

international limits of the security of our states. The states concerned with this problem increased their activity on the forum of many international organisations in order to effectively oppose terrorist groups. In the first days after the attack, the member states of the European Union declared terrorism to be a serious problem for all humanity and they would do all they could to counteract it with all determination on various planes. So September 11, 2001 became a turning point in the long history of international cooperation to secure collective safety within the confines of the process of European integration.

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE ZWALCZANIA KORUPCJI

Prowadzenie walki z korupcją na poziomie Unii Europejskiej (Wspólnot Europejskich) stało się możliwe stosunkowo niedawno¹, dopiero bowiem Traktat z Maastricht uznał za dziedziny wspólnego zainteresowania państw członkowskich współpracę sądową w sprawach karnych, współpracę celną oraz współpracę policyjną, jak również walkę z oszustwami na skalę międzynarodową w zakresie nie objętym tymi formami współpracy². Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską przewidywał ponadto koordynowanie działań krajowych służących ochronie interesów finansowych Wspólnoty przed oszustwami. Państwa zostały zobowiązane do organizowania z pomocą Komisji Europejskiej bliskiej i regularnej współpracy między właściwymi organami swoich administracji publicznych³. Przepisy te znacznie rozszerzył Traktat Amsterdamski, dzięki czemu UE uzyskała podstawy prawne i instrumenty pozwalające jej odgrywać aktywniejszą rolę w walce z korupcją.

Przeciwdziałanie nieprawidłowościom na poziomie UE napotykało jednak⁴ i wciąż napotyka⁵ liczne trudności, przede wszystkim natury prawnej, z uwagi na

¹ Początek nowej, tj. opartej na wszechstronnym podejściu multidyscyplinarnym, polityce instytucji wspólnotowych w zakresie zwalczania oszustw na szkodę interesów finansowych Wspólnoty oraz poważnych przestępstw gospodarczych i finansowych dał komunikat Komisji z marca 1994 r. (Protecting the financial interests of the Community – the fight against fraud – the Commission's anti-fraud strategy, COM(1994) 92 final). Szerzej na ten temat zob. C. Lecou, *New Legal Instruments and the Commission's Anti-fraud Structure*, w: *Transnational Enforcement of the Financial Interests of the European Union. Developments in the Treaty of Amsterdam and the Corpus Juris*. J. A. E. Vervaele (ed.), Antwerpen – Groningen – Oxford 1999, s. 167 i n.

² Zob. art. K.1 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji z Maastricht.

³ Zob. art. 209a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji z Maastricht. Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht możliwości działania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na rzecz ochrony własnych interesów finansowych były bardzo ograniczone, a podstawą prawną tych działań były art. 100, 100A i 205 Traktatu ustanawiającego EWG. Szerzej na ten temat zob. L. de Moor, *The Legal Protection of the Financial Interests of the European Community*, w: *EC Fraud*, J. van der Hulst (ed.), Deventer 1993, s. 11 i n.; L. Ferola, *The Action of the European Union against Corruption*, „Legal Issues of European Integration” 1999, nr 1-2, s. 136.

⁴ Na ten temat zob. A. Sherlock, *Controlling Fraud within the European Community*, „European Law Review” 1991, vol. 16, s. 20 i n.

⁵ Na ten temat zob. N. Siron, T. Vander Beken, *Comparative Report*, w: *The Organisation of the Fight against Corruption in the Member States and Candidate Countries of the European Union*, T. Vander Beken, B. de Ruyver, N. Siron (eds.), Antwerpen – Apeldoorn 2001, s. 13 i n.

znaczne różnice w regulacjach poszczególnych państw⁶, a także wielość obszarów dotkniętych negatywnymi skutkami praktyk korupcyjnych i wymagających ingerencji prawodawcy wspólnotowego. W ostatnich latach wykryto i nagłośniono szereg poważnych przypadków korupcji, oszustw i nieprawidłowości w państwach członkowskich, państwach kandydujących i innych państwach trzecich oraz w instytucjach samej UE, uświadamiając decydentom europejskim skalę problemu i stawiając przed nimi nowe wyzwania. Walka z korupcją wymaga zdecydowanych i spójnych posunięć na wielu poziomach, od lokalnego poczynając, a na międzynarodowym kończąc. Konieczne jest zatem także opracowanie założeń polityki UE w tej dziedzinie. Nie jest to jednak zadanie łatwe, gdyż mimo swego sektorowego charakteru, bo dotyczącego jednego zagadnienia procesu integracji, polityka taka powinna obejmować swym zakresem działania podejmowane w wielu różnych sferach aktywności UE. Po ponad dziesięciu latach od wejścia w życie postanowień z Maastricht wciąż pozostaje aktualna potrzeba określenia roli, zadań, metod i środków UE w międzynarodowej walce z korupcją. Odpowiedzialność za poszukiwanie odpowiednich rozwiązań w tej dziedzinie spoczywa na Komisji Europejskiej.

Podstawą niniejszego opracowania jest komunikat Komisji z 28 maja 2003 r., dotyczący kompleksowej polityki UE w zakresie zwalczania korupcji⁷. W komunikacie tym Komisja dokonała przeglądu dotychczasowych osiągnięć na poziomie UE, a także wskazała dziedziny wymagające poprawy w celu nadania walce z korupcją nowego impulsu. Komisja zwróciła uwagę także na te obszary, w których UE mogłaby być właściwym czynnikiem w przypadku przyszłych inicjatyw w zakresie zwalczania korupcji.

W swym dokumencie Komisja stwierdziła, że jest zdecydowana powstrzymać korupcję na wszystkich poziomach w instytucjach UE, w jej państwach członkowskich i poza jej granicami, mając na myśli korupcję w polityce, korupcję związaną z przestępczością zorganizowaną, korupcję w sektorze prywatnym oraz korupcję na małą skalę. Komisja zauważyła, że dopóki będzie istniała przestępczość, będzie występowało także dążenie do zabezpieczenia się łapówką przed ściganiem i karaniem. Dlatego też należy powiązać zwyczaj zorganizowanych grup przestępczych inwestowania części nielegalnych zysków z ryzykiem ścigania karnego, kary pozbawienia wolności i utraty dochodów. Należy także przyjąć, że rozmiar korupcji w społeczeństwach europejskich można znacząco zmniejszyć poprzez zaostrenie środków represyjnych i ograniczenie kryjówek. W tym celu muszą być wykrywane i ścigane wszelkie formy przekupstwa, sprawcy takich czynów – karani, zaś ich nielegalne dochody – konfiskowane. Jednocześnie należy ograniczać możliwości stosowania praktyk korupcyjnych oraz zapobiegać potencjalnym konfliktom interesów przez przejrzyste i zobowiązane do ponoszenia odpowiedzialności struktury administracyjne na poziomie ustawodawczym, wykonawczym i sądowniczym oraz w sektorze prywatnym. Kompleksowe, nakierowane na większą uczciwość strategię, wymiana informacji o sprawdzonych praktykach oraz instytucjonalne środki zabezpieczające powinny dopomóc w podejmowaniu decyzji w sektorze publicznym wyłącznie w interesie dobra ogółu.

Komisja przypominała, że w art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej uznano zapobieganie i zwalczanie zorganizowanej i niezorganizowanej korupcji za cel,

⁶ Na ten temat zob. A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 75.

⁷ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption, KOM(2003) 317 endg.

którego urzeczywistnienie umożliwi stworzenie i utrzymanie europejskiego obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, opartego na ściślejszej współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz zbliżaniu, o ile to konieczne, prawa karnego poszczególnych państw członkowskich⁸. Komisja uznała, że wynikający z art. 29 cel w postaci zwalczania korupcji na poziomie UE należy wkomponować w inne polityczne cele wspólnotowe, dbając przy tym o jasność i spójność działań. Komisja miała tu na myśli np. prawidłowe podejmowanie decyzji, zapewnianie uczciwej konkurencji i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, dbanie o interesy finansowe Wspólnot, dostarczanie pomocy i wsparcia w ramach polityki zewnętrznej oraz utrzymywanie otwartego, wolnego i uczciwego handlu międzynarodowego. Inicjatywy przedłożone w omawianym komunikacie powinny być rozpatrywane odrębnie od środków stosowanych w wymienionych dziedzinach, by umożliwić daleko idące działania i zagwarantować komplementarność kroków podejmowanych w poszczególnych obszarach aktywności UE.

W dokumencie Komisji przypomniano, że Rada w swym planie działania z 1997 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej⁹ wysłała poza problem ścigania karnego, opowiadając się za kompleksową polityką zwalczania korupcji, koncentrującą się na środkach prewencyjnych i uwzględniającą prace prowadzone w ramach innych organizacji międzynarodowych. Uznała także, iż ona sama oraz państwa członkowskie i Komisja powinny uczynić przedmiotem swego zainteresowania wszystkie aspekty związane z właściwym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz innych polityk wspólnotowych.

Reagując na powyższe wytyczne, Komisja przedstawiła w tym samym roku komunikat o polityce UE w zakresie zwalczania korupcji¹⁰, w którym – mając na uwadze rozwój strategii walki z korupcją zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami – zaproponowała katalog środków wspólnotowych: wprowadzenie zakazu odliczania łapówek od podatku lub podstawy opodatkowania, opracowanie odpowiednich przepisów dotyczących zamówień publicznych, określenie standardów prowadzenia i kontrolowania ksiąg rachunkowych, sporządzenie czarnej listy skorumpowanych przedsiębiorstw oraz podjęcie stosownych działań w związku z programami wsparcia i pomocy zewnętrznej.

W planie działania Rady i Komisji z 1998 r. w sprawie jak najlepszej implementacji postanowień Traktatu Amsterdamskiego dotyczących budowy ob-

⁸ W myśl art. 29 Traktatu o UE, celem tej ostatniej jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w ramach obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez rozwijanie wspólnych działań państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. Cel ten jest osiągany w drodze zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej lub innej, w szczególności terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami i bronią oraz korupcji i oszustw, dzięki ściślejszej współpracy między służbami policyjnymi, organami celnymi, organami sądowymi oraz innymi właściwymi organami państw członkowskich, jak również dzięki zbliżaniu – w razie potrzeby – krajowych przepisów prawa karnego (*Dokumenty europejskie*, t. IV, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 62 i n.).

⁹ Aktionsplan zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, vom Rat angenommen am 28. April 1997 (ABl. 1997, C 251, s. 1).

¹⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption, KOM(1997) 192 endg.

szażu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹¹ położono ponownie nacisk na współpracę sądową w sprawach karnych i przyjęto, że korupcja stanowi jeden ze sposobów zachowania zabronionego mieszczącego się w granicach przestępczości zorganizowanej, w przypadku którego konieczne jest szczególnie szybkie działanie. Rada i Komisja stwierdziły także, iż należy opracować i przyjąć normy minimalne dotyczące znamion tego typu czynów oraz kar za nie grożących. Do powyższego zalecenia szefowie państw i rządów Piętnastki powrócili podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r., podkreślając, że korupcja związana z przestępczością gospodarczą jest obszarem, w którym szczególnie ważne jest uzgodnienie wspólnych definicji, znamion i sankcji¹².

Nawiązując do planu działania z 1998 r. oraz konkluzji z Tampere, UE potwierdziła w strategii zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na początek nowego tysiąclecia (2000)¹³, że zamierza rozbudowywać instrumenty służące zbliżaniu krajowych przepisów prawnych oraz rozwijaniu generalnej, tzn. interdyscyplinarnej, strategii antykorupcyjnej. W tym samym dokumencie zaapelowano do tych państw członkowskich, które nie ratyfikowały jeszcze odpowiednich aktów prawnych UE i Rady Europy dotyczących walki z korupcją, by zadbały o szybką ratyfikację.

Od tego czasu walka z korupcją na poziomie narodowym, unijnym i międzynarodowym przybrała na sile, w związku z czym przyjęto w ramach UE i innych organizacji międzynarodowych kolejne ważne akty prawne¹⁴. W państwach członkowskich UE weszły w życie 17 października 2002 r. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich¹⁵ i Pierwszy Protokół do niej¹⁶. W przypadku Drugiego Protokołu¹⁷ oraz Konwencji o zwalczaniu przekupstwa, w którym uczestniczą urzędnicy Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich UE¹⁸, w maju 2003 r. trwał jeszcze proces ratyfikacji.

Z myślą o ochronie interesów finansowych Wspólnot Komisja utworzyła Europejski Urząd ds. Zwalczania Oszustw (OLAF)¹⁹, przyznając mu międzyinstytucjonalne

¹¹ Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vom Rat angenommen am 3. Dezember 1998 (ABl. 1999, C 19, s. 1).

