

# Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań

*Agnieszka Grzelak, Filip Jasiński\**

Powszechnie uważa się, że Unia Europejska nie wkracza w zakres kompetencji państw członkowskich dotyczących prawa karnego. Jednak od czasu przyjęcia w 1992 r. Traktatu z Maastricht prawo karne w wymiarze europejskim ewoluuje, i to korupcja jest obszarem, w którym Unia Europejska przyjmuje własne zasady i definicje oraz określa minimalne sankcje, które winno się nakładać na sprawców w przypadku popełnienia określonych czynów zabronionych. Wynika to z faktu, że korupcja należy do zasadniczych zagrożeń dla właściwego funkcjonowania państwa i całego życia publicznego. Łatwość dokonywania takich przestępstw, jak łapownictwo, przekupstwo czy płatna protekcja, wpływa m.in. na rozwój przestępczości zorganizowanej. Tym samym korupcja i związane z nią inne przestępstwa bezpośrednio uderzają w podstawę integracji europejskiej, czyli w funkcjonowanie Wspólnego Rynku, a także osłabiają pozycję Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych.

## Wstęp

Traktat o Unii Europejskiej (TUE) tworzy architekturę trzech filarów, na których opiera się Unia. Do I filaru należy w szczególności problematyka uregulowana w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), dotyczącym szerokiego zakresu polityk gospodarczych. Filar II to Wspólna

---

\* Agnieszka Grzelak – specjalista w Departamencie Prawa Europejskiego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Dr Filip Jasiński – główny specjalista w Departamencie Polityki Integracyjnej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej.

Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), natomiast filar III zajmuje się współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych<sup>1</sup>. Różnice między filarami dotyczą stosowanych w ich ramach instrumentów prawnych (w I filarze są to głównie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, w III zaś – konwencje, decyzje ramowe, decyzje oraz wspólne stanowiska), charakteru współpracy (w I filarze ma ona charakter ponadnarodowy, a w III filarze międzyrządowy) czy jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (istotnie ograniczonej w odniesieniu do III filaru).

Zagadnienie korupcji należy do obszaru materii uregulowanego w obu filarach. W ramach filaru I Wspólnota chroni swoje interesy finansowe, z kolei celem III filaru jest stworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, m.in. poprzez zwalczanie przestępczości zorganizowanej, w tym korupcji<sup>2</sup>. Zagadnienie to zaczyna ponadto nabierać znaczenia w prowadzonych przez Unię Europejską działaniach w ramach WPZiB, w których Unia promuje potrzebę walki z korupcją na poziomie globalnym. Art. 29 TUE wymienia zwalczanie i zapobieganie korupcji (w formie zorganizowanej lub innej) jako sposób na stworzenie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez współpracę sądową, policyjną i celną oraz – tam, gdzie to niezbędne – poprzez zbliżanie zasad prawa karnego. Jest to jednocześnie podstawa prawna dla przyjmowania odpowiednich przepisów w tym zakresie.

W niniejszym opracowaniu autorzy podkreślają, że w doktrynie zagadnienia odnoszące się do ochrony interesów finansowych UE traktowane są jako odrębne od walki z korupcją w rozumieniu walki z przestępczością zorganizowaną<sup>3</sup>. Podział ten ma też pewne negatywne konsekwencje, bowiem nie przyczynia się do jednolitej oceny działań antykorupcyjnych podejmowanych w ramach procesu integracji europejskiej. Autorzy zwracają rów-

---

<sup>1</sup> Wcześniej był to dział dotyczący ogólnie rozumianego wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE. Traktat Amsterdamski z 1997 r. przeniósł część tej materii do filaru I, pozostawiając w filarze III współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych.

<sup>2</sup> Do czego odnoszą się, odpowiednio w zakresie I i III filaru, art. 280 TWE i art. 29 TUE.

