

*W grudniu 1997 r. środki przekazu doniosły o ekipie archeologów holenderskich, którzy odkryli w Ar-Rakka w Syrii, ok. 150 inskrypcji zapisanych pismem klinowym, wskazujących na fakt, że w XIII wieku p.n.e. znajdował się tu ośrodek administracji cywilizacji asyryjskiej. Dokonali odkrycia archiwów przypominających współczesne „ministerstwo spraw wewnętrznych” i zawierających informacje o urzędnikach przyjmujących łapówki, w tym o wyższych funkcjonariuszach oraz o księżniczce asyryjskiej.*

## **Wprowadzenie**

Niniejszy dokument roboczy został przygotowany dzięki współpracy z korespondentami CERDP w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Ich odpowiedzi na nasz apel okazały się bardzo użyteczne i bez ich udziału nie powstałby ten dokument. Analiza przekazanych nam informacji nastęrczyła trochę problemów, jednak z niektórymi z nich poradziłyśmy sobie dzięki stażystom, którzy, w ramach swoich krótkich staży w IV Dyrekcji Generalnej, otrzymali zadanie sporządzenia streszczeń, w szczególności gdy materiał był opracowany w języku nieznanym dla redaktora.

Należy zauważyć, że w poszczególnych państwach przypisuje się inne znaczenie różnym aspektom walki z korupcją; w związku z tym, raporty nie zostały przygotowane według tego samego planu, bowiem położono w nich nacisk na różne problemy. W niektórych państwach, takich jak np. Dania, o korupcji nie mówi się publicznie, ponadto ustawodawca duński poświęcił ostatnio mało uwagi temu problemowi; stąd tak treściwa jest informacja o sytuacji w tym kraju.

Niniejsze opracowanie stanowi wsparcie dla prac komisji wolności obywatelskich Parlamentu Europejskiego, nawiązuje do rezolucji Parlamentu w sprawie walki z korupcją, uchwalonej 15 grudnia 1995 r., w szczególności do odpowiedzi Parlamentu na komunikat Komisji w sprawie polityki antykorupcyjnej (COM(97)192). Jego celem jest ukazanie działań, jakie podejmują państwa członkowskie wobec problemu korupcji, w szczególności w sektorze publicznym i sektorze zamówień publicznych.

Obecnie wielu obywateli zdaje sobie sprawę z problematyki korupcji i jej związku z polityką, tymczasem niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły jeszcze zmian w swoim ustawodawstwie, aby stawić czoło nowym wyzwaniom i zabrać głos w debatach toczących się na ten temat na forum różnych międzynarodowych instytucji, takich jak OECD, Rada Europy czy Unia Europejska. Problem korupcji dotyczy jednych państw członkowskich w dużo większym stopniu niż innych, choć oczywiście nie ma żadnej statystyki na poparcie tego stwierdzenia. Potrzeba jawności w sektorze zamówień publicznych figuruje być może wśród najwyższych priorytetów i nowe normy wspólnotowe mogłyby wprowadzić zmiany w tej dziedzinie. Aneks do dokumentu roboczego dotyczy przepisów wspólnotowych w sektorze zamówień publicznych i przedstawia rozwój sytuacji w trzech dużych państwach członkowskich, tzn. we Francji, w Wielkiej Brytanii i we Włoszech.

Niektóre aspekty problemu korupcji, takie jak mechanizmy finansowania partii politycznych i deklaracje o prowadzonych przez parlamentarzystów interesach, stanowiły przedmiot niedawnych publikacji DG IV. Należy wymienić w szczególności dokument roboczy W-6 z serii "Parlamenty krajowe", wydawanej przez DG IV, zatytułowany "Przejrzystość i interesy finansowe parlamentarzystów w Unii Europejskiej", ostatnio poprawiony (lipiec 1996),

oraz dokument roboczy W-34 z serii "Polityka" pod tytułem "Finansowanie partii politycznych w państwach członkowskich Unii Europejskiej", również ostatnio wznowiony (grudzień 1997).

Poniższe streszczenia rysują obraz sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich; zostały opracowane na podstawie odpowiedzi korespondentów CERDP na list do nich skierowany, uwzględniają w szczególności przepisy ustawowe uchwalone w ostatnich latach.

Do wspomnianego listu dołączona została kopia rezolucji Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 1995 r. dotyczącej walki z korupcją.

Po nawiązaniu kontaktu z sekretariatem generalnym "Transparency International" w Berlinie, kwestia środków przeciwdziałania korupcji stosowanych na szczeblu krajowym oraz ogólna sytuacja były, w niektórych wypadkach, przedmiotem konsultacji z sekcjami krajowymi tej organizacji.

### **Podstawowe cechy wspólne**

#### **◆ Przepisy o charakterze ustawodawczym**

W niektórych wypadkach, urzędnicy oskarżeni o korupcję mogą podlegać karze grzywny, jeśli jednak system ścigania przewiduje uwięzienie, kara może wynosić od 6 miesięcy do 10 lat więzienia, w zależności od kraju i wagi czynu przestępnego. Podobna kara jest niekiedy przewidziana dla osób proponujących i osób przyjmujących łapówkę, choć te ostatnie podlegają surowszym karom. W niektórych krajach bardzo surowe kary są przewidziane dla sędziów i wyższych urzędników, którym udowodniono przyjęcie łapówki.

W niektórych państwach członkowskich ściganiu podlega jedynie korupcja funkcjonariuszy i urzędników państwowych, z pominięciem sektora prywatnego. W innych dokonuje się rozróżnienia między przedstawicielami pełniącymi mandat z wyboru przez czas określony oraz urzędnikami pełniącymi funkcje na stałe lub czasowo.

Obecnie w państwach członkowskich, niewiele spraw o korupcję jest wnoszonych do sądu, gdyż rzadko zdarzają się osoby bezpośrednio poszkodowane, które mogłyby z tego tytułu złożyć skargę. Tu i ówdzie aparat sądowy jest przeciążony i opiera się rozpoznawaniu takich spraw. Niezależnie od stosowania obowiązującego prawa, ustawodawstwo wydaje się zawierać różne luki. W systemach prawnych państw członkowskich należy odnotować:

- brak przepisów dotyczących nieudanych prób wymuszenia łapówki,
- nieobjęcie przepisami osób pełniących mandaty wyborcze,
- niestosowanie przepisów do pracowników sektora prywatnego,
- niestosowanie przepisów do urzędników innych państw i do urzędników międzynarodowych,
- brak represji karnych za płatną protekcję,
- brak represji karnych za czyny polegające na zastraszeniu urzędnika w celu nakłonięcia go do naruszenia obowiązków.

Na obecnym etapie państwa członkowskie nie zamierzają zawrzeć w swoich ustawodawstwach przepisów dotyczących korupcji urzędników instytucji europejskich, choć w wielu przypadkach wykładnia prawa pozwoliłaby na ich wprowadzenie. Ściganie przestępstw korupcji po kilku latach od ich popełnienia stanowi, jak się wydaje, problem, który do tej pory nie został rozwiązany.

W niektórych państwach używa się pojęcia łapownictwa "czynnego" i "biernego", wskazując na fakt wręczenia lub przyjęcia łapówki. W innych dokonuje się rozróżnienia między łapownictwem poprzedzającym lub następującym po zdarzeniu lub akcie konstytutywnym dokonany przez urzędnika.

Rozwój ustawodawstwa w państwach członkowskich następuje w znacznej mierze pod wpływem reakcji na specyficzne przypadki korupcji lub zachowań nieetycznych. Jest również odzwierciedleniem różnorodności opinii społeczeństw reagujących na to samo zdarzenie w różnych regionach Unii Europejskiej. W Zjednoczonym Królestwie przeprowadzone zostały długotrwałe badania norm zachowania społecznego, które ujawniły szereg różnorodnych problemów; nic nie wskazuje jednak na to, że fakt wręczenia parlamentarzystom pieniędzy w zamian za postawienie określonych pytań ministrom podczas posiedzeń parlamentu byłby jednakowo przyjęty we wszystkich państwach członkowskich. Różnice w traktowaniu zjawiska korupcji są również skutkiem podstawowego podziału na większość państw członkowskich, które rozstrzygały sprawy na podstawie "kodeksów" i te, które stosowały *common law*.

#### ◆ Środki pozalegislacyjne

W niektórych krajach ustanowiono specjalne służby do walki z korupcją. W Niemczech istnieją w wielu krajach związkowych "sekcje antykorupcyjne", a w dwóch dużych miastach istnieją wyspecjalizowane departamenty przy prokuraturze, które prowadzą "rejesty korupcyjne". We Francji "centralna służba zapobiegania korupcji" została utworzona w 1993 r.; jej zadaniem jest scentralizowanie informacji niezbędnych do wykrywania i zapobiegania korupcji; publikuje ona coroczne sprawozdanie z działalności.

W wielu krajach toczyła się dyskusja na temat niedopuszczalności łączenia funkcji politycznych z prowadzeniem interesów, jednak sprawa ta jest regulowana bardziej zwyczajowo niż przez prawo. Często premier powinien nakłaniać członków rządu do zrezygnowania z prowadzenia interesów prywatnych, na które mogłyby wpłynąć ich decyzje polityczne.

Kwestia deklarowania przez polityków prowadzonych interesów, czego wymagają w niektórych krajach parlamenty, jest przedmiotem wymienionego wcześniej dokumentu DG IV (W-6 z serii "Parlamenty krajowe").

Wśród innych spraw, które mogą być związane z korupcją i które były dyskutowane w różnych państwach członkowskich należy wymienić lobbying i środki stosowane w walce z oszustwem oraz problem szeroko dyskutowany w ostatnich latach w OECD, mianowicie podatki od łapówek wręczanych obcokrajowcom.

# Raporty krajowe

## NIEMCY

### Wprowadzenie

W Kodeksie karnym (*StGB*) dokonuje się rozróżnienia między łapownictwem czynnym i łapownictwem biernym, a w mniej poważnych przypadkach - między proponowaniem korzyści (łapownictwo bierne) i przyjmowaniem korzyści (łapownictwo czynne). Korupcja jest sprzeczna z prawem, jednak kodeks nie kwalifikuje jej jako przestępstwo, ale jako wykroczenie. Przepisy kodeksu dotyczą korupcji urzędników państwowych, nie dotyczą natomiast sektora prywatnego. W tym ostatnim przypadku należy się powoływać na ustawę o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji (*UWG*, "korupcja pracowników"), która ma drugorzędne znaczenie ze względu na złożoność postępowania dochodzeniowego i niskie kary (do 1 roku więzienia). W takim wypadku prokuratura nie jest skłonna prowadzić dochodzenie na podstawie tych przepisów, nawet jeśli jest doniesienie o korupcji.

W kodeksie karnym istnieje rozróżnienie między "Amtsträger" (osoby sprawujące urząd publiczny) lub przedstawicielami sprawującymi mandat z wyboru, a osobami prywatnymi (art. 12 *UWG*). Pojęcie "Amtsträger" uległo w ostatnich latach rozszerzeniu zważywszy na przyśpieszenie prywatyzacji zadań wykonywanych w ramach usług publicznych. Ujawniły się poważne luki prawne w ustawie antykorupcyjnej. W swym orzeczeniu z 15 lipca 1997 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonał bardzo zawężającej wykładni: uznał, że niezależny inspektor ds. bezpieczeństwa pracujący na rzecz instytucji publicznej jest osobą prywatną, podczas gdy dotychczas Trybunał dokonywał stosunkowo szerokiej interpretacji pojęcia "Amtsträger" (włączając mianowicie urzędników pomocniczych poczty i ordynatorów w szpitalach)! Zgodnie z nowymi przepisami ustawowymi, charakter zatrudnienia, a nie jego opis jest rzeczą najważniejszą.

