



Rekomendacja Rady dotycząca uczciwości w służbie publicznej¹

26 stycznia 2017 r. - C(2017)5

RADA,

MAJĄC NA UWADZE art. 5 lit. b) Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju z dnia 14 grudnia 1960 r.;

MAJĄC NA UWADZE Rekomendację Rady w sprawie poprawy jakości regulacji rządowych [C(95)21/FINAL], Rekomendację Rady w sprawie Wytycznych OECD w sprawie zarządzania konfliktami interesów w sektorze publicznym [C(2003)107], Rekomendację Rady w sprawie zasad udziału sektora prywatnego w infrastrukturze [C(2007)23/FINAL], Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, Rekomendację Rady w sprawie dalszego zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych [C(2009)159/REV1/FINAL], Rekomendację Rady w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w ramach lobbingu [C(2010)16], Wytyczne dla przedsiębiorstw wielonarodowych [C(76)99/FINAL, zmienione przez C/MIN(2011)11/FINAL], Rekomendację Rady w sprawie polityki regulacyjnej i zarządzania [C(2012)37], Rekomendację Rady w sprawie zasad zarządzania publicznymi partnerstwami publiczno-prywatnymi [C(2012)86], Rekomendację Rady w sprawie skutecznych inwestycji publicznych na różnych szczeblach rządowych [C(2014)32], Rekomendację Rady w sprawie zarządzania kluczowymi czynnikami ryzyka [C/MIN(2014)8/FINAL], Rekomendację Rady w sprawie zamówień publicznych [C(2015)2], Rekomendację Rady w sprawie ram polityki inwestycji [C(2015)56/REV1], Rekomendację Rady w sprawie wytycznych dotyczących zarządzania korporacyjnego przedsiębiorstwami państwowymi [C(2015)85] i Rekomendację Rady w sprawie równości płci w życiu publicznym [C(2015)164];

MAJĄC NA UWADZE prace dotyczące dobrego rządzenia i zwalczania korupcji przeprowadzone przez Organizację Narodów Zjednoczonych, których wyniki zawarte są w szczególności w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji i Agendzie Narodów Zjednoczonych na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030; oraz prace przeprowadzone przez inne organizacje międzynarodowe i regionalne;

UZNAJĄC, że uczciwość jest jednym z filarów struktur politycznych, ekonomicznych i społecznych, a zatem ma zasadnicze znaczenie dla dobrostanu i dobrobytu gospodarczego i społecznego poszczególnych osób i społeczeństw jako całości;

UZNAJĄC, że uczciwość ma zasadnicze znaczenie dla zarządzania publicznego, ochrony interesu publicznego i wzmacniania takich podstawowych wartości jak zaangażowanie na rzecz pluralistycznej demokracji opartej na rządach prawa i poszanowaniu praw człowieka;

UZNAJĄC, że uczciwość stanowi podwalinę ogólnego systemu dobrego rządzenia i że uaktualnione wytyczne dotyczące uczciwości w służbie publicznej powinny z tego względu wspierać spójność z innymi kluczowymi elementami zarządzania publicznego;

ZWAŻYWSZY, że naruszenia standardów uczciwości, na które żadne państwo nie jest odporne, stały się coraz bardziej złożone, od czasu przyjęcia Rekomendacji Rady dotyczącej poprawy etycznego

¹ To jest nieoficjalne tłumaczenie dokumentu, opublikowanego w oryginale przez OECD w języku angielskim pod tytułem: *Recommendation of the Council on Public Integrity*, 26 January 2017 - C(2017)5. W przypadku jakichkolwiek rozbieżności pomiędzy oryginalną wersją i tłumaczeniem tekstu, dokument oryginalny będzie rozstrzygający.

postępowania w służbie publicznej, obejmującej zasady zarządzania kwestiami etycznymi w służbie publicznej [C(98)70], którą niniejsza Rekomendacja zastępuje;