<sup>3</sup> Więcej: A. Grzelak: *Dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*. „Biuletyn UKiE”, 2001, nr 3.

nież uwagę na najnowszy komunikat Komisji Europejskiej dotyczący walki z korupcją.

## Podstawy działania

W 1997 r. Rada przyjęła Plan działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>4</sup>, który zawierał postulat stworzenia polityki zwalczania korupcji, opartej na środkach prewencyjnych oraz uwzględniającej osiągnięcia innych organizacji międzynarodowych – w szczególności w związku z działaniami na wspólnym rynku. Potrzeba walki z korupcją została zaznaczona w wiedeńskim Planie działania z 3 grudnia 1998 r.<sup>5</sup> oraz konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej z Tampere (październik 1999 r.). Z kolei w wydanej w 2000 r. Milenijnej strategii zapobiegania i kontroli przestępczości zorganizowanej<sup>6</sup> wymieniono korupcję w kontekście przestępstw finansowych jako jeden z tych obszarów, w których Rada powinna przyjmować środki w celu harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich; w szczególności wezwano w niej do ratyfikacji już istniejących konwencji międzynarodowych.

Pierwszym kompleksowym dokumentem w sprawie walki z korupcją przyjętym przez UE był komunikat Komisji Europejskiej dla Rady i Parlamentu z 21 maja 1997 r.<sup>7</sup> Stwierdzono w nim, iż Unia jest zainteresowana określeniem spójnej strategii antykorupcyjnej, która odnosiłaby się do międzynarodowego handlu i polityki konkurencji, zarządzania wspólnotowymi wydatkami za granicą i z własnego budżetu, kontaktów z krajami rozwijającymi się oraz strategii przedakcesyjnej. Istotną przeszkodą w ujednoczeniu polityk antykorupcyjnych na poziomie państw członkowskich są, jak uznała Komisja, kwestie metodologiczne i definicyjne, które w bardzo różnorodny sposób traktują zjawisko korupcji (w tym problemy podmiotowości i przedmiotowości oraz zakresu terytorialnego). Z drugiej strony państwa człon-

---

<sup>4</sup> Journal officiel des Communautés européennes (cyt. dalej jako JO) /C 251 z 1997 r.

<sup>5</sup> JO/C 19 z 1999 r.

<sup>6</sup> JO/C 124 z 2000 r.

<sup>7</sup> COM(97) 192 final.

---

kowskie stosują znacznie różniące się od siebie podejścia do form i instrumentów oraz zakresów przeciwdziałania i zwalczania korupcji, przede wszystkim na poziomie kodeksów karnych i cywilnych. Istnieje też potrzeba powiązania działań antykorupcyjnych z przeciwdziałaniem i walką z praniem pieniędzy, szczególnie ważną w kontekście zwalczania przestępczości zorganizowanej. Z punktu widzenia państw kandydujących do UE, wnioski wynikające z komunikatu dotyczyły potrzeby opracowania w tych krajach wyspecjalizowanych programów antykorupcyjnych<sup>8</sup>.

Ważne uzupełnienie Komunikatu stanowi dokument roboczy Parlamentu Europejskiego z marca 1998 r. w sprawie środków przeciwdziałania korupcji w krajach członkowskich UE<sup>9</sup>.

Z czasem na forum UE przyjęto następujące konwencje dotyczące korupcji:

- Konwencję w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 26 lipca 1995 r.<sup>10</sup> (w skrócie Konwencja PIF) – weszła w życie w dniu 17 października 2002 r.;
- dwa protokoły dodatkowe do ww. Konwencji: z 27 września 1996 r. oraz z 19 czerwca 1997 r.<sup>11</sup> – pierwszy protokół wszedł w życie w dniu 17 października 2002 r., drugi nie został jeszcze ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie;
- Konwencję w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej z 26 maja 1997 r.<sup>12</sup>

Należy podkreślić, że Unia Europejska, na potrzeby przystąpienia nowych państw, zalicza do swojego dorobku prawnego również Konwencję

---

<sup>8</sup> Komisja zwracała uwagę m.in. na zwrot podatku dochodowego jako formę ukrytej korupcji, opracowywanie tzw. czarnych list w celu usprawnienia wykrywania częstych przypadków korupcji oraz ochronę osób informujących organy administracji państwowej o przypadkach korupcji w swoich miejscach pracy.

