

**Analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych  
w zakresie prawa antykorupcyjnego.**

## Spis treści

Wstęp.....	3
Rozdział I. Integracja europejska a problem korupcji.....	5
I.1. Pojęcie korupcji.....	6
I.2. Korupcja jako zjawisko transgraniczne. ....	8
Rozdział II. Unia Europejska wobec problemu korupcji. ....	9
II. 1. Rys historyczny. ....	9
II. 2. Najważniejsze przepisy antykorupcyjne obejmujące państwa Unii Europejskiej.....	15
Rozdział III. Zasady działania prawa w Unii Europejskiej.....	17
III. 1. Zasady działania prawa w Unii Europejskiej w pierwszym filarze.....	18
III. 2. Zasady działania prawa w Unii Europejskiej w trzecim filarze. ....	20
III. 3. Zmiany w traktacie Lizbońskim.....	22
Rozdział IV. Problem korupcji w Traktacie Lizbońskim.....	24
Rozdział V. Korupcja w sektorze publicznym. ....	25
V. 1. Walka z korupcją w kontekście ochrony interesów ekonomicznych. ....	25
V. 2. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. ....	26
V. 3. Pierwszy protokół z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. ....	27
V.4. Drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r.....	29
V. 5. Konwencja z 26 maja 1997r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej. ....	32
Rozdział VI. Korupcja w sektorze prywatnym. ....	38
Rozdział VII. Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji. ....	42
Rozdział VIII. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.....	43
Rozdział IX. Prawnokarna Konwencja o Korupcji Rady Europy sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r. ....	45
Rozdział X. Cywilnoprawna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r. ....	51

Rozdział XI. Europejskie Biuro d/s Zwalczenia Nadużyć Finansowych – sojusznik w walce z korupcją.....	54
Zakończenie. ....	57

## **Wstęp.**

Tematem niniejszego opracowania jest analiza unijnych rozwiązań legislacyjnych w zakresie prawa antykorupcyjnego. Problem ten jest złożony ze względu na skomplikowany system prawny obowiązujący w Unii Europejskiej aż do wejścia w życie Traktatu z Lizbony, który opierał Unię na trzech filarach. Procedura współpracy w każdym z filarów polegała na innych założeniach, co zostanie zarysowane w rozdziale dotyczącym zasad działania prawa w Unii Europejskiej. Problem korupcji był regulowany w pierwszym i trzecim filarze i to na tych dwóch filarach skoncentrowana zostanie uwaga. Mimo wejścia w życie traktatu Lizbońskiego, akty prawne regulujące problem korupcji wciąż pozostają w mocy.

W niniejszym opracowaniu zostanie zarysowany problem ze zdefiniowaniem pojęcia słowa korupcja. Ponadto podniesiony zostanie wpływ integracji europejskiej na rozprzestrzenianie się korupcji „ponad” granicami. Unia Europejska nie od samego początku walczy z korupcją, gdyż początkowo w strukturach wspólnotowych nie dostrzegano potrzeby stanowienia regulacji prawnych w tym zakresie. Jednakże taki stan rzeczy ulegał stopniowej zmianie, co doprowadziło do przyjęcia aktów prawnych regulujących kwestię walki z korupcją. Ostatecznie uwaga zostanie więc zwrócona na najważniejsze przepisy antykorupcyjne obejmujące państwa Unii Europejskiej. Zanim jednak zostanie dokonana analiza najistotniejszych aktów, które podejmują problem korupcji w odniesieniu do wszystkich Państw członkowskich Unii Europejskiej, opisane zostaną zasady działania prawa w Unii Europejskiej przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego oraz przybliżone zostaną przepisy Traktatu Lizbońskiego, które znacząco modyfikują działanie Unii nadając jej osobowość prawną i upraszczając procedury stanowienia prawa.

Każdy z najistotniejszych zdaniem autora dokumentów, które regulują zjawisko korupcji w Unii Europejskiej zostanie omówiony z osobna, by ostatecznie podsumować jako całość unijne prawodawstwo antykorupcyjne. W tym celu omówione zostaną Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. oraz dwa protokoły do Konwencji; Pierwszy protokół z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. oraz Drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r. Następnie omówiona zostanie Konwencja z 26 maja 1997r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej.

Obok korupcji w sektorze publicznym omówione zostanie także zjawisko korupcji w sektorze prywatnym. W tym celu przybliżone będą przepis decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej nr 2003/568/WSISW z 22 lipca 2003r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym co poprzedzi ukazanie drogi do jej przyjęcia.

Jednym z najmłodszych aktów obowiązujących w Unii Europejskiej odnoszących się do problemu korupcji jest decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służących zwalczaniu korupcji, która także zostanie omówiona.

Ponadto w dziedzinie walki z Korupcją Unia Europejska zalicza do swojego dorobku prawnego dokumenty OECD oraz Rady Europy, stąd też zostanie przedstawiona analiza najważniejszych dokumentów odnoszących się do walki z korupcją przyjętych na łonie tych instytucji: Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu 17 grudnia 1997 r. oraz Cywilnoprawna Konwencja o korupcji, sporządzona w Strasburgu 4 listopada 1999 r. i Prawnokarna Konwencja o Korupcji Rady Europy sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.

Na koniec zostanie przybliżone funkcjonowanie Europejskiego Biura d/s Zwalczania Nadużyć Finansowych, które określa się jako sojusznika w walce z korupcją.

## **Rozdział I. Integracja europejska a problem korupcji**

Integracja europejska jest czynnikiem wpływającym w istotny sposób na ewolucję gospodarczą, socjalną i polityczną w krajach Europy. Współpraca krajów będących członkami Unii Europejskiej przynosi bardzo wiele pozytywnych efektów. Należy wskazać chociażby na sprzyjające wzrostowi gospodarczemu swobodny handel towarami i usługami, wspólną politykę gospodarczą, monetarno-walutową, dogodne warunki kredytowania inwestycji rozwoju i odbudowy struktur gospodarczych<sup>1</sup>. Dzięki ułatwieniom w migracjach ludnościowych możliwe jest zbliżanie się różnych kultur i środowisk, które powinny prowadzić do zniesienia wzajemnych uprzedzeń i budowy tolerancji wobec odmienności. Utworzenie wspólnego rynku przyczyniło się do tego, że granice pomiędzy państwami członkowskimi stały się jedynie cienkimi liniami na mapie.

Obok wymienionych pozytywnych zjawisk, istnieje także szereg zjawisk niekorzystnych, z których na uwagę zasługuje w pierwszej kolejności wzrost zagrożenia przestępczością o charakterze międzynarodowym. Odsłonięcie dzielącej Europę „żelaznej kurtyny” oraz związana z tym liberalizacja prawa, w tym prawa karnego, brak większej kontroli ze strony Państw stworzyły możliwości prowadzenia nielegalnej działalności zorganizowanym grupom przestępczym. Funkcjonowanie struktur przestępczych z krajów bałkańskich oraz państw byłego Związku Radzieckiego, spowodowało konieczność utworzenia wspólnych instytucji unijnych, których zadaniem jest przeciwdziałanie zagrożeniom dla dalszych postępów integracji. Jednym z takich zagrożeń jest zjawisko korupcji, która należy do zasadniczych zagrożeń dla właściwego funkcjonowania państwa i całego życia publicznego.

---

<sup>1</sup> E. M. Guzik Makaruk, Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej, s. 74.

## ***1.1. Pojęcie korupcji.***

Pojęcie korupcji w związku ze swym polimorficznym charakterem wymyka się definiowaniu. Korupcja oznacza bardzo różnorodne zachowania, sytuacje społeczne i stosunki międzyludzkie, dlatego nie można przedstawić jej genezy, istoty i sposobów przejawiania w życiu zbiorowym w postaci jednolitych, adekwatnych naukowo twierdzeń<sup>2</sup>. Socjologowie spierają się co do tego, czy korupcja jest tak stara jak ludzkość czy jej zalążek wiąże się z powstaniem instytucji państwowych.

Słowo korupcja jest językowym określeniem pewnego syndromu, zjawiska wieloaspektowego i wielowątkowego, a raczej zespołu zjawisk którego nie można zdefiniować uniwersalnie. Nie istnieją bowiem wspólne dla wszystkich państw oraz instytucji zajmujących się tym zagadnieniem, zasady, analizy zakresu, przyczyn i natury korupcji.

Rozumienie tego słowa zależy zarówno od perspektywy badawczej jak i od instytucji czy państwa je stosujących. Pierwotnie korupcja oznaczała psucie się, gnucie, rozkład moralny, potem w zakres znaczeniowy tego pojęcia zostało włączone łapownictwo jako podstawowy przejaw zachowań korupcyjnych<sup>3</sup>.

W naukach społecznych istota korupcji jest często upatrywana w wykorzystywaniu władzy publicznej dla celów prywatnych. Jednakże zjawisko korupcji nie jest domeną jedynie sfery publicznej, albowiem interakcje korupcyjne zachodzą także w sektorze prywatnym<sup>4</sup>.

Na arenie międzynarodowej przyjmowane są różne definicje korupcji. Szeroką definicję korupcji przyjęła Rada Europy w Cywilnoprawnej Konwencji o przeciwdziałaniu korupcji w prawie cywilnym z dnia 4 listopada 1999r., w której za korupcję uznano: żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, która wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę, przy czym łapówka może stanowić korzyść nie tylko dla odbiorcy, ale i dla innego podmiotu. Tak szerokie ujęcie definicji korupcji daje wyraz przekonaniu twórców Konwencji, a także całej Rady Europy, że Korupcja godzi nie tylko w interesy ekonomiczne, ale podważa zasady demokracji, praworządności oraz społecznego i gospodarczego rozwoju społeczeństwa.

---

<sup>2</sup> A. Kojder, *Godność i siła prawa. Szkice socjologiczno – prawne*, Warszawa 1995, s. 317.

<sup>3</sup> J. Płoskonka, *Służba Cywilna* 2003, nr 6, s. 111.

<sup>4</sup> C. Nowak, *Korupcja w Polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 4.

Według definicji Transparency International korupcja jest nadużyciem powierzonej władzy dla uzyskania prywatnej korzyści.

Bank Światowy definiuje korupcję jako wykorzystywanie zajmowanego urzędu lub stanowiska do uzyskania nienależnych korzyści. Eksperti Banku wyróżniają dwa podstawowe rodzaje korupcji. Pierwszy, zwany zawłaszczeniem państwa (state capture), dotyczący działań osób, przedsiębiorców lub grup interesu (zarówno z sektora publicznego jak i prywatnego) mających na celu wpływanie na korzystny dla siebie kształt uchwalanych ustaw, rozporządzeń, programów strategicznych oraz innych elementów polityki. Drugi rodzaj korupcji to korupcja administracyjna, czyli zamierzone przez osobę publiczną ominięcie istniejących przepisów, praw i regulacji w celu dostarczenia innym korzyści, w zamian za zapewnienie osobie publicznej niejawnych i nielegalnych korzyści prywatnych. Eksperti Banku Światowego uważają, iż rozróżnienie to ma ważne analityczne i praktyczne implikacje przy rozważaniu efektywności różnych strategii przeciwdziałających korupcji.

W Unii Europejskiej bardzo istotnym problemem na poziomie państw członkowskich są, kwestie metodologiczne i definicyjne, które w różny sposób traktują zjawisko korupcji. Państwa członkowskie stosują bardzo różniące się od siebie podejścia do form i instrumentów oraz zakresów przeciwdziałania i zwalczania korupcji, przede wszystkim na poziomie kodeksów karnych i cywilnych. Dotychczas, mimo aktów wzywających do przyjęcia jednolitej definicji nie udało się wypracować wspólnego pojęcia zawierającego wszystkie podstawowe elementy zjawiska korupcji. Definicje wprowadzane w poszczególnych aktach odnoszą się jedynie do tychże aktów i nie mają charakteru uogólniającego.

Unijne akty prawne definiują korupcję wyłącznie z punktu widzenia prawa karnego, nakazując penalizację zachowania, które ogólnie określa się mianem czynnego i biernego łapownictwa. Taki stan rzeczy powinien ulec zmianie, albowiem prawo karne wymaga ścisłego jednoznacznego języka, zaś dla celów np. zapobiegania zjawisku można używać szerszego znaczenia korupcji. Fakt ten został zauważony w Komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 28 maja 2003 r. w sprawie polityki zwalczania korupcji, w którym podkreślono, że powinno dokonać się rozróżnienia na korupcję w węższym znaczeniu prawa karnego oraz korupcję w znaczeniu społeczno-ekonomicznym. W komunikacie tym Komisja podkreśliła, iż jej zadaniem jest walka z korupcją na wszystkich poziomach w ramach instytucji unijnych, w państwach członkowskich oraz poza Unią Europejską, w tym korupcję w polityce oraz korupcję w sektorze prywatnym.



## ***1.2. Korupcja jako zjawisko transgraniczne.***

Walka z korupcją toczona była przez lata niezależnie przez poszczególne państwa. Jednak mniej więcej od początku ostatniej dekady XX wieku, wraz z przemianami społecznymi i ekonomicznymi, ze zjawiska o wymiarze krajowym korupcja przekształciła się w zjawisko transgraniczne, przekraczające granice państw i kontynentów<sup>5</sup>. Spowodowało to zjednoczenie i zintensyfikowanie wysiłków mających ograniczać korupcję na poziomie międzynarodowym<sup>6</sup>. Przełom XX i XXI stulecia przyniósł nowe spojrzenie na zjawisko korupcji. Powszechna stała się świadomość, iż korupcja jest fenomenem, z którego zwalczaniem nie można sobie poradzić w ramach jednego państwa, działając partykularnie i kierując się wyłącznie własnymi interesami. W walkę z korupcją i tworzenie mechanizmów zapobiegających jej rozprzestrzenianiu się zaangażowały się praktycznie wszystkie organizacje międzynarodowe, tak na poziomie regionalnym, jak i globalnym. Partykularną organizacją o charakterze regionalnym<sup>7</sup>, która zajęła się zjawiskiem korupcji jest Unia Europejska.

---

<sup>5</sup> C. Nowak, *Korupcja w Polskim prawie karnym na tle uregulowań międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 4

<sup>6</sup> C. Nowak, *Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji*, Warszawa 2004, s. 2.

<sup>7</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 3.