UZNAJĄC, że zagrożenia dla uczciwości istnieją w różnych interakcjach pomiędzy sektorem publicznym, sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim i osobami fizycznymi na wszystkich etapach procesu politycznego i decyzyjnego, a zatem te wzajemne zależności wymagają zastosowania integrującego podejścia obejmującego całe społeczeństwo w celu wzmocnienia uczciwości w służbie publicznej i ograniczenia korupcji w sektorze publicznym;

UZNAJĄC, że krajowe praktyki w zakresie wspierania uczciwości różnią się znacznie między poszczególnymi państwami ze względu na specyficzny charakter zagrożeń dotyczących uczciwości w służbie publicznej i różne warunki prawne, instytucjonalne i kulturowe;

ZWAŻYWSZY, że wzmocnienie uczciwości w służbie publicznej to wspólna misja i odpowiedzialność wszystkich szczebli władzy w ramach ich różnych mandatów i zakresów autonomii zgodnie z krajowymi ramami prawnymi i instytucjonalnymi, i że zatem niniejsza Rekomendacja ma znaczenie dla wszystkich szczebli władzy w odniesieniu do wspierania zaufania publicznego;

Na wniosek Komitetu Zarządzania Publicznego:

I. UZGADNIA, że na potrzeby niniejszej Rekomendacji stosowane są następujące definicje:

- **Uczciwość w służbie publicznej** odnosi się do konsekwentnego dostosowywania i przestrzegania wspólnych wartości, zasad i norm etycznych w celu podtrzymywania i nadawania priorytetu interesowi publicznemu nad interesami prywatnymi w sektorze publicznym.
- **Sektor publiczny** obejmuje organy prawodawcze, wykonawcze, administracyjne i sędownicze, oraz ich funkcjonariuszy publicznych, wyznaczonych lub wybranych, pracujących za wynagrodzenie lub bez wynagrodzenia, zatrudnionych na stałe lub tymczasowo, na szczeblu centralnym i lokalnym władzy. Może on obejmować przedsiębiorstwa publiczne, przedsiębiorstwa państwowe i partnerstwa publiczno-prywatne i ich funkcjonariuszy, jak również funkcjonariuszy i podmioty dostarczające usług publicznych (np. zdrowie, edukacja i transport publiczny), które mogą być zlecone lub finansowane prywatnie w niektórych krajach.

II. ZALECA, aby państwa członkowskie i inne, które zobowiążą się do przestrzegania niniejszej Rekomendacji (zwane dalej „Sygnatariuszami”) budowały **spójny i kompleksowy system uczciwości w służbie publicznej**. W tym celu Sygnatariusze powinni:

1. Zademonstrować **zaangażowanie** na najwyższym szczeblu politycznym i najwyższym szczeblu zarządzania w sektorze publicznym w celu wzmocnienia uczciwości w służbie publicznej i ograniczenia korupcji, w szczególności poprzez:

- a) zapewnienie, aby system uczciwości w służbie publicznej określał, wspierał, kontrolował i wprowadzał w życie uczciwość w służbie publicznej oraz był włączony w szersze ramy zarządzania publicznego i rządu;
- b) zapewnienie, aby istniały odpowiednie ramy prawne i instytucjonalne umożliwiające organizacjom z sektora publicznego wzięcie odpowiedzialności za skuteczne zarządzanie uczciwością ich działań, jak również ich funkcjonariuszy publicznych, którzy te działania prowadzą;
- c) określenie jasnych oczekiwań w stosunku do przedstawicieli najwyższego szczebla politycznego i szczebla zarządzania, które będą wspierały system uczciwości w służbie publicznej poprzez wzorowe zachowanie, w tym przez wykazywanie się wysokim standardem kultury osobistej w ramach pełnienia obowiązków służbowych.

