



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei



Dyrektywa Unii Europejskiej – ważny krok w kierunku jednolitej polityki antykorupcyjnej

Komentarz

Grzegorz Makowski

Wbrew temu, co próbują opinii publicznej wmówić politycy obozu rządzącego, Unia Europejska jest liderem wśród organizacji międzynarodowych, jeśli chodzi o tworzenie i wdrażanie rozwiązań antykorupcyjnych. I choć działania UE w tym obszarze mogłyby być lepiej skoordynowane i bardziej efektywne, to nie można mówić, że Unia ignoruje ten problem i nie podejmuje wysiłków, aby go ograniczyć – w przeciwieństwie do wielu państw członkowskich UE, w tym Polski czy Węgier, które akurat z korupcją mają ogromny, systemowy kłopot.

W ostatnim czasie różne organy Unii Europejskiej wystąpiły z kilkoma inicjatywami mającymi na celu przeciwdziałanie korupcji. W przeciwieństwie do tego, co często można przeczytać lub usłyszeć w mediach, zwiększona aktywność Komisji

Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego w tym obszarze nie jest reakcją na Qatar Gate, ujawnioną w grudniu 2022 roku. Wydarzenie to zapewne przyspieszyło proces decyzyjny dotyczący przyjęcia specjalnej dyrektywy antykorupcyjnej (o czym więcej za moment), ale sam pomysł, żeby Unia wypracowała kompleksową i spójną politykę antykorupcyjną, nie jest nowy ani nawet nie pojawił się wraz z obecną kadencją Parlamentu i Komisji.

Krótką historią polityki antykorupcyjnej w UE

Warto przy tej okazji przypomnieć, że Unia przez dekady wypracowała spory dorobek i konkretne instrumentarium przydatne do walki z korupcją. Jednocześnie trzeba też odnotować, że aktywność Unii na tym polu zmieniała się – czasem była większa i prowadziła do przełomowych zmian

(także na poziomie państw członkowskich), czasem była to marginalna część unijnej polityki. Przypomnę krótko kilka kluczowych momentów w ewolucji unijnej polityki antykorupcyjnej.

Ważnym punktem zwrotnym było przyjęcie w 1993 roku tzw. kryteriów kopenhaskich. W tej ogólnej deklaracji nie pada słowo „korupcja”, ale zawierała ona wezwanie do państw członkowskich oraz państw, które już wtedy zgłaszały aspiracje do wejścia do Unii, żeby przestrzegały zasady rządów prawa. Później, w latach 1998–2002 doprecyzowano rozumienie, czym są rządy prawa w polityce unijnej, a także jak łączą się z problemem korupcji. Dostrzeżono wówczas, że skuteczne przeciwdziałanie korupcji nie jest możliwe bez zachowania zasad praworządności, na które składają się przede wszystkim trójpodział i wzajemna kontrola władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, niezawisłość i niezależność sędziów, a także niezależność prokuratury i organów ścigania.

Nie przypadkiem doszło do doprecyzowania tych kwestii właśnie pod koniec lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wtedy rozpoczął się proces akcesyjny Polski i innych państw byłego bloku sowieckiego. Korupcja była wskazywana jako jeden z głównych problemów, z jakimi borykały się państwa kandydackie (w tym przede wszystkim Polska). Komisja Europejska w raportach przedakcesyjnych kładła ogromny nacisk na przeciwdziałanie korupcji. Fundacja Batorego, w ramach prowadzonego wówczas Programu Przeciw Korupcji¹ miała istotny wkład zarówno w monitoring postępów Polski w zakresie wdrażania standardów antykorupcyjnych, jak i w rzecznictwo za przymowaniem jak najlepszych rozwiązań.

