosowanie. Warto więc zastanowić się nad sposobem wdrożenia odpowiednich i skutecznych rozwiązań w tym zakresie.

ŹRÓDŁA INFORMACJI O NADUŻYCIACH I KORUPCJI

Systemy zgłaszania nieprawidłowości oraz podejrzeń nadużyć i korupcji od lat są znane i stosowane w wielu krajach i międzynarodowych koncernach. W Polsce, jak na razie, nie są powszechne, a bagatelizować tego rodzaju sposobu ujawniania nieprawidłowości nie można. Według badań przeprowadzonych w 2016 roku przez ACFE (*Association of Certified Fraud Examiners*) najczęstszym źródłem informacji o nadużyciach i korupcji są właśnie anonimowe zgłoszenia od pracowników. Stanowią aż 39,1 proc. wszystkich źródeł informacji o nieprawidłowościach w firmie!

Należy podkreślić, że organizacja ze skutecznymi sposobami identyfikacji ryzyka i zagrożeń, może być sprawniejsza i odporniejsza w przyszłości na ewentualne przypadki nadużyć, co przyczyni się z pewnością do wzrostu zaufania pracowników oraz podmiotów współpracujących (kontrahentów).

PROCEDURY ZGŁASZANIA PROPOZYCJI KORUPCJI

Przepisy ustawy wprowadzają obowiązek stosowania wewnętrznych procedur antykorupcyjnych przez jednostki finansów publicznych i co najmniej średnie przedsiębiorstwa. Wskazują na konieczność podejmowania organizacyjnych, kadrowych i technicznych środków antykorupcyjnych, podając przykładowy ich katalog. Jednym z takich środków, które będą trzeba będzie wprowadzić, jest opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur informowania o przypadkach korupcji odpowiednio: organów przedsiębiorcy lub kierownika jednostki finansów publicznych.

Niestety, projekt ustawy nie wyjaśnia i nie podpowiada, jak mają zostać one wdrożone. Nie ma także żadnych oficjalnych wytycznych i zaleceń w tym zakresie, a jedynie dość abstrakcyjne wskazanie, że muszą być skuteczne i nie mogą być pozorne.

DOBRE PRAKTYKI ZGŁASZANIA KORUPCJI. CZYLI JAKIE?

Wiele firm, głównie sektora prywatnego, dawno już wdrożyło antykorupcyjne rozwiązania, przy okazji wprowadzania systemów compliance. Procedury zgłaszania nieprawidłowości są jednym z zaleceń normy - ISO 19600 (zarządzanie systemem zgodności).

W wielu podmiotach, także publicznych, można spotkać wdrożone rozwiązania do zgłaszania przypadku podejrzenia nadużyć lub innych nieprawidłowości. Funkcjonują w nich odpowiednie procedury, wytyczne opisujące sposób postępowania oraz regulacje dotyczące ochrony zgłaszających przed możliwym odwetem.

W wielu organizacjach wprowadzone zostały środki techniczne umożliwiające przekazywanie informacji w sposób anonimowy: za pośrednictwem specjalnej linii telefonicznej, poczty elektronicznej lub aplikacji do przesyłania informacji.

Wdrożone zostały też odpowiednie procedury poufnego wyjaśniania tych podejrzeń, przez wskazane osoby w organizacji. Najczęściej są to tzw. oficerowie compliance lub pełnomocnicy ds. przeciwdziałania korupcji.

Wiele podmiotów, szczególnie jednostek sektora finansów publicznych, mniejszych firm oraz tych, które nie otrzymały przykładów i wskazówek od swych koncernów międzynarodowych, dopiero teraz zetknie się z obowiązkiem stosowania procedur zgłaszania i reagowania na przypadki korupcji. Może to być dla nich złożony problem i to nie tylko we wdrożeniu, ale także w przekonaniu pracowników do tego typu rozwiązań.

Dodatковым, choć innego rodzaju, argumentem przekonującym za jak najszybszym wdrożeniem tych procedur może być określona w projekcie ustawy o jawności życia publicznego sankcja. I nie tylko za ich niewprowadzenie, ale także brak skuteczności lub pozornosc w ich funkcjonowaniu. Nie chodzi więc tylko o samo ich przygotowanie i ogłoszenie w organizacji. Procedury zgłaszania można samemu napisać, a wkrótce prawdopodobnie także znaleźć wiele takich przykładów w Internecie. Tyle, że w przypadku przedstawienia zarzutów pracownikowi przedsiębiorstwa lub jednostki finansów publicznych obligatoryjnie należy się spodziewać kontroli CBA, która sprawdzi istnienie i skuteczność tych środków antykorupcyjnych.