## **Rozdział II. Unia Europejska wobec problemu korupcji.**

### ***II. 1. Rys historyczny.***

Unia Europejska jako pierwsza organizacja w Europie zaczęła podejmować wiążące dokumenty dotyczące problemu korupcji. Taki stan rzeczy był zapewne wynikiem licznych przypadków korupcji w państwach członkowskich oraz w instytucjach Unii Europejskiej, które uświadomiły decydującym europejskim skalę zjawiska i zmusiły do zmierzenia się z problemem. Z nagłaśnianych afer korupcyjnych jakie dotknęły w latach 90 tych XX wieku struktury unijne można podać chociażby przykład nieprawidłowości podczas organizowania programu **Leonardo da Vinci**, stworzonego przez Unię Europejską z myślą o promocji i poprawie jakości systemów kształcenia i szkolenia zawodowego. Komisja Europejska ma ograniczoną liczbę stałych pracowników, a prace administracyjne świadczone są głównie przez zamkniętą grupę podmiotów, wśród których szczególną rolę odgrywają biura Pomocy Technicznej (ang. Technical Assistance Office, TAO). W ramach programu **Leonardo da Vinci**, dla jednej z firm TAO świadczącej usługi na rzecz Komisji Europejskiej, zamówienia z Unii Europejskiej stanowiły 100% jej obrotów. Wystawiano fałszywe faktury, występował nepotyzm i kumoterstwo. Było to możliwe ponieważ biura pomocy technicznej (TAO) wdrażają programy sformułowane przez Komisję. Zadania są zlecane TAO w drodze otwartego przetargu. Ogłoszenie publikowane jest w „Dzienniku Urzędowym Unii”. Zainteresowane podmioty mają określony czas, przeznaczony na gromadzenie informacji o programie, zapoznanie się z nim i składanie ofert. Z setek podmiotów proszących o informacje zwykle tylko nieliczne podmioty składają poważne oferty, które następnie poddawane są odpowiedniej procedurze we właściwej dyrekcji generalnej aby Komisja selekcyjna mogła dokonać ostatecznego wyboru. Kieruje się ona takimi kryteriami jak: cena, koszt, doświadczenie w realizacji innych projektów, gwarancje wykonania, których dany podmiot jest w stanie udzielić. Komisja zatem zatrudnia różne podmioty, by zapewnić realizację programu. TAO oczywiście nie mogą mieć żadnych powiązań politycznych. TAO obsługujące program zarządza projektami przekazanymi innym zleceniobiorcom, którzy realizują przedsięwzięcia finansowane z programu. Podmioty te również uzyskują zlecenia zgodnie z europejską procedurą ofertową, podczas której komisja selekcyjna ostatecznie zawiera umowę z firmą która złożyła najlepszą ofertę. Biuro pomocy technicznej, odpowiadając za kierowanie programem europejskim ma zwykle prawo delegować swoich przedstawicieli do komisji selekcyjnej projektu. Wobec faktu, iż liczba pracowników Komisji jest ograniczona (chodzi o pracowników stałych Komisji), struktury TAO funkcjonują jak

urzędy, tyle że sprywatyzowane. Taki stan rzeczy powoduje, że firmy pracujące regularnie lub często wyłącznie dla Komisji albo dla jej poszczególnych dyrekcji generalnych utrzymują się w zasadzie tylko wtedy, gdy stale dostają zlecenia. Oznacza to ni mniej ni więcej, iż muszą one zabiegać o dobre kontakty z funkcjonariuszami, co sprzyja szerzeniu się korupcji. Powyższy przykład jest zaledwie jedną z wielu przyczyn tego, iż Komisja Europejska - czołowy organ wykonawczo - legislacyjny Wspólnoty przeżyła w roku 1998 potężny kryzys. Komisja Niezależnych Ekspertów opracowała bowiem krytyczny raport, w którym napiętnowała przypadki korupcji, oszustwa i marnotrawienia środków publicznych wśród zespołu komisarzy, którym przewodniczył Jacque Santer. Z raportu Komisji Niezależnych Ekspertów wynikało, iż środki Wspólnoty Europejskiej zgromadzone dzięki składkom podatników były marnotrawione<sup>8</sup>. Komisja Niezależnych Ekspertów wskazała, iż około 5% z 90 bilionów euro stanowiących roczny budżet Unii Europejskiej w 1998r. zostało zmarnotrawionych. Podejrzewane i wykryte oszustwa w przeważającej części dotyczyły podatku VAT, utraty opłat celnych w związku z przemysłem papierosów i alkoholu, oszustw na tle wspólnej polityki rolnej (dopłaty kompensacyjne), a także nieprawidłowego zarządzania funduszami strukturalnymi skierowanymi do biedniejszych regionów Wspólnoty czy projektów w zakresie edukacji i szkoleń<sup>9</sup>.

Mimo, że korupcja należy do zasadniczych zagrożeń dla właściwego funkcjonowania państwa i całego życia publicznego, a łatwość dokonywania takich przestępstw jak łapownictwo czy płatna protekcja wpływa m.in. na rozwój przestępczości zorganizowanej w związku z czym korupcja i związane z nią przestępstwa bezpośrednio uderzają w podstawę integracji europejskiej, czyli w funkcjonowanie wspólnego rynku osłabiając pozycję Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych to jednak zjawisko korupcji początkowo w ogóle nie było regulowane przez prawodawstwo unijne. Głównym zamiarem utworzenia w połowie lat pięćdziesiątych XX w. Wspólnot Europejskich (które założone zostały przez Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951r., Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej z 1957r. oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 1957r.) była realizacja gospodarczych celów państw członkowskich i ustanowienie rynku wewnętrznego, obejmującego obszar bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony byłby swobodny przepływ towarów, osób, usługi i

---

<sup>8</sup> M. Rękawek, Samorząd Terytorialny z 2001 nr 5, s. 49.

<sup>9</sup> Second report on Reform of the Commission: Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud.

kapitału<sup>10</sup>. Wspólnoty Europejskie pozbawione były kompetencji w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Postęp integracji w sferze gospodarczej spowodował konieczność podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie przestępstwom popełnianym w wyniku nadużywania swobód wspólnotowych. Chociaż bezpieczeństwo obywateli, zapobieganie i zwalczanie przestępczości należą do tradycyjnych zadań państwa w sferze stosunków wewnętrznych, to jednak często zachowanie porządku publicznego na własnym terytorium przekracza praktyczne możliwości państwa<sup>11</sup>. Taki stan rzeczy spowodował podjęcie szerokiej współpracy między państwami w zakresie ścigania i zapobiegania przestępczości. Współpraca krajów Unii Europejskiej posiada wymiar regionalny i odbywa się przede wszystkim na płaszczyźnie policyjnej oraz w zakresie prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, a więc przede wszystkim sądownictwa. Nie oznacza to jednakże zawężenia do wskazanych obszarów, ponieważ państwa Wspólnoty współdziałają również w tworzeniu prawa europejskiego oraz podejmują wspólne inicjatywy w trosce o bezpieczeństwo. W 1972r. na wniosek prezydenta Francji G. Pompidou siedem państw europejskich pojęło nieformalną współpracę w zakresie zwalczania narkomanii. W 1975r. w Rzymie postanowiono o utworzeniu specjalnej, nieformalnej grupy roboczej ds. walki z terroryzmem. Grupa **TREVI** (Terrorism, Radicalism, Extremism, and Violence International). W skład grupy wchodziłi Ministrowie Sprawiedliwości lub Ministrowie Spraw Wewnętrznych państw członkowskich Wspólnot Europejskich, spotykający się dwa razy w roku, aż do utworzenia Unii Europejskiej w 1993r. Zadaniem grupy było pierwotnie koordynowanie europejskiej współpracy w zwalczaniu terroryzmu (tzw. TREVI I). W 1976r. utworzono grupę **TREVI II** odpowiedzialną za współpracę między służbami policyjnymi. W roku 1986 utworzono grupę **TREVI III** do zadań której należało zwalczanie handlu narkotykami oraz zorganizowanej przestępczości, a w 1988r. powołano grupę **TREVI 92** z zadaniem analizy konsekwencji ustanowienia rynku wewnętrznego i swobodnego przepływu osób. Grupa **TREVI** funkcjonowała bez oparcia o podstawy prawne.

Należy zauważyć, iż prowadzenie z poziomu Unii Europejskiej działań, mających na celu zapobieganie i zwalczanie przestępstw popełnianych w państwach członkowskich było od początku zagadnieniem skomplikowanym. Podstawową przeszkodą w przyjmowaniu przez Wspólnotę aktów prawnych w tej sferze był brak traktatowych podstaw prawnych upoważniających Wspólnotę do podejmowania działań w dziedzinie prawa karnego.

---

<sup>10</sup> Art. 14 ust. 2 TWE.

<sup>11</sup> E. M. Guzik Makaruk, Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej, s. 74.

Założeniem twórców traktatu było bowiem, aby prawo wspólnotowe pozostawało bez prawa karnego, które z założenia miało być pozostawione państwom członkowskim, zgodnie z zasadą suwerenności. W zasadzie walka z korupcją na poziomie Wspólnot Europejskich stała się możliwa od kiedy **Traktat z Maastricht** uznał za dziedziny wspólnego zainteresowania państw członkowskich współpracę sądową, współpracę w sprawach karnych, współpracę celną oraz współpracę policyjną, a także walkę z oszustwami na skalę międzynarodową w zakresie nie objętym tymi formami współpracy. Utworzony w ten sposób trzeci filar Unii Europejskiej (uregulowany w Tytule VI TUE - art. K – K.9) opierał się na międzyrządowej dziedzinie integracji (zasady tej metody współpracy zostaną omówione w dalszej części opracowania). Jego utworzenie miało umożliwić państwom członkowskim między innymi prowadzenie współpracy w sprawach karnych. Akty prawne przyjmowane w tym filarze umożliwiły stopniową harmonizację poszczególnych aspektów prawa karnego. Minimalne standardy kryminalizacyjne ustanowiono między innymi dla przestępstwa korupcji w sektorze prywatnym oraz prania pieniędzy. Przed wejściem w życie Traktatu z Maastricht możliwość działania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na rzecz ochrony własnych interesów finansowych wynikała z art.100, 100A, i 205 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską i była istotnie ograniczona. Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht, oparty na trzech filarach traktat o Unii Europejskiej problematykę związaną z korupcją umieścił w swym filarze pierwszym, poświęconym politykom gospodarczym i ochronie interesów finansowych, oraz w filarze trzecim, mającym na celu tworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poprzez współpracę sądową, policyjną, celną oraz, tam gdzie to niezbędne, poprzez zbliżanie zasad prawa karnego. Różnice między filarami dotyczyły stosowanych w ich ramach instrumentów prawnych. W pierwszym filarze były to głównie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Natomiast w trzecim filarze stosowano konwencje, decyzje ramowe, decyzje oraz wspólne stanowiska. Ponadto współpraca w pierwszym filarze miała charakter ponadnarodowy, natomiast w trzecim filarze międzyrządowy. Także kwestia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich jest różna w obu filarach. W filarze trzecim była ona znacząco ograniczona w odniesieniu do filara pierwszego. **Traktat Amsterdamski** wprowadził nową nazwę trzeciego filara: **Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych**. Unia Europejska uzyskała podstawy prawne i instrumenty pozwalające jej odgrywać aktywniejszą rolę w walce z korupcją, gdyż część materii międzyrządowego filara trzeciego przeniesiona została do filara pierwszego (problematyka graniczna, azyłowa, wizowa, migracyjna, współpraca sądowa w sprawach cywilnych), natomiast w zrekonstruowanym trzecim filarze pozostała współpraca

sądowa i policyjna w sprawach karnych. Na mocy protokołu schengeńskiego dołączonego do Traktatu Amsterdamskiego do dorobku prawnego Unii Europejskiej włączono dorobek Schengen (tzw. Acquis Schengen)<sup>12</sup>. Ponadto w miejsce wspólnego działania wprowadzone zostały nowe instrumenty realizacji prawa w trzecim filarze czyli wspólne decyzje i decyzje ramowe. W ramach tego filara dopuszczona została także jurysdykcja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (art. 35 TUE) oraz wzmocniona została rola Parlamentu Europejskiego (art. 39 TUE).

W 1997r. Rada przyjęła Plan działania w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, który nawoływał do stworzenia polityki zwalczania korupcji, opartej o środki prewencyjne oraz uwzględniającej osiągnięcia innych organizacji międzynarodowych - w szczególności w związku z działaniami na wspólnym rynku. W odpowiedzi na ten Plan, w 1997 r. Komisja wydała Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie polityki zwalczania korupcji, sugerując przyjęcie odpowiednich środków takich jak zakaz odliczania łapówek od podatku, przejrzyste zasady zamówień publicznych, wprowadzenie audytu czy wpisywanie firm na czarne listy.

W roku 2000 przyjęta została **Milenijna Strategia Zapobiegania i Kontroli Przestępczości Zorganizowanej**, gdzie korupcja została wymieniona jako jedno z przestępstw, z którymi walka miała być prowadzona równolegle w dwóch aspektach: ekonomicznym i dotyczącym przestępczości zorganizowanej<sup>13</sup>. Korupcję w kontekście przestępstw finansowych wymieniono jako jeden z tych obszarów, w których Rada powinna przyjmować środki w celu harmonizacji legislacji państw członkowskich. W milenijnej strategii prawno - karną konwencję Rady Europy i konwencję OECD uznano za część **Acquis communautaire** i zobowiązano państwa członkowskie Unii Europejskiej do ich ratyfikacji.

Ponadto dnia 10 maja 2005r. Rada Europejska przyjęła decyzję o przystąpieniu do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. Zatem w dziedzinie walki z Korupcją Unia Europejska zalicza do swojego dorobku prawnego również dorobek OECD oraz Rady Europy, których analiza zostanie przeprowadzona w dalszej części opracowania.

---

<sup>12</sup> Układy z Schengen to dwie umowy międzynarodowe: pierwsza została zawarta 14 czerwca 1985 i zakładała stopniowe znoszenie kontroli na wspólnych granicach. W dniu 19 czerwca 1990r. zawarte zostało porozumienie wykonawcze do układu z 1985r., które dzieli się na trzy części regulujące w sposób szczegółowy ogólne postanowienia umowy z 1985r.

<sup>13</sup> Dz. Urz. WE C 124 z 3.5.2000r.

Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009r.) walka z korupcją znajdowała się wysoko na liście unijnych priorytetów, o czym świadczą chociażby postanowienia art. 29 Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992r. (w wersji skonsolidowanej uwzględniającej postanowienia traktatu z Nicei), który stanowił, iż „Celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie państw członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych..., cel ten jest osiągnięty poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami, bronią, korupcji i nadużyć finansowych...”.

Przepis art. 29 TUE wymieniał korupcję jako jeden z typów przestępstw, z którymi należało podjąć walkę w ramach trzeciego filara obejmującego Współpracę Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych. Walka z korupcją także pod rządami Traktatu Lizbońskiego nie zniknie z listy priorytetów zadań Unii Europejskiej, choć wprowadzone zostały na jego mocy zasadnicze reformy. Po pierwsze Traktat likwiduje filarową strukturę Unii Europejskiej. W miejsce Współpracy Policyjnej i Sądowej w sprawach Karnych pojawia się Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS), która staje się wyodrębnioną dziedziną zadań wewnątrz Unii Europejskiej. Do przestrzeni tej wchodzi niejako materia znajdująca się do tej pory w TWE i w TUE. Postanowienia dotyczące PWBiS znajdują się w tytule IV TFUE w części II, która reguluje polityki i działania wewnętrzne Unii. Traktat z Lizbony zastępuje art. 29 TUE nowym art. **61 TFUE**, który stanowi iż Unia jest przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na sprawiedliwości między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Unia dokłada starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi, ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, poprzez zbliżanie przepisów karnych.

Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych. Istotne zmiany w Traktacie Lizbońskim to także:

- reforma procedur decyzyjnych w tym odejście od jednomyślności i likwidacja odrębnego katalogu instrumentów PWBiS (wprowadzone zostają w tym zakresie ogólne akty prawne Unii Europejskiej),
- wzmocnienie kontroli demokratycznej poprzez przyznanie pewnej kompetencji w zakresie PWBiS parlamentom narodowym i Parlamentowi Europejskiemu.

## ***II. 2. Najważniejsze przepisy antykorupcyjne obejmujące państwa Unii Europejskiej.***

Antykorupcyjne prawodawstwo i inicjatywy europejskie obejmujące państwa Unii Europejskiej przedstawiają się następująco:

- Konwencja z 26 lipca 1995r. o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (zwana również od frankojęzycznych akronimów PIF Konwencją)<sup>14</sup>, w której wprawdzie nie umieszczono zagadnień dotyczących korupcji, ale do której zostały sporządzone dwa protokoły;
  - a) Pierwszy protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 27 września 1996r.,
  - b) Drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r.
- Konwencja z 26 maja 1997r. o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy publicznych Wspólnot Europejskich oraz funkcjonariuszy publicznych krajów członkowskich UE,
- Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2003/568/WSiSW z 22 lipca 2003r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym,
- Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji.

---

<sup>14</sup> Fr. Protection des Interets Financiers Convention.