<sup>9</sup> JURI 101 EN.

<sup>10</sup> JO/C 316 z 1995 r.

<sup>11</sup> I protokół dodatkowy opublikowany w JO/C 313 z 1996 r., II protokół dodatkowy opublikowany w JO/C 221 z 1997 r. Korupcji bezpośrednio dotyczy protokół pierwszy.

<sup>12</sup> JO/C 195 z 25 czerwca 1997 r.; konwencja nie weszła jeszcze w życie.

---

OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997 r. oraz Konwencję karnoprawną i Cywilnoprawną konwencję o korupcji Rady Europy z 1999 r. Unia uczestniczyła ponadto w prowadzonych na forum ONZ pracach nad powszechną Konwencją przeciwko korupcji, która została przyjęta w Meridzie (Meksyk) w dn. 10–12 grudnia 2003 r.<sup>13</sup> Komisja prowadziła wówczas negocjacje w imieniu całej Unii Europejskiej.

W ramach wspólnotowego porządku prawnego wydano również szereg aktów z zakresu ochrony interesów finansowych Wspólnot; stworzono m.in. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć (OLAF), który ma za zadanie prowadzenie postępowań w sprawach korupcyjnych<sup>14</sup>. Na podstawie art. 280 TWE toczą się prace nad dyrektywą w sprawie zwalczania oszustw na szkodę interesów finansowych WE środkami prawa karnego. Szeroko regulowane jest również zagadnienie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym: najpierw poprzez wspólne działanie 98/742/WSiSW z 22 grudnia 1998 r., a obecnie przez decyzję ramową 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym<sup>15</sup>.

Ponadto wszystkie przyjmowane plany działań i zalecenia uwzględniają osiągnięcia innych organizacji międzynarodowych i nakazują unikanie dublowania wysiłków w tym zakresie. Komisja Europejska stoi na stanowisku, że na forum unijnym należy przyjmować jedynie takie akty, które nie pokrywają się z już istniejącymi; w szczególności dotyczy to aktów przyjmowanych na forum Narodów Zjednoczonych, OECD czy Rady Europy<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Więcej: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>.

<sup>14</sup> Kwestie działania OLAF regulują m.in. decyzja Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euroatom ustanawiająca OLAF z 28 kwietnia 1999 r.; rozporządzenie (WE) 1073/1999 Parlamentu i Rady dotyczące dochodzeń prowadzonych przez OLAF z 25 maja 1999 r.; porozumienie międzyinstytucjonalne Parlamentu, Rady i Komisji o dochodzeniach wewnętrznych prowadzonych przez OLAF z 25 maja 1999 r.

<sup>15</sup> JO/L 192 z 2003 r.

<sup>16</sup> M.in. Grupa Specjalna OCED ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), Grupa EGMONT ds. Agend Wywiadu Finansowego, Specjalna Komisja Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Podjętych w celu Zapobiegania Praniu Pieniędzy (PC-R-EV), Grupa Zadaniowa ds. Zwalczania Przemoczości w Regionie Morza Bałtyckiego – BALTCOM oraz Grupa Państw przeciwko Korupcji (GRECO) w ramach Rady Europy.

---

## Terminologia

Dotychczas nie przyjęto jednolitej definicji wszystkich podstawowych elementów zjawiska korupcji – definicje wprowadzane w poszczególnych aktach odnoszą się jedynie do tych aktów i nie mają charakteru uogólniającego. Wszystkie unijne akty prawne definiują przy tym korupcję wyłącznie z punktu widzenia prawa karnego, nakazując penalizację zachowania, które ogólnie określa się mianem czynnego i biernego łapownictwa.