To dzięki presji Unii w tamtym czasie przyjęto w Polsce wiele przełomowych regulacji. Warto wspomnieć jako przykład tzw. „nowelę antykorupcyjną”, czyli reformę kodeksu karnego z 2003

¹ Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej (UE). *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, 2022, https://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji/publikacje/inne_publicacje/korupcja_i_polityka_antykorupcyjna.pdf.

roku, która nie tylko dostosowywała prawo karne do najnowszych standardów międzynarodowych, ale nawet wychodziła poza nie. W ramach tej noweli Polska jako jedno z pierwszych państw na świecie wprowadziła na przykład przepisy karne dotyczące korupcji w sporcie zawodowym. Szybko przyniosły one efekty, czego przykładem może być znana wszystkim afera w polskiej piłce nożnej (zwana czasem „afereą Fryzjera”, od pseudonimu jej głównego bohatera). Wspomniane przepisy umożliwiły skazanie wielu piłkarzy i działaczy sportowych. Ostatnie wyroki w tej sprawie zapadały jeszcze w 2020 roku, co pokazuje skalę problemu.

W okresie dużego rozszerzenia Unii, w latach 1998–2007, Wspólnota wypracowała wiele rozwiązań antykorupcyjnych, słusznie dostrzegając, że ryzyko korupcji wzrośnie wraz z wejściem nowych państw, które same miały z tym duży problem. Ale to nie był jedyny powód, dlaczego w owym czasie Unia tak bardzo zainteresowała się korupcją. Chodziło także o dostosowanie całej Unii do wymogów konwencji OECD z 1997 roku o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych czy do konwencji ONZ o przeciwdziałaniu korupcji z 2003 roku. Rozwijając własne instrumentarium przeciwdziałania korupcji, Unia niejako zmusiła także państwa członkowskie i kandydujące do zmiany prawa krajowego. I to właśnie temu impulsowi Polska zawdzięcza postęp w polityce antykorupcyjnej, który dziś, niestety, w wyniku łamania praworządności przez obóz Prawa i Sprawiedliwości przekształca się w regres. Nie przypadkiem za rządów PiS Polska systematycznie spada w indeksach percepcji korupcji² Transparency International czy Banku Światowego.

Niestety, po tym, jak dokonała się akcesja pierwszej grupy państw byłego bloku wschodniego, Unia jakby zapomniała o korupcji. W latach

² G. Markowski, *Indeks Percepcji Korupcji – Polska znowu w dół*, 31 stycznia 2023, https://www.batory.org.pl/blog_wpis/indeks-percepcji-korupcji-polska-znowu-w-dol.

2008–2011, tuż po ratyfikacji przez Unię konwencji ONZ przeciwko korupcji, próbowano stworzyć jednolitą politykę antykorupcyjną. Inwestowano nawet ogromne pieniądze w badania poświęcone korupcji, które miały w tym pomóc. Jednak takiej jednolitej polityki antykorupcyjnej nie udało się wypracować. Co gorsza, próba ta zakończyła się kompromitacją. W latach 2014–2017 Komisja Europejska wymagała od państw członkowskich przygotowywania corocznych raportów na temat korupcji i podejmowanych działań zaradczych. Jednocześnie w wyniku nacisku kilku państw pełne wersje tych raportów zostały utajnione³, a Komisja straciła wsparcie Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego w kontynuowaniu prac nad jednolitą polityką antykorupcyjną.

W kolejnych latach pojawiały się jedynie elementy infrastruktury antykorupcyjnej, wdrażane z mniejszymi lub większymi sukcesami, takie jak Prokuratura Europejska, która rozpoczęła działalność w 2021 roku (a do której nie przystąpiły m.in. Polska i Węgry – państwa oceniane negatywnie, jeśli chodzi o ryzyko korupcji), czy tzw. dyrektywa o sygnalistach z 2019 roku (której Polska nie wdrożyła po dziś dzień, czym naraziła się na kolejny spór przed Trybunałem Sprawiedliwości UE). Swojej skuteczności nie udowodnił jeszcze tzw. „mechanizm warunkowości”, który ma służyć wymuszaniu na państwach członkowskich m.in. skutecznych działań antykorupcyjnych, chroniących interesy finansowe Wspólnoty i praworządność.

Stąd też jako powrót do idei jednolitej polityki UE w sprawie korupcji może być traktowana najnowsza inicjatywa, tj. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji⁴, zastępująca decyzję ramową Rady 2003/568/

3 *Why is the European Commission not publishing reports on Corruption in the 28 Member States?*, 3 marca 2017, <https://www.access-info.org/2017-03-03/why-is-the-european-commission-not-publishing-reports-on-corruption-in-the-28-member-states>.

4 *DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie zwalczania korupcji, zastępująca decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371*, 3 maja 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0234>.

WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371.

Czy to będzie przełom? To zależy od tego, czy ostatecznie dyrektywa zostanie przyjęta, a potem, jak zostanie wdrożona przez państwa członkowskie. Dobrze jednak, że jesteśmy świadkami powrotu Unii Europejskiej na te tory, ponieważ problem korupcji staje się coraz bardziej złożony i groźny dla całej Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich.

Projekt „dyrektywy antykorupcyjnej” wyzwaniem dla Polski?

Przede wszystkim warto odnotować, że projekt dyrektywy jest dobrze osadzony w istniejących, międzynarodowych ramach przeciwdziałania korupcji, takich jak już wspomniana konwencja ONZ przeciwko korupcji (której wymogów wiele państw UE, w tym Polska, wciąż nie spełnia) czy konwencje Rady Europy. Jest to też projekt, który zmierza do skonsolidowania (o czym mowa już w samym tytule) i uzupełnienia innych rozwiązań prawnych dotyczących przeciwdziałania korupcji. To dobrze, ponieważ polityka Unii w tym obszarze stała się zbyt „silosowa”: jest bardzo rozwinięta w obszarze zamówień publicznych czy instytucji finansowych, a pozostawia wiele do życzenia, jeśli chodzi o prewencję czy prawa obywateli UE, czego przykładem może być powolny proces wdrażania dyrektywy o ochronie sygnalistów. Pojawiła się nadzieja, że „dyrektywa antykorupcyjna” pomoże w lepszej implementacji i stosowaniu innych przepisów (a jeśli miałyby wejść w obecnym kształcie, poszerzy zastosowanie dyrektywy o sygnalistach – oba akty są ze sobą bezpośrednio powiązane).

Celem dyrektywy jest doprowadzenie do ujednolicenia standardów przeciwdziałania i zapobiegania korupcji w państwach członkowskich. Dyrektywa, jak stanowi artykuł 1, dąży do określenia standardów minimum, jeśli chodzi o definicję przestępstw korupcyjnych i sankcji.

Jednak warto odnotować, że pierwsza (i to nie przypadek) część dyrektywy jest poświęcona niezwykle istotnym rozwiązaniom w zakresie prewencji. Artykuł 3 mówi m.in. o konieczności zapewnienia przez państwa członkowskie wysokiego poziomu transparentności i rozliczalności administracji publicznej oraz zwiększaniu możliwości swobodnego, proaktywnego dostępu do informacji publicznej, w tym przede wszystkim do oświadczeń majątkowych osób pełniących funkcje publiczne. Jest tam też mowa o promowaniu zasad etycznych i prowadzeniu społecznych kampanii informacyjnych i edukacyjnych, zwiększających świadomość tego, czym jest korupcja i jak jej zapobiegać. W ustępie 5 tego artykułu pojawia się zobowiązanie państw do przeprowadzania regularnych ocen w celu identyfikowania sektorów życia publicznego, szczególnie narażonych na korupcję, a także planów reagowania na te ryzyka. Z kolei w ustępie 6 mowa o włączaniu obywateli i organizacji społecznych w działania antykorupcyjne. Warto również w tym punkcie wspomnieć o artykule 26, który bardzo precyzyjnie określa, jakiego rodzaju dane na temat korupcji państwa członkowskie powinny gromadzić i upubliczniać, co jest bardzo ważne dla budowania społecznej świadomości.

We wszystkich tych punktach Polska ma bardzo dużo do zrobienia. System oświadczeń majątkowych zbudowany w 1997 roku jest archaiczny i ledwie nadaje się jako narzędzie społecznej kontroli i prewencji korupcji wśród polityków i urzędników (jak zły jest to system, pokazuje chociażby ostateczne oświadczenie majątkowe Beaty Szydło – wypełnione odręcznie i kompletnie nieczytelne). Obecna władza nie tylko za nic ma transparentność (wspomnijmy w tym miejscu chociażby o unikaniu odpowiedzi na pytania dziennikarzy czy nawet interpelacje czy zapytania poselskie), ale próbuje uderzyć w jej podstawowe gwarancje (przypomnę tu wniosek pierwszej prezes Sądu Najwyższego skierowany do Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej⁵, kwestionujący