Żartów nie ma. Można zwlekać, tylko oby nie okazało się, że jest już za późno na wdrażanie, a co dopiero przygotowanie rozwiązań. Funkcjonariusze CBA mogą być bardzo dociekliwi, a kary i skutki bardzo dotkliwe.

JAKIE SĄ WIĘC DOBRE PRAKTYKI?

Jednostki sektora finansów publicznych mogą oczekiwać wskazówek, opracowanych np. przez CBA. W przyjętym miesiąc temu *Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2019-20* można znaleźć jedno z zadań, które mówi o opracowaniu wytycznych dotyczących jednolitych rozwiązań organizacyjnych i prawnych w zakresie przeciwdziałania korupcji w administracji (jest to zadanie Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego). Choć zadanie bardzo ogólnie zapisano, może być to interpretowane jako przygotowanie wskazówek dla tworzenia procedur, o których mowa w ustawie o jawności życia publicznego.

Ustawa może wejść w życie już niedługo. Termin zaplanowano na 1 marca 2018 r. Nie sądzę jednak, aby do tego czasu powstały wytyczne w zakresie procedur zgłaszania przypadków propozycji korupcyjnych.

Jest wiele dobrych przykładów procedur stosowanych w różnych firmach oraz rozwiązań, także technicznych, dla zgłaszania takich informacji w sposób zapewniający anonimowość i poufność informacji. Spotkałem się z takimi rozwiązaniami i uważam, że system opracowany przez firmę e-nform, służący m.in. do anonimowego i bezpiecznego dialogu z sygnalistami jest w tej chwili jednym z najlepszych na rynku.

WYTYCZNE I WSKAZÓWKI Z NORMY ISO 37001

Inspiracji i dobrych rozwiązań w obligatoryjnym zwalczaniu łapownictwa można poszukać w wymaganiach i wytycznych międzynarodowej normy opisującej system zarządzania antykorupcyjnego ISO 37001 (PN-ISO 37001:2017-05). Wskazano w niej konieczność wdrożenia procedur, które:

- zachęcają i umożliwiają zgłaszanie w dobrej wierze lub na podstawie uzasadnionego przekonania prób korupcji, podejrzeń o korupcję lub faktycznej korupcji, jak również wszelkich naruszeń lub słabych punktów systemu zarządzania antykorupcyjnego (bezpośrednio lub przez odpowiedzialną osobę trzecią),
- umożliwiają zgłoszenia anonimowe,

- traktowane będą przez organizację jako poufne, chronić będą tożsamości osoby zgłaszającej oraz innych osób, których zgłoszenie i dochodzenie dotyczy lub zostały w nim wymienione, jedynie z wyjątkiem zakresu niezbędnego do przeprowadzenia dochodzenia,
- będą zapobiegać ewentualnemu odwetowi i będą chronić osoby zgłaszające przed zemstą za to, że w dobrej wierze lub na podstawie uzasadnionych przypuszczeń poinformowały lub zgłosiły takie informacje,
- będą umożliwiać pracownikom uzyskanie wiedzy i porad od odpowiednich osób, co robić w przypadku obaw lub sytuacji, w której może mieć miejsce korupcja.

Norma wskazuje także, aby pracownicy mieli pełną wiedzę na temat procedur zgłaszania i byli w stanie je zastosować (czyli nie mogą być pozorne), by posiadali wiedzę o swoich prawach i zabezpieczeniach przewidzianych w tych procedurach.

Warto zwrócić uwagę na jedną z wytycznych normy ISO 37001, dotyczącą stworzenia dla pracownika możliwości uzyskania informacji i porady w przypadkach wątpliwości co do zachowań korupcyjnych. Oczywiście wiedza ta musi pochodzić od kompetentnych i przygotowanych osób, które wytłumaczą sposób postępowania i pomogą w wyjaśnieniu sprawy lub właściwym działaniu zapobiegającym korupcji.

Wytyczne normy mogą stanowić pewne wskazówki do wdrożenia odpowiednich procedur zachęcających do zgłaszania oraz systemów budzących zaufanie pracowników, czyli min. gwarantujących anonimowość i poufność oraz niepodejmowanie działań odwetowych w stosunku do zgłaszającego.

PROSTE ROZWIĄZANIA CZY ZŁOŻONY SYSTEM? SAMODZIELNIE CZY Z UDZIAŁEM DORADCY?