Ponadto Unia Europejska, na potrzeby przystąpienia nowych państw, zalicza do swojego dorobku prawnego również;

- Konwencję Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z 17 grudnia 1997r.,
- Prawnokarną Konwencję o Korupcji Rady Europy sporządzoną w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.
- Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji sporządzoną w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.
- Rezolucję Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu wiodących zasad w walce z korupcją z dnia 6 listopada 1997r.,

Unia Europejska jest także sygnatariuszem Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji przyjętej w Meridzie w grudniu 2003r.

Należy podkreślić, że wszystkie plany działań oraz zalecenia uwzględniają osiągnięcia innych organizacji międzynarodowych i nakazują unikanie podwajania wysiłków w tym zakresie. W związku z tym Komisja Europejska stoi na stanowisku, że na forum unijnym należy przyjmować jedynie takie akty, które nie pokrywają się z już istniejącymi, w szczególności w odniesieniu do Narodów Zjednoczonych, OECD czy Rady Europy. Komisja podkreśla również, że zadanie zwalczania korupcji powinno zostać osadzone w kontekście innych polityk, wynikających z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, takich jak uczciwa konkurencja, ochrona interesów finansowych Wspólnot, czy otwarty, wolny handel międzynarodowy<sup>15</sup>.

Poniżej omówione zostaną najistotniejsze spośród wymienionych aktów prawnych co poprzedzone zostanie zarysowaniem zasad działania prawa w Unii Europejskiej, w celu pełnego spojrzenia na temat opracowania.

---

<sup>15</sup> A. Grzelak, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Prawa Europejskiego. Tekst przygotowany na konferencję w Toruniu, 25 września 2003 r.

### **Rozdział III. Zasady działania prawa w Unii Europejskiej.**

Ponieważ ustawodawstwo antykorupcyjne Unii Europejskiej w zasadniczym wymiarze obejmuje regulacje prawne podjęte przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który zmodyfikował działanie Unii Europejskiej, w celu pełnego przedstawienia tematu celowym wydaje się przybliżenie w jaki sposób uchwalano wiążące w tym zakresie akty prawne przed jego wejściem w życie oraz zarysowanie procedur, które stosowane będą na mocy Traktatu Lizbońskiego.

Prawo Unii Europejskiej obejmuje prawo konstytuujące Unię, stanowione przez państwa członkowskie - **prawo pierwotne** (zwłaszcza traktaty stanowiące Unię, traktaty zmieniające, akcesyjne oraz ogólne zasady prawa) oraz prawo stanowione przez instytucje Unii w ramach powierzonych im kompetencji – **prawo pochodne**, które czerpie swoje upoważnienie z Traktatów. Może ono mieć charakter prawa wewnętrznego Unii, które reguluje jej wewnętrzne funkcjonowanie lub być skierowane do państw członkowskich i jednostek. Dotyczyło to wszystkich trzech filarów Unii Europejskiej. W każdym filarze znajdowały się inne polityki Unii.

Do pierwszego filaru należała w szczególności problematyka uregulowana w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE), dotyczącym szerokiego zakresu polityk gospodarczych<sup>16</sup>. Do drugiego filaru należała Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, zaś w trzecim filarze uregulowana była Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych, która została pozostawiona temu filarowi na mocy Traktatu Amsterdamskiego z 1997r., który przeniósł część materii ogólnie rozumianego wymiaru Sprawiedliwości i Spraw wewnętrznych Unii do pierwszego filara, co wpłynęło na zakres regulacji znajdujących się w trzecim filarze. Ponieważ zagadnienie korupcji przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego było regulowane w filarach pierwszym i trzecim uwaga dotycząca zasad działania prawa unijnego zostanie na nich skupiona.

Różnica między tymi filarami polegała, jak już wyżej zaznaczono, na stosowaniu w ich ramach innych instrumentów prawnych. W pierwszym filarze to głównie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, w trzecim filarze zaś konwencje, decyzje ramowe, decyzje oraz wspólne stanowiska. Inny jeź też charakter współpracy. W pierwszym filarze to charakter ponadnarodowy a w trzecim filarze międzyrządowy.

---

<sup>16</sup> A. Grzelak, F. Jasiński, Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań, w Służba Cywilna, Wiosna – Lato 2004, Nr 8, s.99.

### ***III. 1. Zasady działania prawa w Unii Europejskiej w pierwszym filarze.***

Przed wejściem w życie traktatu Lizbońskiego Unia Europejska opierała się na trzech filarach. W zasadniczym wspólnotowym filarze Unii obowiązywały szczególne działania prawa o autonomicznym charakterze wspólnotowego porządku prawnego. Akty stanowione w tym filarze podlegały tzw. **metodzie wspólnotowej**. Metoda ta polega na tym, że:

- inicjatywa prawodawcza należy zasadniczo do Komisji,
- tryb przyjmowania aktów przez instytucje ustala TWE,
- akty instytucji:
  - tworzą część porządku wewnętrznego państw członkowskich, mogą być bezpośrednio stosowane i wywoływać skutek bezpośredni<sup>17</sup>,
  - korzystają z pierwszeństwa stosowania w stosunku do prawa krajowego,
  - interpretuje je i kontroluje ich legalność ETS<sup>18</sup>.

Jeśli chodzi o akty wtórnego prawa wspólnotowego w ramach I filara to art. 249 TWE przewidywał:

a) **Rozporządzenia** – akty o charakterze generalnym, wiążącym w całości i bezpośrednio stosowanym we wszystkich państwach członkowskich UE. Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że nie wymaga ono implementacji do krajowego porządku państwa członkowskiego jednoznacznie określając skutek, jaki ma być przez nie osiągnięty, jak i kroki prowadzące do jego realizacji. Koncepcja stosowalności bezpośredniej zakłada, że normy prawa wspólnotowego muszą być stosowane jednolicie oraz w całości we wszystkich państwach członkowskich od dnia ich wejścia w życie przez cały okres obowiązywania. Nie wymagają one implementacji. Rozporządzenie jest aktem unifikacji prawa i jest wydawane w celu wprowadzenia jednolitego rozwiązania dla wszystkich państw członkowskich. Ma charakter generalny, abstrakcyjny i normatywny i wiąże w całości po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym, z dniem określonym lub 20 dni od publikacji.

---

<sup>17</sup> Zdaniem ETS aby norma była bezpośrednio skuteczna musi być wystarczająco jasna i precyzyjna, bezwarunkowa, zupełna/kompletna.

<sup>18</sup> J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s.220.

b) **Dyrektywy** – wiążące każde państwo członkowskie do którego są kierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wynika z tego, że na adresatach ciąży zobowiązanie rezultatu, które musi zostać wykonane w terminie wyznaczonym przez samą dyrektywę. We wszystkich przypadkach prawidłowego wykonania dyrektywy wywiera ona skutki wobec jednostek poprzez przepisy wykonawcze wydane przez dane państwo członkowskie. Są one tym samym zobowiązane do poczynienia niezbędnych modyfikacji czy uzupełnień w swoich systemach prawnych. W sytuacji gdy państwo członkowskie nie zapewniło poprawnego wykonania przepisów dyrektywy to nie może ono przeciwstawiać jednostkom niewykonania przez samo to państwo obowiązków ciężących na nim na mocy dyrektywy. Takie postępowanie byłoby niezgodne z wiążącym charakterem jaki mają dyrektywy. Jeśli przepisy dyrektywy z punktu widzenia ich treści wydają się bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, to wobec braku w wyznaczonych terminach przepisów wykonawczych można się na nią powołać wobec wszelkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą, bądź też, jeżeli ich charakter pozwala określić uprawnienia, jakich jednostki mogą dochodzić od państwa.

c) **Decyzje** - w całości wiążące wobec ich adresatów, wszystkich lub poszczególnych państw członkowskich do jednostek. Ich struktura zbliża je do decyzji administracyjnych w prawie krajowym. Mogą też mieć charakter wykonawczy. Decyzje obowiązują bezpośrednio i w całości nie pozostawiając państwom członkowskim wyboru formy lub metody stosowania i podlegają sądowej kontroli.

d) **Zalecenia** – dochodzą do skutku z inicjatywy własnej organu uchwałodawczego sugerując adresatowi autorytatywnie określone rozwiązanie. Jest traktowane jako instrument formalnego nacisku na państwo.

e) **Opinie** - dochodzą do skutku z inicjatywy innego podmiotu jest mniej kategorycznym wyrażeniem poglądu, oceną sytuacji, metody, środka.

Zarówno zalecenia jak i opinie są aktami, które wyrażają stanowiska instytucji wspólnotowych w danej dziedzinie wobec innych instytucji, państw lub podmiotów prawa<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony, Warszawa 2008, s.137.

### ***III. 2. Zasady działania prawa w Uni Europejskiej w trzecim filarze.***

Akty przyjmowane w ramach trzeciego filara podlegały tzw. **reżimowi międzyrządowemu**. Oznacza to, iż nie obejmowały go automatycznie zasady rządzące działaniem prawa w pierwszym filarze pozostawiając państwom członkowskim większą swobodę działania. Zastosowanie znajdowały klasyczne metody wprowadzania prawa międzynarodowego do prawa krajowego.

Metoda międzyrządowa w trzecim filarze oznacza, że:

- inicjatywa prawodawcza należy zarówno do państw członkowskich jak i do Komisji;
- tryb przyjmowania aktów przez instytucje ustala TUE,
- akty instytucji;
  - nie tworzą autonomicznie porządku prawnego państw członkowskich i są wprowadzane do porządku krajowego państw członkowskich zgodnie z ich prawem,
  - adresowane są do państw członkowskich, a niektóre z nich nie mogą być bezpośrednio stosowne (decyzje ramowe i decyzje) natomiast inne akty w niektórych państwach mogą być bezpośrednio stosowane i wywoływać skutek bezpośredni, ale zależy to nie od prawa UE lecz od prawa krajowego,
  - nie korzystają z wynikającego z prawa UE pierwszeństwa stosowania w stosunku do prawa krajowego,
  - kompetencja ETS jest ograniczona<sup>20</sup>.

Głównymi podmiotami działającymi w ramach trzeciego filara były państwa członkowskie, choć mogły się one posługiwać instytucjami wspólnotowymi.

Artykuł 34 ust. 2 TUE wymieniał następujące instrumenty realizacji Wspólnej Przestrzeni Sprawiedliwości i Bezpieczeństwa w ramach trzeciego filaru:

a) **wspólne stanowiska** – ustalające sposób postępowania Unii Europejskiej w określonych sprawach (w praktyce to instrument, który był stosowany rzadko). Aż do uzyskania

---

<sup>20</sup> Ibidem.

podmiotowości prawnej Unii akty te nie były zaliczane do aktów prawa Wspólnotowego. Nie uznawano ich także za akty organizacji międzynarodowej.

b) **decyzje Ramowe** – nazywana jest czasem dyrektywą trzeciego filara ze względu na to, iż wiąże państwa członkowskie co do celu, pozostawiając mu wybór metody, jednakże w odróżnieniu od dyrektyw nie wywołuje skutków bezpośrednich<sup>21</sup>. Stosowane w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich, wiążące państwa członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie wywołujące skutku bezpośredniego, a nakładające na państwa członkowskie zobowiązanie do wprowadzenia do swojego prawa krajowego przepisów zgodnych z zamierzonym rezultatem decyzji ramowej. Decyzja ramowa wskazywała uzasadnienie dla swojego wydania określała adresatów i ich obowiązki oraz datę swojego wejścia w życie i termin dany państwom na implementację. Z decyzji wynikał obowiązek transformacji decyzji ramowej (przez wydanie przez członków stosownej ustawy). Nadzór nad implementacją decyzji ramowych był sprawowany przez międzynarodową Radę. Decyzje ramowe to akty wiążące prawnie, które jako pochodzące od państw członkowskich klasyfikuje się jako formę umowy międzynarodowej zawieranej bez potrzeby ratyfikacji. Nie korzystały z pierwszeństwa przed prawem krajowym, ani nie były skuteczne bezpośrednio, a więc osoby fizyczne nie mogły powoływać się na przepisy decyzji ramowych przed organami krajowymi. Te akty prawne w praktyce stosowane były w szerokim zakresie.

c) **decyzje** – to akty prawne, które od decyzji ramowych odróżniał cel ich wydawania. Nie mogły one dotyczyć zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Mogły być wydawane w celu osiągnięcia innych rezultatów zgodnych z celami Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. Decyzje wiązały prawnie lecz nie wywoływały skutku bezpośredniego. Dla wykonania decyzji na poziomie Unii. Niezbędne było przyjęcie środków wykonawczych, podejmowanych przez Radę kwalifikowaną większością głosów

d) **konwencje Międzynarodowe** - Rada stanowiąc jednogłośnie z inicjatywy państwa członkowskiego lub Komisji, mogła sporządzać konwencje, których przyjęcie zalecała państwom, a te stosowały odpowiednie procedury przewidziane w ich prawie wewnętrznym

---

<sup>21</sup> Korupcja w prawie Unii Europejskiej, A. Grzelak, tekst przygotowany na konferencję w Toruniu, 25 września 2003r.

w terminie przewidzianym przez Radę w celu wdrożenia konwencji do wewnętrznego porządku prawnego. Co do zasady konwencje wchodziły w życie po ich przyjęciu przez co najmniej połowę państw członkowskich. Konwencje międzynarodowe w trzecim filarze Unii Europejskiej były specyficznymi instrumentami prawnymi. Nie będąc aktami prawa wspólnotowego dawały państwom członkowskim możliwość przyznania jurysdykcji ETS w zakresie stosowania i interpretacji konwencji. Przedmiotowa forma realizacji posłużyła m.in. w celu utworzenia Europolu oraz regulacji kwestii ochrony interesów finansowych WE. Procedura powyższa powodowała, że wejście w życie konwencji wymagało znacznego okresu czasu co należało ocenić negatywnie. Środki wykonawcze do konwencji były przyjmowane przez Radę większością kwalifikowaną 2/3 głosów państw stron.

Wykorzystywano ponadto instrumenty nieformalne takie jak uchwały, wnioski i zalecenia Rady, które nie mając charakteru wiążącego nie były bezpośrednio skuteczne. Ze względu na szczególną wrażliwość obszarów objętych trzecim filarem Unii Europejskiej państwa członkowskie zastrzegały, że Rada - przyjmując te akty – stanowi jednomyślnie<sup>22</sup>.

### ***III. 3. Zmiany w traktacie Lizbońskim.***

Jak już wyżej zaznaczono Traktat Lizboński zrezygnował z wymieniania odrębnego katalogu instrumentów przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Dziedzina ta regulowana będzie zgodnie z art. 249 TFUE aktami przyjmowanymi ogólnie w ramach UE (dyrektywy, decyzje, rozporządzenia). Co bardzo istotne, skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej przyjętych na podstawie TUE przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego zostają utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów. Zagwarantowano 5 letni okres przejściowy od wejścia w życie TL, podczas którego dotychczasowe akty trzeciego filara muszą zostać przekształcone w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. W okresie tym do dotychczasowych aktów trzeciego filara stosować się będzie reżim prawny obowiązujący przed wejściem w życie Traktatu Lizbońskiego<sup>23</sup>.

Inicjatywa prawodawcza jest dzielona na mocy przepisów traktatu między państwa członkowskie i Komisję Europejską. Art. 66i TFUE w wersji lizbońskiej przyznaje inicjatywę

---

<sup>22</sup> J. Barcz, Procedura stanowienia prawa Unii Europejskiej, w Instytucje i Prawo Unii Europejskiej, J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Warszawa 2008r., s.311.

<sup>23</sup> Art. 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych stanowiący załącznik do TL

prawodawczą obok Komisji także ¼ grupie państw członkowskich Unii. Założenia te dotyczą projektów w dziedzinie Współpracy Sądowej w sprawach karnych, Współpracy policyjnej oraz środków przyjmowanych w celu zapewnienia współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich oraz między tymi służbami a Komisją.