W komunikacie KE z maja 2003 r. (o czym dalej) podkreślono zresztą konieczność dokonania rozróżnienia między korupcją w węższym znaczeniu prawa karnego oraz korupcją w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. Zdaniem Komisji takie rozróżnienie jest potrzebne, ponieważ prawo karne wymaga ścisłego jednoznacznego języka, natomiast dla celów np. zapobiegania temu zjawisku można używać szerszego znaczenia korupcji.

Należy również zaznaczyć, że pojęcie „korupcja” nie należy do polskiego języka prawnego ani prawniczego, natomiast funkcjonuje w języku potocznym<sup>17</sup>. Łapownictwo odnosi się raczej do pojedynczych czynów aktów przestępstwa, podczas gdy korupcja oznacza raczej całokształt negatywnie ocenianych zachowań. W konwencjach posłużono się jednak pojęciem „korupcja” na oznaczenie polskiego terminu „łapownictwo”.

## Konwencje przyjęte na forum Unii Europejskiej

Należy zauważyć, że we wszystkich konwencjach unijnych przyjęto jednolity układ: zasięg odpowiedzialności za czyny stanowiące ich przedmiot, definicje tych czynów, sankcje przewidziane dla sprawców oraz zagadnienia dotyczące współpracy państw. Konwencja o ochronie interesów finansowych WE, przyjęta 26 lipca 1995 r., ma na celu zapewnienie skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnot poprzez systemy prawa karnego państw członkowskich. Konwencja pozostaje w ścisłym związku z protokołami dodatkowymi, które bezpośrednio powołują się na przepisy innego aktu.

---

<sup>17</sup> Por. O. Górniok: *Komentarz do Konwencji i protokołów dodatkowych*. [w:] E. Zielińska (red.): *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne*. Warszawa 2000.

W Konwencji przyjęto definicje, obejmujące przedmiotem postępowań wszystkie działania naruszające interesy finansowe Wspólnot, korupcji zaś dotyczy szczególnie pierwszy protokół dodatkowy.

Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy WE lub funkcjonariuszy państw członkowskich UE, przyjęta 26 maja 1997 r., nie weszła jeszcze w życie. Akt ten powtarza większość postanowień z pierwszego protokołu dodatkowego, zachowując jednak odrębności przede wszystkim w zakresie definicji czynu zabronionego. Zrezygnowano z następstwa zachowania sprawcy w postaci wyrządzonej lub grożącej szkody dla interesów finansowych WE.

We wszystkich wymienionych konwencjach zdefiniowano pojęcia korupcji biernej i czynnej oraz urzędników (funkcjonariuszy) wspólnotowych i krajowych. Omówione poniżej definicje stworzono na użytek tych konkretnych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 2 pierwszego protokołu dodatkowego do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot (dalsze rozważania odnoszą się głównie do przepisów z tego protokołu, o ile nie jest inaczej wskazane), korupcja bierna to zamierzone działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich żąda lub otrzymuje jakąkolwiek korzyść dla siebie lub innej osoby, albo też przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za podjęcie działania lub jego zaniechanie w ramach swoich obowiązków, bądź wykonanie swej funkcji z naruszeniem oficjalnych obowiązków, powodującego lub mogącego spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Korupcja czynna, zgodnie z art. 3, to zamierzone działanie, podejmowane przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich, polegające na obietnicy udzielenia lub udzieleniu jakiegokolwiek korzyści urzędnikowi dla niego samego lub na rzecz innej osoby, mające na celu nakłonienie go do działania lub zaniechania wykonania obowiązków, bądź wykonania swej funkcji z naruszeniem oficjalnych obowiązków, powodującym lub mogącym spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich.