W ostatnich latach, wyszły na jaw w Niemczech skandale korupcyjne, w szczególności w branży budowlanej i w sferze procedur mianowania na stanowiska państwowe. Nowe ustawodawstwo nie ogranicza się jednak do wprowadzania ustaw karnych ze względu na potrzebę skuteczniejszego przeciwdziałania korupcji. Wiele problemów uniemożliwia skuteczną walkę z korupcją, w szczególności niechęć do formułowania oskarżeń i, co najważniejsze, sądy i trybunały nie dysponują czasem niezbędnym dla rozpatrzenia wszystkich spraw, w szczególności w nowych krajach związkowych.

Od 1992 r. w wielu krajach związkowych utworzono "sekcje antykorupcyjne". Inicjatywy podjęte przez administrację obejmują także kilka wyspecjalizowanych wydziałów podlegających prokuraturze, w szczególności we Frankfurcie i Monachium: wydziały te prowadzą rejestry korupcji systematycznie badane przez trybunał obrachunkowy przy udziale federalnego urzędu ds. porozumień kartelowych oraz lokalnych biur audytorskich. Spółki, którym udowodniono korupcję mogą być tymczasowo wykreślone z list ofertowych w ramach zamówień publicznych.

## A. Ustawodawstwo

### 1) Wykroczenia przewidziane w przepisach Kodeksu karny (*StGB*)

|                             |  |   |
|-----------------------------|--|---|
| Art. 331                    | Przyjmowanie korzyści<br>( <i>Vorteilsannahme</i> )                                    | "Amtsträger": do 2 lat więzienia lub kara grzywny;<br>sędzia pokoju/sędzia: do 3 lat więzienia lub kara grzywny   |
| Art. 332<br>lub             | Łapownictwo bierne<br>( <i>Bestechlichkeit</i> )                                       | "Amtsträger": od 6 miesięcy do 5 lat więzienia<br>kara grzywn, sędzia pokoju/sędzia: od 6 miesięcy do 10 lat więzienia, w zależności od wagi przestępstwa   |
| Art. 333                    | Proponowanie korzyści<br>( <i>Vorteilsgewährung</i> )                                  | do 3 lat więzienia lub kara grzywny   |
| Art. 334<br><br>ju/sędzia:  | Przekupstwo  | nawet usiłowanie przekupstwa jest sprzeczne z prawem, "Amtsträger": od 3 miesięcy do 5 lat więzienia lub kara grzywny; sędzia pokoju - od 3 do 5 lat więzienia  |
| Art. 264<br><br>ostrzeżenia | Oszustwo w sferze subwencji<br>( <i>Subventionsbetrug</i> )                            | od 6 miesięcy do 10 lat więzienia lub kara grzywny; również utrata prawa do wykonywania zadań z zakresu służby publicznej i prawa głosowania. Gwarantuje się uniknięcie kary przez sprawcę w wypadku dobrowolnego przed skutkami niedozwolonego czynu |
| Art. 264a                   | Oszustwo w sferze inwestycji kapitałowych<br>( <i>Kapitalanlagebetrug</i> )            | do 3 lat więzienia lub kara grzywny   |
| Art. 264b                   | Oszustwo przetargowe<br>( <i>Ausschreibungsbetrug</i> )                                | do 3 lat więzienia lub kara grzywny   |
| Art. 108b                   | Korupcja wyborcza<br>( <i>Wählerbestechung</i> )                                       | do 5 lat więzienia lub kara grzywny   |
| Art. 108e<br><br>są         | Przekupstwo przedstawiciela pochodzącego z wyboru<br>( <i>Abgeordnetenbestechung</i> ) | do 5 lat więzienia lub kara grzywny<br>Problem polega na tym, że jedynie karalna jest bezpośrednia zamiana kwoty pieniężnej na głos wyborczy. Tajne umowy, przyjmowanie wpłat, dodatkowa praca w przedsiębiorstwach, itp. nie są ścigane              |

Art. 138 BGB Umowa jest uznana za nieważną, jeżeli opiera się na korupcji "Amtsträger" krajowych lub zagranicznych (BGB = kodeks cywilny)

*Prawo pracy*

Art. 10 BAT Pracownik nie powinien w zasadzie przyjąć łapówki pod groźbą zwolnienia bez wypowiedzenia (BAT = federalny układ zbiorowy pracowników administracji).

*Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji*

Art. 12 UWG Korupcja pracowników

*Ustawa o podatkach od dochodów*

Art. 4, ust. 5, nr 10 Est G Zniesienie potrąceń podatkowych z tytułu łapówek (*Schmierund Bestechungsgelder*)

Od 1996 r. ustawa ta wprowadza zakaz przyznawania korzyści i wszelkich kwot pieniężnych z tym związanych. Przed wniesieniem sprawy do sądu, należy postawić zainteresowanej osobie zarzut o nielegalne przekazanie pieniędzy. Służby podatkowe informują prokuraturę i Urząd Spraw Publicznych o każdym wyraźnie podejrzanym czynie. W konsekwencji, charakter przestępczy wypłaty stanowi warunek niedopuszczenia do potrąceń podatkowych. Ponadto, coraz więcej łapówek wręczanych nawet osobom krajowym przekazywanych jest tranzytem przez obce państwa.

2) "Ustawa antykorupcyjna" z 13 sierpnia 1997 r.

26 czerwca 1997 r. Bundestag uchwalił w drugim i trzecim czytaniu "ustawę antykorupcyjną" (BGBl. I, §. 2038) oraz "ustawę o ograniczeniu pracy dodatkowej" (uznając, że w tej dziedzinie szerzy się korupcja).

## **B. Prawo karne**

a) Proponowanie i przyjmowanie korzyści

Najważniejszym elementem w sferze wskazanej w art. 331 i następnych kodeksu karnego jest rozszerzenie ich zakresu stosowania. Odnosnie przyjmowania pracy i stanowisk dodatkowych oraz podarunków, zabrania się odtąd obiecywać lub proponować jakiegokolwiek korzyści "Amtsträgerom" w ramach ich "administracji generalnej". Dotychczas należało udowodnić istnienie "porozumienia o korupcji", co było niezwykle trudnym zadaniem. Obecnie nie ma już konieczności przedstawienia dowodów o usługach wyświadczonych w zamian za uzyskaną korzyść. Kara za proponowanie i przyjęcie korzyści została zaostrzona z 2 do 3 lat więzienia dla osób pełniących funkcje publiczne oraz z 3 do 5 lat dla sędziów.

b) Łapownictwo czynne i bierne

Znamiona łapownictwa czynnego i biernego uległy rozszerzeniu. Postępowanie sądowe w sprawie łapownictwa czynnego i biernego w ramach stosunków handlowych nie jest już wszczynane na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji (*UWG*) lecz kodeksu karnego (*StGB*). To przesunięcie świadczy o tym, że problematyka korupcji jest traktowana przez ustawodawcę z coraz większą surowością. Maksymalna kara pozbawienia wolności została również wydłużona z 1 roku do 5 lat. Ponadto osoby trzecie mogą również być ścigane: urzędnik państwowej służby cywilnej, który przyjmie darowiznę na rzecz partii lub

stowarzyszenia zostaje również pociągnięty do odpowiedzialności sądowej. Te nowe przepisy zappełniły lukę prawną. Złagodzenie kary w wypadku ciężkiego przestępstwa uległo zmianie (min. 1 rok, maks. 10 lat). Przystępność zorganizowana i korupcja stanowią odtąd "Erweiterter Fall" (ciężki przypadek) (art. 73 *StGB*) i "Vermögensstrafe" (kara grzywny) (art. 43a *STGB*) może być zastosowana.

c) Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwej konkurencji

Aby podkreślić rolę ochronną państwa w sferze konkurencji, klauzulę dotyczącą "przestępstw przeciwko konkurencji" włączono do kodeksu karnego. Istotą nowych przepisów karnych jest ograniczenie w sferze umów/porozumień handlowych odnośnie do zaproszeń do składania ofert przetargowych oraz zawiadomień o rozpisaniu konkursów (art. 298 *StGB*); w przyszłości, normą powinno stać się publikowanie ofert zatrudnienia na państwowych posiadach, a centralny rejestr korupcji powinien doprowadzić do tymczasowego wykluczenia firm podejrzanych o korupcję. Tak zwane "zaproszenia do składania ofert przetargowych" zostaną uznane za sprzeczne z prawem - to znaczy, że firmy nie będą mogły zawierać tajnych porozumień z pominięciem zasad uczciwej konkurencji. Ustawa przewiduje grzywny sięgające 1000000 DEM i trzykrotnej wysokości kwoty stanowiącej przedmiot korupcji. Niektóre środowiska krytykują tę ustawę, np. "Verbandsdirektor der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie" (dyrektor federacji przedsiębiorstw budowlanych), który postrzega sytuację w następujący sposób: niemieckie prawo karne powinno chronić tak uznawane wartości jak życie, wolność, własność podczas gdy konkurencja nie wchodzi w ich zakres. Nowa ustawa spowoduje likwidację średnich przedsiębiorstw powstałych w związku z koniecznością połączenia środków. Wspomniana ustawa ograniczająca możliwość zawierania porozumień kartelowych, mogłaby spowodować ruinę takich przedsiębiorstw.

**C. Ustawa o urzędnikach i pracownikach państwowych**

Artykuł 70 *BBG* wprowadza zakaz dla urzędników i pracowników państwowych przyjmowania wynagrodzeń lub podarunków w ramach swoich zadań (dotąd obowiązywały jedynie ograniczenia) pod groźbą wszczęcia przeciwko nim postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 33 regulaminu dyscyplinarnego (*BDO*). Przepisy artykułów 9-13 ustawy zostały obostrzone, jednak zasadniczo ich treść nie uległa zmianie. Istnieją również nowe przepisy, które, w związku z korupcją, zalecają postępowanie typu "super informatora", co oznacza, że kara zostaje złagodzona pod warunkiem, że osoba oskarżona o przestępstwo mniejszej wagi dostarczy informacji w sprawie poważnych występów lub zbrodni.

**D. Druga ustawa o ograniczeniu dodatkowego zatrudnienia (9 września 1997)**

Ustawa zawiera zmiany dotyczące przyjmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników służby cywilnej i przez wojskowych, niezależnie od tego czy wymagane jest zezwolenie, i przewiduje skuteczniejszą kontrolę ze strony pracodawcy. Zezwolenie na podjęcie dodatkowej pracy będzie obejmowało okres do 5 lat i będzie wymagało spełnienia pewnych warunków i podlegało określonym instrukcjom. Ustawa przewiduje nowy obowiązek informowania biura służb administracyjnych lub przełożonego o wykonywaniu określonej dodatkowej pracy.

**E. Zapobieganie korupcji w sferze finansowania partii**

Republika Federalna Niemiec była pierwszym krajem europejskim, który wprowadził bezpośrednio, jawne finansowanie partii politycznych. Szczegóły określa ustawa o partiach z

1967 r. (*PartG*), zmieniona w 1994 r. Zasadnicza zmiana została wprowadzona w ramach art. 21 ust. 1 ustawy zasadniczej.