Organizacja musi stworzyć własny indywidualny system zgłaszania. Opracować procedury, wdrożyć system i zapewnić infrastrukturę oraz wyznaczyć osobę do przyjmowania takich zgłoszeń. Oczywiście można poprzestać na najprostszym rozwiązaniu, np. zgłaszania kierownictwu firmy drogą mailową. Czy jednak będzie to system skuteczny? A co, jeśli pracownik powie potem funkcjonariuszom CBA, że nie zgłaszał wcześniej podejrzenia korupcji, bo bał się konsekwencji, nie był właściwie przeszkolony lub procedura mu tego nie ułatwiła, a wręcz stanowiła utrudnienie.

Każde z rozwiązań musi być dostosowane do danej organizacji. Wymagać to będzie odpowiedniego przygotowania i kompetencji osób zajmujących się wdrożeniem oraz utrzymaniem systemu.

Norma ISO 37001 dopuszcza możliwość skorzystania z partnera biznesowego do zarządzania systemem zgłoszeń w imieniu kooperanta. Może to być dobre rozwiązanie dla podmiotów, które nie mają kompetencji lub możliwości organizacyjnych i kadrowych. Warto jednak, podejmując taką decyzję, skorzystać z wiedzy doradców, którzy mają kompetencje i doświadczenie w tworzeniu systemów rozpoznawania ryzyka korupcji i będą potrafili udzielić porady, jak postępować w takich przypadkach

Procedury postępowania ze zgłoszeniami korupcji

Procedury postępowania ze zgłoszeniami korupcji powinny obejmować cały proces – od momentu zgłoszenia, aż po wyjaśnienie okoliczności

W artykule *Procedury sygnalizowania korupcji* starałem się podpowiedzieć, wskazując przykłady, jak dobrze przygotować procedurę informowania o propozycjach korupcyjnych. Tym razem zwrócę uwagę na postępowanie ze zgłoszeniami podejrzenia korupcji, bo także w tym przypadku brak jest wytycznych i wskazówek, które pozwoliłyby podmiotom zobowiązanym przygotować i wdrożyć procedury w sposób skuteczny i odpowiedni dla nich.

OBOWIĄZEK WYJAŚNIENIA ZGŁOSZONEJ INFORMACJI O PODEJRZENIU KORUPCJI

Naturalnie, opracowanie i wdrożenie samej procedury informowania o podejrzeniu korupcji nie będzie wystarczające dla rozpoznania tego zjawiska. Możliwe będzie jedynie uzyskanie wiedzy o przypadkach, a jeszcze częściej o podejrzeniach łapownictwa. Sam opis sposobu informowania kierownika jednostki finansów publicznych czy właściwych organów przedsiębiorcy, to dopiero pierwszy krok.

Każda informacja i zgłoszone podejrzenie musi zostać wyjaśnione, inaczej nie da się wykryć czy zapobiec popełnieniu przestępstwa. W projekcie ustawy o jawności życia publicznego nałożony został obowiązek „opracowania i wdrożenia wewnętrznych procedur postępowania w sprawie zgłoszenia nieprawidłowości”. Zapis ten wskazuje, że nie chodzi tu jedynie o informacje o propozycjach korupcyjnych. Zgodnie z ustawą, wprowadzone środki przeciwdziałające tworzeniu otoczenia korupcyjnego w organizacji mają być skuteczne. W związku z tym, postępowanie to dotyczyć musi także zgłoszeń o działaniach sprzyjających takim praktykom lub mającym wpływ na funkcjonowanie innych procedur antykorupcyjnych.

REGULACJE DOTYCZĄCE WEWNĘTRZNYCH POSTĘPOWAŃ

Regulacje postępowania w przypadku wystąpienia nieprawidłowości w mniejszym lub większym stopniu funkcjonują już w różnego rodzaju organizacjach. Dotyczą rozpoznawania wszelkiego rodzaju przypadków nadużyć i korupcji. Jednak stworzenie systemu rozpoznawania zgłoszonych przypadków będzie dla większości podmiotów poważnym wyzwaniem.

Nowe przepisy wymagają, by procedura nie tylko została wdrożona, ale by była skuteczna, a nie ustanowiona dla pozorów. Dlatego w przypadku przedstawienia zarzutów korupcyjnych pracownikowi, funkcjonariusze CBA sprawdzać będą również sposób, w jaki próbowano wyjaśnić zgłoszone nieprawidłowości, oraz kroki, jakie podjęto w celu naprawy. Te czynniki będą miały zasadnicze znaczenie dla oceny Biura. Dlatego też procedury postępowania powinny obejmować cały proces - od momentu zgłoszenia, aż po wyjaśnienie okoliczności.