2. Jasno określić **obowiązki** instytucjonalne w sektorze publicznym, aby wzmocnić skuteczność systemu zapewniania uczciwości w służbie publicznej, w szczególności poprzez:

- a) wyraźne określenie obowiązków na odpowiednich szczeblach (organizacyjny, lokalny i krajowy) w odniesieniu do projektowania, kierowania i wdrażania elementów systemu uczciwości

w sektorze publicznym;

b) zapewnienie, aby wszyscy funkcjonariusze, jednostki i organy publiczne (w tym autonomiczne lub niezależne), na których spoczywa główny obowiązek opracowania, wdrażania, realizacji lub monitorowania elementów systemu uczciwości w służbie publicznej w ramach ich jurysdykcji, posiadali odpowiedni mandat i zdolności do wypełniania swoich obowiązków;

c) promowanie mechanizmów współpracy w ujęciu poziomym i pionowym pomiędzy tymi funkcjonariuszami, jednostkami lub organami publicznymi, oraz, tam gdzie to możliwe, z władzami lokalnymi i pomiędzy nimi, poprzez formalne i nieformalne środki wspierające spójność i umożliwiające unikanie powielania się działań i występowania luk, oraz dzielenie się wnioskami i doświadczeniami wpływającymi z dobrych praktyk.

3. Opracować **strategiczne** podejście dla sektora publicznego w oparciu o dowody i w celu ograniczenia zagrożeń dla uczciwości w służbie publicznej, w szczególności poprzez:

a) wyznaczenie strategicznych celów i priorytetów dla systemu zapewniania uczciwości w służbie publicznej w oparciu o podejście bazujące na ryzyku związanym z naruszeniem standardów uczciwości w służbie publicznej i z uwzględnieniem czynników przyczyniających się do skuteczności polityki uczciwości w służbie publicznej;

b) opracowanie wzorców i wskaźników oraz zgromadzenie wiarygodnych i odpowiednich danych dotyczących zakresu wdrożenia, wyników i ogólnej skuteczności systemu uczciwości w służbie publicznej.

4. Wyznaczyć wysokie **standardy** postępowania dla funkcjonariuszy publicznych, w szczególności poprzez:

a) wyjście poza minimalne wymogi, nadanie priorytetu interesowi publicznemu, przestrzeganie wartości służby publicznej, otwartą kulturę, która ułatwia i nagradza uczenie się w ramach organizacji i wspiera dobre zarządzanie;

b) włączenie standardów uczciwości do systemu prawnego i zasad organizacyjnych (takich jak kodeksy postępowania lub kodeksy etyki), aby jasno określić oczekiwania i stworzyć podstawę do prowadzenia, w razie potrzeby, dochodzeń i nakładania sankcji dyscyplinarnych, administracyjnych, cywilnych lub karnych;

c) wyznaczenie jasnych i proporcjonalnych procedur, aby zapobiegać naruszeniom standardów uczciwości w służbie publicznej i zarządzać istniejącymi lub potencjalnymi konfliktami interesów;

c) informowanie o wartościach i standardach sektora publicznego wewnątrz organizacji sektora publicznego i na zewnątrz - sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie i poszczególne osoby, oraz zwracanie się do tych partnerów z prośbą o przestrzeganie tych zasad i standardów w ich kontaktach z funkcjonariuszami publicznymi.

III. ZALECA, aby Sygnatariusze **pielęgnowali kulturę uczciwości w służbie publicznej**. W tym celu Sygnatariusze powinni:

5. Promować **obejmującą całe społeczeństwo** kulturę uczciwości w służbie publicznej, w partnerstwie z sektorem prywatnym, społeczeństwem obywatelskim i poszczególnymi osobami, w szczególności poprzez:

a) uznanie w systemie uczciwości w służbie publicznej roli sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i osób fizycznych w zakresie przestrzegania wartości związanych z uczciwością w służbie publicznej w kontaktach z sektorem publicznym, w szczególności przez zachęcanie sektora prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i osób fizycznych do wspierania tych wartości w ramach wspólnej odpowiedzialności;

b) zaangażowanie odpowiednich interesariuszy w opracowywanie, regularne aktualizowanie i wdrażanie systemu uczciwości w służbie publicznej;

c) zwiększanie świadomości społeczeństwa na temat korzyści z uczciwości w służbie publicznej i ograniczenia tolerancji dla naruszeń standardów uczciwości w służbie publicznej, jak również prowadzenie, w stosownych przypadkach, kampanii promujących edukację obywatelską na temat

uczciwości w służbie publicznej pośród osób fizycznych a w szczególności w szkołach;

d) zaangażowanie sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego w zakresie komplementarnych korzyści dla uczciwości w służbie publicznej, które wynikają z przestrzegania uczciwości w biznesie i działalności non-profit, przez dzielenie się i bazowanie na wnioskach i doświadczeniach wynikających z dobrych praktyk.

6. Inwestować w **przewodzenie** w uczciwości, aby demonstrować zaangażowanie organizacji sektora publicznego na rzecz uczciwości, w szczególności poprzez:

a) włączenie przewodzenia w uczciwości do profilu kadry zarządzającej na wszystkich szczeblach organizacji, jak również jako wymogu przy wyborze, powoływaniu lub awansowaniu na stanowiska kierownicze, oraz ocenie wyników kadry zarządzającej w odniesieniu do systemu uczciwości w służbie publicznej na wszystkich szczeblach organizacji;

b) wspieranie członków kadry zarządzającej w ich roli jako przywódców etycznych przez wyraźne określenie ich mandatów, zapewnianie wsparcia organizacyjnego (np. kontroli wewnętrznej, instrumentów z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi i porad prawnych) oraz zapewnianie okresowych szkoleń i przekazywanie wytycznych, aby zwiększyć świadomość i rozwijać umiejętności w zakresie właściwej oceny spraw, które mogą się wiązać z kwestiami uczciwości w służbie publicznej;

c) opracowywanie ram zarządzania wspierających funkcje zarządcze w zakresie identyfikacji i ograniczania zagrożeń dla uczciwości w służbie publicznej.

7. Wspierać tworzenie merytorycznego, profesjonalnego sektora publicznego działającego zgodnie z wartościami służby publicznej i dobrego rządzenia, w szczególności poprzez:

a) zarządzanie zasobami ludzkimi w sposób zawsze zgodny z podstawowymi zasadami, takimi jak zasługi i przejrzystość, aby wspierać profesjonalizm w służbie publicznej, zapobiegać faworyzowaniu kogokolwiek i nepotyzmowi i chronić przed niewłaściwymi ingerencjami politycznymi oraz zmniejszać ryzyko nadużywania pozycji i niewłaściwego postępowania;

b) zapewnianie sprawiedliwego i otwartego systemu rekrutacji, wyboru i awansu, na podstawie obiektywnych kryteriów i sformalizowanej procedury oraz systemu oceny, który wspiera odpowiedzialność i etos służby publicznej;

8. Zapewniać funkcjonariuszom publicznym wystarczającą ilość informacji, szkoleń, **wytycznych** i udzielanych w odpowiednim czasie porad w odniesieniu do stosowania standardów uczciwości w służbie publicznej w miejscu pracy, w szczególności poprzez:

a) dostarczanie funkcjonariuszom publicznym w trakcie trwania ich kariery zawodowej jasnych i aktualnych informacji na temat polityki i zasad organizacji, jak również procedur administracyjnych o istotnym znaczeniu dla utrzymania wysokich standardów uczciwości w służbie publicznej;

b) oferowanie szkoleń wprowadzających i szkoleń w miejscu pracy na tematy związane z uczciwością dla funkcjonariuszy publicznych przez cały okres ich pracy, aby zwiększyć ich świadomość i rozwijać umiejętności niezbędne do analizy dylematów etycznych, oraz aby standardy uczciwości w służbie publicznej były przez nich stosowane i dla nich istotne;

c) dostarczanie łatwo dostępnych, oficjalnych i nieformalnych wytycznych oraz mechanizmów konsultacji, by wspierać funkcjonariuszy publicznych w stosowaniu standardów uczciwości w służbie publicznej w codziennej pracy, jak również aby zarządzać sytuacjami, gdzie występuje konflikt interesów.