W kwietniu 1992 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, że generalnie, finansowanie partii politycznej przez państwo nie powinno przekraczać 50% jej całkowitych dochodów. Jednocześnie Trybunał zezwolił na bezpośrednie finansowanie partii politycznych (praktyka wcześniej uznawana za niezgodną z konstytucją) oraz wskazał na konieczność przeprowadzania ścisłej kontroli. Aktualna zasada rozdziału sprzyjająca zachowaniu równych szans została zniesiona. Wysokość zwrotów wydatków poniesionych na kampanię wyborczą określa art. 18 ustawy o partiach.

Specjalny raport powinien służyć wykorzenieniu korupcji i stanowić instrument skutecznej kontroli. Artykuły 23 i 24 tej samej ustawy nakładają obowiązek sporządzenia raportu określającego całokształt dochodów, wydatków i aktywów. Raport jest weryfikowany na koniec roku przez niezależnego rewidenta.

Wszystkie raporty powinny być złożone do 30 września przewodniczącemu Bundestagu, który go weryfikuje i publikuje. Federalny trybunał obrachunkowy kontroluje wprowadzanie w życie przez Prezydenta Republiki systemu zwrotu wydatków poniesionych na kampanię wyborczą.

Kwestię przyjmowania prywatnych podarunków reguluje art. 25, w którym wymienione są wszystkie wyjątki (ust. 1). Ustawa nakłada obowiązek wskazania w sprawozdawczości finansowej przypadków przekazania podarunków o dużej wartości (powyżej 20000 DEM w ciągu roku kalendarzowego) wskazując nazwisko i adres ofiarodawcy jak również całkowitą przekazaną kwotę. W razie niedopełnienia tego obowiązku, kara wynosi dwukrotną wartość przyjętego nielegalnego podarunku, plus kwota wypłacona niezgodnie z ustawą. Odnosnie podarunków o wartości wyższej niż 230 milionów DEM, w grę wchodzi "bezwzględny limit", a subwencja ze środków publicznych zostaje zmniejszona do odpowiedniej wysokości.

## **F. Propozycje**

Uchwalając ustawę antykorupcyjną z 1997 r., Bundestag podkreślił konieczność wprowadzenia przepisów skutecznie zwalczających korupcję, niezależnie od zmian i ograniczeń wprowadzonych do kodeksu karnego i do ustawy o urzędnikach i pracownikach państwowej służby cywilnej. Pociąga to za sobą potrzebę wprowadzenia zasad ekonomicznych w sferze organizacyjnej i personalnej oraz opracowania kodeksu postępowania obowiązującego na całym terytorium Republiki.

Nowa ustawa rozczarowała niektórych, w szczególności kraje związkowe Bawarii i Berlina, gdyż:

- nie zezwala policji śledczej na podsłuch telefoniczny osób podejrzanych; praktyka ta jest zabroniona na podstawie art. 100a kodeksu karnego. Do Konstytucji wprowadzono poprawki, jednak wniosek rządu o prawne uregulowanie kwestii podsłuchów telefonicznych został odrzucony. Bundestag uchwalił przepisy kompromisowe w ramach tego co się nazywa "nielegalny podsłuch telefoniczny" (*großer Lauschangriff*);

- nie daje możliwości złagodzenia kary informatorom policji i osobom składającym zeznania przeciwko współnikom (gdyż osoby proponujące i biorące łapówki są traktowane jednakowo, odnośnie kar, jakim podlegają).



## AUSTRIA

### Wprowadzenie

Przepisy austriackiego kodeksu karnego (*StGB*) dotyczące zapobiegania korupcji zostały opracowane w trzech etapach.

1. 29 kwietnia 1964 r., parlament austriacki podjął uchwałę w sprawie przyjęcia środków ustawodawczych przeciwdziałających nadużyciu zaufania i korupcji, zawartych w ustawie zatytułowanej "Antikorruptionsgesetz"<sup>1</sup> (ustawa antykorupcyjna). Ustawa powstała w wyniku serii spektakularnych i skandalizujących afer, w które zamieszane były środowiska gospodarcze, w szczególności "oszustwa w sprawie premii eksportowych". Ludzie z "marginesu gospodarczego" bez skrupułów zdefraudowali, stosując nowoczesne metody, znaczne kwoty z tytułu premii eksportowych i kosztem ministerstwa finansów, chociaż przedmiotem eksportu były bezwartościowe opakowania monitorów. Pojawiły się nagle fikcyjne firmy utworzone za granicą; konta bankowe utworzone w Szwajcarii i w Liechtensteinie również odegrały swoją rolę w tej aferze.

2. Od tamtej pory korupcja przybrała w Austrii całkowicie inny aspekt. Dyrektorzy banków i szefowie wielkich przedsiębiorstw nie są już głównymi podmiotami "przestępczości białych kołnierzyków". Politycy są coraz częściej zamieszani w przestępstwa gospodarcze związane z dużymi krajowymi projektami budowlanymi jak również z budową dużych przedsiębiorstw produkcyjnych w krajach rozwijających się. Przestępstwa są też często dziełem wspólnot terytorialnych lub stowarzyszeń i spółek pozostających pod kontrolą dużych partii politycznych.

Dwa skandale, które wyszły na jaw i w które zamieszany był sektor publiczny, były związane z budową centralnego szpitala w Wiedniu (AKH) i dotyczyły działalności spółki developerskiej (*société de promotion immobilière*). W związku z zaistniałą sytuacją, parlament austriacki podjął, 1 kwietnia 1982 r., uchwałę dotyczącą środków do walki z nadużyciem zaufania i z korupcją, która wprowadziła zmiany i uzupełniła obowiązujące przepisy; nowy akt prawny został nazwany "Zweites Antikorruptionsgesetz"<sup>2</sup> (druga ustawa antykorupcyjna).

3. Ustawy zmieniające prawo karne z 1987 r.<sup>3</sup> i z 1996 r.<sup>4</sup> zwane "Strafrchts- änderungsgesetz" poszerzyły zakres stosowania przepisów.

### A. Przepisy antykorupcyjne w kodeksie karnym

Przepisy antykorupcyjne dzielą się na trzy grupy:

#### 1) *Nadużycie zaufania (art. 153 StGB)*

Przepisy te dotyczą ogólnie rzecz biorąc nadużycia zaufania i malwersacji dokonanych przez osoby upoważnione na podstawie ustawy, pełnomocnictwa administracyjnego lub aktu prawnego do dysponowania funduszami, i które wykorzystały tę sytuację przyjmując podarunki, prezenty lub inne korzyści lub które czynią szkody finansowe właściwym osobom uprawnionym.

<sup>1</sup> BGBl. nr 116; weszła w życie 4 kwietnia 1964 r.

<sup>2</sup> BGBl. nr 205/1982.

<sup>3</sup> BGBl. nr 605/1987.

<sup>4</sup> BGBl. nr 762/1996.

## II) Nadużycie władzy (art. 302 StGB)

Przepis ten dotyczy nadużycia władzy popełnionego świadomie przez urzędników wchodzących w skład organów wykonawczych. Jego celem jest zagwarantowanie obiektywnego, bezstronnego i zgodnego z prawem stosowania ustawy.

## III) Specjalne przepisy antykorupcyjne

### a) Korupcja urzędników lub wyższego personelu instytucji publicznych (art. 304 i 305 StGB)

Przepisy te dotyczą wszelkiego rodzaju łapownictwa biernego (wymuszanie, przyjęcie korzyści finansowych lub przyjęcie obietnicy takich korzyści):

- nadużycie władzy lub bezprawne praktyki w trakcie procesu decyzyjnego będące skutkiem nakłaniania lub nieuzasadnionej korzyści (łapownictwo biernie związane z postępowaniem niezgodnym z prawem);

- łapownictwo biernie związane z legalnym postępowaniem w trakcie procesu decyzyjnego (w takim przypadku, przyjęcie drobnej sumy lub przyjęcie obietnicy uzyskania niskiej sumy nie jest, pod pewnymi warunkami, karalne).

### b) Łapownictwo biernie biegłych sądowych i innego wyższego personelu i doradców w instytucjach publicznych (art. 306 i 306a StGB)

Przepisy te dotyczą analogicznych spraw w odniesieniu do roli biegłych sądowych w procesie decyzyjnym władz sądowych jak również innych członków instytucji publicznych, w tym doradców, i dotyczą łapownictwa biernego w odniesieniu do wskazanych osób.

### c) Nielegalna ingerencja (art. 308 StGB)

Przestępstwem jest "ingerencja", której konsekwencją jest niedokonana czynność urzędowa lub czynność urzędowa dokonana w sposób nieobiektywny w wyniku nakłaniania do określonego postępowania, przyjęcia korzyści finansowej lub obietnicy uzyskania takiej korzyści. Wśród osób, które nie mają prawa ulegać tego rodzaju wpływom należy wymienić urzędników i pracowników państwowej służby cywilnej, personel zwierzchni w zakładach, który ma znaczący wpływ na zarządzanie, kadre kierowniczą, członków zarządu oraz członków organów przedstawicielskich (np. izby niższej i izby wyższej lub parlamentu kraju związkowego).

## B. Wykroczenia karne pozostające ze sobą w związku

### Zatajenie (art. 164 Stgb)

Przepis ten nakłada karę na osobę, która pomaga sprawcy przestępstwa przeciwko mieniu w ukryciu lub sprzedaży uzyskanego w wyniku przestępstwa przedmiotu lub otrzymanego w celu popełnienia przestępstwa.

### Pranie brudnych pieniędzy (art. 165 StGB)

Poważne przestępstwa korupcji (takie jak nadużycie zaufania i władzy), w pewnych specyficznych warunkach (np. w odniesieniu do kwot wyższych niż 100000 ATS, tj: 7200 ecu), mogą być potraktowane jak pranie brudnych pieniędzy.

Przewidziany jest również system kar drugorzędnych, zmienionych w 1996 r., które mogą być stosowane do walki z korupcją (konfiskata zysków pochodzących ze zbrodni i występów). Austriacka ustawa o policji prewencyjnej ("Sicherheitspolizeigesetz") nakłada na policję obowiązek zastosowania każdego środka mogącego zapobiec wszelkim zbrodniom i występkom przewidzianym przez kodeks karny.

### C. Inne przepisy

1. Zabrania się urzędnikom i pracownikom państwowej służby cywilnej przyjmowania podarunków i prezentów mających na celu wprowadzenie dobrej atmosfery lub utrzymanie już uzyskanych korzyści dla zachowania status quo (art. 59 *Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979*).

2. Zamówienia publiczne są regulowane przez *Bundesvergabegesetz* z 1993 r.<sup>5</sup>

3. Podarunki prywatne i publiczne na rzecz partii politycznych przewyższające wartość 100000 ATS powinny być podane do wiadomości publicznej (art. 4 ust. 710 *Parteiengesetz*<sup>6</sup>).

---

<sup>5</sup> BGBl. nr 462/1993; również BGBl. nr 404/1997.

<sup>6</sup> BGBl. nr 404/1975.

## BELGIA

### Wprowadzenie

Problem korupcji szczególnie zaniepokoił opinię publiczną w związku ze złym funkcjonowaniem aparatu policyjnego, administracyjnego i sądowego w sprawach o pedofilię. W związku z pracami parlamentarnej komisji śledczej dotyczącymi zaginięcia dzieci problem nabrzmiał do tego stopnia, że komisja rozważała również ewentualność istnienia protekcji politycznej oskarżonych osób. Pod presją opinii publicznej premier przedstawił 7 października 1997 r. w parlamencie, w ramach swojej deklaracji polityki generalnej, projekt reformy policji.