Pewnych wzorców dla takich procedur można poszukać w wytycznych normy ISO 37001 – systemu zarządzania antykorupcyjnego.

POSTĘPOWANIE W PRZYPADKU PODEJRZENIA KORUPCJI wg NORMY ISO 37001

Norma ISO nakazuje, aby ustanowiona w organizacji procedura postępowania w przypadku podejrzenia korupcji wymagała:

- oceny każdego przypadku zgłoszenia zaistniałego podejrzenia korupcji, co może oznaczać obowiązek zbadania każdego zgłoszenia - także anonimowego,

- przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego konkretnego przypadku podejrzenia ewentualnej korupcji lub naruszenia zasad określonych w organizacji (np. polityki antykorupcyjnej, kodeksu antykorupcyjnego),
- oceny niezgodności z wprowadzonym systemem antykorupcyjnym, zarówno tych, które zostały zgłoszone, wykryte lub co do których istnieje uzasadnione przypuszczenie, że nie funkcjonują właściwie,
- określenia dalszych działań w przypadku ujawnienia (w wyniku postępowania) przypadku korupcji lub naruszenia zasad antykorupcyjnych (np. polityki antykorupcyjnej, kodeksu antykorupcyjnego), bądź też niezgodności z wprowadzonym systemem antykorupcyjnym,
- nadania odpowiednich uprawnień osobom prowadzącym czynności wyjaśniające,
- współpracy pracowników organizacji w ramach prowadzonego postępowania w sprawie zgłoszenia,
- poinformowania o statusie oraz wynikach postępowania osobę odpowiedzialną za przestrzeganie przepisów antykorupcyjnych (np. oficera compliance, pełnomocnika ds. przeciwdziałania korupcji) tak, aby wiedza na ten temat mogła być zgromadzona i przeanalizowana,
- prowadzenia postępowania z zachowaniem poufności oraz aby wyniki śledztwa stanowiły informacje poufne.

Postępowanie takie musi być prowadzone przez pracowników niezwiązanych z rolą lub stanowiskiem podlegającym badaniu. Organizacja – zgodnie z normą ISO 37001 - może wyznaczyć partnera biznesowego (doradcę, firmę konsultingową, kancelarię prawną) do prowadzenia postępowania oraz przedstawienia raportu z jego wyników.

DODATKOWE ZALECENIA WG NORMY ISO 37001

Dodatkowe zalecenia normy wskazują, że procedura powinna być dostosowana do organizacji i określać, kto odpowiada za podjęcie decyzji o sposobie prowadzenia postępowania. Mała organizacja może wdrożyć procedurę, w której wszystkie problemy, niezależnie od wagi, będą zgłaszane przez osobę odpowiedzialną (np. oficera compliance) bezpośrednio kierownictwu, które podejmować będzie decyzję o dalszym sposobie postępowania.

Większe organizacje mogą określić katalog zgłoszeń rozpatrywany bezpośrednio przez uprawnione osoby, które okresowo składać będą raport dotyczący ujawnionych przypadków i sposobu ich wyjaśnienia. Jedynie w przypadku poważniejszych naruszeń zgłoszenie przekazywane będzie bezpośrednio kierownictwu.

Zgadzałoby się to z wymogami projektu ustawy o jawności życia publicznego, która mówi o procedurze przekazywania informacji kierownictwu tylko o propozycjach korupcyjnych.

DOBRE PRAKTYKI I EKSPERCKIE WSPARCIE

Przygotowując procedury i prowadząc później w oparciu o nie postępowanie, pozyskując dowody, należy pamiętać, aby same regulacje i wykonywane na ich podstawie czynności nie naruszały przepisów prawnych, w tym praw osób, których mogą dotyczyć.

W załączniku do normy ISO 37001 zawarte zostały przykłady działań i zalecenia, jakie można zastosować w ramach wprowadzania procedury postępowania w sprawie zgłoszenia korupcji w organizacji. Nie stanowią one wytycznych, a jedynie dobre praktyki, które mogą pomóc organizacji wdrożyć w sposób racjonalny i proporcjonalny środki antykorupcyjne.

Zawsze można też sięgnąć po ekspercką poradę od osób posiadających nie tylko wiedzę o sposobie wdrażania wewnętrznych procedur wyjaśniania nieprawidłowości, ale i doświadczenie w tym zakresie.