⁵ Pierwszy Prezes SN złożył wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisów ustawy o kierujących pojazdami, 12 kwietnia 2021, <http://www.sn.pl/aktualnosci/SitePages/wydarzenia.aspx?ItemSID=748-0dc69815-3ade-42fa-bbb8-549c3c6969c5&ListName=Wydarzenia>.

kluczowe przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej). O propagowaniu zasad etycznych w życiu publicznym czy współpracy z organizacjami społecznymi nawet nie ma co mówić, ponieważ nie ma w tym zakresie żadnych działań. A to, co reprezentuje wielu polityków partii rządzącej, jest zaprzeczeniem wszelkich standardów rzetelności i uczciwości w życiu publicznym. Natomiast dane statystyczne o przestępczości korupcyjnej, które Centralne Biuro Antykorupcyjne publikowało jeszcze w 2017 roku w ramach tzw. „map korupcji”, są praktycznie niedostępne dla przeciętnego obywatela. Ich uzyskanie wymagałoby przeprowadzenia badań. Tak więc w sferze prewencji jesteśmy daleko w tyle za tym, co zostało sformułowane w projekcie dyrektywy.

Dyrektywa w dużej części koncentruje się na przepisach karnych. W tym punkcie akurat Polska ma się czym wykazać. W większości przypadków, zarówno jeśli chodzi o samą penalizację, jak i wymiar sankcji za przestępstwa korupcyjne, polskie przepisy idą nawet dalej, niż zostało to zakreślone w projekcie. Polskie prawo karne jest bardzo surowe, co nie gwarantuje jego skuteczności jako środka przeciwdziałania korupcji, choćby dlatego, że upartyjniona prokuratura nie stosuje go efektywnie wobec osób z kręgów obozu władzy podejrzewanych o korupcję. Sprawy takie są przewlekane lub umarzane i nie docierają do etapu sądowego, gdzie mogłyby zostać ostatecznie rozstrzygnięte. A bywa też tak, jak w przypadku kontrowersyjnego ułaskawienia Mariusza Kamińskiego i Macieja Wąsika, że są „odbierane” sądom w imię interesu partii rządzącej. W naszym systemie istnieją też pewne luki, jak na przykład całkowicie nieużyteczne przepisy o odpowiedzialności karnej osób prawnych, które wraz z wejściem dyrektywy definitywnie trzeba będzie załatać.

Zauważmy również, że „dyrektywa antykorupcyjna” zawiera artykuł 4, który określa standardy organów wyspecjalizowanych do walki z korupcją. Jednym z nich jest zagwarantowanie ich niezależności od rządu, o czym literalnie mówi ust. 3 pkt. a) dyrektywy. To jest kluczowe, jeśli tego rodzaju instytucje mają się przydać do walki z „wielką korupcją” w elitach politycznych i gospodarczych. Polskie CBA z pewnością nie spełnia tego wymogu.

Podsumowując, dyrektywa – jeśli tylko wejdzie w życie – będzie w mojej opinii nowym otwarciem w polityce antykorupcyjnej Unii Europejskiej. Transparency International ocenia szanse na wejście w życie tej dyrektywy jako bardzo duże i wskazuje, że stanie się to najprawdopodobniej w kwietniu 2024 roku. Póki co po stronie państw członkowskich nie ujawnił się żaden istotny sprzeciw wobec tego projektu. Wiadomo też, że Komisja Europejska i Parlament są bardzo zdeterminowane, aby przyjąć tę dyrektywę

przed wyborami europejskimi. Stworzy to wiele możliwości jej rozwijania i konsolidacji oraz zwiększenia jej skuteczności. Z punktu widzenia Polski i innych państw, gdzie korupcja staje się coraz większym wyzwaniem, będzie to być może impuls, aby nie tylko dokonać istotnych reform w prawie krajowym, ale też zbudować na nowo społeczną świadomość tego, jak ważna jest walka z korupcją z punktu widzenia praworządności i jakości życia publicznego.

Grzegorz Makowski – doktor habilitowany socjologii, ekspert forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego, adiunkt w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym SGH. Zajmuje się m.in. zagadnieniem korupcji i polityki antykorupcyjnej, rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i sytuacją organizacji pozarządowych.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-13-4