### A. Ustawodawstwo

Zgodnie z artykułami 246-248 kodeksu karnego akt łapownictwa biernego (przyjęcia łapówki) jest przestępstwem popełnionym przez urzędnika lub osobę urzędową. Obecnie, żądanie łapówki nie jest czynem karalnym. Poza innymi sankcjami urzędnik może otrzymać zakaz pełnienia funkcji, urzędu publicznego lub wykonywania pracy. W myśl art. 252, łapownictwo czynne, to jest wręczanie lub proponowanie łapówek, stanowi naruszenie przepisów prawa karnego. Zarządzenie królewskie z października 1934 r. przewiduje również zakaz pełnienia funkcji administratora, komisarza, dyrektora zarządzającego w spółkach prawa prywatnego, jeśli zainteresowana osoba została skazana na karę więzienia w związku z zarzutem korupcji.

Obecnie poddano pod dyskusję Senatu wniosek jednego senatora dotyczący wprowadzenia zmian do ustawodawstwa, mających na celu zaostrzenie kar. Rząd przedstawi wkrótce swoje propozycje (*projekt ustawy dotyczący przestępczości zorganizowanej został już uchwalony przez Izbę Deputowanych i złożony w Senacie*).

### B. Przepisy podatkowe sprzyjające korupcji

Zgodnie z art. 58 kodeksu podatkowego, przyznanie "ukrytych prowizji" przez przedsiębiorstwa jest traktowane jako koszty związane z wykonywaniem zawodu, potrącane od podatku, gdyż stanowią "codzienną praktykę". Artykuł ten powinien być zmieniony w projekcie ustawy o korupcji, który rząd przedłoży.

### C. Finansowanie partii i wydatki na kampanię wyborczą

Ustawa z 4 lipca 1989 r. o ograniczeniu wydatków na kampanię wyborczą i rozliczeniach partii politycznych przewiduje, poza ograniczeniami wydatków na kampanię wyborczą:

- finansowanie ze środków publicznych w celu zmniejszenia kolizji z interesami gospodarczymi; partie reprezentowane w obu izbach otrzymują kwotę zryczałtowaną (5 milionów fr. belgijskich) oraz kwotę zmienną w wysokości 50 fr. od każdego zebranego głosu),
- zakaz przyjmowania innych darów od osób prawnych i stowarzyszeń,
- w celu zapewnienia jawności - przekazywanie funduszy publicznych określoneму stowarzyszeniu nie nastawionemu na zysk, pod warunkiem, że rewident księgowy sporządzi doroczne sprawozdanie dotyczące zarówno rachunków stowarzyszenia, jak i rachunków związanej z tym stowarzyszeniem partii politycznej;
- kontrolę wyżej wymienionych sprawozdań przez komisję parlamentarną i ich zatwierdzenie, w przypadku ich braku finansowanie partii ze środków publicznych zostaje zredukowane.

#### **D. Wewnętrzna kontrola administracyjna**

Wyższy Komitet ds. Kontroli jest organem administracyjnym wyspecjalizowanym w kontrolach zamówień publicznych i przyznawaniu subwencji ze środków publicznych. Ściaga oszustwa, nadużycia i przestępstwa popełnione przez służby publiczne. Komitet, złożony z około stu inspektorów, podlega wyższemu urzędnikowi państwowemu i posiada autonomię działania. Stanowi podstawowy instrument walki z korupcją. Projekt ustawy przewidujący włączenie jego służb kontrolujących do policji śledczej ("près les parquets") został przedłożony w parlamencie; ma on na celu wzmocnienie niezależności tego organu.

#### **E. Ograniczenia dotyczące zamówień publicznych**

Korupcja urzędników stanowi powód unieważnienia zamówień publicznych. Artykuł 314 kodeksu karnego przewiduje kary w przypadku zawarcia umowy pod przymusem, groźbą, w zamian za podarunki, obietnice lub w przypadku użycia innych środków oszukańczych. Projekt ustawy antykorupcyjnej przewiduje zakaz dla osób winnych przekupstwa (w kontekście zamówień publicznych) zawierania innych umów publicznych.

#### **F. Oświadczenia dotyczące posiadanych interesów**

Ustawa z 2 maja 1995 r. dotycząca obowiązku składania oświadczeń o pełnionych mandatach, funkcjach, zawodach i o posiadanym majątku wprowadza jawność interesów osób pełniących odpowiedzialne funkcje publiczne.

Parlamentarzyści (i w przyszłości przedstawiciele regionów i gmin) są zobowiązani do złożenia corocznego oświadczenia o pełnionych mandatach, funkcjach kierowniczych i wykonywanej działalności zawodowej w ciągu ostatnich 12 miesięcy oraz do sprecyzowania czy funkcje te były opłacane. Lista taka jest publikowana w *Moniteur belge*. Mają również obowiązek złożenia szczegółowych oświadczeń majątkowych w ciągu miesiąca od objęcia funkcji, aktualizowanych co 5 lat. Oświadczenia te są poufne i przechowywane przez Trybunał Audytorski. Jedynie sędzia śledczy jest upoważniony do wglądu.

#### **G. Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego z inną działalnością**

Nie istnieją przepisy zakazujące łączenia mandatu parlamentarnego i działalności w sektorze prywatnym lub działalności nie nastawionej na zysk (członkowie parlamentu nie mogą być rzecznikami w sprawach, którymi zajmuje się administracja publiczna ani bronić spraw, w których wchodzi w grę interes państwa). Zwyczaj jednak każe, aby minister, w chwili swojej nominacji, zrezygnował z funkcji kierowniczych, które pełnił w spółkach.

Ustawodawstwo dotyczące zamówień publicznych zakazuje udziału w procedurze przetargowej również tym, którzy mają bezpośredni interes w zawarciu umowy. Ustawa z 1931 r. zakazuje ministrom odgrywania czynnej roli w spółkach, które realizują zamówienia publiczne uzyskane w czasie pełnienia przez nich urzędu. Dozwolone jest łączenie różnych funkcji, poza przypadkami przewidzianymi przez prawo, jednak premier może prosić członka swojego rządu, aby ten zrezygnował z funkcji, których według niego nie można łączyć z urzędem ministra.

## DANIA

### Wprowadzenie

Niewiele zmian zostało wprowadzonych w ostatnich latach. Dostosowując się do postanowień ostatnio uzgodnionych w ramach OECD, parlament duński znowelizował w 1997 r. ustawodawstwo podatkowe w taki sposób, aby spółki i przedsiębiorstwa nie były już upoważnione do odliczania od zysku podlegającego opodatkowaniu łapówek wypłacanych za granicą pracownikom państwowej służby cywilnej i traktowanych jako koszty i wydatki.

### A. Ustawodawstwo

Kodeks karny przewiduje, że osoby proponujące łapówki urzędnikom lub osobom, którym powierzono misję w ramach służby publicznej podlegają karze do 3 lat więzienia (sekcja 122). Urzędnicy lub osoby, wypełniające misję w ramach służby publicznej przyjmujące łapówki podlegają karze do 6 lat więzienia (sekcja 144).

Rozliczenia partii politycznych podlegają przepisom ustawy 404 z 13 czerwca 1990 r. Powinny być opublikowane przez wszystkie partie, które wysuwają kandydatów w wyborach na szczeblu krajowym i europejskim. Powinny zawierać informacje odnośnie pomocy uzyskanej od władz publicznych, składek, innych wpłat o charakterze prywatnym, dochodów z inwestycji, oraz wpłat pochodzących z różnych innych źródeł. Począwszy od 1996 r. w rozliczeniach powinny również figurować nazwiska i adresy prywatnych ofiarodawców, którzy w ciągu roku wpłacili na rzecz partii politycznej ponad 20000 DKR.

## HISZPANIA

### A. Ustawodawstwo

Hiszpański kodeks karny zawiera przepisy dotyczące korupcji, płatnej protekcji, malwersacji i oszustw.

#### ◆ *Korupcja ("cohecho") (art. 419427)*

Osoba sprawująca władzę publiczną lub urzędnik państwowej służby cywilnej, który domagał się lub przyjął prezent lub propozycję na swoją korzyść lub na rzecz osoby trzeciej, w zamian za dopuszczenie się, w ramach swojego urzędu, czynu (lub zaniechania) stanowiącego przestępstwo, podlega karze od 2 do 6 lat więzienia.

#### ◆ *Płatna protekcja (art. 428431)*

Urzędnik państwowej służby cywilnej lub osoba sprawująca władzę publiczną, która wywiera wpływ na innego urzędnika państwowej służby cywilnej lub inną osobę sprawującą władzę publiczną wykorzystując swój urząd lub swoją pozycję w celu uzyskania korzyści własnej lub na rzecz osoby trzeciej, podlega karze od 6 miesięcy do 1 roku więzienia.

#### ◆ *Malwersacja (art. 432435)*

Urzędnik państwowej służby cywilnej, który zdefrauduje pieniądze lub mienie publiczne, za które ponosi odpowiedzialność z racji pełnionej funkcji, w celu osiągnięcia zysku, podlega karze od 3 do 6 lat więzienia.

#### ◆ *Oszustwo i wymuszenie łapówki (art. 436438)*

Urzędnik państwowej służby cywilnej lub osoba sprawująca władzę publiczną, która, wykorzystując urząd w celu zlecenia zamówień publicznych lub wyprzedaży majątku publicznego, porozumie się z osobami zainteresowanymi w celach oszukańczych, podlega karze od 1 roku do 3 lat więzienia.

### B. Przejrzystość

Odnośnie do sytuacji ekonomicznej, finansowej i interesów deputowanych, art. 160 ordynacji wyborczej ustanowił rejestr interesów członków hiszpańskiego Kongresu. Deputowani mają obowiązek złożyć oświadczenia o wszelkiej działalności, której nie można łączyć z wykonywaniem mandatu lub która przynosi zysk. Oświadczenia o działalności i posiadanym majątku są składane w formie wypełnionych formularzy opracowanych przez prezydium obu izb i zapisanych w rejestrze interesów (registro de intereses). Oświadczenia powinny być składane z chwilą objęcia mandatu i jego wygaśnięcia oraz za każdym razem gdy nastąpią zmiany.

Na podstawie decyzji Senatu i prezydium Kongresu z 18 grudnia 1995 r. (Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado), deputowani będą deklarować swoją działalność w następującej kolejności: działalność i urzędy publiczne, działalność w służbie obcych państw, dochody z sektora publicznego, działalność prywatna, inna działalność.

Oświadczenie majątkowe powinno zawierać np. informacje o posiadanych nieruchomościach, depozytach bankowych, papierach wartościowych, udziałach w spółkach i innych papierach wartościowych, dziełach sztuki i antykach itp.

Ordynacja wyborcza (art. 6 i następne) określa szczegółowo funkcje, których nie można pełnić sprawując mandat deputowanego lub senatora. Ustawa z 11 maja 1988 r. dotycząca zakazu łączenia urzędu ministra i wyższego urzędnika z innymi funkcjami określa warunki, w których pełnienie tych funkcji można pogodzić z inną działalnością publiczną lub prywatną; ustawa zobowiązuje osoby pełniące takie funkcje do dokładnego wpisania działalności, posiadanego majątku i praw w specjalnym rejestrze. Pominięcie lub fałszywe oświadczenie podlegają karze.