W Traktacie z Lizbony wzmocniona została rola Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej, której w art. 61a TFUE przyznano uprawnienie do określania strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przepisy TFUE przyznają w konkretnych kwestiach wyłączne prawo inicjatywy Komisji np. art. 61 c TFUE dotyczy przyjmowania przez Radę na wniosek Komisji, środków ustanawiających warunki dokonywania przez państwa członkowskie, we współpracy z Komisją, obiektywnej i bezstronnej oceny wprowadzania w życie przez władze państw członkowskich polityki Unii, w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, art. 61f TFUE dot. przyjmowania przez Radę na wniosek Komisji, aktów wdrażających ramy środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, koniecznych dla zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk.

Traktat Lizboński porządkuje zarówno procedury stanowienia prawa pochodnego w Unii Europejskiej jak i katalog tych aktów dzieląc akty prawne prawa pochodnego Unii na trzy kategorie:

1) akty prawodawcze: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach dwóch procedur (art. 289 TFUE);

a) **zwykła procedura prawodawcza** - polega na tym, iż odpowiedni akty prawa wspólnotowego jest przyjmowany przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej.

b) **specjalna procedura prawodawcza** - polega na przyjęciu odpowiedniego aktu prawa przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego. Traktat Lizboński odchodzi od zasady jednomyślności przy podejmowaniu decyzji w obszarze PWBIS.

2) akty delegowane: na podstawie aktu prawodawczego KE może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieprawodawczych o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają, niektóre, inne niż istotne elementy aktu prawodawczego (art. 290 TFUE).



Parlament Europejski i Rada mogą zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień, a akt delegowany może wejść w życie dopiero wówczas, gdy instytucje te nie wyrażą sprzeciwu w terminie określonym przez akt prawodawczy. PE stanowi w takich sytuacjach większością głosów wchodzących w jego skład członków, a Rada stanowi większością kwalifikowaną.

3) akty wykonawcze: wydawane są w ramach uprawnień wykonawczych przez KE, jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania prawnie wiążących aktów Unii (art. 291 TFUE). W pewnych wypadkach akty te mogą być także wydawane przez Radę.

#### **Rozdział IV. Problem korupcji w Traktacie Lizbońskim.**

Mimo, że walka z korupcją stanowi jeden z priorytetów UE, nie należała ona do materii wspólnotowej, co do której Wspólnocie przyznano kompetencję prawodawczą uprawniając ją do narzucania rozwiązań państwom członkowskim. Kwestia ta jest regulowana przez państwa członkowskie na zasadzie współpracy międzyrządowej. Taki stan rzeczy implikował konieczność podejmowania decyzji jednomyślnie oraz stosowania, przynajmniej w odniesieniu do konwencji, trybu wejścia w życie przez złożenie dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie.

Model współpracy organów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich spotykał się z krytyką ze względu na nieefektywność i nieusystematyzowanie. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywano w zbyt dużej liczbie przyjmowanych aktów bez próby ich systematyzacji oraz przyjmowanie ich na różnych poziomach; bilateralnych i wielostronnych<sup>24</sup>. Podkreśla się również brak w Unii Europejskiej spójnej i opartej na badaniach naukowych polityki przeciwdziałania przestępczości.

Zmiany jakie zostały dokonane w Traktacie Lizbońskim w kontekście walki z korupcją powinny przynieść pozytywny skutek. Są one odzwierciedleniem pewnych trendów, które w Unii uwidaczniały się od dłuższego czasu. Bowiem walka z korupcją, mimo iż stanowiła jeden z priorytetów Unii nie była w pełni efektywna gdyż zasadniczo nie należała do materii wspólnotowej co do której wspólnota miała kompetencję prawodawczą

---

<sup>24</sup> J. Łacny, Działania naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej, w Współpraca Sądowa w Sprawach Cywilnych i Karnych pod red. W. Czaplińskiego, s. 268.

pozwalającą narzucać państwom członkowskim rozwiązania. Stosowana w tym zakresie metoda współpracy międzynarodowej powodowała, że decyzje (co do zasady) musiały być podejmowane jednomyślnie, a tryb wejścia w życie polegający na złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa członkowskie (przy konwencjach) powodował znaczne wydłużenie procedury i opóźnienie we wchodzeniu dokumentów w życie. Należy nadmienić, iż wymagania te, zastosowane w przypadku konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej oraz w obu protokołach do przedmiotowej konwencji były zbyt wygórowane dla samych państw członkowskich, które będąc niezadowolone z tempa wchodzenia przyjmowanych regulacji w życie zdecydowały, że w odniesieniu do następnego dokumentu tzn. Konwencji z 1997r. w prawdzie zachowano zasadę jego wejścia w życie po uzyskaniu wszystkich ratyfikacji, ale wprowadzono możliwość oświadczenia przez państwo, że Konwencja stosuje się do niego w stosunkach z tymi państwami, które złożyły taką samą deklarację. Jeśli państwo takiego oświadczenia nie złożyło to na podstawie art. 13 mogło stosować Konwencję wobec innych państw członkowskich na podstawie umów dwustronnych. Następnie Traktat Amsterdamski z 2 października 1997r. usprawnił przyjmowanie regulacji karnych obniżając liczbę ratyfikacji koniecznych do wejścia w życie konwencji przyjętej w ramach trzeciego filara przez co najmniej połowę państw członkowskich, jeżeli sama konwencja nie stanowi inaczej. Rada Europejska uzyskała kompetencję do przyjmowania środków wykonawczych do konwencji większością 2/3 państw stron.

## **Rozdział V. Korupcja w sektorze publicznym.**

### ***V. 1. Walka z korupcją w kontekście ochrony interesów ekonomicznych.***

Pierwotne zainteresowanie Wspólnoty Europejskiej kwestią walki z korupcją dotyczyło tylko sytuacji, w których godziła ona w interesy ekonomiczne Wspólnoty, a potem szerzej Unii. Innego rodzaju czyny korupcyjne nie znajdowały się w kręgu zainteresowań Wspólnoty. Takie ujęcie zjawiska implikowało podejmowanie działań antykorupcyjnych w celu ochrony gospodarki. W związku z tym w połowie lat 90 tych XX wieku walka z korupcją została uznana za konieczną dla ograniczenia przestępczości godzącej w budżet WE. W tym okresie zalecano państwom członkowskim głównie napiętnowanie korupcji funkcjonariuszy państw członkowskich oraz funkcjonariuszy wspólnotowych, gdyż ich działalność mogła przynieść najbardziej dotkliwe konsekwencje dla interesów finansowych

Wspólnot. Następnie walkę z korupcją podjęto w kontekście przeciwdziałania przestępczości zorganizowanych grup przestępczych, jednakże wciąż koncentrując się w głównej mierze na aspekcie ekonomicznym. Pierwszym dokumentem, w którym nawiązywano do korupcji była rezolucja w sprawie prawnej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, która została przyjęta przez Radę Europejską w dniu 6 grudnia 1994r<sup>25</sup>. W rezolucji ustalono, iż państwa członkowskie powinny podjąć skuteczne działania mające na celu ściganie korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich i ściganie korupcji, która dotyczy interesów finansowych Wspólnot (pkt 7h).

Przepisy prawa unijnego ustanawiają dwa typy działań naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej. Są to nieprawidłowości (ang. irregularity) zdefiniowane w przepisach wspólnotowych z zakresu pierwszego filaru Unii oraz przestępstwa nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii Europejskiej, korupcja urzędnicza związana ze środkami pochodzącymi z unijnego budżetu oraz pranie pieniędzy pochodzących z nadużycia finansowego oraz korupcji, które zostały zdefiniowane w przepisach trzeciego filara<sup>26</sup>.

## ***V. 2. Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r.***

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. została uchwalona w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich poprzez wykorzystanie systemów prawa karnego państw członkowskich Wspólnoty. Konwencja nie odnosi się bezpośrednio do przestępstwa korupcji, ale penalizuje liczne przypadki nadużyć finansowych, mające wpływ na wspólnotowe dochody i wydatki. Regulacje w zakresie zwalczania korupcji przewiduje natomiast Pierwszy protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. z dnia 27 września 1996r.

---

<sup>25</sup> Dz. Urz. WE C 355 z 14 grudnia 1994r.

<sup>26</sup> J. Łacny, Działania naruszające interesy finansowe Unii Europejskiej w Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych pod redakcją W. Czaplińskiego i A. Wróbla, Warszawa 2007, s.293.

### ***V. 3. Pierwszy protokół z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r.***

Pierwszy protokół z dnia 27 września 1996r. to de facto pierwszy dokument zawierający regulacje dotyczące korupcji<sup>27</sup>. Przystępując do pierwszego protokołu państwa członkowskie zobowiązały się uznać bierną, a także czynną korupcję urzędniczą za przestępstwo w krajowych przepisach karnych. Protokół oparty jest na zasadzie asymilacji, podstawowej dla ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich. Służy ona uzupełnieniu uprawnień Wspólnoty w zakresie penalizacji zachowań, które godzą w interesy Wspólnot, wynikającego z braku ich kompetencji w sferze prawa karnego. Zasada ta, po raz pierwszy sformułowana w 1976r. w nieprzyjętym projekcie traktatu o ochronie interesów finansowych Wspólnot, a następnie w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 września 1989r. (sprawa kukurydzy greckiej)<sup>28</sup>, polega na nałożeniu na państwa członkowskie obowiązku przyznania interesom Wspólnot takiej samej ochrony jak własnym interesom tych państw. W końcu zasada ta znalazła swój wyraz w art. 209a Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wprowadzonym przez traktat z Maastricht z dnia 7 lutego 1992r.

Celem protokołu jest harmonizacja ustawodawstwa państw członkowskich w zakresie przepisów karnych odnoszących się do łapownictwa funkcjonariuszy państw członkowskich Unii. Stosowanie przepisów krajowych penalizujących korupcję urzędniczą miało być jednak ograniczone do działań podejmowanych na szkodę budżetu Wspólnot. W pierwszym protokole do Konwencji o ochronie interesów finansowych za bierną korupcję urzędniczą uznano „zamierzone działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich żąda lub otrzymuje jakkolwiek korzyść dla siebie lub innej osoby, albo przyjmuje obietnice takiej korzyści w zamian za podjęcie działania lub jego zaniechanie w ramach swoich obowiązków lub wykonanie swej funkcji z naruszeniem oficjalnych obowiązków,

---

<sup>27</sup> C. Nowak, Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie korupcji – ujęcie teoretyczne w Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych pod redakcją W. Czaplińskiego i A. Wróbla, Warszawa 2007, s. 324.

<sup>28</sup> Sprawa Nr 68/89, Komisja przeciwko Republice Greckiej dotyczyła przewozu do Grecji jugosłowiańskiej kukurydzy, która następnie była przewożona do Bułgarii jako produkt grecki co miało na celu uniknięcie opłat rolnych nakładanych na produkty rolne pochodzące z państw trzecich. Władze greckie uznały wspólnotowe pochodzenie produktów, i nie pobrały należnych opłat, które jako środek własny budżetu UE, powinny zostać do niego odprowadzone. Służby Komisji wykryły fałszerstwo, dodatkowo ujawniając, że w proceder zaangażowani byli greccy urzędnicy.

powodujące lub mogące spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>29</sup>.

Czynna korupcja urzędnicza została zdefiniowana jako „zamierzone działanie podejmowane przez jakąkolwiek osobę bezpośrednio lub za pośrednictwem osób trzecich, polegające na obietnicy udzielenia lub udzielaniu jakiegokolwiek korzyści urzędnikowi dla niego samego lub na rzecz innej osoby, mające na celu nakłonienie go do działania lub zaniechania wykonania jego obowiązków lub wykonania swej funkcji z naruszeniem oficjalnych obowiązków powodującym lub mogącym spowodować uszczerbek dla interesów finansowych Wspólnot Europejskich<sup>30</sup>”.

Wspólnym mianownikiem dla obu rodzajów korupcji urzędniczej jest wystąpienie lub możliwość wystąpienia uszczerbku w środkach budżetu Unii. Korupcja urzędnicza to przestępstwo, które może zostać popełnione wyłącznie przez urzędników wspólnotowych lub krajowych. Pojęcie funkcjonariusza krajowego reguluje art. 1 przedmiotowego protokołu poprzez odesłanie do prawa wewnętrznego państw członkowskich. Pod pojęciem „funkcjonariusz Wspólnotowy” należy zaś rozumieć każdą osobę, która występuje w charakterze urzędnika, jest zatrudniona na podstawie umowy o pracę przez Wspólnotę lub oddelegowana do pracy we Wspólnotach, i pełni funkcje równoważne ze sprawowanymi przez urzędników (art. 1, pkt b). Jako urzędników wspólnotowych należy traktować także członków oraz pracowników organów powstałych na mocy Traktatów Założycielskich Wspólnot np. Trybunału Sprawiedliwości. Kary za bierną i czynną korupcję urzędniczą mają być skuteczne, proporcjonalne i odstrasające. W poważnych przypadkach państwa członkowskie powinny zapewnić możliwość orzekania kary w wysokości umożliwiającej ekstradycję. Sankcje karne za popełnienie korupcji urzędniczej są wymierzane w stosunku do urzędników krajowych i wspólnotowych niezależnie od sankcji wyciąganych w stosunku do urzędników w toku postępowania dyscyplinarnego, przy uwzględnieniu orzeczonych kar.

Problematyka związana z korupcją pojawia się także w Drugim Protokole do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r.

---

<sup>29</sup> Art. 2 pierwszego protokołu do Konwencji PIF.

<sup>30</sup> Art. 3 pierwszego protokołu do Konwencji PIF.

#### ***V.4. Drugi protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r.***

Drugi Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r. nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek uznania za przestępstwo tzw. pranie dochodów (art.2) oraz zobowiązuje Strony do podjęcia środków zapewniających odpowiedzialność osób prawnych za przestępstwo prania dochodów, oszustwo oraz czynną korupcję. Odpowiedzialność ta ma miejsce wtedy gdy przestępstwo w interesie osoby prawnej popełnione zostaje przez jakąkolwiek osobę działającą bądź indywidualnie bądź wchodzącą w skład pełniącemu funkcję kierowniczą organu tej osoby prawnej na podstawie pełnomocnictwa do jej reprezentowania, uprawnienia do podejmowania w imieniu tej osoby prawnej lub uprawnienia do sprawowania kontroli w obrębie tej osoby prawnej. Protokół w art. 3 wprowadza odpowiedzialność osoby prawnej w sytuacji, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony jednej z osób wymienionych powyżej umożliwił popełnienie przestępstwa przez podwładnego (oszustwa, czynnej korupcji lub prania dochodów, popełnionego na rachunek osoby prawnej). Wydaje się, iż charakter przewidzianej w protokole odpowiedzialności osoby prawnej jest autonomiczny, co nie stoi na przeszkodzie prowadzeniu postępowania przeciwko osobom fizycznym będącym sprawcami przedmiotowych przestępstw (art.3 ust. 3). Brak sprecyzowania o jaką odpowiedzialność chodzi oraz posłużenie się terminem „sankcje”, w zestawieniu z samą Konwencją o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. oraz w Pierwszym protokole z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r., w których wprowadzono pojęcie „sankcje karne”, w odniesieniu do osób fizycznych pozwala na wnioskowanie, że Drugi protokół pozostawił państwom członkowskim możliwość w wyborze reżimu karnego lub administracyjnego. Sugeruje się jednak, że być może chodzi tu o odpowiedzialność karnoadministracyjną<sup>31</sup>.

Natomiast sankcje wobec osób prawnych mają być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. W tym celu przewidziano możliwość odebrania uprawnień do korzystania ze świadczeń lub pomocy publicznej, terminowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, oddanie pod nadzór sądu, sądowy nakaz rozwiązania.