---

Należy zauważyć, że jako przedmiot czynu oba akty wymieniają korzyść jakiegokolwiek rodzaju lub jej obietnicę. W obu definicjach wskazuje się również na związek pomiędzy przyjmowaną czy udzielaną korzyścią lub jej obietnicą a oczekiwanym zachowaniem urzędnika. Zachowanie może polegać na działaniu zgodnym z kompetencjami (np. oczekiwanie wyboru właśnie tej konkretnej osoby w przetargu, przy spełnieniu wszystkich kryteriów) lub z naruszeniem uprawnień (działaniu wbrew kompetencjom).

Państwa członkowskie zobowiązano do uznania tych zachowań za przestępstwa w ustawodawstwie krajowym, jak również odniesienia ich zarówno do krajowych, jak i wspólnotowych urzędników. W art. 1 stwierdzono bowiem, że pojęcie „urzędnik” obejmuje tak urzędnika krajowego, jak i wspólnotowego. Zdefiniowano pojęcia urzędnika (funkcjonariusza) wspólnotowego i urzędnika krajowego, odwołując się jednakże do prawa wewnętrznego państw członkowskich. Urzędnik krajowy jest to pojęcie interpretowane zgodnie z prawem krajowym jako funkcjonariusz publiczny. Znaczenie nadane temu terminowi w jednym państwie nie wiąże innego państwa członkowskiego w prowadzonym postępowaniu w zakresie, w jakim terminy te nie pokrywają się. Do grupy funkcjonariuszy wspólnotowych zalicza się:

- osoby zatrudnione w instytucjach UE na podstawie umowy,
- innych pracowników zatrudnionych na podstawie wewnętrznych przepisów instytucji,
- osoby oddelegowane do WE przez państwa członkowskie lub inne instytucje państwowe lub prywatne, które wykonują funkcje odpowiadające pierwszej grupie osób.

Kraje członkowskie mają obowiązek ustanowienia swojej jurysdykcji w przypadku, gdy przestępstwo zostało popełnione w całości lub w części na jego terytorium; sprawca jest obywatelem tego państwa lub urzędnikiem; przestępstwo zostało popełnione w stosunku do urzędnika, który jest obywatelem tego państwa; sprawca jest urzędnikiem wspólnotowym. Sankcje za te zachowania, określone przez państwa członkowskie, mają być efektywne, proporcjonalne i odstraszające, włączając karę pozbawienia wolno-

---

ści, umożliwiającą ekstradycję, niezależnie od postępowania dyscyplinarnego przeciwko urzędnikowi.

Wreszcie, wspomniana wcześniej Konwencja OECD nakłada na jej strony obowiązek penalizacji czynnego przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego dokonanego w związku z prowadzeniem międzynarodowej działalności gospodarczej. Zakres penalizacji został ograniczony przez wymóg, by celem działania sprawcy było odniesienie korzyści ekonomicznej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Nie ma tu znaczenia rozmiar korzyści przeznaczony dla funkcjonariusza. Konwencja umożliwia wprowadzenie pewnych wyłączeń w odniesieniu np. do „drobnych opłat ułatwiających”. Nie wyłącza jednak karalności faktu, że oferta przekupującego była najkorzystniejsza, ani też rezultat podjętego działania.

Z kolei Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy zobowiązuje do spenalizowania czynnego i biernego przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego oraz funkcjonariusza publicznej organizacji międzynarodowej.

## **Korupcja w sektorze prywatnym**

Zagadnienie korupcji w sektorze prywatnym uregulowane zostało w decyzji ramowej 2003/568/WSiSW z 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym<sup>18</sup>.

W tym zakresie obowiązywało dotychczas wspólne działanie z 22 grudnia 1998 r.<sup>19</sup>, wzywające państwa członkowskie do penalizacji zarówno czynnej, jak i biernej korupcji w sektorze prywatnym (w ramach prowadzonej działalności gospodarczej). Należy jednak podkreślić, iż tylko 8 państw członkowskich dokonało pełnej implementacji tego aktu, z tego zatem powodu oraz ze względu na większą moc wiążącą tego instrumentu Rada zdecydowała się wydać decyzję ramową.