### **C. Zamówienia publiczne**

Ustawa z 18 maja 1995 r. dotycząca umów zawieranych przez władze administracyjne przewiduje, że będą stosowane zasady jawności, konkurencji, równości i niedyskryminacji. Jeśli kwota, na którą opiewa umowa przekroczy określoną sumę, zleceniobiorca powinien uprzednio uzyskać zgodę (clasificación); zgoda ta jest wydawana z uwzględnieniem kryteriów określonych w wyżej wskazanej ustawie. Przewiduje ona pewne odstępstwa. Zleceniobiorcy, którzy uzyskali zgodę są wpisywani do rejestru (Registro Oficial de Contratistas) podlegającego ministerstwu gospodarki i finansów.

Przepisy art. 20 ustawy z 18 maja 1995 r. zabraniają niektórym osobom zawierania z administracją umów przewidzianych wymienioną ustawą, zwłaszcza w warunkach określonych przepisami szczególnymi, są to osoby pełniące niektóre funkcje publiczne nie pochodzące z wyboru jak również członkowie zgromadzeń ustawodawczych i ich bliscy.

### **D. Finansowanie partii politycznych**

Ustawa 3/1987 z 2 lipca zostanie wkrótce zmieniona. W Kongresie trwają prace nad projektem, który zostanie przedłożony przed końcem 1998 r. Obowiązujące ustawodawstwo określa źródła finansowania partii, bądź publiczne, bądź państwowe, jak również surowy system kontroli. Trybunał obrachunkowy (Tribunal de Cuentas) jest odpowiedzialny za kontrolę finansowania partii, aby zapewnić zgodność z przepisami, przejrzystość i jawność działalności partii politycznych.



## FINLANDIA

### Wprowadzenie

Korupcja jest tematem, który nie wywoływał ożywionej dyskusji w parlamencie fińskim. Sytuacja jednak ulega zmianie. Kilka lat temu odbyła się dyskusja w sprawie sekretarza stanu ds. handlu i przemysłu, który był ścigany karnie w związku ze swoją działalnością. Był oskarżony o korupcję i skazany na 1 rok nadzoru policyjnego, w związku z czym był zmuszony zrezygnować ze swojej funkcji. W 1995 r. jednak ponownie uzyskał mandat deputowanego.

Aktualnie fińskie ustawodawstwo antykorupcyjne (w tym ustawodawstwo dotyczące szarej strefy i prania brudnych pieniędzy) podlega głębokim zmianom. Jest rzeczą ważną by wprowadzić zmiany do ustawodawstwa, by je zreformować i uczynić bardziej rygorystycznym. Ponadto parlament uchwali wkrótce kilka nowych ustaw, aby zaostrzyć środki antykorupcyjne.

### A. Ustawodawstwo

#### ◆ *Przestępstwa gospodarcze i szara strefa*

1 kwietnia 1996 r. rząd fiński wprowadził program polityczny zmierzający do ukrócenia przestępstw gospodarczych i szarej strefy. Program odwołuje się do negatywnego wpływu tych zjawisk na gospodarkę, zważywszy na niestabilność rynku pracy, na zakłócenia konkurencji między przedsiębiorstwami, uchylanie się od płacenia podatków i powstawanie warunków sprzyjających korupcji. Zawarta jest w nim propozycja, by w walce z korupcją położyć nacisk na zapobieganie jej przy zastosowaniu wszelkich możliwych środków i instrumentów. 23 października 1997 r., rząd utworzył międzyresortowy zespół roboczy, aby ten zalecił środki zapobiegające przestępstwom gospodarczym i przeciwdziałające szarej strefie. Środki zalecane w programie powinny zostać wdrożone do końca 1998 r.

#### ◆ *Przejrzystość i otwarcie*

Przejrzystość stanowi podstawową zasadę fińskiej administracji publicznej a u jej podstaw leży ustawa konstytucyjna. Na arenie międzynarodowej, tego rodzaju jawność jest niepotykana. Pozwala kontrolować praworządność i zakres użycia władzy publicznej. Urzędnicy podlegają kontroli bądź ze strony ministra sprawiedliwości (*oikeuskansleri*), bądź parlamentarnego ombudsmena (*eduskunnan oikeusasiamies*). Każdy obywatel ma prawo wystąpić przeciwko urzędnikowi państwowej służby cywilnej, tymczasem jedynie *oikeuskansleri* jest upoważniony do kontrolowania członków rządu. Ustawa o urzędnikach i pracownikach państwowej służby cywilnej i zarządzenie miejskie stanowią podstawę prawną kontroli.

Finlandia jest w trakcie reformowania swojego ustawodawstwa dotyczącego przejrzystości i otwarcia. W końcu 1997 r. rząd przedłożył parlamentowi projekt zmiany ustawy dotyczącej przejrzystości i otwarcia, który powinien być rozpatrzony w 1998 r.

#### ◆ *Zamówienia publiczne*

Deklaracja rządowa o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych została uchwalona przez parlament w listopadzie 1997 r. i zatwierdzona 19 grudnia 1997 r. Wprowadza ona zmiany do ustawy o zamówieniach publicznych z 1992 r., która weszła w życie w ramach

układu o EOG w styczniu 1994 r. i przewiduje rozszerzenie konkurencji przy zawieraniu umów dotyczących zamówień publicznych. Nowa ustawa wchodzi w życie 1 marca 1998 r.

◆ *Korupcja*

Podstawowe przepisy dotyczące zwalczania przekupstwa urzędników i pracowników zatrudnionych przez osoby prawne prawa publicznego są zawarte w ustawie karnej i w ustawie o państwowej służbie cywilnej. Ustawa karna (rozdz. 40) wprowadza rozróżnienie między łapownictwem biernym, przyjmowaniem dużych łapówek (traktowane na równi z łapownictwem czynnym) i przestępstwem łapownictwa, podlegającym karze do 4 lat więzienia. W październiku 1997 r., rząd wypełnił swoje zobowiązania międzynarodowe i przekazał parlamentowi projekt dotyczący karalności korupcji w sektorze prywatnym. Powinno to spowodować jedynie drobne zmiany w ustawodawstwie fińskim.

◆ *Walka z oszustwem*

Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich oraz Konwencja dotycząca walki z korupcją zostaną przedłożone parlamentowi, w celu ich ratyfikacji wiosną 1998 r. Przepisy i konwencje wspólnotowe dotyczące oszustw zobowiązują Finlandię jedynie do drobnych zmian w jej ustawodawstwie, które zostaną jednocześnie przedłożone parlamentowi. 30 stycznia 1998 r. parlament uchwalił nową ustawę o zwalczaniu prania brudnych pieniędzy, która wejdzie w życie 1 marca 1998 r. W świetle ustawodawstwa karnego (rozdz. 32, art. 1), pranie brudnych pieniędzy jest karane jak przestępstwo zatajenia. Nowa ustawa łączy się z deklaracją rządową z lutego 1996 r. o ukróceniu przestępstw gospodarczych i szarej strefy. Przewiduje ona zwalczanie prania brudnych pieniędzy, sprzyjanie jego ujawnianiu, nasilenie działań mających na celu lokalizację i odzyskiwanie zysków. W celu wykrywania tych praktyk, rząd powołał nowy ośrodek ds. przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy podlegający oddziałowi głównemu policji śledczej.

## **B. Finansowanie partii politycznych**

Partie polityczne otrzymują od rządu subwencje w granicach środków budżetowych przyznanych z tytułu subwencji na działalność publiczną. Są one ustanowione przez ustawę o partiach politycznych i podlegają kontroli ministra sprawiedliwości. Subwencje są rozdzielane proporcjonalnie do liczby przedstawicieli wybranych do parlamentu. Partia, która korzysta z subwencji jest zobowiązana do rozliczenia się zgodnie z zaleceniami rządu. Jedynie subwencje uzyskane od rządu mogą podlegać kontroli, w przeciwieństwie do funduszy pochodzących ze składek członków lub darowizn. Partie mogą przyjmować darowizny od przedsiębiorstw prywatnych i grup interesu na rzecz kampanii wyborczych jedynie jeśli darowizny te nie mają charakteru łapówki. Kontrola finansowania kampanii wyborczych jest przeprowadzana zgodnie z ustawą karną (rozdz. 40) i treścią rezolucji A4-0314/95 Parlamentu Europejskiego o zwalczaniu korupcji.

## FRANCJA

### Wprowadzenie

Dzięki większej skuteczności kontroli i lepszej znajomości mechanizmów oszustwa, wyraźnie zwiększyła się liczba ujawnionych przypadków oszustwa i przekupstwa. Najpoważniejsze przypadki dotyczą zamówień publicznych, dziedziny w której przepisy są złożone i nie gwarantują ani jawności ani wolnego dostępu i równych szans kandydatom. Przekupstwo spotyka się w środowiskach wyższych urzędników, przedstawicieli pochodzących z wyboru lub kierowników przedsiębiorstw, dla których jest to sposób na wzbogacenie się bądź dofinansowanie partii politycznych.

Większość tych przestępstw podlega kodeksowi karnemu i kodeksowi pracy (A). Centralna służba zapobiegania korupcji (SCPC - Service central de prévention de la corruption) utworzona w 1993 r. zajmuje się centralizacją informacji potrzebnych do wykrywania i zapobiegania tym przestępstwom (B). Istnieje szereg aktów prawnych dotyczących przeciwdziałania korupcji zarówno w sektorze zamówień publicznych, jak i w dziedzinie finansowania partii politycznych (D). Przewiduje się jednak ulepszenia w celu zwiększenia skuteczności środków zapobiegania korupcji (E).

#### A. Przestępstwa przewidziane w kodeksie karnym (art. 432 i 433)

Łapownictwo czynne lub bierne, bezprawne przyjmowanie korzyści, wymuszenie łapówki, przestępstwo faworyzowania i płatna protekcja. Ponadto, art. L 152.6 kodeksu pracy dotyczy korupcji dyrektorów lub pracowników przedsiębiorstw prywatnych.

#### B. Centralna służba zapobiegania korupcji (SCPC)

Wcześniejsze rozpoznanie mechanizmów korupcji i centralizacja informacji powinny umożliwić skuteczne zwalczanie korupcji przez prewencję. Francja posiadała już liczne służby kontroli. Ustawodawca nie chciał wprowadzać dodatkowej kontroli, jego celem było raczej scentralizowanie informacji, aby uniknąć wszelkiej korupcji. Dlatego też, na mocy ustawy nr 93/122 o zapobieganiu korupcji i przejrzystości życia gospodarczego i zamówień publicznych, została ustanowiona centralna służba zapobiegania korupcji (art. 14 i 6). Działa ona na warunkach określonych w dekrete wykonawczym z 22 lutego 1993 r. Zakres kompetencji SCPC obejmuje przestępstwa określone w kodeksie karnym i w kodeksie pracy.

##### a) Skład SCPC

Służbę kieruje wyższy urzędnik, były prokurator Republiki. Usytuowana jest przy ministrze sprawiedliwości, lecz mu nie podlega. Służba składa się z urzędników reprezentujących różne działy administracji (sprawy wewnętrzne, trybunały administracyjne, policja śledcza, podatki...), mianowanych na mocy dekretu na okres 4 lat, z możliwością ponownego mianowania (art. 1 dekretu wykonawczego z 22 lutego 1993 r.). Tworzą komórkę składającą się z wyspecjalizowanych ekspertów, którzy potrafią systematycznie wykorzystywać scentralizowane informacje w celu podejmowania bardziej skutecznych działań prewencyjnych i represyjnych.