---

<sup>31</sup> Tak m.in. K. Witkowska w *Prawo Europejskie* 12 (93) grudzień 2007r., oraz C. Nowak, *Harmonizacja prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej w zakresie korupcji – ujęcie teoretyczne w Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych* pod redakcją W. Czaplińskiego i A. Wróbla, Warszawa 2007, s. 326.

Ponadto Drugi Protokół Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 19 czerwca 1997r. zawiera postanowienia dotyczące przepadku. Artykuł 5 Protokołu odnosi się do zajęcia i konfiskaty narzędzi służących do dokonania przestępstwa, przychodów z przestępstwa lub majątku, którego wartość odpowiada tym przychodom. W tym miejscu trzeba przypomnieć, iż postanowienia Protokołu odnoszą się jedynie do tych czynów korupcyjnych, które są dokonywane na szkodę budżetu Wspólnot Europejskich, a jako takie mają wąski zakres stosowania.

W drugim Protokole do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich podjęto także zagadnienie prania pieniędzy pochodzących z nadużycia finansowego naruszającego interesy finansowe Unii Europejskiej i z korupcji urzędniczej. Zastosowano w tym celu definicje prania pieniędzy wprowadzoną wcześniej w dyrektywie Rady 91/308/EWG z 10 czerwca 1991r., gdzie „pranie pieniędzy” oznacza umyślne postępowanie, dokonywane w celu:

- konwersji lub przekazania mienia, ze świadomością, że pochodzi ono z działalności przestępczej lub z udziału w takiej działalności, celem ukrywania lub zatajania bezprawnego pochodzenia tego mienia, albo udzielania pomocy osobie, która bierze udział w takiej działalności, aby uniknęła ona prawnych konsekwencji tych działań,
- ukrycia lub zatajania prawdziwego charakteru, źródła, miejsca przechowywania, przemieszczaniu, praw związanych z tym mieniem lub jego własnością, ze świadomością, że źródłem tego mienia jest działalność o charakterze przestępczym lub udział w takiej działalności,
- nabycia, posiadania albo używania mienia, ze świadomością w momencie jego otrzymania, że mienie to pochodzi z działalności o charakterze przestępczym lub udział w takiej działalności,
- udziału, współdziałania w celu popełnienia, usiłowanie popełnienia, jak też pomocnictwo, nakłanianie, ułatwianie oraz doradzanie w przypadku czynów określonych w powyższych podpunktach.

Świadomość, zamiar lub cel wymagany jako element wyżej określonych czynów mogą być ustalane na podstawie obiektywnych przesłanek faktycznych.

Za pranie pieniędzy uważa się również działania, w ramach których uzyskano składnik majątkowy mający stać się przedmiotem prania pieniędzy, nawet jeżeli działania te prowadzono na terytorium innego Państwa Członkowskiego lub Państwa trzeciego.

Mienie oznacza na potrzeby Konwencji wszelkiego rodzaju aktywa, materialne lub niematerialne, ruchome lub nieruchome oraz dokumenty prawne lub instrumenty uprawniające do korzystania z tego majątku albo odsetki od aktywów.

Działalność przestępcza jest rozumiana jako wszystkie typy działalności przestępczej określone do celów niniejszej dyrektywy przez każde Państwo Członkowskie natomiast właściwe władze oznaczają władze krajowe upoważnione na mocy ustawy lub aktu wykonawczego do nadzorowania instytucji kredytowych lub finansowych.

Dyrektywa z dnia 10 czerwca 1991r. wymagała od Państw Członkowskich wprowadzenia zakazu prania pieniędzy i zobowiązania sektora finansowego, obejmującego instytucje kredytowe i szeroką gamę innych instytucji finansowych, do identyfikowania swoich klientów, prowadzenia odpowiednich rejestrów, ustanowienia wewnętrznych procedur szkolenia personelu i zabezpieczeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz zgłaszania właściwym organom wszelkich przypadków, w których zachodzi podejrzenie prania pieniędzy. Mimo, że początkowo definicja prania pieniędzy była ograniczona jedynie do przestępstw narkotykowych, w ostatnich latach obserwuje się trend w kierunku poszerzenia tej definicji w oparciu o szerszy zakres przestępstw źródłowych. Szerszy zakres przestępstw źródłowych ułatwia zgłaszanie podejrzanych transakcji i współpracę międzynarodową w tej dziedzinie.

Dyrektywa z 10 czerwca 1991r. została zastąpiona dyrektywą 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu.

W decyzji ramowej Rady 2001/500/WSiSW z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa<sup>32</sup> postanowiono, iż Każde Państwo Członkowskie podejmuje niezbędne kroki w celu zapewnienia, że jego ustawodawstwo oraz procedury dotyczące konfiskaty dochodów pochodzących z przestępstw pozwolą także, przynajmniej w przypadkach, w których nie jest możliwe zajęcie tych dochodów, na

---

<sup>32</sup> Dz.U. L 182 z 5.7.2001, str. 1.



konfiskatę mienia o wartości odpowiadającej takim dochodom, zarówno w ramach postępowań czysto krajowych, jak i postępowań wszczętych na wniosek innego Państwa Członkowskiego, w tym także na podstawie wniosków o wykonanie zagranicznych nakazów konfiskaty. Państwa Członkowskie mogą wyłączyć jednak możliwość konfiskaty majątku, którego wartość odpowiada dochodom pochodzącym z przestępstwa, w razie gdy wartość ta byłaby mniejsza niż 4000 euro.

Wyrazy „mienie”, „dochody” i „konfiskata” mają takie samo znaczenie, jak w art. 1 Konwencji z 1990r. o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa.

Korupcja jest także przedmiotem regulacji zawartych w Konwencji z dnia 26 maja 1997r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej.

#### ***V. 5. Konwencja z 26 maja 1997r. w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej.***

Aby zrealizowanie przewidzianego w Traktacie Amsterdamskim celu jakim była budowa przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości było możliwe w dniu 24 kwietnia 1997r. Rada Unii Europejskiej przyjęła Plan działań w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej<sup>33</sup>. W planie tym podkreślono, iż swobodny przepływ kapitału, usług, dóbr i osób w ramach Wspólnoty ułatwia zorganizowanym grupom przestępczym działalność trans graniczną, godzącą w struktury społeczne i samo społeczeństwo. W Planie wymieniono korupcję jako jedno z przestępstw które popełniane jest w związku z przestępczością zorganizowaną. Plan przewidywał podjęcie całościowej polityki antykorupcyjnej, która miała dotyczyć zagadnień prewencyjnych, relacji między sektorem publicznym a prywatnym, przejrzystości zarządzania, zamówień publicznych, wyboru na stanowiska publiczne a także sankcji za czyny korupcyjne.

Pierwszym niewiążącym dokumentem po uchwaleniu Planu działań z 1997r. był komunikat Komisji Europejskiej do Rady i Parlamentu z 21 maja 1997r., w którym Komisja zdefiniowała korupcję jako „jakiegokolwiek nadużycie władzy lub nieprawidłowość w procesie

---

<sup>33</sup> Dz. Urz. We C 251 z 15 sierpnia 1997r.

podejmowania decyzji dokonane z powodu jakiegokolwiek wpływu lub nienależnej korzyści”. Komisja wskazała na konieczność prowadzenia jednolitej polityki w zakresie korupcji. W swoim dokumencie Komisja nie uznała za konieczne podjęcia działań w celu zharmonizowania prawa krajowego państw członkowskich w tym zakresie, wskazała natomiast, iż pożądane jest przyjęcie wspólnego europejskiego stanowiska w tej sprawie. Komisja wskazała, że na podstawie prawa karnego państw członkowskich powinno być możliwe ściganie korupcji urzędników krajowych, wspólnotowych, urzędników zagranicznych oraz korupcji w sektorze prywatnym. Potwierdzeniem nowego charakteru zaangażowania antykorupcyjnego Wspólnot było przyjęcie w dniu 26 maja 1997r. Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>34</sup>. Konwencja została sporządzona na podstawie art. K.3 ust.2 lit c Traktatu o Unii Europejskiej. Cel Konwencji to poszerzenie ustaleń protokołu z 1996r. co do korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej tak aby udoskonalić współpracę sądową między państwami członkowskimi w sprawach karnych. Konwencja jest praktycznie skopiowaniem postanowień protokołu z 1996r. co do korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej. Pod pojęciem urzędnika rozumie się dowolnego urzędnika szczebla wspólnotowego lub krajowego, także urzędnika krajowego każdego innego państwa członkowskiego, natomiast urzędnik wspólnotowy jest rozumiany jako każda osoba oddelegowana do Wspólnot Europejskich przez państwa członkowskie lub każdą jednostkę publiczną lub prywatną, która wykonuje czynności równorzędne z tymi, które są wykonywane przez urzędników Wspólnot Europejskich, lub innych pracowników służby cywilnej. Konwencja wprowadza pojęcia korupcji pasywnej i aktywnej, które definiuje w art.2 i 3.

Korupcja pasywna (bierna) – zgodnie z art. 2 Konwencji to umyślne działanie urzędnika, który bezpośrednio lub za pośrednictwem żąda lub otrzymuje korzyści dowolnego rodzaju dla siebie lub strony trzeciej lub przyjmuje obietnicę takiej korzyści w zamian za dokonanie lub powstrzymanie się, z naruszeniem swoich obowiązków urzędniczych, od dokonania czynności wynikającej z jego funkcji lub w ramach wykonywania jego funkcji.

Korupcja aktywna (czynna) – zgodnie z art. 3 Konwencji do celów niniejszej Konwencji korupcję czynną stanowi umyślne działanie kogokolwiek, polegające na dawaniu

---

<sup>34</sup> Dz. Urz. WE C 195 z 25 czerwca 1997r.

obietnicy lub przekazywaniu, w sposób bezpośredni lub za pośrednictwem, korzyści dowolnego rodzaju, urzędnikowi lub stronie trzeciej, aby sprawić, by osoba ta dokonała lub powstrzymała się, z naruszeniem swoich obowiązków urzędniczych, od dokonania czynności wynikającej z jej funkcji lub w ramach wykonywania jej funkcji.

Definicje korupcji urzędniczej są zatem podobne jak w Pierwszym protokole z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r., z tym, że odstąpiono od wymogu, by następstwem zachowania sprawcy była wyrządzona lub grożąca interesom finansowym Wspólnot szkoda. Odstąpienie od wymogu, aby działanie sprawców naruszało lub mogło naruszać interesy finansowe Wspólnot Europejskich to fundamentalna zmiana w odniesieniu do Pierwszego protokołu z dnia 27 września 1996r. do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnoty z 1995r. Konwencja nałożyła na państwa członkowskie obowiązek podjęcia niezbędnych środków w celu zagwarantowania, że w ich prawie karnym definicje przestępstw wymienionych w art. 2 i 3 popełnionych przez lub wobec swoich ministrów, wybranych członków izb Parlamentu, członków najwyższych sądów lub członków Trybunału Rozrachunkowego wykonujących swoje funkcje, są stosowane podobnie w przypadkach kiedy takie przestępstwa są popełniane przez lub wobec członków Komisji Wspólnot Europejskich, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Rozrachunkowego Wspólnot Europejskich, odpowiednio podczas wykonywania swoich obowiązków. Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy Państw członkowskich Unii Europejskiej nie przewiduje odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa korupcji czynnej oraz biernej. Przewiduje się jedynie odpowiedzialność karną dyrektorów przedsiębiorstw (i dowolnych osób w przedsiębiorstwie, które posiadają prawo podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli) w przypadku popełnienia przestępstwa korupcji przez osoby im podwładne działające w imieniu przedsiębiorstwa. Wydaje się, że taki kształt przedmiotowego uregulowania ma pełnić funkcję prewencyjną zmuszając niejako przedsiębiorstwa do walki z korupcją na ich własnym terenie m.in. w drodze przyjmowania kodeksów zasad etycznych czy przejrzystych procedur.

Zagadnienie kar jakie mają być wymierzane za wyżej wymienione rodzaje korupcji jest regulowane w art. 5 Konwencji. Mają one być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. W poważnych przypadkach państwa członkowskie powinny zapewnić możliwość orzekania kary w wysokości umożliwiającej ekstradycję.

Artykuł 6 Konwencji stanowi o odpowiedzialności karnej dyrektorów przedsiębiorstw lub osób w przedsiębiorstwie, posiadających prawo podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli. Każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki, aby pozwolić na uznanie dyrektorów przedsiębiorstw lub dowolnych osób w przedsiębiorstwie, posiadających prawo podejmowania decyzji lub wykonywania kontroli, za podlegające odpowiedzialności karnej, zgodnie z zasadami określonymi w prawie krajowym w przypadkach korupcji, o których mowa w artykule 3, przez osobę im podlegającą działającą w imieniu przedsiębiorstwa.

Problem jurysdykcji jest regulowany w taki sposób, że każde państwo członkowskie podejmuje środki niezbędne, aby ustanowić własną jurysdykcję wobec przestępstw, zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z artykułów 2, 3 i 4, gdzie:

- a) przestępstwo zostało popełnione w całości lub częściowo na jego terytorium;
- b) osoba, która popełniła przestępstwo, jest jednym z jego obywateli lub urzędników;
- c) przestępstwo zostało popełnione przeciwko osobom, o których mowa w artykule 1, lub członkowi jednej z instytucji Wspólnot Europejskich, o których mowa w artykule 4 ustęp 1, który jednocześnie jest ich obywatelem;
- d) osoba, która popełniła przestępstwo, jest urzędnikiem instytucji Wspólnot Europejskich lub jednostki powołanej zgodnie z Traktatami ustanawiającymi Wspólnotę Europejską, która posiada swoją główną siedzibę w danym państwie członkowskim.

W Konwencji postanowiono, iż każde państwo członkowskie, które zgodnie ze swoim prawem nie dokonuje ekstradycji swoich obywateli, podejmuje niezbędne środki, aby ustalić własną jurysdykcję wobec przestępstw objętych zobowiązaniami wynikającymi z artykułów 2, 3 i 4, jeśli zostały popełnione przez jego obywateli poza jego terytorium. Każde państwo członkowskie, w przypadku kiedy jeden z jego obywateli jest podejrzany o popełnienie w innym państwie członkowskim przestępstwa objętego zobowiązaniami wynikającymi z artykułów 2, 3 i 4 i nie dokonuje ono ekstradycji danej osoby do drugiego państwa członkowskiego jedynie ze względu na jego obywatelstwo, przedkłada sprawę swoim właściwym organom w celu przeprowadzenia właściwego ścigania. Aby ściganie mogło się odbyć, należy przekazać dokumentację, informacje i dowody związane z przestępstwem, zgodnie z procedurami ustalonymi w artykule 6 Europejskiej konwencji o ekstradycji z dnia 13 grudnia 1957 roku. Wzywające państwo członkowskie jest informowane o rozpoczętym ściganiu i jego rezultacie.

Jeśli procedura, w związku z przestępstwem stwierdzonym zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z artykułów 2, 3 i 4, dotyczy przynajmniej dwóch państw członkowskich, państwa te w sposób skuteczny współpracują podczas śledztwa, ścigania i podczas wykonywania nałożonej kary w drodze, na przykład, wzajemnej pomocy prawnej, ekstradycji, przeniesienia postępowania lub wykonania wyroków wydanych w innym państwie członkowskim. Ważny instrument, który zmienił procedurę w tym zakresie to Europejski Nakaz Aresztowania, który zostanie omówiony w rozdziale XI opracowania.

W przypadku gdy więcej niż jedno państwo członkowskie obejmuje swoją jurysdykcją i ma możliwość rzeczywistego ścigania przestępstwa opartego na tym samym stanie faktycznym, zaangażowanym państwowi członkowskim nakazano współpracę przy podjęciu decyzji w sprawie, które z nich przeprowadzi ściganie sprawcy lub sprawców, mając na uwadze, tam, gdzie jest to możliwe, centralizację ścigania w jednym państwie członkowskim.