¹² Zob. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäisches Rat (Tampere). 15. und 16. Oktober 1999, strony internetowe Unii Europejskiej, http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_de.pdf.

¹³ Prävention und Bekämpfung der organisierten Kriminalität – Eine Strategie der Europäischen Union für den Beginn des neuen Jahrtausends (ABl. 2000, C 124, s. 1).

¹⁴ Na temat działań podejmowanych przez różne organizacje międzynarodowe na polu walki z korupcją zob. M. Pieth, *International Efforts to Combat Corruption*, w: *Combating Corruption in the European Union*, edited by B. Huber, Köln 2002, s. 129 i n.

¹⁵ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union ber den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1995, C 316, s. 49).

¹⁶ Protokoll aufgrund von Artikel K.3 Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1996, C 313, s. 2).

¹⁷ Zweites Protokoll aufgrund von Artikel K.3 Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. 1997, C 221, s. 12).

¹⁸ Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind (ABl. 1997, C 195, s. 2).

¹⁹ Zob. 1999/352/EG, EGKS, Euratom: Beschluß der Kommission vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – OLAF (ABl. 1999, L. 136, s. 20).

uprawnienia śledcze w zakresie walki z korupcją wewnętrzną. Na podstawie art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który przewiduje podejmowanie działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie oszustw na szkodę budżetu wspólnotowego²⁰, Komisja przyjęła ogólną strategię²¹. W tej czteropunktowej strategii za priorytet uznano opracowanie kompleksowych międzyinstytucjonalnych założeń dotyczących zapobiegania i zwalczania korupcji. Dla potrzeb wewnętrznych dochodzeń OLAF przyjęto, że o korupcji można mówić w przypadku czynów funkcjonariuszy UE, którzy naruszyli swoje obowiązki zawodowe i mogą być ukarani w postępowaniu dyscyplinarnym lub karnym. Następnie Komisja przedstawiła raport²², w którym poddała wszechstronnej ocenie działalność Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw, także pod kątem realizacji celów wspomnianej strategii, zgłaszając przy tym nowe inicjatywy służące ochronie interesów finansowych Wspólnot²³.

Obok instrumentów UE należy wspomnieć o dorobku innych organizacji międzynarodowych. Konwencja OECD w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych urzędników w międzynarodowym obrocie handlowym²⁴ oraz Konwencja prawa karnego Rady Europy w sprawie korupcji²⁵ weszły już w życie, jednakże w przypadku drugiej z nich większość państw członkowskich UE nie złożyła jeszcze do końca maja 2003 r. dokumentów ratyfikacyjnych. Zgromadzenie Ogólne ONZ podjęło w 2000 r. uchwałę o utworzeniu komitetu *ad hoc* w celu opracowania przyszłej Konwencji NZ przeciwko korupcji²⁶. Jeśli zostanie osiągnięte porozumienie w sprawie tego instrumentu prawnego, będzie on miał daleko idące konsekwen-

²⁰ Zgodnie z art. 280 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, ta ostatnia i państwa członkowskie zwalczają oszustwa i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Wspólnoty za pomocą środków przyjmowanych zgodnie z tym artykułem, mających charakter odstraszczeniowy i zapewniających skuteczną ochronę w państwach członkowskich. Państwa członkowskie przyjmują takie same środki przeciwdziałające oszustwom naruszającym interesy finansowe Wspólnoty, jakie przyjmują w celu zwalczania oszustw wymierzonych w ich własne interesy finansowe. Państwa członkowskie koordynują swoje działania służące ochronie interesów finansowych Wspólnoty przed oszustwami. W tym celu organizują razem z Komisją ścisłą i regularną współpracę pomiędzy właściwymi organami. Rada, zgodnie z procedurą współdecyzji, po konsultacji z Trybunałem Obrachunkowym, uchwała niezbędne środki w dziedzinie zapobiegania i zwalczania oszustw naruszających interesy finansowe Wspólnoty, kierując się potrzebą zapewnienia skutecznej i równoważnej ochrony w państwach członkowskich. Środki te nie mogą dotyczyć stosowania krajowego prawa karnego ani krajowej administracji sądowej (*Dokumenty...*, s. 312).

²¹ Mitteilung der Kommission „Betrugsbekämpfung – Konzept für eine Gesamtstrategie”, KOM(2000) 358 endg.

²² Bericht der Kommission. Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), KOM(2003) 154 endg.

²³ Zob. Lista zaleceń w załączniku I do raportu.

²⁴ OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr. Konwencja ta została podpisana 21 listopada 1997 r., weszła zaś w życie 15 lutego 1999 r. Tekst zob. strony internetowe OECD, <http://www.oecd.org>.

²⁵ Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption. Konwencja ta została podpisana 27 stycznia 1999 r., natomiast weszła w życie 1 lipca 2002 r. Tekst zob. strony Grupy Państw przeciwko Korupcji (GRECO), <http://www.greco.coe.int>.

²⁶ Dokumenty związane z pracami komitetu zob. http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html.

cje dla światowej walki z korupcją²⁷. UE przyjęła – na podstawie art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej²⁸ – trzy wspólne stanowiska. Komisja wniosła do nich znaczący wkład i została upoważniona przez Radę do udziału w negocjacjach w sprawie tych postanowień projektu konwencji, które mieszczą się w granicach kompetencji WE. Rada UE wielokrotnie podkreślała, że konieczne jest uwzględnianie działań innych międzynarodowych gremiów zajmujących się walką z korupcją. Opinię tę podziela Komisja, wyrażając ponadto pogląd, że jednoczesne wprowadzanie w życie podobnych środków „niepotrzebnie wiąże zasoby i może być nawet kontraproduktywne”²⁹. Zdaniem Komisji, przy obecnym stanie rozwoju, na poziomie UE powinny być wzmacniane i wspierane przede wszystkim te środki, które nie stały się przedmiotem zainteresowania innych organizacji międzynarodowych lub które po przyjęciu na forum tych ostatnich nie mają takiej mocy wiążącej jak instrumenty UE. Odnosi się to w szczególności do inicjatyw ONZ, OECD oraz Rady Europy, w przypadku których UE odgrywała wiodącą rolę i taką też powinna odgrywać w przyszłości.

Jak trafnie zauważyła Komisja, opierając się na dorobku nauki³⁰, nie istnieje jednolita, obejmująca wszystkie znamiona czynu definicja korupcji. Bank Światowy i organizacja pozarządowa *Transparency International* posługują się raczej tradycyjną definicją, zgodnie z którą korupcją jest wykorzystywanie własnego stanowiska publicznego do osiągnięcia nielegalnej korzyści prywatnej. Zdaniem Komisji, bardziej celowe byłoby jednak wprowadzenie szerszej definicji, jaką posłużono się w Globalnym Programie przeciwko Korupcji, realizowanym przez ONZ. W myśl tej definicji, przez korupcję należy rozumieć nadużycie władzy dla osiągnięcia korzyści prywatnej. Takie ujęcie pozwala jako korupcję kwalifikować czyny popełniane zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. W Konwencji prawa cywilnego Rady Europy korupcję definiuje się jako „bezpośrednie lub pośrednie żądanie, proponowanie, dawanie lub przyjmowanie łapówki lub innej nieusprawiedliwionej korzyści, która wpływa ujemnie na wykonywanie spoczywających na przyjmującym obowiązków lub prowadzi do tego, że zachowuje się on w sposób niezgodny z tym, jaki jest wymagany”.

Wspomniane wyżej instrumenty UE definiują korupcję – co wynika z ich charakteru – jedynie z perspektywy prawa karnego, przy czym penalizacji poddano czyn, który zazwyczaj określany jest mianem czynnego lub biernego przekupstwa³¹.

²⁷ Na temat korupcji w Konwencji NZ z 2000 r. przeciwko transnarodowej przestępczości zorganizowanej zob. S. Redo, *New United Nations provisions against economic crime*, w: *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej. Materiały z konferencji międzynarodowej (Mikolajki, 26-28 września 2002)*, pod red. A. Adamskiego, Toruń 2003, s. 41.

²⁸ Art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej mówi m.in., że Rada, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, może przyjmować wspólne stanowiska, określające sposób postępowania UE w konkretnej sprawie (*Dokumenty...*, s. 67).

²⁹ *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik...*, s. 5.

³⁰ 30 Komisja powołała się na P. C. van Duyn, *Will „Caligula” go transparent? Corruption in acts and attitudes*, „Forum on Crime and Society” 2001, t. 1, nr 2, s. 74 i n.

³¹ Zob. art. 2 i 3 Konwencji w sprawie zwalczania przekupstwa, w którym uczestniczą urzędnicy Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich Unii Europejskiej; art. 2 i 3 Pierwszego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot; art. 2 i 3 wspólnego działania dotyczącego przekupstwa w sektorze prywatnym.

W tym kontekście należy dokonać rozróżnienia między korupcją w wąskim, karnoprawnym znaczeniu a korupcją w szerszym, socjo-ekonomicznym sensie³². Rozróżnienie to jest konieczne, gdyż przepisy karnoprawne muszą być – stosownie do zasady praworządności – jednoznacznie i precyzyjnie sformułowane, podczas gdy pojęcie korupcji dla celów prewencji może być rozumiane szerzej, w połączeniu z takimi pojęciami, jak uczciwość, przejrzystość, odpowiedzialność i *good governance*. Zasady te zostały odzwierciedlone w przepisach dyscyplinarnych, umieszczonych np. w Statucie funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich³³ czy Warunkach zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich³⁴. Polityka UE w zakresie zwalczania korupcji może być zatem różnie definiowana, w zależności od tego, czy mowa jest o korupcji w wąskim, karnoprawnym sensie, czy też o jej szerszym ujęciu.

W omawianym dokumencie Komisji za priorytet uznano polityczne zaangażowanie, gdyż walka z korupcją i jej zapobieganie mogą być skuteczne tylko wówczas, gdy wszystkie grupy społeczne zgadzają się, że jest to konieczne, jednakże najważniejszy sygnał musi pochodzić od politycznych przywódców i decydentów. Funkcjonariusze publiczni powinni działać bezstronnie, obiektywnie i wyłącznie w interesie ogółu, natomiast najwyżsi przedstawiciele państwa powinni popierać i stosować standardy zwalczania korupcji. Jednoznaczne polityczne zdecydowanie i jednoznaczna postawa rządów państw członkowskich UE byłyby także – zdaniem Komisji – jasnym sygnałem dla rządów państw przygotowujących się do przystąpienia do UE oraz dla pozostałych części świata. W tym kontekście Komisja przypominała o wspólnych zasadach leżących u podstaw UE: wolności, demokracji, poszanowaniu praw człowieka i podstawowych swobód oraz praworządności. Występuje tu następująca zależność: korupcja osłabia wszystkie wymienione zasady, zaś bezwarunkowe przestrzeganie wspólnych wartości jest najlepszą ochroną przed rozprzestrzenianiem się praktyk korupcyjnych. Komisja podkreśliła, że wnioski i zalecenia sformułowane w jej komunikacie powinna zatwierdzić bez zastrzeżeń Rada Europejska na jednym ze swych najbliższych posiedzeń³⁵.

Trzecim – po terminologii i politycznym zaangażowaniu – zagadnieniem, którym zajęła się Komisja w omawianym dokumencie, jest wejście w życie instrumentów karnoprawnych. Komisja stwierdziła, że w strategii zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej na początek nowego tysiąclecia wskazano – w rozwinięciu rozważań Rady Europejskiej z Tampere – korupcję związaną z przestępczością finansową jako jeden z czynów zabronionych, w przypadku których Rada UE powinna przyjąć akty służące zbliżeniu przepisów prawnych

³² Na temat różnych ujęć korupcji zob. P. C. van Duyne, *Corruption: acts and attitudes*, w: *Combating Corruption...*, s. 12 i n.

³³ Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, tekst ujednolicony zob. strony internetowe Komisji Europejskiej, http://www.europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocde100.pdf.

³⁴ Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, tekst ujednolicony zob. strony internetowe Komisji Europejskiej, http://www.europa.eu.int/comm/dgs/personnel_administration/statut/tocde200.pdf.

³⁵ Na pierwszym swym posiedzeniu po opublikowaniu komunikatu, tj. w greckich Salonikach, Rada Europejska nie zajęła się problemem korupcji. Zob. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Thessaloniki), 19. und 20. Juni 2003, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.

państw członkowskich, uzgadniając wspólne definicje, znamiona i sankcje, jak również ogólną, tj. interdyscyplinarną, strategię dla tego typu specyficznych form przestępczości, przy uwzględnieniu w razie potrzeby prac prowadzonych w innych organizacjach międzynarodowych.