9. Wspierać **otwartą** kulturę organizacyjną w sektorze publicznym, odpowiadającą na obawy związane z uczciwością, w szczególności poprzez:

a) wspieranie otwartej kultury, gdzie z udziałem przedstawicieli pracowników można swobodnie omawiać dylematy etyczne, obawy związane z kwestiami uczciwości w służbie publicznej i błędy, oraz gdzie kierownictwo jest responsywne i angażuje się w terminowe przekazywanie wskazówek

i rozwiązywanie istotnych problemów;

b) zapewnianie jasnych zasad i procedur informowania o podejrzeniach naruszenia standardów uczciwości oraz zapewnianie, zgodnie z podstawowymi zasadami prawa krajowego, ochrony w ramach prawa i w praktyce przed wszelkiego rodzaju nieuzasadnionym traktowaniem w wyniku zgłoszenia takich podejrzeń w dobrej wierze i w oparciu o uzasadnione przesłanki;

c) zapewnienie alternatywnych kanałów zgłaszania podejrzeń naruszenia standardów uczciwości, w tym w stosownych przypadkach możliwości ich przekazania z zachowaniem poufności organowi posiadającemu odpowiedni mandat i zdolności do przeprowadzenia niezależnego dochodzenia.

IV. ZALECA, aby Sygnatariusze umożliwili **skuteczne egzekwowanie odpowiedzialności**. W tym celu Sygnatariusze powinni:

10. Stosować wewnętrzne ramy **kontroli i zarządzania ryzykiem**, aby chronić uczciwość w organizacjach sektora publicznego, w szczególności poprzez:

a) zapewnienie środowiska kontroli z jasno określonymi celami, które demonstruje zaangażowanie kadry kierowniczej na rzecz uczciwości w służbie publicznej i wartości służby publicznej, oraz zapewnia rozsądny poziom pewności co do sprawności organizacji, jej wyników, przestrzegania przepisów prawnych i działania zgodnie z praktyką;

b) zapewnienie podejścia strategicznego do zarządzania ryzykiem, które obejmuje ocenę zagrożeń dla uczciwości w służbie publicznej, eliminowanie słabych stron kontroli (w tym włączanie sygnałów ostrzegawczych do procesów o kluczowym znaczeniu), jak również tworzenie mechanizmów sprawnego monitorowania i zapewniania jakości w systemie zarządzania ryzykiem;

c) zapewnienie mechanizmów kontroli, które są spójne i zawierają jasno określone procedury reagowania na uzasadnione podejrzenia naruszania prawa i przepisów, oraz umożliwianie ich zgłaszania do właściwych organów bez obawy przed działaniami odwetowymi.

11. Zagwarantować, że mechanizmy **egzekwowania przepisów** zapewniają odpowiednią reakcję na wszystkie podejrzenia naruszeń standardów uczciwości w służbie publicznej przez funkcjonariuszy publicznych i wszystkie inne osoby zamieszane w te naruszenia, w szczególności poprzez:

a) stosowanie zasad sprawiedliwości, obiektywizmu i terminowości w egzekwowaniu standardów uczciwości w służbie publicznej (włączając wykrywanie, badanie, karanie i odwoływanie się) w ramach procedur dyscyplinarnych, administracyjnych, cywilnych lub karnych;