##### b) Zadania

Art. 1 ust. 1 ustawy z 1993 r. ustanawia co następuje: "[SCPC powinna] skupiać informacje niezbędne do wykrywania i zapobiegania przestępstwom łapownictwa czynnego i biernego, płatnej protekcji, których dopuszczają się osoby zajmujące stanowiska państwowe lub grupy interesu prywatnego, wymuszenia łapówki, bezprawnego przyjmowania korzyści lub naruszenia wolności i równości kandydatów w przetargach na zamówienia publiczne."

Po zebraniu informacji ujawniających fakty świadczące o korupcji, SCPC jest obowiązana przekazać sprawę do prokuratora Republiki i z chwilą wszczęcia postępowania sądowego, sprawa zostaje automatycznie wycofana z SCPC (art. 2 i 3).

"Na życzenie władz administracyjnych, SCPC wydaje opinie w sprawie środków, jakie należy podjąć dla zapobieżenia" korupcji (art. 1 ustawy). Władze, które są adresatami tych opinii są wymienione w dekreście. Są to: władze terytorialne (merowie, przewodniczący Rad Generalnych i Regionalnych, ugrupowania samorządowe); kierownicy służb administracyjnych państwa, organy kontroli i komisje administracyjne, kierownicy instytucji prywatnych, którym powierzono zadanie z zakresu służby publicznej. Opinie służby są poufne i wydawane na poparcie decyzji. Służba udziela pomocy władzom sądowym, na ich prośbę, przekazując im odpowiednie informacje (art. 4).

#### *c) Zakres działania*

- Na szczeblu krajowym, przyłączając do swoich prac organy kontroli głównych administracji za pośrednictwem stałej komisji łączności i grup roboczych.

- Na szczeblu wspólnotowym, w bezpośrednim kontakcie z Komisją w sprawach dotyczących robót publicznych.

Ponadto SCPC jest wyspecjalizowana w badaniu sektorów szczególnie podatnych na korupcję, takich jak lobbying, sport, handel międzynarodowy. Ustanowione zostały grupy szkoleniowe, w celu zwrócenia uwagi decydentów na sytuacje, w których istnieje ryzyko korupcji. Członkowie SCPC mogą szkolić organy władzy, które złożą taki wniosek.

Niektórzy ubolewają nad tym, że SCPC nie posiada uprawnień dochodzeniowych (ani prawa do śledztwa, ani prawa do przekazywania dokumentów), w takiej mierze, w jakiej brak uprawnień do przekazywania dokumentów stanowi przeszkodę w jej pracach i w poznawaniu mechanizmów korupcji. Artykuł 5 ustawy przewidywał prawo do dochodzenia, został jednak skreślony na mocy postanowienia Rady Konstytucyjnej z 20 stycznia 1993 r.

Roczne sprawozdania SCPC są podawane do wiadomości publicznej jedynie na podstawie decyzji politycznej (przypadek sprawozdania z lat 1993 - 1994). Premier wydał ostatnio decyzję o opublikowaniu sprawozdania z 1997 r.

### **C. Przepisy dotyczące zamówień publicznych**

Najcięższe przypadki korupcji dotyczą sektora zamówień publicznych. Niektóre naruszenia przepisów spowodowane są błędami i nieprawidłowościami, których można by łatwo uniknąć, najczęściej dzięki lepszemu wyszkoleniu osób zainteresowanych, nie znających na bieżąco zmieniających się przepisów mających zastosowanie do zamówień publicznych. W większości jednak naruszenia przepisów wynikają z wprowadzenia mechanizmów wypracowanych bądź na etapie poprzedzającym podpisanie umów (procedury ograniczone polegające na zasięgnięciu opinii jedynie instytucji znanych ze swojej przychylności i na zawyżaniu ceny) bądź w trakcie wykonywania umów (np. decydent wymaga od firmy uzyskującej zamówienie w przetargu zapłacenia prowizji).

Nowe przepisy ustawodawcze zostały niedawno uchwalone dla zapewnienia przejrzystości zamówień publicznych i równości szans oferentów:

- zmieniona ustawa nr 913 z 3 stycznia 1991 r. o przejrzystości i prawidłowości procedur przetargowych oraz zasadach jawności i konkurencji stosowanych przy zawieraniu niektórych umów (dekret wykonawczy nr 92/311 z 31 marca 1992 r.) przez ustanowienie śledczej misji międzyresortowej w celu zbadania prawidłowości i bezstronności przygotowywania, zawierania i realizacji zamówień publicznych państwa. Ustawa zobowiązuje do przestrzegania zasad jawności i konkurencyjności w czasie procedury zawierania niektórych umów (których kwota przewyższa limit ustalony zarządzeniem ministra gospodarki i finansów).

- Ustawa nr 92/1282 z 11 grudnia 1992 r. dotycząca procedur zawierania niektórych umów w sektorze gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji (dekret wykonawczy nr 93/990 z 3 sierpnia 1993 r.).

#### **D. Przepisy dotyczące finansowania partii politycznych**

Przed 1988 r. nie istniały we Francji żadne przepisy dotyczące finansowania organizacji politycznych. Kilka afer zmusiło ustawodawcę do wprowadzenia takich przepisów. Ustawa nr 88/227 z 11 marca 1988 r. dotycząca jawności finansowej życia politycznego i ustawa nr 90/614 z 12 lipca 1990 r. dotycząca udziału instytucji finansowych w zwalczaniu prania brudnych pieniędzy pochodzących z handlu narkotykami wprowadziły jawność finansowania partii politycznych (pod pewnymi warunkami związanymi z wynikami wyborczymi) i ograniczyły finansowanie prywatne.

Ustawa o zapobieganiu korupcji (z 29 stycznia 1993 r.) utrzymuje możliwość prywatnego finansowania życia politycznego, zawiera jednak bardziej surowe przepisy dotyczące darowizn od przedsiębiorstw na rzecz partii i ich kandydatów. Parlament postanowił obniżyć limit wydatków na kampanię wyborczą i wprowadzić kilka zmian odnośnie zasad finansowania publicznego, aby zmniejszyć potrzebę dofinansowywania partii politycznych.

Ograniczenia wprowadzone przez ustawy z 1988 i 1990 r. są zaostrzone:

- bardziej ściśle limitowanie wpłat osób prawnych na rzecz partii politycznych,
- publikowanie w *Journal officiel* darowizn, które obowiązkowo figurują w rozliczeniach z kampanii wyborczych przedłożonych komisji krajowej ds. rozliczeń z kampanii wyborczych i finansowania partii politycznych (utworzonej na mocy ustawy z 1990 r.) przez poszczególnych kandydatów,
- obniżenie limitu dozwolonych wydatków na kampanię wyborczą,
- zmiana zasad finansowania publicznego: do 1993 r. partia musiała przedstawić 74 kandydatów w wyborach parlamentarnych lub spełniać kryterium reprezentatywności; obecnie wymaganych jest 50 kandydatów, jednak kryterium reprezentatywności musi być równocześnie spełnione.

#### **E. Przewidywane ulepszenia**

Konwencja przyjęta przez państwa członkowskie OECD, wzywająca sygnatariuszy do podejmowania środków zwalczających czynne łapownictwo funkcjonariuszy obcego państwa oraz do ścigania osób, które dopuściły się korupcji przedstawicieli zagranicznych na terytorium ich kraju, będzie ratyfikowana. W ten sposób Francja wypełni lukę w swoim systemie prawnym krajowym w kwestii ścigania przestępstwa korupcji funkcjonariuszy obcego państwa, bowiem kodeks karny nie przewiduje dotychczas żadnej sankcji w tym względzie.

Podczas negocjacji w ramach OECD, propozycja Stanów Zjednoczonych dotycząca zniesienia wszelkich odliczeń podatkowych z tytułu wydatkowanych kwot związanych z korupcją spotkała się ze sprzeciwem niektórych państw. Artykuł 39 francuskiego kodeksu podatkowego (CGI - *code général des impôts*) przewiduje możliwość odliczenia poniesionych wydatków "w interesie społecznym", których cel jest legalny. Zalecenie OECD z dnia 4 lipca 1996 r. nawołuje państwa członkowskie do zniesienia takiej możliwości odliczania (co już zostało przyjęte przez Francję, jednak zniesienie odpisu od podatku przewidzianego w CGI nie jest rozważane).

Rozwiązania stosowane w innych krajach mogłyby być zastosowane we Francji, jednak, jak na razie, nie spotkały się z jednomyślnym poparciem. I tak pojęcie skruszonego winowajcy w prawie włoskim, jak i przeniesienie ciężaru dowodu na osoby podejrzane o popełnienie przestępstwa korupcji, zasługują na uwagę.

## GRECJA

### Wprowadzenie

Ustawodawstwo greckie dotyczące jawności przybiera różne formy. Mogą to być ustawy, dekrety prezydenta lub decyzje ministerialne. Należy jednak odnotować brak spójnego ustawodawstwa w dziedzinie oszustwa i korupcji. Poza greckim kodeksem karnym, termin korupcji pojawia się jedynie w ustawodawstwie dotyczącym policji lub straży pożarnej. Istnieje jedna tylko decyzja w sprawie korupcji, która odnosi się do stowarzyszenia biegłych księgowych.

### A. Ustawodawstwo

Zgodnie z art. 2 ustawy 2479/97, czyny świadczące o korupcji, których dopuścili się funkcjonariusze są uznawane za "działalność przestępczą" w rozumieniu ustawy 2331/95. Funkcjonariusze, którzy zakupili dobra w wyniku takiej działalności, ułatwiają dokonanie takich transakcji lub nie zeznają prawdy podlegają bardzo surowej karze, wynoszącej do 10 lat więzienia (powiększony rozmiar przestępstwa). System zapobiegania i ścigania procederu prania brudnych pieniędzy (polegający na "legalizacji" dochodów pochodzących z "działalności przestępczej"), wprowadzony na podstawie ustawy 2331/95, zasadza się na stosowaniu szczególnej procedury, na kontroli transakcji bankowych i weryfikacji przeprowadzanej przez specjalną komisję, ma również zastosowanie do wyżej wskazanych przypadków.

Grecja podpisała kilka konwencji, które jednak jeszcze nie zostały ratyfikowane przez parlament, z wyjątkiem następujących: Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich (26.07.95), w tym pierwszy (27.09.96) i drugi (19.06.97) protokół, Konwencja o zwalczaniu korupcji wśród funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich Unii Europejskiej (25.06.97) oraz Konwencja o zwalczaniu korupcji urzędników w międzynarodowych transakcjach gospodarczych (17.12.97).

### B. Finansowanie partii politycznych

Artykuł 16 ustawy 2429/1996 przewiduje, że partie polityczne są zobowiązane do stosowania przejrzystego systemu zarządzania ekonomicznego. Powinny prowadzić rozliczenia roczne zawierające wpływy i wydatki podzielone według kategorii. Na każdą otrzymaną kwotę są obowiązane wydać pokwitowanie i zapisać nazwiska ofiarodawców, którzy przekazali w ciągu roku kwoty przekraczające wartość 300000 drachm. Mają obowiązek opublikować zamknięte rachunki wraz z listą nominalną w ciągu dwóch pierwszych miesięcy każdego roku w co najmniej dwóch dziennikach ateńskich. Kopia zamkniętych rachunków oraz dzienniki, w których zostały opublikowane powinny być przekazane, w ciągu 15 dni od daty publikacji, komisji kontroli parlamentarnej i ministrowi spraw wewnętrznych.