---

<sup>18</sup> JO/L 192 z 2003 r. Decyzja ramowa nazywana jest często dyrektywą III filaru, ponieważ wiąże państwa co do celu, pozostawiając mu wybór metod, jednakże w odróżnieniu od dyrektyw nie wywołuje skutków bezpośrednich.

<sup>19</sup> JO/L 358 z 1998 r.

---

W decyzji ramowej zdefiniowano pojęcie osoby prawnej oraz naruszenia obowiązków, odwołując się do znaczeń przyjętych w prawie krajowym (jeżeli jakieś zachowanie jest w nim uważane za naruszenie obowiązków). Za naruszenie obowiązków uznano: nielojalne zachowanie, stanowiące naruszenie obowiązków ustawowych lub naruszenie przepisów zawodowych bądź instrukcji w przypadku kierowania lub pracy na rzecz firmy prywatnej. Decyzja ramowa odnosi się do korupcji czynnej i biernej. Państwa członkowskie muszą dokonać w swoim ustawodawstwie penalizacji umyślnych zachowań, do których dochodzi w ramach działalności gospodarczej.

Korupcja czynna w sektorze prywatnym zdefiniowana została jako obietnica, oferowanie lub udzielenie, bezpośrednio lub pośrednio, osobie, która w jakiegokolwiek formie kieruje lub pracuje dla jednostki z sektora prywatnego, nienależnej korzyści dowolnego rodzaju dla tej osoby lub osoby trzeciej, w celu podjęcia określonego działania bądź powstrzymania się od wykonania należnych obowiązków.

Natomiast korupcja bierna w sektorze prywatnym zdefiniowana została jako bezpośrednie lub pośrednie żądanie lub otrzymanie nienależnej korzyści dowolnego rodzaju, bądź zaakceptowanie obietnicy takiej korzyści, dla siebie lub dla osoby trzeciej, podczas kierowania lub pracy na rzecz jednostki z sektora prywatnego, w celu dokonania lub powstrzymania się od wykonania określonej czynności, z naruszeniem tym samym swoich obowiązków.

Powyższe definicje odnoszą się zarówno do jednostek prowadzących działalność dochodową, jak i do jednostek *non profit*. Jednakże państwa członkowskie uzyskały prawo do ograniczenia wymienionych czynów do zachowań stanowiących naruszenie konkurencji w obrocie towarami lub usługami.

Decyzja ramowa określa również zasady odpowiedzialności osób prawnych oraz sankcje – tj. wyłączenie z możliwości otrzymania pomocy, zakaz działalności, nadzór itp. Ostateczny termin wdrożenia decyzji wyznaczono na 22 lipca 2005 r.

## Propozycja nowej dyrektywy

Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich środkami prawa karnego została złożona przez Komisję w maju 2001 r. na podstawie art. 280 TWE, należy zatem do zakresu I filaru UE<sup>20</sup>. Zawarto w niej definicje urzędnika, urzędnika wspólnotowego, urzędnika krajowego i osoby prawnej. Propozycja została przedstawiona w związku z niezadowolającymi wynikami ratyfikacji konwencji trzeciofilarych.

Dyrektywa ma dotyczyć przestępstw oszustwa, korupcji czy prania pieniędzy. Zawarte w niej definicje korupcji czynnej i biernej są zgodne z definicjami Konwencji w sprawie interesów finansowych Wspólnot. Obowiązkiem państw członkowskich stanie się penalizacja takich zachowań, a także wprowadzenie zasad odpowiedzialności osób prawnych (w tym za czynne łapownictwo). Projekt dyrektywy odnosi się jedynie do zasad prawa karnego materialnego i nie dotyczy w ogóle prawa karnego proceduralnego.