Państwa członkowskie stosują w swoim krajowym prawie karnym zasadę *ne bis in idem*, zgodnie z którą osoba, której proces został ostatecznie zakończony w jednym państwie członkowskim, nie może być ścigana w innym państwie członkowskim w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego, z zastrzeżeniem, że jeżeli kara została nałożona, to została ona wykonana, jest właśnie wykonywana lub nie może być dłużej wykonywana, zgodnie z prawem państwa, które ją orzekło.

Państwa członkowskie mogą, przy okazji notyfikacji, o której mowa w artykule 13 ustęp 2, oświadczyć, że nie będą związane postanowieniami ustępu 1 niniejszego artykułu w jednym lub więcej następujących przypadkach jeśli:

- a) stan faktyczny, który podlegał orzeczeniu, jakie wydano za granicą, miał miejsce na terytorium danego państwa w całości lub częściowo; w tym ostatnim przypadku wyjątek ten nie ma zastosowania, jeżeli powyższe fakty miały miejsce częściowo na terytorium państwa członkowskiego, w którym wydano orzeczenie;
- b) jeżeli stan faktyczny, który podlegał orzeczeniu, jakie wydano za granicą, stanowi przestępstwo skierowane przeciwko bezpieczeństwu lub innemu równie ważnemu interesowi tego państwa członkowskiego;
- c) jeżeli stan faktyczny, który podlegał orzeczeniu, jakie wydano za granicą, został spowodowany przez urzędnika danego państwa członkowskiego, w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z jego funkcji.

Jeśli dalsze ściganie jest prowadzone w państwie członkowskim przeciwko osobie, której proces w odniesieniu do tego samego stanu faktycznego został ostatecznie zakończony w innym państwie członkowskim, każdy okres pozbawienia wolności odbyty w tym państwie członkowskim, wynikający z wymienionego stanu faktycznego, jest zaliczany na poczet każdej nałożonej sankcji. W zakresie dopuszczonym przez prawo krajowe sankcje nieobejmujące pozbawienia wolności są również brane pod uwagę w stopniu, w jakim zostały wykonane.

Wyjątki, które mogą być przedmiotem oświadczenia zgodnie z ustępem 2, nie mają zastosowania, jeśli dane państwo członkowskie w odniesieniu do tych samych faktów wystąpiło do innego państwa członkowskiego o przeprowadzenie ścigania lub wykonanie przyznanej ekstradycji danej osoby. Zapis ten nie ma wpływu na odpowiednie porozumienia dwustronne lub wielostronne zawarte między państwami członkowskimi ani też na odpowiednie deklaracje.

Żadne postanowienia w niniejszej Konwencji nie stanowią dla państw członkowskich przeszkody w przyjęciu wewnętrznych przepisów prawnych, które wykraczają poza zobowiązania wynikające z niniejszej Konwencji.

Dowolny spór między państwami członkowskimi co do wykładni lub stosowania niniejszej Konwencji, który okazał się niemożliwy do rozwiązania dwustronnie, musi zostać zbadany w fazie początkowej przez Radę, zgodnie z procedurą określoną w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej, w celu jego rozwiązania. Jeśli w czasie 6 miesięcy spór nie zostanie rozwiązany, sprawa może zostać skierowana przez jedną ze stron do rozpatrzenia przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

Dowolny spór między państwami członkowskimi a Komisją Wspólnot Europejskich, dotyczący artykułu 1, z wyłączeniem litery c), lub artykułów 2, 3 i 4, o ile dotyczy kwestii prawa wspólnotowego lub finansowych interesów Wspólnoty, albo obejmuje członków lub urzędników instytucji czy organów wspólnotowych ustanowionych zgodnie z Traktatami ustanawiającymi Wspólnotę Europejską, który okazał się niemożliwy do rozwiązania w drodze negocjacji, może zostać przedstawiony Trybunałowi Sprawiedliwości przez jedną ze stron sporu.

Każdy sąd w państwie członkowskim może zwrócić się do Trybunał Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii dotyczącej wykładni artykułów 1-4 i

12-16, powstałej w sprawie zawisłej przed Trybunałem z udziałem członków lub urzędników instytucji lub organów wspólnotowych ustanowionych zgodnie z Traktatami ustanawiającymi Wspólnoty Europejskie, działających w ramach wykonywania swoich funkcji, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania orzeczenia.

Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości przewidziana w ustępie 3 podlega akceptacji danego państwa członkowskiego, w oświadczeniu wydanym w tym celu w momencie notyfikacji, o której mowa w artykule 13 ustęp 2, lub w czasie późniejszym. Państwo członkowskie sporządzające oświadczenie zgodnie z ustępem 4 może ograniczyć możliwość kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, tylko do tych sądów, w stosunku do których rozstrzygnięć nie istnieją w prawie krajowym środki zaskarżenia.

## **Rozdział VI. Korupcja w sektorze prywatnym.**

Podjęcie przez Unię Europejską walki z korupcją w sektorze prywatnym wydaje się naturalne wzięwszy pod uwagę, iż Unia Europejska stanowi organizację opartą w dużej mierze na współpracy gospodarczej. Art. 2 Traktatu ustanawiającego wspólnotę europejską z 25 marca 1957 r. stanowił, iż celem działalności podejmowanej przez państwa członkowskie w ramach Wspólnoty Europejskiej jest m.in. zapewnienie wzrostu gospodarczego, co osiąga się także przez wdrożenie systemu zapewniającego niezakłóconą konkurencję na rynku wewnętrznym (art.3 ust. 1 lit. G TWE).

Pierwszym dokumentem regulującym zjawisko korupcji w sektorze prywatnym było Wspólne działanie 98/742/JHA z 22 grudnia 1998r. o korupcji w sektorze prywatnym<sup>35</sup>. W akcie tym zalecano państwom członkowskim spenalizowanie korupcji w ramach działalności gospodarczej, ustanowione zostały ponadto pewne wspólne definicje niektórych pojęć, nakazano objęcie tych czynów sankcjami karnymi także wobec osób prawnych. Nałożono na rządy państw członkowskich obowiązek sporządzenia projektu implementacji postanowień Wspólnego działania do prawa wewnętrznego i przedłożenia go parlamentom narodowym do dnia 21 grudnia 2000r. Jednakże Wspólne działanie 98/742/JHA z 22 grudnia 1998r. o korupcji w sektorze prywatnym jako akt prawny przyjęty w ramach trzeciego filara Unii Europejskiej nie miało charakteru wiążącego. W praktyce akt ten był swoistą deklaracją woli państw członkowskich Unii co do walki z korupcją w sektorze prywatnym. Znaczenie

---

<sup>35</sup> Dz. U. WE L 358 z 31 grudnia 1998r.

Wspólnego działania obrazuje fakt, iż do 2003r. jedynie osiem państw przyjęło rozwiązania w nim zalecane. Wspólne działanie było pierwszym krokiem na poziomie Unii Europejskiej ku zwalczaniu zachowań korupcyjnych także w sektorze prywatnym.

W 2002 r. Dania wystąpiła z inicjatywą przyjęcia decyzji ramowej w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym<sup>36</sup>. Inicjatywa ta miała wprowadzić jednolite definicje korupcji biernej i czynnej w sektorze prywatnym we wszystkich państwach członkowskich oraz uznanie tych czynów za przestępstwa, za które mogłyby być pociągnięte do odpowiedzialności zarówno osoby fizyczne jak i osoby prawne. Projekt decyzji ramowej, wniesiony przez Danię, został z niewielkimi zmianami przyjęty jako decyzja ramowa Rady 2003/568/WSISW z 22 lipca 2003r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym<sup>37</sup>.

Celem niniejszej decyzji ramowej jest w szczególności zapewnienie, że zarówno czynna, jak i bierna korupcja w sektorze prywatnym, są przestępstwem we wszystkich Państwach Członkowskich oraz że osoby prawne mogą także zostać pociągnięte do odpowiedzialności za takie przestępstwa, oraz że przestępstwa podlegają skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym karom,

W Decyzji Ramowej 2003/568/WSISW zdefiniowano pojęcie osoby prawnej oraz naruszenia obowiązku odwołując się do znaczeń przyjętych w prawie krajowym. Na potrzeby Decyzji za „osobę prawną” uznano podmiot posiadający taki status zgodnie z właściwym prawem krajowym. Za naruszenie obowiązków należy zgodnie z przepisami przedmiotowej Decyzji rozumieć „naruszenie obowiązku ustawowego lub w zależności od przypadku, naruszenie zawodowych zasad lub nakazów, które mają zastosowanie w działalności osoby, która sprawuje jakąkolwiek funkcję kierowniczą w podmiocie działającym w sektorze prywatnym lub w nim pracuje”. Dokonano podziału przestępstwa korupcji w sektorze prywatnym na czynną i bierną.

**Korupcja czynna** zdefiniowana została jako umyślny czyn dokonany w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, polegający na obiecywaniu, oferowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub przez pośrednika, osobie która w jakimkolwiek charakterze kieruje lub pracuje w podmiocie sektora prywatnego, nienależnej korzyści jakiegokolwiek

---

<sup>36</sup> DZ. U. WE C 184 z 2 sierpnia 2002r.

<sup>37</sup> Dz. U. UE L z dnia 31 lipca 2003 r.



rodzaju na rzecz tej osoby lub dla osoby trzeciej, aby osoba ta dokonała lub powstrzymała się od dokonania jakiegokolwiek czynności, naruszając swoje obowiązki służbowe.

**Korupcja bierna** polega na dokonaniu umyślnie w ramach prowadzenia działalności gospodarczej czynu, polegającego na żądaniu lub przyjmowaniu, bezpośrednio lub przez pośrednika, przez osobę kierującą lub pracującą w sektorze prywatnym w jakimkolwiek charakterze, jakiegokolwiek nienależnej korzyści, na rzecz tej osoby lub osoby trzeciej, aby osoba ta dokonała lub powstrzymała się od działania co do czynności, naruszając w ten sposób swoje obowiązki służbowe.

Definicje te odnoszą się do jednostek prowadzących działalność dochodową, a także do jednostek non profit. Państwa członkowskie uzyskały prawo do ograniczenia czynów korupcyjnych do zachowań stanowiących naruszenie konkurencji w obrocie towarami lub usługami.

Państwom członkowskim nakazano podjęcie środków niezbędnych w celu zapewnienia, iż korupcja czynna i bierna oraz podżeganie do korupcji w sektorze prywatnym będą podlegać skutecznej, proporcjonalnej i odstraszałej karze. Przesłęstwa wyżej wymienione nakazano sankcjonować karą od roku do trzech lat pozbawienia wolności.

Dodatkowe sankcje za czyny korupcyjne w sektorze prywatnym to czasowy zakaz prowadzenia takiej samej lub podobnej działalności gospodarczej na tym samym lub podobnym stanowisku. Każde Państwo Członkowskie uprawniono do pojęcia niezbędnych środków zgodnie ze swoimi zasadami i normami konstytucyjnymi w celu zapewnienia, że jeżeli osoba fizyczna w związku z określoną działalnością gospodarczą została skazana za korupcję czynną lub bierną osobie tej można, co najmniej w przypadkach gdy sprawowała ona funkcję kierowniczą w firmie w ramach danej działalności, czasowo zakazać prowadzenia określonej lub porównywalnej działalności gospodarczej na podobnym stanowisku lub w podobnym charakterze, jeżeli ustalony stan faktyczny daje powody do przypuszczania, że będzie istniało wyraźne ryzyko popełnienia nadużycia stanowiska poprzez czynną lub bierną korupcję.

W odniesieniu do osób prawnych, tj. podmiotów posiadających taki status zgodnie z prawem krajowym, nakazano każdemu państwu członkowskiemu podjęcie środki niezbędnych w celu zapewnienia, że osoby prawne mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności za przestęstwa określone w art. 2 i 3, popełnione na ich korzyść przez

jakąkolwiek osobę działającą indywidualnie albo wchodzącą w skład organu osoby prawnej, która ma w niej pozycję kierowniczą, w oparciu o:

- a) prawo do reprezentowania osoby prawnej;
- b) uprawnienia do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej;
- c) uprawnienia do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.

Odpowiedzialność karna osoby prawnej nie wyklucza postępowania karnego przeciw osobom fizycznym, które brały udział w przestępstwie określonym w art. 2 i 3 Decyzji Ramowej jako sprawcy, podżegacze lub pomocnicy.

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia środków pozwalających zapewnić, iż osobie prawnej pociągniętej do odpowiedzialności będą grozić skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające sankcje w tym;

- a) kary grzywny,
- b) pozbawienie prawa do korzystania ze świadczeń publicznych lub pomocy publicznej,
- c) czasowy lub stały zakaz prowadzenia działalności gospodarczej,
- d) przekazanie pod nadzór sądowy,
- e) sądowe orzeczenie o likwidacji.

Poza przypadkami przewidzianymi w ust. 1 każde Państwo Członkowskie podejmuje wszelkie środki niezbędne do zapewnienia, że osoby prawne mogą ponosić odpowiedzialność karną, w przypadku gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby określonej w ust. 1 umożliwił popełnienie przestępstwa o charakterze określonym w art. 2 i 3 na korzyść tej osoby prawnej, przez osobę pozostającą pod jej zwierzchnictwem.

Zagadnienie Jurysdykcji uregulowane zostało w art. 7 przez zobowiązanie państw członkowskich do podejmowania środków niezbędnych do ustanowienia swojej jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw określonych w art. 2 i 3, jeżeli przestępstwa te zostały popełnione:

- a) w całości lub w części na jego terytorium,
- b) przez jednego z jego obywateli,

c) na korzyść osoby prawnej, której siedziba zarządu znajduje się na terytorium tego Państwa Członkowskiego.

Każde Państwo Członkowskie może zdecydować, że nie będzie stosować zasad jurysdykcji, określonych w ust. 1 lit. b) i c), lub że będzie je stosować wyłącznie w szczególnych przypadkach lub okolicznościach, jeżeli przestępstwo zostało popełnione poza jego terytorium. Państwo Członkowskie, które zgodnie ze swoim prawem krajowym nie wydaje swoich obywateli, podejmuje środki niezbędne do ustanowienia swojej jurysdykcji w odniesieniu do przestępstw określonych w art. 2 i 3, jeżeli zostały one popełnione przez jego obywateli poza jego terytorium.

Państwa Członkowskie, które podejmują decyzję o stosowaniu ust. 2, informują odpowiednio Sekretariat Generalny Rady i Komisję, gdzie sytuacja tego wymaga, ze wskazaniem szczególnych przypadków lub okoliczności, w których ma zastosowanie ich decyzja.

Państwa członkowskie były zobowiązane dostosować swoje prawodawstwo do wymogów określonych w Decyzji Ramowej do 22 lipca 2005r. Stan w zakresie implementacji Decyzji Ramowej do prawa wewnętrznego państw członkowskich został przedstawiony w raporcie sporządzonym przez Komisję Europejską na podstawie art. 9 Decyzji w 2007r. i przedłożonym Radzie.

## **Rozdział VII. Decyzja ramowa Rady Unii Europejskiej 2008/852/WSiSW z dnia 24 października 2008r. w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji.**

Kolejnym aktem odnoszącym się do problemu korupcji w ramach Unii Europejskiej jest Decyzja ramowa w sprawie sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji. Zgodnie z treścią decyzji ustanawia się sieć punktów kontaktowych państw członkowskich Unii Europejskiej w celu usprawnienia współpracy między organami i agencjami mającej na celu zapobieganie i zwalczanie korupcji w Europie. Komisja Europejska, Europol i Eurojust w pełni uczestniczą w działalności tej sieci. Sieć organizuje się na podstawie dotychczasowej nieformalnej współpracy między Europejskimi Partnerami przeciwko Korupcji (EPAC). Składa się ona z organów i agencji państw członkowskich Unii Europejskiej, których zadaniem jest zapobieganie korupcji lub jej zwalczanie. Jej członkowie są wyznaczeni przez państwa członkowskie., które wyznaczają przynajmniej jedną, lecz nie więcej niż trzy takie

organizacje. Komisja Europejska sama wyznacza swoich przedstawicieli. W ramach swoich odpowiednich kompetencji Europol i Eurojust mogą uczestniczyć w działalności sieci.