W strategii zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej skierowano do tych państw członkowskich, które nie ratyfikowały jeszcze odpowiednich instrumentów UE, apel o przedłożenie parlamentom narodowym propozycji szybkiej ratyfikacji następujących aktów: Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (do połowy 2001), Protokołów do niej (do końca 2001), Konwencji o zwalczaniu przekupstwa, w którym uczestniczą urzędnicy Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich Unii Europejskiej (do końca 2001)³⁶. Dzięki ratyfikowaniu przez wszystkie państwa członkowskie pierwsza z wymienionych Konwencji oraz dołączony do niej Pierwszy Protokół weszły w życie 17 października 2002 r., co miało szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że w tym ostatnim akcie po raz pierwszy sformułowano na poziomie UE prawną definicję czynnej i biernej korupcji. Ponadto Komisja przedłożyła w maju 2001 r. projekt dyrektywy zawierającej wspólną definicję obu form korupcji godzących w interesy finansowe Wspólnot³⁷. Następnie, 16 października 2002 r., przedstawiła zmieniony projekt³⁸, odpowiadający stanowisku Parlamentu Europejskiego, który zasadniczo zaakceptował propozycję w pierwszym czytaniu. W maju 2003 r. zmieniony projekt wciąż oczekiwał na dyskusję na forum Rady UE. Celem projektu było zbliżenie krajowych norm prawa karnego w odniesieniu do definicji oszustwa, korupcji i prania pieniędzy na szkodę interesów finansowych Wspólnot oraz w odniesieniu do zasad odpowiedzialności karnej i zalecanych kar, w zgodzie z Konwencją o ochronie interesów finansowych Wspólnot i dwoma protokołami do niej. Podczas gdy instrumenty te ograniczają się do czynów wymierzonych w interesy finansowe Wspólnot, Konwencja o zwalczaniu przekupstwa, w którym uczestniczą urzędnicy Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich Unii Europejskiej penalizuje czynną i bierną korupcję transgraniczną na obszarze UE także w tych przypadkach, gdy interesy finansowe Wspólnoty nie zostały naruszone. Do chwili przedstawienia komunikatu proces ratyfikacji tej konwencji nie został jednak zakończony, w związku z czym Komisja wezwała państwa członkowskie, w których wystąpiły opóźnienia, do ich nadrobienia.

Innym problemem jest ratyfikacja międzynarodowych instrumentów walki z korupcją. Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję *OECD* w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych urzędników w międzynarodowym obrocie handlowym, dostosowując do niej odpowiednio krajowe prawo karne. W przypadku zaś Konwencji prawa karnego Rady Europy w sprawie korupcji Komisja zauważyła, że do momentu zakończenia prac nad komunikatem jedynie cztery państwa członkowskie zamknęły proces ratyfikacji. Przebieg transformacji do krajowych porządków prawnych Konwencji prawa cywilnego Rady Europy w sprawie korupcji także nie mógł budzić zadowolenia, gdyż zaledwie dwa państwa

³⁶ Na temat tych aktów zob. C. Mik, *Europeizacja prawa karnego gospodarczego*, w: *Przestępczość gospodarcza...*, s. 109 i n.

³⁷ *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, KOM(2002) 272 endg.

³⁸ *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über den strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft*, KOM(2002) 577 endg.

członkowskie uporały się z tym zadaniem do 28 maja 2003 r. Komisja wezwała więc państwa, które jeszcze nie ratyfikowały jednej lub obu wspomnianych konwencji lub nie przystąpiły do Grupy Państw przeciwko Korupcji (*GRECO*)³⁹ do nadrobienia zaległości.

Wprowadzanie w życie postanowień wszelkich aktów regulujących walkę z korupcją powinno być monitorowane, gdyż – zdaniem Komisji – międzynarodowe wysiłki na tym polu tylko wówczas mają sens, gdy przewidziane zostały mechanizmy wzajemnego monitorowania i oceniania. W ten sposób można także uniknąć „kosztownego i często kontraproduktywnego krzyżowania się instrumentów prawa międzynarodowego”⁴⁰. Komisja przypominała, że to jej – jako strażniczcze traktatów – przypada główna rola w zakresie monitorowania implementacji prawa UE. Abstrahując od możliwości przedkładania Trybunałowi Sprawiedliwości WE wniosków o stwierdzenie ważności i dokonanie wykładni decyzji ramowych oraz o dokonanie wykładni konwencji, instrumenty prawne UE nie przewidują żadnego mechanizmu monitoringu i ewaluacji, który byłby porównywalny z Grupą Roboczą *OECD* ds. Korupcji czy Grupą Państw przeciwko Korupcji, mającymi za zadanie monitorowanie wprowadzania w życie odpowiednio Konwencji *OECD* w sprawie zwalczania przekupstwa i obu konwencji antykorupcyjnych Rady Europy. Grupa *GRECO* bada także realizację dwudziestu zasad Rady Europy odnoszących się do walki z korupcją oraz kodeksu postępowania dla funkcjonariuszy. Gremium to ocenia w dwóch etapach, zgodnie z zasadą *peer-review*⁴¹, czy zobowiązania wynikające z aktów Rady Europy są przestrzegane, jak również przyczynia się do wykrywania braków i niedoskonałości poszczególnych mechanizmów służących zwalczaniu korupcji oraz do inicjowania koniecznych reform legislacyjnych, instytucjonalnych i praktycznych.

Komisja podkreśliła, że obie konwencje Rady Europy dotyczące korupcji zostały opracowane po przyjęciu konwencji UE i stanowią rozwinięcie tych ostatnich. Zdaniem Komisji, nie jest wskazane, przy obecnym stanie prawnym, ustanowienie specjalnego unijnego mechanizmu antykorupcyjnego, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą unikania niepotrzebnego nakładania się rozwiązań przyjmowanych w ramach różnych organizacji międzynarodowych. Zarówno Konwencje antykorupcyjne Rady Europy, jak i Statut Grupy *GRECO* zawierają specjalne klauzule akcesyjne dla Wspólnoty Europejskiej⁴². Przystąpienie do Konwencji prawa karnego w sprawie korupcji oraz uzyskanie niezależnego od związania się obiema konwencjami członkostwa w *GRECO* są możliwe wyłącznie w drodze złożenia formalnego wniosku do Komitetu Ministrów Rady Europy. Natomiast przystąpienie do Konwencji prawa cywilnego w sprawie korupcji, które automatycznie pociąga za sobą członkostwo w *GRECO*, może odbyć się na zasadzie jednostronnej decyzji Wspólnoty Europejskiej. W związku z tym Komisja zapowie-

³⁹ Grupa *GRECO* rozpoczęła działalność 1 maja 1999 r. W maju 2003 r. należały do niej 34 państwa, w tym państwa członkowskie UE (z wyjątkiem Austrii i Włoch), państwa ubiegające się o członkostwo w UE (z wyjątkiem Turcji) oraz USA.

⁴⁰ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik..., s. 9.

⁴¹ Na temat metody *peer review* zob. F. Pagani, *Peer Review: A Tool for Co-operation and Change. An Analysis of an OECD Working Method*, Paryż 2002.

⁴² Zob. art. 15 ust. 1 Konwencji prawa cywilnego w sprawie korupcji, art. 33 ust. 1 Konwencji prawa karnego w sprawie korupcji oraz art. 5 Statutu *GRECO*.

działa podjęcie działań mających na celu przystąpienie Wspólnoty do obu konwencji antykorupcyjnych Rady Europy oraz zwrócenie się do Rady UE o upoważnienie do wynegocjowania zasad uczestnictwa Wspólnoty w pracach Grupy GRECO. Państwa członkowskie UE powinny poprzeć w Radzie UE oraz w Komitecie Ministrów Rady Europy przygotowany przez Komisję wniosek Wspólnoty Europejskiej o udzielenie zgody na przystąpienie do Konwencji prawa karnego w sprawie korupcji oraz późniejsze współdziałanie w ramach GRECO na podstawie uzgodnionego modelu. Gdyby okazało się jednak, że współdziałanie w ramach GRECO nie jest opcją możliwą do urzeczywistnienia, Komisja powinna zbadać, czy możliwe byłoby stworzenie szczególnego mechanizmu UE dla wzajemnego oceniania i monitorowania walki z korupcją.

W komunikacie Komisji mowa jest także o konieczności udoskonalenia współpracy sądowej i policyjnej w ramach UE. Współpraca ta została wzmocniona dzięki utworzeniu *Eurojustu* oraz rozszerzeniu mandatu *Europolu*. Ustanowienie Urzędu ds. Współpracy Sądowej zostało zatwierdzone w grudniu 2001 r.⁴³, a jego członków mianowano w lipcu 2002 r. Są nimi prokuratorzy, sędziowie lub funkcjonariusze policyjni z uprawnieniami śledczymi, których zadaniem jest ułatwianie kontaktów, umożliwianie współpracy sądów oraz ustalanie powiązań między toczącymi się sprawami o charakterze transgranicznym. Kompetencje materialne *Eurojustu* odpowiadają w dużym stopniu mandatowi *Europolu* i obejmują m.in. oszustwa i korupcję, pranie pieniędzy oraz udział w związku przestępczym. Stąd też obie instytucje mają zajmować się przypadkami korupcji transgranicznej, wypełniając w ten sposób zadania wynikające z odpowiednich postanowień aktów prawnych UE regulujących walkę z korupcją. Również Europejski Prokurator Finansowy, którego powołanie Komisja zaproponowała w zielonej księdze z 11 grudnia 2001 r.⁴⁴, miałby otrzymać mandat do zajmowania się przypadkami korupcji, o ile te pozostawałyby w związku z interesami finansowymi Wspólnot.

Zdaniem Komisji, kluczowym czynnikiem w walce z korupcją stanie się w przyszłości decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania⁴⁵, której postanowienia powinny być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie najpóźniej od 1 stycznia 2004 r.⁴⁶ Decyzja ta wymienia korupcję pośród tych

⁴³ Dopiero wszakże 28 lutego 2002 r. Rada wydała decyzję w sprawie utworzenia *Eurojustu* w celu nasilenia walki z ciężką przestępczością. Zob. Beschluss 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität (ABl. 2002, L 063, s. 1).

⁴⁴ Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2001) 715 endg.

⁴⁵ 2002/584/JI: Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten – Stellungnahmen bestimmter Mitgliedstaaten zur Annahme des Rahmenbeschlusses (ABl. 2002, L 190, s. 1).

⁴⁶ Hiszpański sędzia B. Garzón, sygnatariusz Deklaracji Paryskiej z 19 czerwca 2003 r., dotyczącej walki z korupcją, zwrócił uwagę na problemy ze stosowaniem decyzji ramowej o europejskim nakazie aresztowania. Do połowy 2003 r. jej przepisy zaczęła stosować jedynie Hiszpania, jednakże szybko okazało się, że regulacje unijne nie odpowiadają hiszpańskiemu prawu karnemu. W związku z tym Garzón wysunął postulat ujednoczenia prawa karnego poszczególnych państw członkowskich w zakresie odnoszącym się do korupcji (*Czarny rewers globalizacji*. Rozmowa ze słynnym hiszpańskim sędzią Baltasarem Garzónem, „Gazeta Wyborcza” 14 VII 2003).

przestępstw, w przypadku których nie jest konieczne uprzednie zbadanie, czy zarzucany czyn jest zagrożony karą w obu zainteresowanych państwach, dzięki czemu sprawca będzie podlegał jurysdykcji organów wymiaru sprawiedliwości państwa występującego z wnioskiem o przekazanie osoby.

Ponadto, w momencie przygotowywania komunikatu Rada analizowała projekty dwóch nowych aktów prawnych⁴⁷, które zobowiązywałyby państwa członkowskie do dostosowania dotychczasowych lub uchwalenia nowych przepisów prawnych w celu zagwarantowania wzajemnego uznawania sądowych orzeczeń o zamrożeniu majątku, łącznie z zyskami płynącymi z korupcji, jak również ułatwienia konfiskaty takich zysków. To ostatnie powinno być możliwe dzięki zezwoleniu właściwym organom na dokonywanie konfiskaty mienia osób skazanych za popełnienie przestępstwa, które ze swej istoty przynosi znaczące zyski, chyba że osoby takie udowodnią, że posiadane mienie nabyły w sposób zgodny z prawem. Powyższe rozwiązanie odnosiłoby się do wszystkich przestępstw zagrożonych maksymalną karą sześciu lat pozbawienia wolności, gdyż w obu projektach nie wymieniono konkretnych rodzajów przestępstw.