Merytorycznie projekt dyrektywy zbiera wiele przepisów w jedną całość, ale faktycznie nie tworzy niczego nowego. Dowodzi tego w szczególności tabela w uzasadnieniu do projektu, która zawiera odniesienie poszczególnych artykułów projektu do odpowiednich przepisów Konwencji. Jedyna różnica polega na rodzaju środka prawnego, który ma zostać zastosowany, co ma również związek z mocą wiążącą, uprawnieniami kontrolnymi implementacji czy kompetencjami Trybunału Sprawiedliwości. Nie wiadomo jednakże, czy projekt zostanie rozpatrzony w związku z wejściem w życie Konwencji i pierwszego protokołu. Obecnie znajduje się on przed drugim czytaniem w Parlamencie Europejskim.

## Podsumowanie

W konkluzjach z najnowszego komunikatu przyjętego 28 maja 2003 r. Komisja podkreśliła szczególne znaczenie monitorowania wdrażania prawa

---

<sup>20</sup> COM(2001) 272 final.

wspólnotowego i wspierania przystąpienia Wspólnot do obydwu konwencji Rady Europy o korupcji. Uznano, że zobowiązania powinny pochodzić od najwyższych organów Wspólnot oraz osób zajmujących najwyższe stanowiska – bez poparcia ze strony polityków nawet najbardziej ambitne plany działań oraz najlepiej skonstruowane przepisy okazują się nieskuteczne. Wielkim problemem w tym względzie jest nieratyfikowanie i niewdrażanie wielu konwencji międzynarodowych.

Komisja podkreśliła, że chociaż prawo karne materialne w sprawie korupcji, odnoszące się zarówno do korupcji biiernej, jak i czynnej w sektorze prywatnym i publicznym już zostało lub wkrótce będzie przyjęte we wszystkich państwach członkowskich, a także państwach przystępujących do UE, to prawdziwym problemem w walce z omawianymi zjawiskami jest raczej kwestia wdrażania tego prawa, w tym zapobieganie korupcji, prowadzenie dochodzeń i osądzanie wykrytych przypadków.

Unia Europejska zwraca szczególną uwagę na odpowiednie funkcjonowanie administracji publicznej, tak w wymiarze własnym, jak i państw członkowskich, podkreślając fundamentalne znaczenie przeciwdziałania i walki ze zjawiskiem korupcji (przy czym traktuje tę kwestię w sposób horyzontalny, tj. także w wymiarze sektora prywatnego). Jakkolwiek wspólnotowy porządek prawny oraz poszczególne polityki UE ograniczają się do działań częściowych oraz opierają w znacznej mierze na *acquis* opracowywanym w ramach Rady Europy, OECD czy WTO, to można uznać istnienie tzw. europejskich standardów antykorupcyjnych. Składają się na nie rozwiązania legislacyjne oraz zalecenia praktyczne zawarte w szeregu dokumentów wiążących prawnie i politycznie, opracowanych przez organizacje międzynarodowe, jak np. Bank Światowy, MFW, Rada Europy, ONZ, OPA, OECD, WTO, lecz także NGOs (organizacje pozarządowe).

Należy wreszcie podkreślić, że drugi wyspecjalizowany komunikat antykorupcyjny Komisji Europejskiej w zasadzie nie różni się zasadniczo od swego poprzednika z 1997 r. Na 26 stronach dokumentu Unia podsumowała bowiem jedynie swoje dotychczasowe wysiłki w zakresie walki z korupcją,

podkreślając potrzebę realizacji już podjętych zobowiązań i tylko w ograniczonym stopniu proponując nowe zadania.

