Nazwa działania:

Narzędzie sygnalisty

Państwo:

Austria

Kategoria działania:

- Systemy i narzędzia

Osoba wyznaczona do kontaktów:

- Prokuratura ds. Zwalczania Przestępstw Gospodarczych i Korupcji
- www.justiz.gv.at/wksta/
- +43 1 526 36 86

Zwalczane rodzaje ryzyka nadużyć finansowych

- Konflikt interesów
- Unikanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego lub manipulowanie nimi
- Podwójne finansowanie
- Zmowa
- Manipulacja kosztami projektu
- Inne

Kontekst i cele

Austriacka Prokuratura ds. Zwalczania Przestępstw Gospodarczych i Korupcji (PPO) uruchomiła w 2013 r. anonimowe narzędzie sygnalisty w ramach walki z korupcją. Narzędzie to obejmuje skrzynkę mailową, która umożliwia komunikację z sygnalistą w celu uzyskania dalszych wyjaśnień. Po wstępnej fazie próbnej system został w 2016 r. wprowadzony na stałe, a do ustawy dodano ustęp dotyczący systemu i jego zadań (§ 2a Abs 6 StAG).

Struktury przestępcze często mogą być ujawnione tylko pod warunkiem, że zgłaszający sygnalista jest wystarczająco chroniony przed negatywnymi konsekwencjami. Narzędzie sygnalisty zapewnia anonimowość sygnalisty i przyczynia się do zwiększenia liczby zgłoszeń przestępstw gospodarczych.

Celem tego narzędzia jest umożliwienie urzędnikom śledczym PPO bezpośredniego kontaktu z sygnalistami. Zwiększa to skuteczność ścigania przestępstw.

Opis działania

Narzędzie jest skonfigurowane jako anonimowy system poczty elektronicznej wykorzystujący system BKMS opracowany przez przedsiębiorstwo Business Keeper (**https://www.business-keeper.com/**), które jest jednym z czołowych dostawców systemów sygnalizowania nieprawidłowości w UE.

Zachęca ono obywateli do zgłaszania podejrzanych obserwacji w swoim miejscu pracy lub otoczeniu prywatnym za pośrednictwem linku na stronie internetowej Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości. Pod względem technicznym system jest tak skonstruowany, że źródła zgłoszenia nie da się wyśledzić. Sygnaliści mają prawo decydowania, czy chcą pozostać anonimowi, czy też ujawnić swoją tożsamość urzędnikom śledczym.

Jeśli urzędnicy śledczy mają dodatkowe pytania dotyczące dostarczonych informacji, mogą skontaktować się z sygnalistą bezpośrednio za pośrednictwem skrzynki mailowej w ramach narzędzia. W całym tym procesie tożsamość sygnalisty pozostaje chroniona.

Inaczej niż w przypadku otrzymania anonimowych informacji drogą pocztową lub innymi kanałami prokuratorzy mają teraz możliwość zwrócenia się o dalsze informacje, które mogą być wykorzystane do potwierdzenia zarzutów i ewentualnego wszczęcia dochodzenia.

Informacje można przekazywać w kilku określonych kategoriach, zgodnie z austriackim kodeksem karnym, takich jak:

- korupcja,
- przestępstwa finansowe,
- oszustwa w dziedzinie opieki społecznej,
- nieuczciwa księgowość,
- przestępstwa na rynku kapitałowym oraz
- pranie pieniędzy.

Proces zgłaszania odbywa się w następujących 4 krokach. Osoba zgłaszająca:

1. jest zobowiązana do przeczytania informacji związanych z ochroną jej tożsamości;
2. wybiera główną kategorię swojego zgłoszenia z listy obejmującej korupcję, przestępstwa finansowe, oszustwa w dziedzinie opieki społecznej, nieuczciwą księgowość, przestępstwa na rynku kapitałowym oraz pranie pieniędzy;
3. opisuje sprawę własnymi słowami i odpowiada na zestaw uprzednio określonych pytań, np. dotyczących poniesionych szkód i miejsca zdarzenia; możliwe jest również przesłanie dokumentów;
4. jest proszona o utworzenie skrzynki mailowej do komunikacji z urzędnikami śledczymi.

Utworzenie skrzynki mailowej nie jest wymagane do przesłania zgłoszenia – jest opcjonalne po wykonaniu pierwszych trzech kroków wymienionych powyżej.

Sygnalista jest również wyraźnie pytany o to, czy chce pozostać anonimowy. Może również zdecydować się na traktowanie go jako kluczowego świadka, jeśli brał udział w zgłaszanym przestępstwie.

Osobie tej przypomina się, że informacje i dokumenty, które przedstawia, mogą prowadzić do jej identyfikacji i w związku z tym wymagana jest szczególna ostrożność, np. w kwestii wyboru pseudonimu na potrzeby skrzynki mailowej lub poprzez nieujawnianie swojego związku z osobą oskarżoną w opisie sprawy. Narzędzie wyraźnie ostrzega przed używaniem do zgłaszania komputera służbowego.

Po przekazaniu zgłoszenia sygnalista otrzymuje jako potwierdzenie numer referencyjny.