Przyjęta w listopadzie 2001 r. druga dyrektywa dotycząca prania pieniędzy⁴⁸ nie reguluje – z czysto prawnego punktu widzenia – współpracy między służbami policyjnymi i sądami, jednakże swym zakresem przedmiotowym obejmuje wszystkie formy ciężkiej przestępczości, w tym korupcję, i zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia działań służących zapobieganiu i zwalczaniu legalizowania dochodów pochodzących z tego typu przestępstw. Czyny, które w świetle ustaw państw członkowskich uznawane są za bierną lub czynną korupcję w prywatnym lub publicznym sektorze powinny być określane przy uwzględnieniu wspólnych standardów i definicji, wypracowanych w ramach instrumentów UE oraz konwencji OECD i Rady Europy.

Kolejnym problemem mieszczącym się w zakresie aktywności UE jest zwalczanie korupcji w sektorze prywatnym. Przyjęte w grudniu 1998 r. wspólne działanie dotyczące przekupstwa w sektorze prywatnym⁴⁹ zobowiązuje państwa członkowskie do uznania za przestępstwo czynnej i biernej korupcji związanej z dokonywaniem czynności handlowych. Państwa członkowskie mogą wszakże ograniczyć się do penalizacji takich zachowań, których konsekwencją jest zakłócenie konkurencji na wspólnym rynku i szkoda gospodarcza podmiotów trzecich z powodu niezgodnego z prawem zawarcia lub wykonania umowy. Jak zauważyła Komisja, wspólne działanie wiąże jednak rządy państw członkowskich, a nie ich parlamenty, w związku z czym do chwili opublikowania komunikatu jedynie osiem państw implementowało w pełnym zakresie wspomniany instrument trzeciego filaru

⁴⁷ Initiative des Königreichs Dänemark zur Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über die Vollstreckung von Einziehungseitscheidungen in der Europäischen Union (ABl. 2002, C 184, s. 8); Initiative des Königreichs Dänemark im Hinblick auf die Annahme eines Entwurfs für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Einziehung von Erträgen, Tatwerkzeugen und Vermögensgegenständen aus Straftaten durch den Rat (ABl. 2002, C 184, s. 3).

⁴⁸ Richtlinie 2001/97/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/308/EWG des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche (ABl. 2001, L 344, s. 76).

⁴⁹ 98/742/JI: Gemeinsame Maßnahme vom 22. Dezember 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Bestechung im privaten Sektor (ABl. 1998, L 358, s. 1).

UE. Mając to na uwadze, Dania zgłosiła w lipcu 2002 r. inicjatywę dotyczącą decyzji ramowej w sprawie zwalczania przekupstwa w sektorze prywatnym⁵⁰, zmierzającą do przekształcenia w bardziej wiążący instrument prawny wspólnego działania z 1998 r. i jego dalszego rozwinięcia. Komisja przyjęła z zadowoleniem tę inicjatywę. Dzięki proponowanemu aktowi powinna bowiem zniknąć nierównowaga między instrumentami regulującymi kwestie związane z korupcją w przypadku funkcjonariuszy publicznych a instrumentami odnoszącymi się do korupcji w sektorze prywatnym. W ten sposób, niezależnie od struktury organizacyjnej określonych sektorów w UE i przy uwzględnieniu faktu, że instrumenty karnoprawne dla sektora publicznego opierają na prawie krajowym, jeśli chodzi o definicję funkcjonariusza, zostaną usunięte ewentualne rozbieżności prawne, co sprawi, iż takim samym zachowaniom korupcyjnym będzie odpowiadał taki sam stopień ochrony prawnej.

Następnym omówionym przez Komisję problemem jest wykrywanie, ściganie i karanie przypadków korupcji. Komisja stwierdziła, że aczkolwiek zasadnicze przepisy prawa karnego o czynnej i biernej korupcji w publicznym i prywatnym sektorze obowiązują już lub będą obowiązywać wkrótce we wszystkich państwach członkowskich i kandydujących, co było możliwe dzięki ponadnarodowym wysiłkom w tej dziedzinie oraz rozwijaniu instrumentów UE służących walce z korupcją, jednakże rzeczywistym problemem w zakresie zwalczania korupcji jest stosowanie aktów prawnych, tzn. prewencja, wykrywanie, ściganie i sądowe wymierzanie kary za czyny noszące znamiona korupcji. Problem ten bierze się stąd, że korupcja określana jest często jako przestępstwo bez – bezpośrednich – ofiar. Rzadko można bowiem wskazać stronę poszkodowaną, zgłaszającą organom wymiaru sprawiedliwości, że miał miejsce przypadek korupcji. W rzeczywistości więc doniesienia o popełnieniu tego typu przestępstwa są bardzo nieliczne. Przyczyną tego stanu rzeczy jest będący regułą „pakt milczenia” między korumpującym a korumpowanym, gdyż obie strony mają wspólny interes w tym, by swe działania jak najskuteczniej ukryć przed organami wymiaru sprawiedliwości⁵¹.

Komisja zwróciła również uwagę na fakt, że bardzo mało jest statystyk i rejestrów przestępstw, w których ujmowano by przypadki korupcji, a istniejące dane nie mogą być użyte do opisu zjawiska ze względu na dużą liczbę nie wykrytych przestępstw. Wszystko to powoduje, że nader trudno jest wyciągnąć prawidłowe wnioski, a jedyną możliwością uzyskania większej ilości informacji jest nakłonienie świadków do zawiadamiania o popełnieniu przestępstwa, z czym wiąże się konieczność zapewnienia takim osobom ochrony przed zemstą i nieuczciwym ukaraniem w drodze postępowania dyscyplinarnego. Często wszakże nie ma świadków, którzy mogliby zawiadomić o popełnieniu przestępstwa. W takich sytuacjach jedyną możliwością wykrycia praktyk korupcyjnych jest stworzenie zachęt dla osób, które są bezpośrednio uwikłane w te praktyki, by informowały o współsprawcach. Jeśli żadna z tych możliwości nie doprowadzi do oczekiwanych rezultatów, trzeba będzie rozważyć – jako ostateczny środek – ułatwienia dla organów ścigania odnośnie do spoczywającego na nich ciężaru dowodu.

⁵⁰ Initiative des Königreichs Dänemark zur Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor (ABl. 2002, C 184, s. 4).

⁵¹ Na ten temat zob. także G. Forti, *Basic features of the legislation for combating corruption and bribery in Member States of the European Union*, w: *Combating Corruption...*, s. 56 i n.

W decyzji Komisji z 4 kwietnia 2002 r. w sprawie zgłaszania poważnych nadużyć⁵² zostały sformułowane jednoznaczne reguły postępowania dla funkcjonariuszy i pracowników Komisji, mówiące o tym, co robić i z kim kontaktować się w wypadku wykrycia oszustw i korupcji. Państwa członkowskie powinny, w razie potrzeby na wniosek Komisji, wprowadzić wspólne standardy dotyczące gromadzenia dowodów, specjalnych technik śledczych, ochrony osób zgłaszających nadużycia i inne niewłaściwe zachowania oraz ofiar i świadków, jak również konfiskaty dochodów płynących z korupcji. Standardy te miałyby ułatwić wykrywanie, badanie, ściganie i karanie w odniesieniu do wszelkich form korupcji. Komisja wezwała także państwa członkowskie do opracowania jasnych wytycznych dla pracowników administracji publicznej. Jako rozwiązanie modelowe powinny potraktować wspomnianą decyzję Komisji.

W komunikacie Komisja przypomniała także, iż szacuje się, że koszty korupcji w skali globalnej wynoszą ok. 5% gospodarki światowej. Zorganizowane struktury przestępcze zużywają do 30% swych zysków do korumpowania policjantów, prokuratorów, sędziów i urzędników administracji publicznej i „wykupowania się” od działań organów ścigania. Środki publiczne przeznaczane na zapobieganie i wykrywanie korupcji są – w zestawieniu z powyższymi danymi – małe, mimo że doświadczenie pokazuje, iż poprzez większe inwestycje w służby wyspecjalizowane w walce z korupcją można znacznie podwyższyć poziom wykrywania i ścigania, a tym samym skuteczności jednostek policji odpowiedzialnych za zwalczanie tego typu przestępstw. Komisja podkreśliła w swym dokumencie, że organy wyspecjalizowane w walce z korupcją oraz funkcjonariusze państw członkowskich zajmujący się zwalczaniem korupcji i innych przestępstw gospodarczych⁵³, jak np. oszustwa, pranie pieniędzy, przestępstwa podatkowe i rachunkowe, muszą dysponować odpowiednim stopniem niezależności, autonomii i ochrony przy wykonywaniu czynności służbowych, muszą być wolni od szkodliwych wpływów, a także powinni mieć zagwarantowane skuteczne możliwości pozyskiwania materiału dowodowego i zapewniania bezpieczeństwa osobom, które wspierają organy odpowiedzialne za walkę z korupcją. Zdaniem Komisji, należy zintensyfikować współpracę między właściwymi organami państw członkowskich. Dotyczy to także wspólnych śledztw, w szczególności w sprawach finansowych. W celu wsparcia współpracy międzynarodowej należy ustanowić sieć i narodowe punkty kontaktowe, wyspecjalizowane w sprawach związanych z korupcją. Komisja opowiedziała się również za rewizją Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zmierzającą do utworzenia niezależnej Prokuratury Europejskiej, która zajmowałaby się wykrywaniem przestępstw na szkodę interesów finansowych Wspólnot, łącznie z korupcją funkcjonariuszy UE, kierowaniem postępowaniami przygotowawczymi oraz wnoszeniem aktów oskarżenia do sądów narodowych⁵⁴. W opinii Komisji, stworzenie Prokuratury Europejskiej powinno zagwarantować efektywne ściganie, a jednocześnie poszanowanie praw jednostki i kontrolę sędziowską działań śledczych *OLAF*.

⁵² Beschluss C (2002) 845 über die Meldung schwerwiegender Missstände.

⁵³ Na temat definicji przestępstwa gospodarczego w świetle regulacji UE zob. S. Kloss-Tullius, *Combating economic crime – approaches of the European Union*, w: *Przestępczość gospodarcza...*, s. 25.

⁵⁴ Zob. Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz...; Follow-Up-Mitteilung. Grünbuch zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer Europäischen Staatsanwaltschaft, KOM(2003) 128 endg.

Stanowisko Komisji zostało uwzględnione przez członków Konwentu Europejskiego, przygotowującego projekt traktatu konstytucyjnego UE. W ostatecznej wersji projektu, przyjętej przez Konwent na ostatnim posiedzeniu plenarnym 10 lipca 2003 r., znalazł się odrębny artykuł dotyczący nowej instytucji UE. Artykuł ten stanowi, iż w celu zwalczania ciężkiej przestępczości o wymiarze transgranicznym oraz przestępstw na szkodę interesów UE może zostać ustanowiona Prokuratura Europejska w drodze ustawy europejskiej, przyjętej jednomyślnie przez Radę Ministrów po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Prokuratura Europejska byłaby – w razie potrzeby razem z *Europolem* – odpowiedzialna za karnoprawne dochodzenie i ściganie oraz wnoszenie aktu oskarżenia odnośnie do osób, które jako sprawcy lub uczestnicy popełniły poważne przestępstwa dotyczące kilku państw członkowskich albo przestępstwa na szkodę interesów finansowych UE. Katalog takich przestępstw miałyby zawierać ustawa europejska powołująca do życia nową instytucję. Akt ten określałby także sytuację prawną Prokuratury Europejskiej, sposoby wykonywania przez nią zadań, przepisy proceduralne odnoszące się do jej działalności, jak również zasady dopuszczania dowodów oraz sądowej kontroli dokonanych przez tę instytucję czynności procesowych⁵⁵.

Kolejnym problemem poruszonym przez Komisję w komunikacie z 28 maja 2003 r. jest kreowanie w instytucjach UE kultury walki z korupcją. Komisja podkreśliła, że przeciwdziałanie korupcji i oszustwom w instytucjach UE stało się w minionych latach „absolutnym priorytetem UE”⁵⁶. Kryzys spowodowany dymisją Komisji w marcu 1999 r.⁵⁷ pokazał, że istnieje potrzeba sięgnięcia po skuteczniejsze środki ochrony uczciwości europejskiej administracji publicznej. W wyniku szczegółowego przeglądu przepisów i procedur zwrócono w wielu dokumentach⁵⁸ uwagę na niedostatki ram prawnych, a w szczególności na brak możliwości prowadzenia dochodzeń w przypadkach domniemanych oszustw i korupcji w instytucjach UE. W celu udoskonalenia istniejących ram prawnych Komisja zaproponowała różne działania w ogólnej strategii ochrony interesów finansowych Wspólnot z 2000 r.⁵⁹, w planie działań na lata 2001-2003⁶⁰ i w raporcie z 2003 r., w którym ocenie poddano funkcjonowanie *OLAF*.