Do zadań sieci należy przede wszystkim wymiana w obrębie Unii Europejskiej informacji dotyczących skutecznych środków zapobiegania korupcji i jej zwalczania oraz doświadczeń w tym względzie, ułatwienie nawiązywania i utrzymywania kontaktów między jej członkami. W tych celach dokonuje się między innymi aktualizacji wykazu punktów kontaktowych oraz prowadzona jest strona internetowa. Współpraca policyjna i sądowa między państwami członkowskimi odbywa się zgodnie ze stosownymi przepisami. Utworzenie sieci pozostaje bez uszczerbku dla tych przepisów oraz dla roli Europejskiego Kolegium Policyjnego.

### **Rozdział VIII. Konwencja o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzona w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r.**

W konwencji uznano iż przekupstwo jest zjawiskiem rozpowszechnionym w międzynarodowych transakcjach handlowych powodującym poważne zaniepokojenie moralne i polityczne i podważającym dobre sprawowanie rządów oraz rozwój gospodarczy i wypaczającym warunki międzynarodowej konkurencji. W związku z tym wszystkie kraje dzielą odpowiedzialność za zwalczanie przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych, albowiem osiągnięcie postępu w tej sferze wymaga nie tylko wysiłków na szczeblu krajowym, lecz również współpracy wielostronnej, monitorowania oraz kontynuacji podjętych działań.

Każdej ze stron konwencji nakazano podjęcie niezbędnych działań mających na celu uznanie w swym prawie wewnętrznym za przestępstwo kryminalne umyślnego proponowania, obiecywania lub dawania przez jakąkolwiek osobę jakiegokolwiek nienależnej korzyści majątkowej lub innej korzyści zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu, zarówno bezpośrednio, jak i poprzez pośredników, dla takiego funkcjonariusza lub dla osoby trzeciej, w celu skłonienia tego funkcjonariusza do działania lub powstrzymania się od działania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub zapewnienia sobie innej nienależnej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej.

Ponadto nakazano penalizować takie zachowania jak współudział w przekupstwie zagranicznego funkcjonariusza publicznego, włącznie z podżeganiem, pomocnictwem, poplecnictwem i sprawstwem kierowniczym oraz usiłowanie i znowę w celu przekupienia zagranicznego funkcjonariusza publicznego w takim samym zakresie, jak usiłowanie przekupstwa i znowa w celu przekupstwa funkcjonariusza publicznego danej Strony.

W Artykule 2 Konwencji został zawarty zapis w myśl którego Strony zostały zobligowane do podjęcia, w zgodzie ze swymi zasadami prawa, niezbędne działania, by ustanowić odpowiedzialność osób prawnych za przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego.

Nakazano przy tym za popełnienie przestępstwa przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego nakładać na sprawców takich czynów skuteczne, proporcjonalne i odstręczające kary, o równoważnym zakresie stosowania w odniesieniu do przekupstwa własnych funkcjonariuszy publicznych Stron i w wypadku osób fizycznych przewidziano pozbawienie wolności w wymiarze umożliwiającym skuteczną wzajemną pomoc prawną oraz ekstradycję.

W przypadku gdy w systemie prawnym Strony osoby prawne nie podlegają odpowiedzialności karnej nakazano stronom zapewnić stosowanie sankcji innych niż karne, włącznie z sankcjami pieniężnymi.

Łapówka i korzyści uzyskane wskutek przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego lub mienie, którego wartość odpowiada takim korzyściom należało zgodnie z przepisami konwencji zająć i skonfiskować albo zastosować kary pieniężne o porównywalnym skutku. Celem tego uregulowania jest jak się wydaje zastosowanie kar tak dotkliwych w aspekcie finansowym aby skutecznie odstraszyć od jego podjęcia.

Na Strony nałożono obowiązek podjęcia działań dla ustanowienia własnej jurysdykcji nad przestępstwem przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego, jeżeli przestępstwo zostało popełnione w całości lub w części na jej terytorium.

Ściganie karne przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego podlega wewnętrznym przepisom i zasadom ścigania obowiązującym w każdej ze Stron bez względu na narodowe interesy gospodarcze, potencjalny wpływ na stosunki z innym państwem oraz tożsamość osób fizycznych i prawnych, których sprawa dotyczy.

Konwencja zawiera także zapis dotyczący prania brudnych pieniędzy. Każda ze Stron, która uznała przekupstwo własnego funkcjonariusza publicznego za przestępstwo źródłowe dla celów legislacji dotyczącej zwalczania przestępstwa prania brudnych pieniędzy, uczyni to samo w odniesieniu do przekupstwa zagranicznego urzędnika państwowego, niezależnie od miejsca, w którym przekupstwo miało miejsce. Nakazano zapewnić szybką i skuteczną wzajemną pomoc prawną dla w celu prowadzenia postępowań karnych dotyczących przestępstw leżących w zakresie konwencji oraz postępowań innych niż karne prowadzonych przez Stronę przeciwko osobie prawnej w zakresie regulowanym niniejszą konwencją.

## **Rozdział IX. Prawnokarna Konwencja o Korupcji Rady Europy sporządzona w Strasburgu dnia 27 stycznia 1999 r.**

Rada Europy impuls do prac nad problemem korupcji dała na 19 Konwencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości w 1994r., która odbyła się na Malcie. W 1995r. zaczęła działać Interdyscyplinarna Grupa ds. Korupcji, która przygotowała Program działań w walce z korupcją.

W 1997r. Komitet Ministrów Rady Europy uznał realizację programu i tym samym walkę z korupcją za jeden z priorytetów Rady Europy. W dniu 6 listopada 1997r. Komitet Ministrów przyjął rezolucję w sprawie 20 zasad wiodących w zwalczaniu korupcji<sup>38</sup>, a w maju 1998r. utworzona została Grupa Państw Zwalczających Korupcję (GRECO) w celu monitorowania przestrzegania 20 zasad i implementacji dokumentów przyjmowanych w realizacji Programu działań w walce z korupcją<sup>39</sup>.

W ramach Interdyscyplinarnej Grupy ds. Korupcji utworzono Grupę Roboczą ds. Prawa Karnego, która w lutym 1996r. rozpoczęła prace nad projektem konwencji międzynarodowej w celu zapewnienia realizacji drugiej zasady wymienionej w katalogu 20 zasad wiodących w zwalczaniu korupcji tzn. zapewnienia skoordynowanej kryminalizacji korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym. W wyniku prac Grupy Roboczej dnia 27 stycznia 1999r., przy uwzględnieniu Programu Działania przeciwko Korupcji, przyjętego przez Komitet Ministrów Rady Europy w listopadzie 1996 r., realizujący zalecenia 19

---

<sup>38</sup> Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 przyjęta na 101 sesji Komitetu Ministrów.

<sup>39</sup> C. Nowak. Dostosowanie prawa polskiego do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji, Warszawa 2004, s.9.

Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości (Valetta, 1994 r.) przyjęta została Prawnokarna Konwencja o Korupcji.

W preambule konwencji podkreślono, że „korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa”.

Konwencja jest dokumentem złożonym, który przewiduje kryminalizację szerokiej gamy przestępstw korupcyjnych. Jej kompleksowe podejście do zjawiska korupcji odróżnia ją od dokumentów przyjętych przez OECD czy Unię Europejską<sup>40</sup>. Konwencję charakteryzuje kazuistyczne podejście do pojęcia korupcji w celu niepominięcia jakiejś kwestii, która mogłaby zostać pominięta gdyby zdecydowano się na zdefiniowanie korupcji. Konwencja wyznacza dla Państw stron pewne minimum, które musi zostać przez nie osiągnięte. Powyższe oznacza, iż mogą one zachować własne przepisy, pod warunkiem, że przepisy te będą przynajmniej tak restrykcyjne jak przepisy Konwencji. Konwencja jest instrumentem prawa międzynarodowego i jako taki wymaga implementacji przez strony jeśli ich przepisy wewnętrzne nie spełniają zawartych w niej wymogów.

W Konwencji zdefiniowano pojęcie funkcjonariusza publicznego poprzez odniesienie do definicji funkcjonariusza, urzędnika publicznego, burmistrza, ministra lub sędziego (także prokuratorów i osoby sprawujące funkcje sędziowskie) w prawie wewnętrznym państwa, w którym dana osoba wykonuje tę funkcję, stosowanej w jego prawie karnym.

Na potrzeby dokumentu zdefiniowano także termin osoba prawna. Oznacza ono jakikolwiek podmiot mający taki status na podstawie właściwego prawa wewnętrznego, z wyłączeniem państw i innych instytucji państwowych wykonujących władcze uprawnienia państwa oraz publicznych organizacji międzynarodowych.

Kluczowe zapisy dotyczące przestępstwa korupcji zawarto w artykułach 2 i 3 Konwencji. Artykuł 2 dotyczy przekupstwa krajowych funkcjonariuszy publicznych. Strony Konwencji zobowiązano do przyjęcia środków ustawodawczych i innych koniecznych środków w celu uznania przez prawo wewnętrzne za przestępstwo, umyślnego obiecywania, proponowania lub wręczania przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakimukolwiek funkcjonariuszowi publicznemu tej

---

<sup>40</sup> Ibidem.

Strony, dla niego samego lub dla kogokolwiek innego, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji. Jak z powyższego wynika sprawcą tego przestępstwa może być każda osoba,

Przekupstwo bierne krajowych funkcjonariuszy publicznych uregulowano w art. 3 Konwencji w którym zapisano, iż każda Strona przyjmie takie środki ustawodawcze i inne, jakie mogą być konieczne do uznania przez jej prawo wewnętrzne za przestępstwo, umyślnego żądania lub przyjmowania przez któregokolwiek z funkcjonariuszy publicznych tej Strony, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niego samego lub dla jakiegokolwiek innej osoby, lub przyjmowania propozycji lub obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji.

W Konwencji uregulowano także zagadnienie przekupstwa członków krajowych zgromadzeń przedstawicielskich nakładając na Strony obowiązek uznania przez ich prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań, o których mowa w artykułach 2 i 3, jeśli dotyczą one jakiegokolwiek osoby będącej członkiem jakiegokolwiek krajowego zgromadzenia przedstawicielskiego, sprawującego władzę ustawodawczą lub wykonawczą.

Kolejne przestępstwa odnoszą się do zachowań korupcyjnych „z elementem zagranicznym”, pochodzącym z innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Przekupstwo członków zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich nakazano penalizować za pomocą takich środków, jakie mogą być konieczne do uznania przez prawo wewnętrzne Stron za przestępstwa zachowań, o których mowa w artykułach 2 i 3, jeśli dotyczą one jakiegokolwiek osoby będącej członkiem jakiegokolwiek zgromadzenia przedstawicielskiego sprawującego władzę ustawodawczą lub wykonawczą w jakimkolwiek innym państwie.

Każdej Stronie nakazano przyjęcie takich środków, jakie mogą być konieczne do uznania przez jej prawo wewnętrzne za przestępstwa zachowań, o których mowa w artykułach 2 i 3, jeśli dotyczą one jakiegokolwiek funkcjonariusza lub innego pracownika kontraktowego w rozumieniu przepisów dotyczących personelu, jakiegokolwiek publicznej międzynarodowej lub ponadnarodowej organizacji lub instytucji, których Strona jest członkiem, oraz jakiegokolwiek osoby, czy to oddelegowanej czy też nie, wykonującej funkcje odpowiadające funkcjom wykonywanym przez takich funkcjonariuszy lub pracowników.



W Konwencji Prawnokarnej Rady Europy o korupcji podjęto także zagadnienie przekupstwa w sektorze prywatnym. Za przestępstwo nakazuje ona uznanie umyślnych czynów popełnianych w toku działalności gospodarczej, polegających na obiecywaniu, proponowaniu lub wręczaniu, bezpośrednio lub pośrednio, każdej osobie kierującej lub pracującej w jakimkolwiek charakterze, na rzecz jakiegokolwiek podmiotu należącego do sektora prywatnego, jakichkolwiek nienależnych korzyści, dla niej samej lub na rzecz jakiegokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki – korupcja czynna, której lustrzanym odbiciem jest przepis art. 8 Konwencji regulujący przekupstwo bierne w sektorze prywatnym, które w myśl tego przepisu polega na umyślnym żądaniu lub przyjmowaniu bezpośrednio lub pośrednio przez każdą osobę kierującą lub pracującą w jakimkolwiek charakterze na rzecz jakiegokolwiek podmiotu należącego do sektora prywatnego, jakichkolwiek nienależnych korzyści, lub akceptowaniu propozycji lub obietnicy takich korzyści w zamian za działanie lub zaniechanie działania, które narusza jej obowiązki. Takie uregulowanie zjawiska korupcji w sektorze prywatnym sprzyja ochronie poszanowaniu zasad uczciwej konkurencji i swobodnego rozwoju gospodarczego.

Z powyższego podziału wynika, iż inny jest krąg podmiotów, które mogą być odbiorcami korzyści. W sektorze prywatnym nie występuje już funkcjonariusz, a osoba „kierująca lub pracująca w jakimkolwiek charakterze, na rzecz jakiegokolwiek podmiotu należącego do sektora prywatnego”. Korupcja w sektorze prywatnym musi się łączyć z naruszeniem obowiązków. Na takie ujęcie zagadnienia korupcji w sektorze prywatnym wywarło wpływ przekonanie twórców Konwencji, iż sektor prywatny, rządzi się innymi prawami niż publiczny i na ochronę w ramach sektora prywatnego zasługuje przede wszystkim lojalność łącząca pracodawcę i pracownika, związana z zawartą pomiędzy nimi umową. Naruszenie obowiązków łączy się w tym przypadku z ogólnym obowiązkiem nieszkodzenia interesom pracodawcy.

Inne przestępstwa prócz wyżej wymienionych, które nakazuje ścigać Prawnokarna Konwencja Rady Europy o korupcji to handel wpływami, pranie pieniędzy i przestępstwa księgowe. Strony Konwencji są zobowiązane do przyjmowania środków koniecznych do uznania przez ich prawo wewnętrzne wyżej wymienionych czynów za przestępstwa.

Artykuł 17 reguluje problem jurysdykcji poprzez nakazanie Stronom Konwencji przyjmowanie środków koniecznych do ustanowienia swej jurysdykcji wobec przestępstwa określonego zgodnie z artykułami od 2 do 14 niniejszej konwencji, gdy:

- a) przestępstwo zostało popełnione w całości lub w części na jej terytorium;
- b) przestępca jest jednym z jej obywateli, jednym z jej funkcjonariuszy publicznych lub członkiem jednego z jej krajowych zgromadzeń przedstawicielskich;
- c) przestępstwo dotyczy jednego z jej funkcjonariuszy publicznych lub członków jej krajowych zgromadzeń przedstawicielskich lub jakiegokolwiek osoby, o której mowa w artykułach 9-11, będącej równocześnie jednym z jej obywateli.