Zgłoszenie dociera do PPO, w której rozpatrywaniem przychodzących wniosków zajmuje się obecnie czterech specjalnie wyszkolonych prokuratorów. Urzędnicy śledczy wykorzystują swoją wiedzę specjalistyczną, którą dysponują jako prokuratorzy; ponadto przechodzą oni szkolenie wstępne prowadzone przez Business Keeper, na temat obsługi systemu BKMS, i regularnie uczestniczą w kursach dotyczących istotnych tematów, np. komunikacji z sygnalistą.

Podczas komunikacji z sygnalistą urzędnicy śledczy również pozostają anonimowi, aby również korzystać z ochrony.

Każde zgłoszenie jest oceniane przez dwóch prokuratorów, aby zapewnić jego podwójną weryfikację. PPO może natychmiast określić odpowiednie środki lub przekazać zgłoszenie innemu resortowi, jeżeli nie leży ono w jej kompetencjach. Jeżeli zgłoszenie zostanie uznane za istotne, PPO wszczyna dochodzenie. W przypadkach, w których zgłoszenie nie dotyczy sprawy, która wymaga dalszych działań, sprawa jest zamykana.
Sygnalistę informuje się o tych krokach bez udzielania mu szczegółowych informacji. Ze względu na fakt, że tożsamość sygnalistów nie jest znana, mogą oni nie mieć prawa do otrzymywania informacji na temat dochodzenia, np. dotyczących potencjalnych poszkodowanych.

System BKMS służy również do zarządzania sprawami. Cała komunikacja i dokumenty istotne dla jednego zgłoszenia są bezpiecznie przechowywane w systemie w formie elektronicznej. W przypadku wszczęcia dochodzenia właściwe informacje można łatwo przekazać.

Narzędzie jest stale ulepszane, np. przez aktualizację informacji, których udziela się sygnaliście, oraz ułatwianie urzędnikom śledczym korzystania z systemu.

Unikalne cechy

- Anonimowość sygnalisty
- Komunikacja z sygnalistą możliwa za pośrednictwem skrzynki pocztowej w systemie
- Komunikacja szyfrowana
- Dostęp wyłącznie dla specjalnego zespołu w ramach PPO; brak dostępu dla dostawcy (Business Keeper) lub innych stron trzecich
- Nie przechowuje się informacji technicznych na temat sygnalisty, np. adresu IP
- System jest dostępny 24/7 na całym świecie
- Sygnalistom przypomina się kilka razy, aby nie ujawniali w zgłoszeniu żadnych informacji, które mogłyby prowadzić do ich identyfikacji, jeśli chcą oni pozostać anonimowi

Wyniki

Od czasu uruchomienia narzędzia świadomość austriackiego systemu sądownictwa uległa znacznej zmianie: przyjmowanie i zachęcanie sygnalistów do współpracy zostało uznane ze względu na poważne przypadki korupcji w Austrii.

Na koniec 2019 roku strona miała ponad 600 tys. odwiedzin, średnio około 300 wejść dziennie. Przekazano 9 345 zgłoszeń, a w 6 210 przypadkach sygnalista skorzystał z opcji utworzenia skrzynki pocztowej do dalszej komunikacji.

Na podstawie otrzymanych zgłoszeń wszczęto 679 dochodzeń. Do sądu wniesiono 66 oskarżeń; w 48 zgłoszeniach do PPO otrzymana informacja była nowa. 93 zgłoszenia wykorzystano w trwających postępowaniach.

Zgłoszeń dokonywano w następujących kategoriach:

- 17,02% – korupcja,
- 19,45% – oszustwa w dziedzinie opieki społecznej,
- 16,82% – przestępstwa finansowe,
- 22,21% – przestępstwa podatkowe,
- 0,62% – nieuczciwa księgowość i przestępstwa na rynku kapitałowym oraz
- 2,49% – pranie pieniędzy,
- 21,39% stanowiły „inne" sprawy, które nie mogły być sklasyfikowane w ramach jednego z wymienionych powyżej tematów.

Główne czynniki sukcesu

- Zapewnienie anonimowości sygnalistów
- Współpraca z doświadczonymi dostawcami narzędzi
- Szkolenie prokuratorów odpowiedzialnych za zgłoszenia
- Komunikacja dotycząca wdrażania narzędzia w mediach i na stronie internetowej PPO

Napotkane wyzwania i wyciągnięte wnioski

- Podstawa prawna, tj. odpowiedni przepis ustawy, ma kluczowe znaczenie dla zachęcania do zgłaszania nadużyć i zagwarantowania, że informacje mogą być wykorzystywane w postępowaniach sądowych.
- Współpraca z renomowanym dostawcą narzędzi zapewnia bezpieczną obsługę danych

i uporządkowane zarządzanie sprawami.
- Właściwe informowanie o istnieniu i stosowaniu narzędzia, jak również o sposobie postępowania z informacjami, ma zasadnicze znaczenie dla zachęcania do zgłaszania nadużyć.

Potencjał w zakresie możliwości przenoszenia

- Inne państwa/organy mogą łatwo wdrożyć system pochodzący od tego samego lub podobnego dostawcy narzędzi.
- Biorąc pod uwagę przyjęcie dyrektywy w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (zwanej również „dyrektywą o ochronie sygnalistów"), w której wymaga się od wszystkich państw członkowskich utworzenia kanału do zgłaszania naruszeń, opisane działanie może służyć jako wytyczne (transpozycja dyrektywy do prawa krajowego musi nastąpić do grudnia 2021 r.).
- Zapewnienie anonimowości nie jest prawnie możliwe we wszystkich państwach członkowskich.