Ten ostatni został utworzony w 1999 r. jako niezależny organ administracyjny, któremu powierzono zadanie prowadzenia wewnętrznych dochodzeń we wszystkich instytucjach UE w przypadkach korupcji, oszustw i innych poważnych naruszeń obowiązków służbowych, niosących negatywne skutki dla budżetu

⁵⁵ Entwurf der Verfassung, Bd. II, Brüssel, den 9. Juli 2003, CONV 848/03, s. 85.

⁵⁶ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik..., s. 14.

⁵⁷ Na temat przebiegu wydarzeń, które doprowadziły do pierwszej w historii dymisji Komisji, zob. P. van Buitenen, *Oszustwa bez tajemnic. Korupcja w Unii Europejskiej*, Wrocław 2002.

⁵⁸ Zob. Sonderbericht des Rechnungshofs über die mit der Betrugsbekämpfung befassten Dienststellen der Kommission, insbesondere die UCLAF (ABl. 1998, C 230, s. 1); Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger vom 15. März 1999 über Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission; Zweiter Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger vom 10. September 1999 über die Reform der Kommission – Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Missmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug.

⁵⁹ Mitteilung zur Betrugsbekämpfung – Konzept für eine Gesamtstrategie, KOM(2000) 358 endg.

⁶⁰ Mitteilung der Kommission zur Betrugsbekämpfung: Aktionsplan 2001-2003, KOM(2001) 254 endg.

wspólnotowego⁶¹. Na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego z maja 1999 r.⁶², kompetencje śledcze *OLAF* zostały rozszerzone na wszystkie skierowane przeciwko interesom finansowym Wspólnot bezprawne czyny, za które pracownicy Wspólnot mogą zostać pociągnięci do odpowiedzialności administracyjnej lub karnej. Na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 maja 1999 r. w sprawie dochodzeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw⁶³ (dotyczącego WE) oraz rozporządzenia Rady z 25 maja 1999 r. w sprawie dochodzeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw⁶⁴ (dotyczącego Euratomu), dochodzenia *OLAF* służą „zwalczaniu oszustw, korupcji i innych niezgodnych z prawem czynów na szkodę interesów finansowych Wspólnot i w tym celu ujawnianiu poważnych czynów w związku z wykonywaniem czynności zawodowych, mogących stanowić naruszenie obowiązków funkcjonariuszy i innych pracowników Wspólnot, którzy mogą być ukarani w postępowaniu dyscyplinarnym lub karnym, lub naruszenie analogicznych obowiązków członków personelu instytucji, którzy nie podlegają statutowi”⁶⁵.

Rada Europejska w Kolonii wezwała wszystkie instytucje (organy główne i pozostałe, urzędy i agencje) do podpisania wspomnianego porozumienia międzyinstytucjonalnego, by dochodzenia mogły być prowadzone w każdym przypadku na takich samych warunkach⁶⁶. Komisja także stwierdziła, że dla skuteczniejszej ochrony uczciwości europejskiej administracji publicznej wszystkie instytucje powinny przystąpić do porozumienia międzyinstytucjonalnego i wydać wewnętrzną decyzję, odpowiadającą decyzji wzorcowej, zamieszczonej w załączniku do tego aktu.

Co do zasady *OLAF* podejmuje działania, gdy zostaje zawiadomiony o danej sprawie. Opiera się on na informacjach przekazywanych przez członków i pracowników instytucji UE na podstawie obowiązku lojalności. Odpowiedni przepis nakazujący zgłaszanie przypadków korupcji i oszustw zawiera rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dochodzeń Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Oszustw⁶⁷. W tym kontekście Komisja zaleciła Urzędowi poszukiwanie takich metod postępowania, które zapewniłyby poszanowanie i jednolite stosowanie procedur informowania właściwych organów, urzędów i agencji oraz osób, których dana sprawa dotyczy.

Zdaniem Komisji, duże znaczenie należy również przypisywać współpracy między *OLAF* a innymi instytucjami UE oraz grupami specjalistów zajmujących się

⁶¹ Szerzej na temat *OLAF* zob. R. Formuszewicz, *Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 3, s. 200 i n.; A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 73 i n.

⁶² Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission, Rat und Parlament über die internen Untersuchungen des Amtes (ABl. 1999, L 136, s. 15).

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – OLAF (ABl. 1999, L 136, s. 1).

⁶⁴ Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung – OLAF (ABl. 1999, L 136, s. 8).

⁶⁵ Art. 1 ust. 3 obu rozporządzeń.

⁶⁶ Zob. pkt 35 konkluzji Rady Europejskiej (Schlussfolgerungen des Vorsitizes. Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/de/Info/euro-council/index.htm>).

⁶⁷ Zob. art. 7 ust. 1 rozporządzenia.

nieprawidłowościami finansowymi. Obok białej księgi w sprawie reformy Komisji⁶⁸, instytucja ta opracowała podręcznik skutecznego zarządzania finansami wraz z normami postępowania⁶⁹, w którym powołano się na zasadnicze obowiązki służbowe, w szczególności uczciwość, lojalność i bezstronność, o których mówi statut⁷⁰. Ponadto Komisja podjęła wewnętrzne działania służące wzmocnieniu zasady odpowiedzialności oraz zapobieżeniu praktykom korupcyjnym wśród jej pracowników. W ramach reformy Komisja zaproponowała włączenie do przygotowywanego statutu pracowników instytucji UE obowiązujących już przepisów o zawiadamianiu o poważnych nadużyciach. Należy tu także wspomnieć o decyzji z 2002 r. o zgłaszaniu poważnych nadużyć, kodeksie postępowania dla członków Komisji i jej pracowników⁷¹, normach dotyczących kontroli wewnętrznej w jednostkach Komisji, podręczniku kontroli zabezpieczeń przed oszustwami oraz nowych przepisach o rotacji na stanowiskach we wrażliwych obszarach.

Wraz z utworzeniem Urzędu Dochodzeniowego i Dyscyplinarnego (*IDOC*)⁷² Komisja ustanowiła system umożliwiający skuteczniejsze występowanie przeciwko korupcji, jak również rozwiązywanie konfliktów interesów. Współpraca między Urzędem Dochodzeniowym i Dyscyplinarnym a *OLAF* powinna być postrzegana – zdaniem Komisji – jako istotny czynnik skutecznej i jednolitej ochrony uczciwości europejskiej administracji publicznej. Przy uwzględnieniu wzajemnie uzupełniających się zadań, oba urzędy powinny uregulować swe stosunki w drodze porozumienia dotyczącego dochodzeń administracyjnych, by z jednej strony w przypadkach, gdy konieczne jest wymierzenie kary dyscyplinarnej, następowało odpowiednie uzupełnienie dochodzeń *OLAF*, a z drugiej strony – nie dochodziło do krzyżowania się kompetencji.

Kolejnym zagadnieniem, któremu Komisja poświęciła miejsce w swym komunikacie, jest zapobieganie korupcji w dziedzinie rynku wewnętrznego oraz innych wewnętrznych polityk wspólnotowych. W opinii Komisji, przyszłe inicjatywy powinny koncentrować się na środkach prewencyjnych, które ograniczyłyby możliwość zachowań korupcyjnych przez zapobieganie konfliktom interesów i przeprowadzanie systematycznych kontroli. Koncepcja ta legła u podstaw pierwszego komunikatu Komisji w sprawie korupcji. Odpowiadając na ten komunikat, Parlament Europejski wezwał Komisję do korzystania z przysługujących jej kompetencji w odniesieniu do takich zagadnień, jak: odliczenia podatkowe, „czarne listy” dotyczące zamówień publicznych, transakcje finansowe, programy szkoleniowe, oszustwa w instytucjach UE, pranie pieniędzy oraz zewnętrzne wsparcie i pomoc.

W swym komunikacie z 28 maja 2003 r. Komisja omówiła kilka zagadnień z tego obszaru, zaczynając od wzmocnienia uczciwości w sektorze publicznym. Przypomniała, że 7 listopada 2000 r. ministrowie państw członkowskich

⁶⁸ Weißbuch zur Reform der Kommission vom 1. März 2000, KOM(2000) 200 endg./2.

⁶⁹ Zob. Maßnahme 92. Effizientes Projektmanagement – Leitfaden. W maju 2003 r. projekt dokumentu oczekiwał na przedłożenie całej Komisji do zatwierdzenia.

⁷⁰ Zob. tytuł II Statutu, mówiący o prawach i obowiązkach funkcjonariuszy Wspólnot.

⁷¹ Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit, strony internetowe Komisji Europejskiej, http://www.europa.eu.int/comm/reform/refdoc/index__de.htm.

⁷² Beschluss C (2002) 540 über die Durchführung von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren.

odpowiedzialni za służbę cywilną i administrację publiczną przyjęli w Strasburgu rezolucję w sprawie jakości i oceny służb publicznych w Unii Europejskiej. Podstawowym celem tej rezolucji jest stworzenie ram dla samooceny całościowego zarządzania jakością w służbach publicznych (tzw. CAF – *Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques; Common Assessment Framework*). CAF powinien służyć zarówno jako środek komunikacji, jak i instrument oceny administracji publicznych w państwach członkowskich, z uwagi na konieczność wzmocnienia uczciwości, poczucia odpowiedzialności i przejrzystości w instytucjach publicznych. Na wniosek ministrów, dyrektorzy generalni odpowiedzialni za służbę cywilną i administrację publiczną opracowali program roboczy dla grupy ds. innowacyjnych usług publicznych, który zmierza do ciągłej poprawy jakości i skuteczności administracji. Komisja zaleciła, by na podstawie rezolucji strasburskiej rozpocząć dyskusję nad standardami minimalnymi i kryteriami oceny administracyjnej uczciwości i odpowiedzialnego kierowania państwem w UE, która to dyskusja jest niezbędna dla skutecznego zapobiegania i zwalczania zorganizowanej korupcji transgranicznej.

Drugą istotną kwestią jest odliczanie od podatku łąpówek⁷³. W nawiązaniu do zalecenia OECD z 1996 r. oraz komunikatu Komisji z 1997 r., państwa członkowskie, które wciąż jeszcze zezwalały na odliczanie od podatku łąpówek wręczanych zagranicznym urzędnikom lub tolerowały je, zmieniły swoje przepisy w celu zakazania tego typu praktyk.

Po trzecie, Komisja zwróciła uwagę na problem zamówień publicznych, na które przypada 15% PKB UE. Wspólnotowe dyrektywy dotyczące zamówień publicznych⁷⁴ gwarantują, zdaniem Komisji, przejrzystość i równy dostęp dla wszystkich zainteresowanych. System wspólnotowy zmierza do zapobieżenia oszustwom, korupcji i niejawnym porozumieniom między oferentami a zamawiającymi. Porozumienia między uczestniczącymi w procedurze przetargowej przedsiębiorstwami mogą ponadto stanowić bezpośrednie naruszenie zakazu sformułowanego w art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁷⁵. W powoływanej już strategii na początek nowego tysiąclecia Rada poprosiła państwa członkowskie i Komisję o zadbanie, by obowiązujące przepisy prawne przewidywały możliwość wyłączenia z postępowań prowadzonych przez państwa członkowskie lub Wspólnotę oferentów, którzy popełnili przestępstwo powiązane z przestępczością zorganizowaną. Konieczne jest opracowanie szczególnych przepisów o roli Komisji w zakresie współpracy administracyjnej oraz sporządzania „czarnych list”, by umożliwić jej wykonywanie obowiązków i jednocześnie zagwarantować przestrzeganie odpowiednich przepisów o ochronie danych. W przedłożonym w maju 2000 r. projekcie zmian do dyrektyw dotyczących zamówień publicznych⁷⁶ Komisja

⁷³ Na ten temat zob. N. A. Günzler, *Steuerrecht und Korruption. Die steuerrechtliche Berücksichtigung national und international gezahlter Schmiergelder*, Frankfurt a. Main 1999.

⁷⁴ Na temat wspólnotowych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych zob. A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 530.

⁷⁵ W myśl art. 81 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, niezgodne ze wspólnym rynkiem i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie uzgodnione praktyki, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz wspólnego rynku (*Dokumenty...*, s. 145).