Każdą ze Stron uprawniono do złożenia oświadczenia, iż zastrzega sobie ona prawo do niestosowania lub stosowania tylko w określonych przypadkach lub na określonych warunkach, reguł jurysdykcji określonych w ustępie 1 b i c niniejszego artykułu w całości lub w części. Jeżeli Strona uczyniła użytek z możliwości złożenia zastrzeżenia przewidzianej w ustępie 2 niniejszego artykułu, przyjmie takie środki ustawodawcze, jakie mogą być konieczne do ustanowienia swojej jurysdykcji wobec przestępstwa określonego zgodnie z niniejszą konwencją w przypadkach, kiedy domniemany sprawca przebywa na jej terytorium, a nie zostaje wydany innej Stronie po złożeniu wniosku o wydanie jedynie ze względu na jego obywatelstwo. Ponadto Konwencja niniejsza nie wyłącza w jakimkolwiek zakresie jurysdykcji w sprawach karnych wykonywanej przez Stronę zgodnie z jej prawem wewnętrznym.

Biorąc pod uwagę poważny charakter przestępstw określonych zgodnie z niniejszą konwencją, każda ze Stron, w odniesieniu do przestępstw określonych w artykułach od 2 do 14, została zobligowana do wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji i środków, obejmujących - w przypadku popełnienia tych przestępstw przez osoby fizyczne - kar pozbawienia wolności, które dają podstawę do ekstradycji.

Ponadto każda ze Stron powinna zapewnić, by osoby prawne podlegały skutecznym, proporcjonalnym i zniechęcającym sankcjom karnym lub innym, w tym sankcjom pieniężnym. W tym celu za konieczne uznano przyjęcie środków umożliwiających konfiskatę lub pozbawienie w inny sposób narzędzi oraz dochodów z przestępstw określonych zgodnie z niniejszą konwencją lub mienia, którego wartość odpowiada takim dochodom.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż Konwencja w sprawie Korupcji jest

dokumentem bardzo ambitnym, który próbuje objąć wszystkie typy przestępczości korupcyjnej. Taki stan rzeczy powoduje, iż jest to dokument być może nadmiernie kazuistyczny, a uniwersalistyczne podejście do korupcji, którą w myśl przepisów Konwencji należy ścigać we własnym państwie i we wszystkich innych wydaje się być nie do zrealizowania, choć z drugiej strony umożliwia ściganie za przestępstwo prania brudnych pieniędzy pochodzących z przestępstw z elementem pozakrajowym i konfiskowanie środków uzyskanych w nielegalny sposób.

## **Rozdział X. Cywilnoprawna Konwencja o korupcji sporządzona w Strasburgu dnia 4 listopada 1999 r.**

Przyjęcie przez Radę Europy Prawnokarnej Konwencji o Korupcji nie zakończyło działań prawodawczych w ramach tej instytucji. Rada Europy postawiła sobie bowiem za cel przeciwdziałanie i zwalczanie korupcji na wszelkich możliwych płaszczyznach. W literaturze słusznie podnosi się, że instrumentarium prawa karnego, choć jest w walce z korupcją najbardziej efektywne to nie obejmuje zagadnień związanych z przeciwdziałaniem skutkom czynów korupcyjnych. W związku z tym 4 listopada 1999r. Komitet Ministrów przyjął konwencję cywilnoprawną o korupcji. To właśnie próba radzenia sobie z korupcją także za pomocą prawa cywilnego jest cechą, która charakteryzuje unikatowe podejście Rady Europy do zjawiska korupcji. Konwencja stanowi pierwszy międzynarodowy instrument służący walce z korupcją za pomocą prawa cywilnego. Strony Cywilnoprawnej Konwencji o korupcji podkreślając w preambule, że korupcja stanowi wielkie zagrożenie dla rządów prawa, demokracji oraz praw człowieka, dla uczciwości i sprawiedliwości społecznej, że powstrzymuje rozwój ekonomiczny oraz zagraża prawidłowemu i uczciwemu funkcjonowaniu gospodarki rynkowej oraz dostrzegając niekorzystne skutki finansowe korupcji w odniesieniu do poszczególnych osób, przedsiębiorstw, Państw, jak również instytucji międzynarodowych wyraziły przekonanie o znaczeniu przyczyniania się prawa cywilnego w walce z korupcją, w szczególności przez umożliwienie uzyskania godziwego zadośćuczynienia osobom, które poniosły szkodę.

Celem Konwencji, który został wymieniony w art. 1 jest zapewnienie osobom, które poniosły szkodę będącą skutkiem aktów korupcji, skutecznych środków prawnych umożliwiających obronę ich praw oraz interesów, w tym możliwość uzyskania odszkodowania za poniesione szkody.

W odróżnieniu od Prawnokarnej Konwencji o Korupcji Rady Europy w Cywilnoprawnej Konwencji została przyjęta autonomiczna definicja korupcji, zgodnie z którą korupcja oznacza żądanie, proponowanie, wręczanie lub przyjmowanie, bezpośrednio lub pośrednio, łapówki lub jakiegokolwiek innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie jakiegokolwiek obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę.

Na Strony Konwencji nałożono obowiązek zapewnienia w swoim prawie wewnętrznym prawa do wszczęcia postępowania w celu uzyskania pełnego naprawienia

takiej szkody osobom, które poniosły szkodę w wyniku korupcji. Naprawienie szkody może obejmować straty materialne, utratę zysków, jak również szkody o charakterze niemajątkowym, przy czym szkoda materialna oznacza rzeczywiste zmniejszenie majątku osoby poszkodowanej, zaś utrata zysków odnosi się do zysków, których można było rozsądnie oczekiwać w danych okolicznościach sprawy, a których nie udało się osiągnąć z powodu czynu korupcyjnego. Natomiast szkoda niematerialna wyraża szkody, których nie można obliczyć ze względu na to, iż nie są wyrażone w mieniu lub pieniądzu, ale które stanowią konsekwencję praktyki korupcyjnej.

Artykuł 4 odnosi się do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej. Jest ona uzależniona od trzech warunków:

Po pierwsze należy wykazać, że pozwany popełnił czyn korupcyjny lub wydał zgodę na jego dokonanie, lub też nie podjął uzasadnionych działań w celu zapobieżenia aktowi korupcji. Po drugie, dla stwierdzenia odpowiedzialności odszkodowawczej trzeba wykazać, że powód poniósł szkodę, która musi być konkretnie związana z poszkodowanym. Po trzecie wreszcie, odpowiedzialność odszkodowawcza może być stwierdzona wyłącznie jeśli istnieje związek przyczynowo skutkowy między aktem korupcji a poniesioną szkodą. Szkoda powinna być zwykłym skutkiem czynu korupcyjnego. W przypadku gdy kilku pozwanych odpowiedzialnych jest za szkodę wynikającą z tej samej działalności korupcyjnej, odpowiadali oni solidarnie.

Jednak nie tylko podmioty prywatne ponoszą odpowiedzialność za czyny korupcyjne. Odpowiedzialność tę nałożono także na Państwa i podmioty publiczne, które powinny umożliwić w prawie wewnętrznym wystąpienie z roszczeniem o odszkodowanie od Państwa, a w przypadku Strony niebędącej państwem, od odpowiednich organów tej Strony.

W razie przyczynienia się powoda z własnej winy do powstania szkody lub do jej zwiększenia odszkodowanie zmniejsza się lub odmawia się jego przyznania, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności. Postępowanie o naprawienie szkody, można wytoczyć w terminie do trzech lat od dnia, kiedy osoba, która poniosła szkodę, dowiedziała się lub powinna była się dowiedzieć o powstaniu szkody albo o tym, że miał miejsce akt korupcji, jak również o tożsamości osoby ponoszącej odpowiedzialność. Jednakże postępowania takie nie mogą zostać wszczęte po upływie terminu przedawnienia wynoszącego co najmniej dziesięć lat od dnia dokonania aktu korupcji.

Strony powinny zapewnić w swoim prawie wewnętrznym, aby każda umowa lub

postanowienie umowy przewidujące korupcję były nieważne. Stronom umowy, których zgoda na zawarcie umowy została wyrażona wadliwie na skutek aktu korupcji, zagwarantowano możliwość wystąpienia do sądu o uznanie umowy za nieważną, niezależnie od ich prawa do dochodzenia odszkodowania. Konwencja ustala pewien minimalny standard w walce z korupcją. Państwa strony mogą wprowadzić w swoim prawie krajowym dalej idące uprawnienia dla stron i innych podmiotów

## **Rozdział XI. Europejskie Biuro d/s Zwalczenia Nadużyć Finansowych – sojusznik w walce z korupcją.**

Instytucją, która w ramach Unii prowadzi walkę z korupcją jest **Europejskie Biuro d/s Zwalczenia Nadużyć Finansowych**. Jego powołanie było swoistą reakcją na polityczny kryzys Wspólnoty z końca lat dziewięćdziesiątych XX w. OLAF Zastąpił istniejący wcześniej UCLAF (Zespół ds. Koordynacji Zwalczenia Oszustw), mający uprawnienia kontrolno-policyjne w zakresie walki z oszustwami finansowymi i przypadkami korupcji wśród urzędników europejskich (zwłaszcza uderzających w budżet Wspólnoty), którego status i kompetencje do działania były nieprzejrzyste zaś skuteczność podejmowanych przezeń akcji niska. Powołaniu OLAF przyświecała myśl o stworzeniu służby, która koordynowałaby na poziomie europejskim działania państw członkowskich dotyczące ochrony interesów finansowych Wspólnoty.

OLAF został powołany dnia 1 czerwca 1999r. jako ciało odpowiedzialne za zwalczanie oszustw i korupcji urzędników europejskich, zwłaszcza skierowanym przeciwko finansom Unii Europejskiej. Ponadto specjalnym zadaniem jednostki jest zapobieganie zorganizowanym przestępstwom gospodarczym i finansowym. OLAF posiada kompetencje do podejmowania działań finansowych, administracyjnych, śledczych oraz sądowych. W skład instytucji wchodzi doświadczeni specjaliści pochodzący ze wszystkich krajów członkowskich.

OLAF posiada silną gwarancję niezależności, podlegając tylko przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego. Inspektorzy OLAF mogą kontrolować zarządzanie i finanse wszystkich unijnych instytucji i organizacji dzięki całkowitej niezależności operacyjnej. Pod względem administracyjnym OLAF jest służbą Komisji, lecz w wykonywaniu czynności dochodzeniowych jest niezależny.

Dyrektor OLAF wybierany jest w drodze porozumienia pomiędzy Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską a Radą. Ma on możliwość wnoszenia spraw do Sądu Europejskiego w obronie swojej niezależności. Może także wszcząć śledztwo na wniosek instytucji, państwa członkowskiego lub z własnej inicjatywy. Śledztwa prowadzone przez OLAF są monitorowane przez Komitet Nadzoru składający się z pięciu niezależnych ekspertów, którzy nie mają prawa ingerowania w ich przebieg, wybranych wspólnie przez Parlament, Komisję i Radę. OLAF działa w oparciu o podstawę prawną jaką jest Porozumienie Międzyinstytucjonalne z dnia 25 maja 1999r. pomiędzy Parlamentem, Komisją

i Radą, które nadaje OLAF kompetencje do podejmowania poważnych działań m.in. w przypadku naruszenia etyki zawodowej urzędników i innych pracowników, prowadzących do zastosowania środków dyscyplinarnych lub odpowiedzialności karnej.<sup>41</sup> Na mocy tego porozumienia instytucje europejskie zobowiązały się do wydania wewnętrznych decyzji dotyczących zasad i warunków prowadzenia przez OLAF wewnętrznych dochodzeń administracyjnych w celu przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i innym nielegalnym działaniom godzącym w interesy finansowe WE.

Postępowania prowadzone przez OLAF posiadają charakter zbliżony do dochodzenia administracyjnych postępowań kontrolnych. Instytucja ta prowadzi dwojakiego rodzaju dochodzenia administracyjne;

- a) zewnętrzne – prowadzone w państwach członkowskich i w państwach trzecich wydających środki z budżetu UE,
- b) wewnętrzne – prowadzone są w instytucjach i organach, a także urzędach wspólnoty,

kończą się one sporządzeniem protokołu, który jest następnie przekazywany władzom państwa członkowskiego wraz z konkretnymi zaleceniami, a jeśli dana sprawa kwalifikuje się do postępowania karnego wraz z odpowiednimi informacjami.

Ważnym instrumentem w walce z korupcją jest także Europejski Nakaz Aresztowania (ENA), który w dniu 13 czerwca 2002r. został przez państwa członkowskie ustanowiony na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury przekazywania osób między państwami członkowskimi. ENA to decyzja sądowa wydawana przez państwo członkowskie w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby, co do której ENA został wydany, aby umożliwić przeprowadzenie postępowania karnego lub wykonania kary pozbawienia wolności bądź środka zabezpieczającego. Instrument jakim jest ENA zastępuje w stosunkach między państwami członkowskimi Unii Europejskiej dotychczas stosowane procedury ekstradycyjne. Przyjęcie takiego instrumentu wiązało się z koniecznością odstąpienia od dwóch fundamentalnych zasad postępowania ekstradycyjnego;

- a) wydawania swoich obywateli (co umożliwiła koncepcja obywatelstwa Unii Europejskiej),

---

<sup>41</sup> M. Rękawek, Samorząd Terytorialny z 2001 nr 5, str. 52



b) zakazu podwójnej karalności danego czynu w państwie wydającym i w państwie wnoszącym o ekstradycję.

Wyżej wskazano, iż ENA jest ważnym instrumentem w walce z korupcją. Taki stan rzeczy jest wynikiem tego, iż korupcja uznana została za przestępstwo poważne i jeśli w państwie które wydało nakaz aresztowania jest ona zagrożona karą pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej trzech lat pozbawienia wolności, wówczas stanowi podstawę do przekazania zgodnie z ENA bez dokonania weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności za popełnione przestępstwo.

## **Zakończenie.**

Z analizy aktów prawnych, które podejmują problem korupcji w Unii Europejskiej wynika, iż Unia Europejska dostrzega problem korupcji, która należy do zasadniczych zagrożeń dla właściwego funkcjonowania państwa i całego życia publicznego, a związane z nią przestępstwa bezpośrednio uderzają w podstawę integracji europejskiej, czyli w funkcjonowanie wspólnego rynku osłabiając pozycję Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Należy z nadzieją spoglądać na nowe uregulowania Traktatu Lizbońskiego, które upraszczają procedurę tworzenia prawa wewnątrz Unii, co powinno doprowadzić do tego, że walka z korupcją będzie efektywniejsza.

Podjęte na łonie Unii Europejskiej akty prawne, a także zaliczenie na poczet walki z Korupcją do dorobku prawnego Unii również dorobku OECD oraz Rady Europy pozwala stwierdzić, że istnieją europejskie standardy antykorupcyjne. Należy jednak podnieść, iż aktywność Unii w walce z korupcją wymaga lepszej koordynacji i podjęcia wysiłków w celu poprawienia spójności działań. Z uwagi na potrzebę skutecznej walki z korupcją celowym wydaje się prowadzenie rejestrów przestępstw, w których ujmowało by przypadki korupcji.

Ponadto należy podejmować działania mające na celu zapobieganie korupcji w dziedzinie rynku wewnętrznego. Zasadne wydaje się skierowanie przyszłych inicjatyw na środki prewencyjne. Większy nacisk powinien też zostać położony na stosowanie i kontrolę stosowania obowiązujących aktów prawnych służących zwalczaniu korupcji. Można się spotkać z poglądem, iż obowiązujące normy prawne są w zasadzie kompletne i pozwalają skutecznie walczyć z korupcją, ale wszystkie są nagminnie łamane lub niestosowane.

Należy zatem pozytywnie ocenić fakt podejmowania wysiłków w celu stanowienia antykorupcyjnego prawodawstwa w ramach Unii Europejskiej. Niektóre z podjętych inicjatyw legislacyjnych mają charakter nowatorski i zasługują na uznanie. Nie można jednak poprzestawać w podejmowaniu wysiłków na rzecz walki z korupcją, która w dobie globalizacji nabiera międzynarodowego charakteru i wymaga współpracy ponad granicami państwowymi, by walka z nią mogła przynieść oczekiwane rezultaty.