Artykuł 18 stanowi, że kandydaci w wyborach powszechnych są obowiązani przedstawić komisji kontroli, w ciągu dwóch miesięcy od daty wyborów, oświadczenie o wydatkach i subwencjach otrzymanych w czasie kampanii wyborczej. W oświadczeniu powinny również figurować nazwiska ofiarodawców, którzy przekazali sumę powyżej 50000 drachm. Powinno zostać opublikowane w co najmniej jednym dzienniku w ich okręgu wyborczym.

Kontrolę finansową partii politycznych i kandydatów biorących udział w wyborach powszechnych przeprowadza komisja kontroli parlamentarnej, w której skład wchodzi po jednym przedstawicielu z każdej partii politycznej reprezentowanej w parlamencie. Każdy kto utrudnia prace komisji, podlega karze co najmniej sześciu miesięcy więzienia.. Partie poli-

tyczne i kandydaci w wyborach powszechnych, którzy uchybiają swoim ustawowym obowiązkom podlegają również karze wysokiej grzywny.

### **C. Deklaracje dotyczące prowadzonych interesów**

Parlamentarzyści są obowiązani składać coroczne oświadczenie o dochodach i posiadanym majątku jak również o dochodach i majątku ich rodziny. Temu samemu obowiązkowi podlegają również premier, przywódcy partii reprezentowanych w parlamencie, osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową partii politycznych, sekretarze generalni ministrów, urzędnicy, którzy z mocy ustawy, korzystają z prerogatyw w sferze zarządu ekonomicznego, burmistrzowie i członkowie komisji ds. zamówień publicznych. Jeśli zachodzi potrzeba, oświadczenia te są weryfikowane przez komisję kontroli parlamentarnej lub przedstawiciela prokuratury przy Trybunale Sprawiedliwości.

### **D. Korupcja urzędników**

Zgodnie z art. 235 i 236 ustawy 1234/72, pracownicy państwowej służby cywilnej, którzy przyjmują łapówki i osoby, które je wręczają podlegają karze od 1 roku więzienia. Zgodnie z art. 237 tej samej ustawy, sędziowie, którzy przyjmują łapówki podlegają również karze od 1 roku więzienia, natomiast osoby usiłujące wręczyć im łapówki - karze co najmniej 3 miesięcy więzienia.

### **E. Zamówienia publiczne**

Dekret prezydenta 394/96 przewiduje zwalczanie korupcji przez nałożenie określonych obowiązków i terminów na władze publiczne, które są obowiązane odpowiedzieć na zarzuty sformułowane w ramach przetargu publicznego. Zgodnie z tymi przepisami, warunki, jakim musi odpowiadać zaproszenie do składania ofert przetargowych w sektorze publicznym powinny być jasno sformułowane a organ, któremu powierzono organizację powinien czuwać nad tym, by zaproszenie było szeroko rozpowszechnione. Oferent powinien złożyć pisemną ofertę przed upływem daty wskazanej w zawiadomieniu o przetargu. Oferty są oceniane przez radę złożoną z 5 członków. Oferenci mogą składać na ich ręce odwołania.

## IRLANDIA

### Wprowadzenie

W ciągu ostatnich 18 miesięcy w Irlandii wyszły na jaw trzy poważne skandale korupcyjne, w które zamieszane były ważne osobistości życia politycznego. P. Michael Lowry, minister z ramienia ówczesnej "tęczowej" koalicji (Fine Gael Labour Democratic Left), otrzymał od p. Bena Dunne'a, ważnego businessmana, fundusze w celu rozbudowy własnego domu. Następnie okazało się, że p. Charles Haughey, były premier, otrzymał w czasie pełnienia swojej funkcji co najmniej jeden milion funtów od tej samej osoby. Udowodniono również p. Rayowi Burke, ówczesnemu ministrowi spraw zagranicznych, że otrzymał kopertę zawierającą 40000 funtów od przedsiębiorcy, który właśnie zainwestował w jego okręgu wyborczym. Fakt, że przedsiębiorca uzyskał zgodę na zagospodarowanie terenu stosując niezbyt uczciwe metody, zaniepokoił opinię publiczną.

Skandale te były przedmiotem ciągłych dyskusji w 1997 roku. Domagano się opracowania i uchwalenia nowego ustawodawstwa. Chodzi tu o "ordynację wyborczą" z 1997 r., której część czwarta dotycząca "jawności darowizn" godna jest szczególnego zainteresowania.

### A. Ustawodawstwo

Ustawa określa pojęcie podarunku lub prezentu, to jest wręczenie pieniędzy, dóbr lub towarów, prawo korzystania z dóbr lub towarów, nieodpłatnego świadczenia usług, przyznawania korzyści lub nagromadzenia korzyści przez członka *Oireachteasu*<sup>7</sup> będące skutkiem działania podjętego przez osobę trzecią.

Ustawa określa następnie kiedy podarunek jest uznany za przekazany, to znaczy czy jeden ze wskazanych wyżej "prezentów" został przekazany członkowi *Oireachteasu*, Parlamentu Europejskiego, sekcji lub wydziału organu samorządu lokalnego, partii politycznej lub organizacji jej podlegającej lub kandydatowi, który ubiega się o jeden z wyżej wymienionych mandatów obieralnych.

Ustawodawstwo z 1997 r. nie zabrania całkowicie przyznawania podarunków, określa raczej szczególne przypadki, w jakich mogą bądź nie mogą być przyznane. Stanowi przede wszystkim, że dary anonimowe nie mogą przekraczać 100 puntsów<sup>8</sup>. Jeśli anonimowy podarunek przekracza tę kwotę, wówczas obdarowany (czy to osoba, czy też partia polityczna) powinien poinformować Public Offices Commission (Komisja wydatków państwowych) zarówno o otrzymaniu anonimowego podarunku, jak i o kwocie lub charakterze uzyskanych dóbr i usług. Komisja informuje z kolei obie izby *Oireachteasu* o otrzymanych kwotach, dobrach lub towarach oraz o obdarowanym (parlamentarzyście lub instytucji). Szczegółowe warunki procedury określa minister finansów w aktualnym rządzie.

Każdy członek *Oireachteasu* lub Parlamentu Europejskiego jest obowiązany poinformować Public Offices Commission, do końca stycznia każdego roku, o każdym podarunku nieanonimowym o wartości wyższej niż 100 funtów irlandzkich otrzymanym w roku poprzednim, o kwocie lub o charakterze otrzymanych dóbr, jak również wskazać nazwisko, zawód i adres ofiarodawcy. Podobnie do końca marca, każda partia polityczna jest obowiązana poinformować komisję o otrzymanych dobrach lub kwotach pieniężnych o wartości powyżej

<sup>7</sup> Nazwa wspólna dla izby wyższej i izby niższej irlandzkiego zgromadzenia ustawodawczego (tzn. Dáil i Seanad).

<sup>8</sup> 1 funt irlandzki ma obecnie wartość ok. 0,90 funta szterlinga.



100 funtów irlandzkich, wskazać dokładną kwotę jak również nazwisko, adres i zawód ofiarodawcy.

Ponadto kandydaci, którzy nie zostali wybrani w wyborach krajowych lub do Parlamentu Europejskiego są obowiązani poinformować Public Offices Commission, w ciągu 56 dni od daty wyborów, o otrzymanych darowiznach przekraczających wartość 100 funtów irlandzkich.

Uznaje się winną przestępstwa osobę, która nie poinformowała Public Offices Commission o otrzymanych darowiznach we wskazanym terminie, o otrzymanej kwocie lub świadomie zniekształciła w jakikolwiek sposób informacje, które jest obowiązana przekazać w ramach postępowania określonego w ordynacji wyborczej z 1997 r. Osoba, której się udowodni, że nie poinformowała komisji w ustawowych terminach, podlega karze grzywny do 1000 funtów irlandzkich. Jednak osoba, która świadomie zafałszowała informacje dotyczące darowizn, podlega karze grzywny do 20000 funtów irlandzkich i/lub karze 3 lat więzienia. Wszczęcie ścigania w związku z popełnionym przestępstwem wymaga zgody dyrektora służb prokuratorskich (Director of Public Prosecutions).

Ofiarodawcy, niezależnie od tego czy są to przedsiębiorstwa, czy związki zawodowe, czy spółki lub przedsiębiorstwa budowlane, są zobowiązani do informowania o przekazaniu darowizn o wartości przewyższającej 4000 funtów irlandzkich i do wskazania dokładnej kwoty oraz adresata.

## **B. Sprawy bieżące**

Trybunał Moriarty bada działalność pp. Haughey i Lowry, w szczególności ich relacje z p. Benem Dunnem. Wydaje się jednak, że ustawodawstwo, o którym była mowa nie będzie miało zastosowania do tej sprawy, gdyż fakty datują sprzed 1997 r. i powinny być osądzone zgodnie z ówczesnym ustawodawstwem, w którym sprawa przyjmowania podarunków pozostawała niejasna. Ponadto, ponieważ chodzi o komisję śledczą (w przeciwieństwie do postępowania przed sądem), powinna się ograniczać do wyjaśniania faktów i nie może wszczynać postępowania. Jednak akta mogą być w późniejszym terminie przekazane do *Director of Public Prosecutions*.

Opinia publiczna traktuje z dużą dozą cynizmu takie komisje, które wydają się działać mało skutecznie mimo ogromnych kosztów, jakie ponoszą podatnicy. Na początku lat dziewięćdziesiątych powstała komisja, która długo badała stosunki rzekomo podejrzone, jakie łączyły p. Larryego Goodmana, wielkiego hodowcy bydła, z p. Albertem Reynoldsem, ówczesnym premierem. Bezwzględnie wydaje się, że ta "komisja ds. wołowiny" nie przyniosła nikomu żadnych korzyści, jedynie adwokatom, których honoraria kosztowały skarb państwa, bagatela, 5 milionów funtów irlandzkich; mimo dowodów pozornie obciążających p. Reynoldsa jeżeli chodzi o domniemaną sprzedaż irlandzkich paszportów obywatelom Iraku, sprawa upadła.

## WŁOCHY

### Wprowadzenie

Od kilku lat, sprawa korupcji odgrywa kluczową rolę we Włoszech, w szczególności w związku z akcją "czyste ręce" prowadzoną od 1995 r. Wydaje się, że kampania ta dotyczyła bardziej sprawy odpowiedniego stosowania istniejącego ustawodawstwa niż potrzeby uchwalania nowych przepisów. Raz jeszcze problem finansowania partii politycznych znalazł się w centrum dyskusji.

Komisja powołana we wrześniu 1996 r.<sup>9</sup> przez przewodniczącego Izby Deputowanych badała zjawisko korupcji; jej sprawozdanie dotyczyło korupcji w administracji publicznej i życiu prywatnym jak również w środowiskach polityków. Poza kwestią finansowania partii politycznych, w sprawozdaniu podkreślono konieczność uregulowania przepisami lobbyingu, aby złagodzić jego ewentualne skutki dla praktyk sprzyjających korupcji.