⁷⁶ *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge*, KOM(2000) 275 endg.

zapropowała przepis wyłączający oferentów, którym sąd ostatniej instancji wymierzył karę za przekupstwo, oszustwo lub udział w grupie przestępczej. W art. 45 zmienionego projektu dyrektywy⁷⁷ przewidziano, że zamawiający może zwrócić się z prośbą o współpracę do właściwych organów innego państwa członkowskiego, gdy potrzebuje informacji o sytuacji oferenta. Organ wskazany w innym państwie członkowskim miałby obowiązek podjęcia współpracy. Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski zaakceptowały w pierwszym czytaniu zaproponowane zmiany art. 45.

Za kolejny problem wymagający rozważenia Komisja uznała wzmocnienie uczciwości w sektorze prywatnym, zajmując się ochroną zawodów zagrożonych wpływami przestępczymi oraz zwiększeniem odpowiedzialności socjalnej przedsiębiorstw.

Komisja przypomniała, że został zainicjowany otwarty i owocny dialog z przedstawicielami prawników, księgowych i audytorów w celu wykrycia w prawie ewentualnych luk i sprzeczności, rozwinięcia na poziomie UE podstawowych zasad etycznych oraz znalezienia właściwej równowagi między obowiązkiem dochowania tajemnicy zawodowej a interesem publicznym. Rezultatem dialogu była podpisana 27 lipca 1999 r. Karta europejskich zrzeszeń zawodowych w sprawie wspierania walki z przestępczością. Europejskie zrzeszenia zawodowe (notariuszy, adwokatów, księgowych, rewidentów księgowych i doradców podatkowych) wezwały swych członków do włączania do istniejących lub przyszłych kodeksów postępowania standardów pozwalających chronić wymienione zawody przed uwikłaniem w korupcję i pranie pieniędzy oraz przed wykorzystaniem przez zorganizowane grupy przestępcze. Komisja zaapelowała do sygnatariuszy Karty o wspieranie walki z przestępczością oraz dalsze rozszerzanie regulacji korporacyjnych w celu zmniejszenia ryzyka, że przedstawiciele tych zawodów poświęcą swą zawodową uczciwość dla nielegalnych przedsięwzięć.

Jeśli chodzi natomiast o przedsiębiorstwa i ich pracowników, Komisja zauważyła, że w odniesieniu do praktyk korupcyjnych są one zarówno sprawcami, jak i ofiarami, np. gdy ich oferta nie zostanie wybrana, ponieważ zamówienie otrzymał konkurent, który wpłynął na rozstrzygnięcie odpowiadające jego interesom za pomocą łapówki lub gdy pracownicy działają w sposób niezgodny z interesami przedsiębiorstwa, ponieważ zostali przekupieni przez podmiot konkurencyjny. Tej podwójnej roli sektora prywatnego należy przeciwdziałać poprzez zwiększoną odpowiedzialność przedsiębiorstw na podstawie międzynarodowych standardów i zasad, łącznie z rozwinięciem i implementacją nowoczesnych standardów rachunkowości, przyjęciem i implementacją odpowiednich wewnętrznych procedur kontrolnych i kodeksów postępowania oraz stworzeniem kanałów komunikacyjnych. Od czasu przyjęcia w 1997 r. Konwencji *OECD* w sprawie zwalczania przekupstwa zagranicznych urzędników w międzynarodowym obrocie handlowym przekupstwo takie uznawane jest w porządkach prawnych państw-stron, w tym wszystkich państw członkowskich UE, za czyn zagrożony karą, przy czym przewidziana jest także odpowiedzialność osób prawnych (przedsiębiorstw)⁷⁸.

⁷⁷ *Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge*, KOM(2002) 236 endg.

⁷⁸ Na temat odpowiedzialności karnej i administracyjnej osób prawnych w UE zob. M. Möhrenschlager, *Development in the sanctioning of legal persons in the European Union (national and European level)*, w: *Przestępczość gospodarcza...*, s. 550 i n.

Przeprowadzone analizy pokazały jednak, że jedynie nieliczne przedsiębiorstwa znają ten międzynarodowy instrument i krajowe przepisy wykonawcze do niego. Należy zatem lepiej informować cały sektor prywatny o wspomnianej konwencji, by zwiększyć świadomość szkodliwych skutków praktyk korupcyjnych dla przedsiębiorstw i ich wizerunku. I w tym przypadku przekupywanie jest procederem ukrywanym, gdyż między korumpującym i korumpowanym obowiązuje „pakt milczenia”. Stąd też przedsiębiorstwa powinny dysponować jednoznaczными zasadami zgłaszania przez pracowników stwierdzonych nadużyć, tzn. odpowiednimi procedurami, programami szkoleń i możliwościami monitorowania przestrzegania tych zasad, by korupcja stała się zjawiskiem nieakceptowanym, a pracownicy mieli odwagę ujawniać wszelkie nieprawidłowości. Komisja zapowiedziała, że będzie nadal wspierać dialog między opinią publiczną a sektorem prywatnym przez takie inicjatywy, jak np. Forum UE ds. Zapobiegania Przystępczości Zorganizowanej⁷⁹.

Komisję zainteresowała także kwestia standardów rachunkowości i obowiązkowego audytu. Komisja zwróciła uwagę, że w dziedzinie rachunkowości i audytu duże skandale, jakie wybuchły w ostatnim okresie, doprowadziły do szybszego podejmowania decyzji z myślą o stworzeniu skutecznego i mogącego sprostać konkurencji unijnego rynku kapitałowego do 2005 r. W czerwcu 2002 r. zostało przyjęte rozporządzenie⁸⁰, przewidujące sporządzanie od 2005 r. przez przedsiębiorstwa notowane na giełdzie, w tym banki i towarzystwa ubezpieczeniowe, skonsolidowanych sprawozdań na podstawie Międzynarodowych Zasad Rachunkowości (*International Accounting Standards – IAS*). Rozwiązanie to powinno sprawić, że sprawozdania przedsiębiorstw staną się bardziej wiarygodne, bardziej przejrzyste i bardziej porównywalne w całej UE, a tym samym łatwiejsze będzie wykrywanie oszustw i korupcji. Komisja zobowiązała się do czuwania nad właściwą implementacją i jednolitą wykładnią *IAS*. W maju 2002 r. Komisja przyjęła zalecenie dotyczące niezależności ustawowego audytora⁸¹. Zgodnie z tym zaleceniem, powinien obowiązywać zakaz przeprowadzania ustawowego audytu przez osobę pozostającą ze zlecającym w jakimkolwiek stosunku, który mógłby wpłynąć niekorzystnie na jej niezależność. Aczkolwiek zalecenia te nie są prawnie wiążące, jednak będą służyć jako jasne wyznaczniki najlepszych praktyk. Komisja zamierza nadzorować implementację zaleceń i sprawdzać w trakcie ich stosowania, czy nie jest konieczne wydanie wiążących przepisów prawnych. Obecnie nie ma w UE powszechnie uznanych zasad rewizji ksiąg. Aczkolwiek panuje ogólna zgoda co do tego, że wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie powinny opierać się na Międzynarodowych Zasadach Audytu (*International Standards on Auditing – ISA*), jednak wciąż nie jest jasne, w jaki sposób na tej podstawie powinny być przeprowadzane wszystkie ustawowe audyty w UE. Nie istnieje także żaden mechanizm na poziomie UE, który regulowałby kwestię nadzoru nad działalnością zawodową rewidentów księgowych. Komisja zapowiedziała, że ustawowe audyty staną się wkrótce przedmiotem komunikatu, w którym zostaną wskazane przyszłe priorytety polityczne w tej dziedzinie.

⁷⁹ Zob. strony internetowe Komisji, http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/forum_crimen/index_en.htm.

⁸⁰ Verordnung (EG) Nr. 1606/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 betreffend die Anwendung internationaler Rechnungslegungsstandards (ABl. 2002, L 243, s. 1).

⁸¹ Empfehlung der Kommission vom 16. Mai 2002 – Unabhängigkeit des Abschlussprüfers in der EU – Grundprinzipien (ABl. 2002, L 191, s. 22).

Komisja poruszyła także problem walki z korupcją w instytucjach o charakterze zarówno publicznym, jak i prywatnym. Rozważania rozpoczęła od stwierdzenia, że w ostatnich latach Europa Wschodnia została dotknięta falą politycznych skandali korupcyjnych. Skandale uświadomiły, że mogą istnieć ukryte trójstronne powiązania między administracją publiczną, gospodarką i reprezentantami partnerów społecznych oraz pozostałymi częściowo publicznymi, częściowo prywatnymi grupami interesów, jak np. partie polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia pracodawców lub fundacje. Zdaniem Komisji, instytucje te otrzymują – często z pominięciem zobowiązań ustawowych – nie deklarowane darowizny, które mają wpłynąć na ważne decyzje polityczne lub gospodarcze lub stworzyć „dobry klimat” w stosunkach między sektorami publicznym i prywatnym. Z powodu niejawnego charakteru tych powiązań jest bardzo trudno zazwyczaj udowodnić na gruncie prawa karnego konkretną wzajemną usługę, tzn. korupcję czynną i bierną. Niekiedy dane zachowanie w ogóle nie jest zagrożone karą. W szczególności kilka wywołujących poruszenie przypadków, wykrytych przez media, rzuciło światło na to zjawisko. Pomiędzy tymi zdarzeniami a strukturą i regułami finansowania partnerów społecznych i innych grup interesów w poszczególnych państwach można dostrzec pewne związki. Coraz większa liczba politycznych skandali związanych z finansowaniem tego typu instytucji ma częściowo źródło w następujących czynnikach: rosnącej biurokratyzacji organizacji, coraz wyższych kosztach kampanii wyborczych, zmianach w sposobie politycznej rywalizacji z powodu częstszego wykorzystywania mediów i malejącego znaczenia państwa jako usługodawcy publicznego oraz konkurencji w odniesieniu do zamówień publicznych. Zdaniem Komisji, konieczne jest przeprowadzenie szczegółowego badania, umożliwiającemu analizę i ocenę tego rodzaju powiązań, by ukazać problem i zacząć go rozwiązywać. Jednakże oczywiste jest, że jedynie poprzez możliwie największą przejrzystość w finansowaniu partnerów społecznych i grup interesów i przy wydatkach na kampanie wyborcze oraz przez określone ograniczenia w zakresie czynności handlowych przedstawicieli tych instytucji można zagwarantować, że dane osoby będą w swej działalności wolne od potencjalnego konfliktu interesów. Rozwój sytuacji w omawianym zakresie jest przedmiotem szczególnej troski Komisji, która zaproponowała przyjęcie w całej UE jednoznacznych i przejrzystych reguł finansowania tych szczególnych instytucji oraz wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego. Komisja zapowiedziała, że na postawie specjalnego studium, zawierającego ocenę sytuacji odnośnie do korupcji w polityce oraz finansowania struktur partnerów społecznych i innych grup interesów w Europie, opracuje i przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie propozycje dotyczące standardów i sprawdzonych praktyk w zakresie finansowania tego typu instytucji, opłacania kampanii wyborczych oraz zapobiegania konfliktowi interesów.

Kolejną kwestią poddaną analizie w komunikacie Komisji są aspekty zewnętrzne walki z korupcją. Komisja stwierdziła, że drogę do przyszłych unijnych inicjatyw dotyczących zwalczania korupcji otworzyły zbliżające się rozszerzenie UE oraz większa spójność między wewnętrzną a zewnętrzną polityką UE, o której była mowa w konkluzjach z Tampere oraz komunikacie *Większa Europa – sąsiedztwo: nowe ramy dla stosunków UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami*⁸²,

⁸² Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM(2003) 104 endg.

koncentrującym się na Rosji, zachodniej części Nowych Państw Niepodległych⁸³, Europie Południowej oraz krajach położonych nad Morzem Śródziemnym.