Do komunikatu dołączono listę 10 zasad antykorupcyjnych skierowanych do państw przystępujących i kandydujących do UE oraz do krajów trzecich:

1. Opracowanie krajowych strategii antykorupcyjnych (w związku z niemożnością przyjęcia uniwersalnego wzorca w tym zakresie).
  2. Dostosowanie legislacji w nowych krajach członkowskich i kandydackich do przepisów antykorupcyjnych *acquis* oraz ratyfikacja i wdrożenie głównych instrumentów prawnomiędzynarodowych w tym zakresie (tych ostatnich również przez kraje trzecie).
  3. Sprawne wdrażanie prawa antykorupcyjnego (a nie tylko jego przyjmowanie) przez odpowiednie instytucje państwowe, w tym w ramach wymiaru sprawiedliwości. Powiązanie działań antykorupcyjnych z walką z oszustwami, przestępstwami podatkowymi i praniem pieniędzy.
  4. Wolny dostęp do służby cywilnej. Usprawnienie procedur związanych z rekrutacją i awansowaniem pracowników. Dostosowanie wysokości zarobków i zakresu praw socjalnych. Zobowiązanie urzędników państwowych do ujawniania swoich zasobów. Wprowadzenie systemu rotacyjnego na poziomie wrażliwych stanowisk w administracji.
  5. Zapewnienie integralności, odpowiedzialności i przejrzystości w administracji publicznej (w ramach sądownictwa, policji, służb celnych, administracji fiskalnej, sektora zdrowotnego, zamówień publicznych) poprzez poprawę narzędzi nadzoru, oceny działania i standardów monitorowania kadr.
  6. Opracowanie i monitorowanie realizacji kodeksów postępowania w sektorze publicznym.
  7. Wypracowanie przejrzystych zasad składania skarg na pracodawcę przez pracownika i zgłaszania nieprawidłowości w funkcjonowaniu firmy.
-

8. Prowadzenie kampanii informacyjnych w mediach na temat zjawiska korupcji, zwiększanie świadomości społecznej w zakresie wagi tego problemu. Podkreślanie kryminalnego charakteru korupcji.
9. Przyjęcie przejrzystych zasad finansowania partii politycznych oraz kontroli zewnętrznej działalności partii.
10. Popieranie praktyk antykorupcyjnych w sektorze prywatnym, jak np. przyjmowanie kodeksów postępowania przeciwko korupcji.

W powyższym kontekście warto na zakończenie zwrócić uwagę na przyjęcie 17 września 2001 r. rządowej Strategii antykorupcyjnej. W programie zaproponowano przedsięwzięcia legislacyjne, organizacyjne i edukacyjno-informacyjne w ośmiu obszarach życia publicznego: (1) zamówienia publiczne, (2) służba cywilna, (3) procesy prywatyzacyjne i gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa, (4) administracja szczebla centralnego i administracja samorządowa, (5) wymiar sprawiedliwości i organy zajmujące się walką z korupcją, (6) usługi publiczne, (7) ochrona zdrowia, (8) finanse publiczne. Program ma charakter otwarty (dlatego przewiduje się jego kontynuację) i w znacznej mierze opiera się na zobowiązaniach wpływających z procesu integracji europejskiej oraz realizacji zaleceń GRECO. Monitorowanie Strategii realizowane jest przez specjalnie powołany w tym celu Zespół Antykorupcyjny przy ministrze spraw wewnętrznych i administracji.

Należy jednak pamiętać, że walka z korupcją to nie tylko realizacja zadań legislacyjnych i organizacyjnych, lecz również podejmowanie licznych inicjatyw społecznych, mających na celu zmianę podejścia przeciętnego obywatela do zjawiska korupcji. Trzeba doprowadzić do sytuacji, w której korupcja będzie uważana za przestępstwo, a nie szansę na omińnięcie przepisów prawa. I na to właśnie przede wszystkim zwraca uwagę krajom przystępującym i kandydującym Unia Europejska, która – jak wynika z powyższego – skupia się przede wszystkim na działaniach koordynacyjnych i podejmuje wysiłki na rzecz poprawienia spójności walki z korupcją na poziomie europejskim. Rozszerzenie UE z pewnością będzie poważnym sprawdzianem skuteczności realizacji unijnych standardów antykorupcyjnych.