b) wspieranie mechanizmów współpracy i wymiany informacji pomiędzy odpowiednimi organami, jednostkami i funkcjonariuszami (na szczeblu organizacji, na szczeblu lokalnym i krajowym), aby unikać powielania się działań i luk pomiędzy nimi, oraz aby zwiększyć terminowość i proporcjonalność mechanizmów egzekwowania przepisów;

c) wspieranie przejrzystości w ramach organizacji sektora publicznego i w stosunku do opinii publicznej w odniesieniu do skuteczności mechanizmów egzekwowania przepisów i wyników poszczególnych spraw, w szczególności poprzez opracowanie odpowiednich danych statystycznych na temat spraw, przy zachowaniu poufności i przestrzeganiu innych właściwych przepisów prawa.

12. Wzmocnić rolę zewnętrznego **nadzoru i kontroli** w ramach systemu uczciwości w służbie publicznej, w szczególności poprzez:

a) ułatwianie uczenia się w ramach organizacji i wykazywania odpowiedzialności organizacji sektora publicznego przez zagwarantowanie odpowiedniej reakcji (w tym - w razie potrzeby - zadośćuczynienia) na sankcje, orzeczenia i formalne zalecenia organów nadzoru (takich jak najwyższe izby kontroli, rzecznicy praw obywatela lub komisje ds. informacji), organów egzekwowania przepisów i sądów administracyjnych;

b) zapewnienie, że organy nadzoru, organy egzekwowania przepisów i sądy administracyjne egzekwujące uczciwość w służbie publicznej reagują na informacje na temat podejrzeń nadużyć

lub niewłaściwego postępowania przekazane przez osoby trzecie (takie jak skargi lub podejrzenia przekazane przez przedsiębiorstwa, pracowników i inne osoby);

c) zapewnienie bezstronnego egzekwowania prawa i przepisów (które mogą dotyczyć organizacji publicznych i prywatnych, oraz osób fizycznych) przez organy egzekwowania przepisów.

13. Wspierać **przejrzystość i zaangażowanie interesariuszy** na wszystkich etapach procesu politycznego i cyklu polityk publicznych, aby promować odpowiedzialność i interes publiczny, w szczególności poprzez:

a) promowanie przejrzystości i otwartości rządów, w tym zapewnienie dostępu do informacji i dostępności danych, oraz terminowe odpowiadanie na wnioski o udzielenie informacji;

b) przyznanie wszystkim interesariuszom, włączając w to sektor prywatny, społeczeństwo obywatelskie i osoby fizyczne, dostępu do opracowywania i wdrażania polityk publicznych;

c) zapobieganie zawłaszczeniu polityk publicznych przez wąskie grupy interesu przez zarządzanie sytuacjami, gdzie występuje konflikt interesu, oraz wprowadzanie przejrzystości w działalności lobbingowej i w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych;

d) wspieranie budowania społeczeństwa, w którym działają organizacje pełniące rolę strażników („watchdog”), grupy obywatelskie, związki zawodowe i niezależne media.

V. WZYWA Sekretarza Generalnego do rozpowszechniania tej Rekomendacji.

VI. WZYWA Sygnatariuszy do rozpowszechniania tej Rekomendacji na wszystkich szczeblach władzy.

VII. WZYWA podmioty nie będące Sygnatariuszami do uwzględnienia i przestrzegania tej Rekomendacji z zastrzeżeniem jej przeglądu przez Grupę roboczą wyższych urzędników ds. uczciwości w służbie publicznej.

VIII. POLECA Komitetowi Zarządzania Publicznego, aby monitorował, za pośrednictwem jego Grupy roboczej wyższych urzędników ds. uczciwości w służbie publicznej, wdrażanie niniejszej Rekomendacji i przedstawił Radzie sprawozdanie na jej temat najpóźniej w ciągu pięciu lat po przyjęciu tej Rekomendacji a następnie przekazywał takie sprawozdania regularnie.

Właściwy organ:

[Komitet Zarządzania Publicznego](#)