Pierwszym aspektem zewnętrznym walki z korupcją jest wspieranie odpowiednich działań politycznych w państwach przystępujących i kandydujących do UE oraz w pozostałych państwach trzecich na podstawie dziesięciu ogólnych zasad. Komisja zauważyła, że w ostatnich latach walka z korupcją zyskała na znaczeniu w państwach przystępujących i kandydujących do UE, zwłaszcza w związku z przygotowaniami do akcesji. Aczkolwiek zostały już poczynione ogromne postępy i większość tych krajów przyjęła narodowe strategie zwalczania korupcji, jednak korupcja i inne formy przestępczości gospodarczej są wciąż szeroko rozpowszechnione, co Komisja podkreślała w swoich regularnych raportach o postępach w państwach kandydujących. Osiągnięte rezultaty są przy tym zagrożone przez krzyżujące się jurysdykcje i niedostateczną koordynację. Rozszerzenie zdolności w zakresie zwalczania korupcji było przedmiotem negocjacji akcesyjnych, a w ramach programu *PHARE* wsparto wiele projektów służących eliminowaniu korupcji. Komisja uznała wszakże za wskazane zintensyfikowanie odpowiednich działań w celu zagwarantowania, że jej ogólna strategia walki z korupcją w pełnym zakresie obejmie kraje przystępujące i kandydujące do UE. Każde z tych państw podpisało co najmniej jeden z międzynarodowych instrumentów służących walce z korupcją, jednakże efektywna implementacja nadal stanowi największe wyzwanie. Komisja wielokrotnie zalecała udoskonalenie koordynacji między różnymi organami odpowiedzialnymi za walkę z korupcją oraz dalsze prowadzenie kampanii mających na celu wzmocnienie świadomości społecznej. W opinii Komisji, utworzenie specjalnej jednostki ds. zwalczania korupcji lub specjalnego urzędu koordynującego byłoby znaczącym krokiem naprzód. Zdolność publicznych struktur administracyjnych i sądownictwa do skutecznego wykonywania ich zadań jest nadrzędnym celem. Dotyczy to w szczególności wypełniania wynikających z *acquis* zobowiązań prawnych. Z uwagi na potrzebę skutecznego zwalczania korupcji istotnymi elementami kompleksowej polityki prewencyjnej są takie zasady, jak uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność administracji oraz poparcie dla odpowiedzialnego kierowania państwem. Powołując się na dziesięć ogólnych zasad oraz potrzeby poszczególnych państw, Komisja opowiedziała się za zintensyfikowaniem wszechstronnych wysiłków, podejmowanych w ramach programu *PHARE* w okresie poprzedzającym akcesję, by wzmocnić zdolności administracyjne w państwach kandydujących (wymiar sprawiedliwości, policję, służby celne, organy zajmujące się zamówieniami publicznymi). Komisja wyraziła pogląd, że przedsięwzięcia szkoleniowe i specjalizacja w zakresie walki z korupcją powinny ulec poprawie, by organy narodowe, takie jak sądy, prokuratury, organy policyjne i celne, dysponowały kompetentnymi i dobrze wykształconymi pracownikami. W tym kontekście podstawowym zaleceniem jest jak najlepsze dostosowanie narodowych przepisów prawnych do *acquis* UE oraz innych międzynarodowych instrumentów prawnych, by zagwarantować dalsze postępy. Komisja założyła przy tym, że skuteczność działań podejmowanych na poziomie krajowym może być oceniana najwcześniej po roku od ich wprowadzenia w życie.

W innych państwach, np. w państwach zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego, korupcja jest ciągle jeszcze szeroko rozpowszechnionym zjawiskiem. Ogólne

⁸³ Pojęciem tym Komisja określa grupę następujących państw: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdowa, Tadżykistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan.

wzmocnienie instytucji narodowych ma ogromne znaczenie dla procesu stabilizowania i stowarzyszenia z UE krajów zachodniobałkańskich. Silniejsze i skuteczniejsze instytucje będą bowiem w większym stopniu zdolne do stawienia oporu korupcji. Walka z tą ostatnią stanowi ważną część regionalnych i krajowych strategii, które zostały przygotowane w ramach programu pomocowego CARDS, np. ze względu na zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Postępy w powstrzymaniu korupcji mają decydujące znaczenie dla posuwania się naprzód państw zachodniej części Półwyspu Bałkańskiego na ich drodze do zintegrowanej Europy. Komisja przypomniła, że Rada Europejska w Kopenhadze w grudniu 2002 r.⁸⁴ potwierdziła, że UE powinna wykorzystać wynikającą z rozszerzenia szansę rozbudowania stosunków z sąsiadami (Rosją, Ukrainą, Mołdową, Białorusią i państwami basenu Morza Śródziemnego), by zapobiec powstaniu nowych linii podziału w Europie oraz wesprzeć stabilność i dobrobyt w granicach nowej UE. W ramach nowej polityki wobec sąsiadów UE powinna zintensyfikować współpracę w celu zapobiegania i zwalczania zagrożeń dla wspólnego bezpieczeństwa, w tym korupcji. UE powinna też zbadać, jak można ściślej współpracować z państwami sąsiednimi w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. By polepszyć sytuację gospodarczą, państwa te muszą przyciągnąć inwestorów zagranicznych, co stanowi znaczący bezpośredni impuls do przeciwdziałania korupcji.

Przechodząc do umów o współpracy i programów pomocowych, Komisja przypomniła, że opieranie praw człowieka oraz umacnianie zasad demokracji i praworządności stały się najważniejszymi celami polityki zagranicznej i rozwoju UE. Zostały one ujęte jako „istotne elementy” w różnych umowach dotyczących współpracy z krajami rozwijającymi się i są częścią regularnego dialogu politycznego z krajami partnerskimi. Podpisana 23 czerwca 2000 r. w Cotonou umowa o partnerstwie między UE a krajami AKP (77 krajami Afryki, Karaibów i Oceanu Spokojnego)⁸⁵ idzie o krok dalej, przywołując wyraźnie zasady odpowiedzialnego kierowania państwem i walki z korupcją. Państwa AKP i członkowie UE osiągnęli porozumienie w sprawie definicji odpowiedzialnego kierowania państwem, które obejmuje walkę z korupcją⁸⁶. Strony umowy uzgodniły, że poważne przypadki korupcji mogą być przedmiotem konsultacji, gdy Wspólnota jest istotnym partnerem w zakresie wsparcia finansowego. Gdyby nie zostały podjęte żadne kroki zaradcze, możliwe będzie zawieszenie współpracy, postrzegane jako środek ostateczny. W umowie z Cotonou nie określono, co należy rozumieć przez „poważne przypadki korupcji”, które mogą doprowadzić do zawieszenia współpracy. W trakcie stałego dialogu politycznego, poświęconego także różnym aspektom kierowania

⁸⁴ Zob. Schlussfolgerungen des Vorsitizes. Europäischer Rat (Kopenhagen), 12. und 13. Dezember 2002, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.

⁸⁵ 2000/483/EG: Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 – Protokolle – Schlussakte – Erklärungen (ABl. 2000, L 317, s. 3).

⁸⁶ Przez odpowiedzialne kierowanie państwem należy rozumieć przejrzyste i świadome zarządzanie zasobami ludzkimi, naturalnymi, gospodarczymi i finansowymi oraz ich wykorzystywanie dla zrównoważonego i stałego rozwoju. Takie kierowanie państwem zakłada istnienie jasnych procedur decyzyjnych dla organów oraz przejrzystych i odpowiedzialnych instytucji, jak również obowiązywanie zasady pierwszeństwa ustawy przy zarządzaniu dobrami i ich dystrybucji oraz zasady kwalifikacji do opracowania i wprowadzenia w życie środków służących zapobieganiu i zwalczaniu korupcji.

państwem, strony umowy analizują zachodzące zmiany oraz przebieg pomyślnie zapoczątkowanego procesu współpracy. Przy tych regularnych ocenach uwzględnia się gospodarcze, socjalne, kulturalne i historyczne problemy poszczególnych państw. Procedura konsultacyjna jest uruchamiana nie tylko wówczas, gdy w grę wchodzi budżet wspólnotowy, lecz także wtedy, gdy korupcja utrudnia rozwój danego kraju. Konsultacje odbywają się w przypadku, gdy UE jest głęboko zaniepokojona brakiem przejrzystości publicznej księgowości oraz niebezpieczeństwem wystąpienia poważnych przypadków korupcji, w szczególności przy zarządzaniu zasobami naturalnymi i przy wykorzystywaniu monopolu w państwie partnerskim.

Podręcznik Komisji dotyczący przepisów o zamówieniach na usługi dostawcze, budowlane i inne, opracowany dla potrzeb współpracy Wspólnot z państwami trzecimi, zawiera postanowienia na wypadek, gdyby w związku z określonym projektem wykryto praktyki korupcyjne. Postanowienia te nie przewidują bezwarunkowego zawieszenia współpracy z danym państwem, a jedynie dotyczą, przynajmniej w pierwszej fazie, środków wypłacanych przez Wspólnoty na realizację konkretnego projektu. W rozdziale siódmym podręcznika przewidziano możliwość zawieszenia lub zakończenia finansowania projektu w przypadku stwierdzenia praktyk korupcyjnych wszelkiego rodzaju w jakimkolwiek stadium procedury udzielania zamówienia lub gdy zamawiający nie podjął wszystkich zalecanych środków zaradczych. Pod pojęciem praktyk korupcyjnych rozumie się tu oferowanie pieniędzy, prezentów, dotacji lub prowizji jako zachęty lub zapłaty, by czynność związana z udzieleniem zamówienia lub realizowaniem umowy już zawartej z zamawiającym została dokonana lub zaniechana.

By wprowadzić w życie tę nową politykę, Komisja analizowała w chwili opracowywania komunikatu umowy ramowe i specjalne umowy o finansowaniu, zawarte z państwami-odbiorcami pomocy, jak również dokumenty przetargowe i kontrakty z zamiarem włączenia do nich standardowych postanowień, które jasno stwierdzałyby, że Wspólnota może zaprzestać finansowania i uczynić odpowiedzialnymi za podjęcie konkretnych działań antykorupcyjnych państwa będące odbiorcami środków wspólnotowych. We wcześniejszym okresie (grudzień 2001 r., styczeń 2002 r.) zostały zawarte z Algierią i Libanem umowy, w których umieszczono nowy rozdział o współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W umowach tych znajduje się ponadto specjalny artykuł dotyczący zwalczania korupcji. Uwzględniają one istniejące międzynarodowe instrumenty prawne i zobowiązują strony do podejmowania konkretnych działań służących zwalczaniu korupcji oraz do zagwarantowania pomocy prawnej w przypadku wniosków o jej udzielenie w postępowaniach karnych.

W załączniku do swego komunikatu Komisja zaprezentowała „dziesięć zasad skutecznego zwalczania korupcji w państwach przystępujących, kandydujących oraz pozostałych państwach trzecich”. Pierwsza zasada głosi, że dla wiarygodności politycznych przywódców i decydentów istotne znaczenie ma stanowcze odzrucenie korupcji. Z powodu braku powszechnie obowiązującej recepty konieczne jest wypracowanie i wprowadzenie w życie narodowych strategii lub programów zwalczania korupcji, które zawierają środki zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i represyjnym. Strategie te powinny być przedmiotem wszechstronnych konsultacji na wszystkich poziomach. W myśl drugiej zasady, obecne i przyszłe państwa członkowskie UE mają obowiązek dostosować swe przepisy do *acquis* UE, ratyfikować wszystkie podpisane przez siebie istotne międzynarodowe instrumenty służące zwalczaniu korupcji (konwencje ONZ, Rady Europy i *OECD*) oraz zadbać

o ich implementację. Państwa trzecie powinny podpisać, ratyfikować i wprowadzić w życie odpowiednie międzynarodowe instrumenty walki z korupcją. U podstaw trzeciej zasady leży założenie, że ustawy antykorupcyjne są wprowadzanie ważne, ale jeszcze ważniejsze jest ich wprowadzanie w życie przez kompetentne i wyraźnie dające się zauważyć organy ds. zwalczania korupcji (tzn. organy z dobrze wykształconymi i wyspecjalizowanymi pracownikami, np. prokuratury właściwe w sprawach związanych z korupcją). Konieczne jest rozwijanie technik śledczych, statystyk i wskaźników, jak również zwiększanie roli organów ścigania karnego, nie tylko w zakresie przeciwdziałania korupcji, lecz także zwalczania oszustw, przestępstw podatkowych i prania brudnych pieniędzy. Zgodnie z czwartą zasadą, każdemu obywatelowi należy zagwarantować swobodny dostęp do urzędów publicznych. Zatrudnianie i awansowanie powinno opierać się na kryteriach obiektywnych i związanych z osiągnięciami. Urzędnikom należy zapewnić odpowiednie wynagrodzenia i prawa socjalne, zobowiązując ich jednocześnie do ujawniania ich sytuacji majątkowej. W przypadku stanowisk „wrażliwych” zalecana jest rotacja. Piąta zasada przewiduje wzmocnienie uczciwości, obowiązku ponoszenia odpowiedzialności oraz przejrzystości w administracjach publicznych (sądownictwie, policji, organach celnych i podatkowych, sektorze medycznym, zamówieniach publicznych) poprzez instrumenty zarządzania jakością, audyt oraz monitorowanie przestrzegania standardów. Wysoki stopień przejrzystości jest ważny dla rozwijania opartych na zaufaniu relacji między obywatelami a administracją publiczną. Szósta zasada mówi, że w sektorze publicznym należy opracować kodeksy postępowania, a następnie monitorować ich przestrzeganie. W przypadku kolejnej zasady stwierdzono, że konieczne jest sformułowanie zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym jasnych reguł informowania o nadużyciach. Zgodnie z ósmą zasadą, korupcja powinna być w większym stopniu publicznie potępiana w ramach kampanii informacyjnych w mediach oraz odpowiednich działań szkoleniowych. Należy przy tym przekazywać – jako centralne przesłanie – komunikat, że korupcja nie może być tolerowana, lecz musi być uznawana za czyn zabroniony. Społeczeństwo obywatelskie odgrywa dużą rolę w zapobieganiu korupcji i jej zwalczaniu. W myśl dziewiątej zasady, by nie dochodziło do ukrytych powiązań między politykami a reprezentantami nielegalnych interesów, należały stworzyć jasne i przejrzyste reguły finansowania partii politycznych i przeprowadzania zewnętrznej kontroli ich finansów. Partie polityczne mają duży wpływ na decydentów, lecz często są „odporne na ustawy antykorupcyjne”⁸⁷. Ostatnia zasada sprowadza się zaś do stwierdzenia, że konieczne jest stworzenie dla sektora prywatnego zachęt do rezygnowania z praktyk korupcyjnych, np. w postaci kodeksów postępowania lub „białych list” przedsiębiorstw, w których problem korupcji nie występuje.

Ostatnim zagadnieniem omówionym w komunikacie Komisji jest polityka handlowa UE oraz wspierane ze środków publicznych kredyty eksportowe. Komisja podkreśliła na początku, że najnowsze analizy, w których badaniu poddane zostały związki między otwartością kraju i odpowiedzialnym kierowaniem nim a rozmiarami korupcji, pokazują, że duże inwestycje w budowę i rozbudowę instytucji („odpowiedzialne kierowanie państwem”), dobrze opłacani urzędnicy oraz udział

⁸⁷ Anhang zum Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Eine umfassende EU-Politik zur Bekämpfung der Korruption. Zehn Grundsätze für eine wirksamere Korruptionsbekämpfung in den Beitritts-, den Bewerber- und sonstigen Drittländer, KOM(2003) 317 endg., s. 27.

w wolnym handlu i otwarciu rynków tworzą najlepszą strategię zapobiegania korupcji, w myśl zasady, że im bardziej dany kraj jest otwarty, tym mniej jest podatny na korupcję. Ponieważ przybierająca na sile niepewność i rosnące koszty transakcji są skutkiem korupcji, utrudnia ona międzynarodowy handel i stanowi przeszkodę dla inwestycji i – co za tym idzie – dla wzrostu gospodarczego. Korupcję można powstrzymać, zdaniem Komisji, przez otwarte, przejrzyste i zorientowane na konkurencję warunki rynkowe na poziomie lokalnym i międzynarodowym. UE konsekwentnie opowiada się za przejrzystością jako istotnym elementem handlu międzynarodowego. W tym kontekście za jeden z priorytetów uznaje wysoki stopień przejrzystości w dziedzinie zamówień rządowych.

Wspólnota wystąpiła z wnioskiem, by Porozumienie w sprawie zamówień rządowych (*Government Procurement Agreement – GPA*), które zawiera postanowienia dotyczące wzmocnienia przejrzystości oraz gwarantuje uczciwą konkurencję w międzynarodowych zamówieniach rządowych, rozszerzyć na innych członków Światowej Organizacji Handlu⁸⁸. Zgodnie z ustaleniami Czwartej Konferencji Ministerialnej WTO w Doha, Wspólnota wyraziła zamiar aktywnego uczestniczenia w negocjacjach dotyczących multilateralnej umowy o przejrzystości w zamówieniach rządowych. Wspólnotowe propozycje w innych punktach agendy WTO z Doha, mające na celu poprawę przejrzystości i przewidywalności systemów multilateralnych, przyczynią się również, o ile zostaną zrealizowane, do podniesienia poziomu uczciwości. Jeśli zaś chodzi o kredyty eksportowe wspierane ze środków publicznych, Komisja wezwała państwa członkowskie do monitorowania implementacji postanowień dotyczących zwalczania korupcji w działaniach właściwych organów narodowych, zgodnie z *Action Statement OECD* z grudnia 2000 r., zmienionego i uzupełnionego w lutym 2003 r.⁸⁹

Konkluzje Komisji sprowadzają się do stwierdzenia, że przyszła polityka UE w zakresie zwalczania korupcji powinna opierać się na dziewięciu następujących zasadach:

- najwyższy poziom instytucji UE powinien wykazać się silnym politycznym zaangażowaniem w walkę z wszelkimi formami korupcji;
- implementacja istniejących instrumentów służących zwalczaniu korupcji wymaga szczegółowego monitorowania i wzmocnienia przez przystąpienie Wspólnot Europejskich do jednej lub obu konwencji Rady Europy dotyczących korupcji oraz przez współdziałanie w ramach mechanizmu monitoringowego *GRECO*;
- państwa członkowskie powinny rozwijać i udoskonalać instrumenty dochodzeniowe oraz kierować do walki z korupcją więcej odpowiednio przygotowanych osób;
- państwa członkowskie i instytucje UE powinny zintensyfikować wysiłki w zakresie walki z korupcją na szkodę interesów finansowych Wspólnot Europejskich;
- na poziomie UE należy nadal rozwijać wspólne standardy uczciwości dla administracji publicznych;
- państwa członkowskie i Komisja powinny wspierać sektor prywatny w jego wysiłkach na rzecz wzmocnienia uczciwości i odpowiedzialności przedsiębiorstw;

⁸⁸ Na temat stosunków UE (WE) ze Światową Organizacją Handlu zob. R. Ostrihansky, *Wspólna Polityka Handlowa*, w: *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 298.

⁸⁹ Zob. *Action Statement on Bribery and Officially Supported Export Credits*, strony internetowe *OECD*, http://www.oecd.org/findDocument/0,2350,en_2649_34177_1_1_19829_1_1_37431,00.html.

– walka z korupcją polityczną i nielegalnym finansowaniem organizacji partnerów społecznych i pozostałych grup interesów musi zostać zintensyfikowana na poziomie UE i państw członkowskich;

– państwa członkowskie i Komisja powinny zajmować się systematycznie różnymi aspektami korupcji w ramach stałego dialogu z państwami przystępującymi, kandydującymi i pozostałymi państwami trzecimi, wspierając te państwa w ich staraniach o wypracowanie i wprowadzenie w życie narodowych strategii walki z korupcją na podstawie dziesięciu ogólnych zasad, sformułowanych przez Komisję;

– walka z korupcją powinna stać się w przyszłości integralnym elementem polityki zagranicznej i polityki handlowej UE.

Jak zauważyła w swej książce z 1998 r. S. White, korupcja ma międzynarodowy wymiar i wymaga międzynarodowej strategii. UE powinna zdefiniować problem w swój własny sposób, formułując strategię, dzięki której byłaby zdolna do realizacji dwóch zadań: z jednej strony – ochrony wspólnotowych interesów finansowych, z drugiej strony – walki z międzynarodowymi przejawami korupcji. Strategia antykorupcyjna powinna opierać się na dwóch elementach: prewencji i represji. Jednocześnie powinna być nakierowana na dwa rodzaje podmiotów: sektor gospodarczy i funkcjonariuszy publicznych. Kluczowym zaś hasłem powinna być przejrzystość, pozwalająca pokonać dyskrecję, która w sposób naturalny otacza praktyki korupcyjne. Zwiększona przejrzystość musi jednak być poparta wiarygodnym systemem ścigania⁹⁰.

Zgadając się z cytowaną autorką, należy stwierdzić, że strategia antykorupcyjna Komisji z 2003 r. spełnia powyższe wymogi. Ma charakter kompleksowy, przewiduje bowiem podejmowanie działań w wielu różnych dziedzinach integracji, przy wykorzystaniu instrumentów o charakterze politycznym, prawnym i finansowym. Na szczególne uznanie zasługuje dążenie do uniknięcia dublowania prac prowadzonych w ramach innych organizacji i poszukiwanie takich rozwiązań na polu walki z korupcją, które stanowiłyby uzupełnienie i rozwinięcie dotychczasowego dorobku międzynarodowego oraz wypełnienie ewentualnych luk w nim.

Wydaje się jednak, że większy nacisk powinien być położony na stosowanie i kontrolę przestrzegania już obowiązujących lub mających niebawem wejść w życie aktów prawnych służących zwalczaniu korupcji. Jak bowiem zauważył hiszpański sędzia B. Garzón, „w istocie mamy niemal komplet norm prawnych potrzebnych do walki z korupcją i wszystkie są nagminnie łamane lub nie stosowane”⁹¹. Problem ten rodzi potrzebę przyjęcia nowych rozwiązań na poziomie UE bądź też udoskonalenia istniejących – europejskiego i narodowych – systemów kontroli przestrzegania prawa przez instytucje UE i jej państwa członkowskie.

W komunikacie Komisji zabrakło także wzmianki o kilku konkretnych inicjatywach, które mogą być pomocne w walce z korupcją. Do jej ograniczenia powinna przyczynić się np. realizacja projektu *eEurope*⁹², będącego częścią strategii

⁹⁰ S. White, *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Fraud and Corruption*, The Hague 1998, s. 147 i 168.

⁹¹ Czarny rewers...

⁹² eEurope. An Information Society for All. Communication on a Commission Initiative for the Special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000; eEurope 2002. Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan vorbereitet von Rat und Europäischer Kommission zur Vorlage auf der Tagung des Europäischen Rates am 19./20. Juni 2000 in Feira; Mitteilung der Kommission an das

lizbońskiej z 2000 r.⁹³ Projekt ten zakłada udostępnianie za pośrednictwem Internetu części usług i informacji europejskiej administracji publicznej oraz administracji publicznych poszczególnych państw członkowskich, czyli stworzenie tzw. e-administracji. Przykładów innych zalecanych posunięć, radykalniejszych w swej wymowie, dostarcza Deklaracja Paryska, podpisana 19 czerwca 2003 r. przez znanych polityków i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. W dokumencie tym proponuje się m.in. zawieszanie immunitetów sądowych, dyplomatycznych, parlamentarnych i przysługujących członkom organów wykonawczych w przypadku osób zamieszanych w afery finansowe, zakazywanie bankom przyjmowania pieniędzy z krajów nie współpracujących z międzynarodowym wymiarem sprawiedliwości oraz otwierania tam filii czy konfiskowanie majątku polityków, którzy nie potrafią wykazać jego pochodzenia⁹⁴.

Mimo powyższych zastrzeżeń komunikat Komisji w sprawie kompleksowej polityki UE w zakresie zwalczania korupcji można uznać za ważny krok na drodze ku rozwiązaniom, które pozwolą zmierzyć się z wyzwaniem XXI w. Te ostatnie wynikają z postępującej globalizacji, powodującej, że takie problemy jak korupcja nabierają międzynarodowego charakteru i wymagają współpracy ponad granicami państwowymi, by walka z nimi przyniosła oczekiwane rezultaty.

IZABELA WRÓBEL

ABSTRACT

Undertaking measures to fight corruption on the level of the European Union (European Communities) became possible relatively recently, after the Treaty of Maastricht, which recognised collaboration in criminal court proceedings, customs and police, as well as action against fraud on transnational scale outside the scope of the above forms of cooperation, as a domain of common interest of the member states. The treaty establishing the European Union also provided measures for a coordination of actions within the member states aimed at the legal protection of the financial interests of the European Community against fraud. The states were obligated to organise with the assistance of the European Commission a close and regular cooperation between the appropriate organs of their public administrations. The Treaty of Amsterdam considerably expanded the regulations, whereby the EU obtained legal grounds and instruments enabling it to play a more active role in the fight against corruption.

Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. eEurope 2005: Eine Informationsgesellschaft für alle. Aktionsplan zur Vorlage im Hinblick auf den Europäischen Rat von Sevilla am 21./22. Juni 2002, strony internetowe Komisji Europejskiej, http://www.europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm.

⁹³ Zob. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, strony internetowe Rady Unii Europejskiej, <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>.

⁹⁴ The Declaration of Paris. A Call for Action Against Large Scale Corruption, strony internetowe, <http://www.declarationdeparis.org>.