Dziewięć projektów ustaw rządowych i poselskich zmierzających do wprowadzenia zmian do istniejącego ustawodawstwa jest rozpatrywanych, jednak żaden nie został do tej pory uchwalony.

### A. Ustawodawstwo

W kwietniu 1990 r. zostały wprowadzone zmiany do przepisów kodeksu karnego dotyczących korupcji. W kodeksie dokonano rozróżnienia między "conscussione" (art. 317), tzn. przestępstwem polegającym na wymuszeniu przez funkcjonariusza publicznego, nadużywającego swojego stanowiska, pieniędzy lub innych korzyści, i "corruzione" (art. 318/9), przestępstwem polegającym na tym, że funkcjonariusz publiczny otrzymuje nieuzasadnione korzyści w podziękowaniu za wykonanie czynności urzędowych lub pominięcie takich czynności. Przewidywane sankcje stosują się również do osób, które wręczają lub proponują łapówki funkcjonariuszom. Nadużycie funkcji (art. 323) stanowi trzecią kategorię przestępstw, która zakłada umyślne uzyskanie korzyści przez wykonanie lub zaniechanie wykonania czynności związanej z pełnioną funkcją urzędnika publicznego lub osoby, której powierzono zadanie z zakresu służby publicznej.

Finansowanie partii politycznych podlega przepisom ustawy 175 z 2 maja 1974 r. i ustawy 515 z 10 grudnia 1993 r. Kandydaci do Senatu i do Izby Deputowanych otrzymują zwrot wydatków poniesionych na kampanię wyborczą według klucza podziału regionalnego bazującego na liczbie ludności oraz według liczby głosów uzyskanych przez partie wyrażoną w procentach. Partie są finansowane przez państwo według następującej reguły: partie przedstawiające listy w ponad dwóch trzecich okręgów wyborczych lub uzyskujące co najmniej 2% oddanych głosów na szczeblu krajowym uzyskują równą część z 15% kwoty przeznaczonej na ten cel oraz część odpowiadającą liczbie otrzymanych głosów.

### B. Dyskusja i propozycje

W ostatnich latach trzy projekty ustaw zostały złożone i stanowiły przedmiot szerokiej dyskusji na temat oczekiwanych ulepszeń. W raporcie przeznaczonym dla "zespołu badawczego ds. zapobiegania korupcji", złożonym w 1996 r., domagano się, po przeanalizowa-

---

<sup>9</sup> "Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione". Tego samego dnia została powołana inna komisja w celu rozpatrzenia projektu ustawodawczego "Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione dei fenomeni di corruzione".

niu wielkości i przyczyn zjawiska, następujących działań dotyczących administracji publicznej:

- uproszczenia ustawodawstwa,
- zwiększenia przejrzystości w sferze prywatyzacji,
- wprowadzenia zasad dotyczących zakazu łączenia funkcji przez funkcjonariuszy publicznych ubiegających się o mandat deputowanego,
- lepszego kształcenia funkcjonariuszy publicznych w dziedzinach technicznych związanych z zawieraniem umów i pracami budowlanymi,
- kryteriów doboru i awansu pracowników służby cywilnej nie związanych z uwarunkowaniami o charakterze politycznym,
- środków mogących poprawić status służby publicznej,
- kodeksu postępowania pracowników służby publicznej,
- kontroli majątkowej pracowników służby publicznej w szczególnie wrażliwych sektorach,
- ograniczeń odnośnie charakteru działalności, jaką mogą prowadzić pracownicy służby publicznej po odejściu z miejsca zatrudnienia,
- dostosowania procedur dyscyplinarnych do wyników procesów karnych,
- zmiany przepisów i procedur mających zastosowanie do zamówień publicznych,
- opracowania systemów kontroli.

W sferze działalności politycznej, zespół zaproponował:

- zmiany zasad kontroli w sferze politycznych nominacji,
- uchwalenie nowych przepisów dotyczących finansowania partii politycznych, przewidujących bardziej rygorystyczne limity i pełną jawność,
- uregulowanie przepisami lobbyingu,
- prawidłowe zapewnienie tajności wyborów (aby uniknąć kupna głosów wyborczych),
- zmiana zasad dotyczących niewybieralności i zakazu łączenia funkcji pochodzących z wyboru.

W sferze działalności prywatnej, zespół zaproponował:

- wprowadzenie nowych zasad dyscyplinarnych odnośnie do konfliktu interesów,
- zmiana procedury kontroli podatkowej, sanitarnej i środowiskowej, tak aby ograniczyć swobodę oceny,
- ograniczenie związków między działalnością publiczną i prywatną,
- rozszerzenie kontroli wewnętrznych w spółkach akcyjnych,
- wprowadzenie kodeksów etyki zawodowej.

Służby badawcze parlamentu włoskiego są w posiadaniu trzech rodzajów dokumentacji dotyczącej korupcji;

\* *Documentazione sui reati di concussione e corruzione, Senato della Repubblica*, nr 33, październik 1994 r.

\* *Documentazione in materia di corruzione, Camera dei deputati*, nr 42, listopad 1996 r.

\* *Dossier Provvedimento: Modifiche alla disciplina dei reati contro la Pubblica Amministrazione*, nr 344, maj 1997 r.

## LUKSEMBURG

### Wprowadzenie

Uważa się, że istniejące przepisy prawne są niekompletne. Niedawne wydarzenia związane z korupcją w państwach ościennych oraz prace prowadzone w ramach instytucji międzynarodowych, przyczyniły się do uświadomienia konieczności wprowadzenia nowego ustawodawstwa. Rzadko się zdarza, aby sądy rozpatrywały sprawy oparte na obowiązujących przepisach. Ostatnia dymisja ministra, w podejrzanych okolicznościach, zwiększyła być może zainteresowanie opinii publicznej dla środków zwalczania korupcji politycznej, jednak pierwsze informacje nie wskazują na to, by chodziło o sprawę związaną z przekupstwem politycznym lub osobistym.

### A. Przepisy obowiązujące

Art. 240 kodeksu karnego przewiduje karę od 5 do 10 lat więzienia dla każdego funkcjonariusza publicznego lub każdej osoby, której powierzono zadanie z zakresu służby publicznej, a którzy dopuścili się sprzeniewierzenia funduszy publicznych.

Art. 243 przewiduje, że każdy funkcjonariusz, któremu udowodniono wymuszanie łapówki lub który otrzymał sumy przewyższające należne kwoty podlega karze od 6 miesięcy do 5 lat więzienia, a nawet do 10 lat więzienia w wypadku stosowania przemocy lub groźby.

Przestępstwa te mogą podlegać karze grzywny w wysokości od 20000 do 400000 fr.

Art. 245 przewiduje, że funkcjonariusze publiczni lub osoby, którym powierzono zadania z zakresu służby publicznej, uzyskujące nieuzasadnione korzyści z tytułu czynności urzędowych podlegają karze od 3 miesięcy do 2 lat więzienia i karze grzywny do 1200000 fr.

Art. 247 stanowi, że funkcjonariusze publiczni, którzy wykonali czynność niezgodną z prawem lub odmówili wykonania czynności wymaganej w związku z pełnionym urzędem, podlegają karze od 3 miesięcy do 3 lat więzienia i ewentualnej karze grzywny do 1200000 fr.

Art. 248 stanowi, że kara pozbawienia wolności może wynosić od 1 do 5 lat oraz przewiduje karę grzywny w wysokości do 500000 fr., jeżeli funkcjonariusz zgodzi się popełnić przestępstwo w zamian za oferty, obietnice lub podarunki.

Sędziowie lub arbitrzy, którym udowodniono korupcję podlegają karze do 5 lat więzienia i karze do 500000 fr. grzywny (art. 249 i 251).

Art. 252 stanowi, że sprawcy czynu korupcji funkcjonariuszy publicznych podlega tym samym karom co osoby przekupione. Usiłowanie korupcji podlega karze do 1 roku więzienia i karze grzywny do 200000 fr. Wartość ofiarowanych prezentów przez osobę przekupującą zostaje przekazana na cele dobroczynne.

### B. Propozycje

Do projektu ustawy złożonego 22 stycznia 1998 r. w prezydium Izby Deputowanych dołączony został raport na temat niedawnych zdarzeń w innych państwach i na temat prac prowadzonych przez instytucje międzynarodowe takie jak Rada Europy, OECD oraz Unia Europejska. Podkreśla się w nim potrzebę zachowania czujności i proponuje nowe środki wypełniające obecną lukę prawną.

W raporcie zaznaczono, że obowiązujące akty prawne nie przewidują sankcji dla funkcjonariuszy publicznych ubiegających się o wynagrodzenia za czyn korupcyjny, chyba że faktycznie dochodzi do korupcji, że przekazanie podarunków przed czynem korupcyjnym nie jest karane, chyba że została zawarta wcześniej umowa, że osoby sprawujące mandat pochodzący z wyboru nie podlegają wyraźnie wymienionym kategoriom oraz że funkcjonariusze

będący obywatelami danego państwa lub którzy pracują na rzecz organizacji międzynarodowych nie podlegają obowiązującym przepisom.

Ponadto obowiązujące ustawodawstwo nie przewiduje takich przestępstw jak płaćna protekcja lub korupcja pracowników w sektorze prywatnym.

Przedstawione projekty ustaw są próbą wypełnienia luk prawnych w obowiązujących przepisach i opierają się na nowym francuskim kodeksie karnym oraz wzorują się, w pewnym zakresie, na przepisach belgijskich.

## HOLANDIA

### Wprowadzenie

Do niedawna, przekupstwo i nieprzekupność nie wydawały się być ważnymi sprawami w Holandii. Sytuacja ulega jednak zmianie. Tytułem przykładu, informacje dotyczące działalności parlamentarzysty w charakterze pełnomocnika spółki wywołały, na początku 1997 r., ożywioną dyskusję w środkach masowego przekazu jak również w parlamencie.

Od czasu uchwalenia rezolucji Parlamentu Europejskiego z grudnia 1995 r., podstawowa zmiana w sferze walki z korupcją w Holandii polegała na opracowaniu ustawy o nieprzekupności administracji publicznej wobec przestępczości zorganizowanej. Wcześniej zapoczątkowano opracowywanie polityki prewencyjnej w ministerstwach narodowych.

### A. Polityka i ustawodawstwo

Zgodnie z art. 363 kodeksu karnego, przekupstwo jest czynem karalnym. Funkcjonariusz, który przyjmuje podarunek lub obietnicę wiedząc, że mają one jedynie na celu nakłonić go do podjęcia lub zaniechania jakiegoś działania lub wynagrodzić za to, że podjął lub zaniechał jakiegoś działania sprzeniewierzając się swoim obowiązkom podlega karze do 4 lat więzienia lub karze grzywny V kategorii.

Odnośnie sponsorowania partii politycznych lub przyznawania darowizn partiom politycznym reprezentowanym w parlamencie (*Tweede Kamer*), jedyne obowiązujące zasady pochodzą z regulaminów wewnętrznych. Partie polityczne otrzymują od władz publicznych subwencje i darmowy czas antenowy. Dotychczas partie polityczne liczyły jedynie, z punktu widzenia finansów, na składki członkowskie i na pomniejsze darowizny.

Kwestia dodatkowego zatrudnienia członków parlamentu, podlega w pewnej mierze przepisom art. 57 Konstytucji. Jedynie minister lub sekretarz stanu, który złożył rezygnację z zajmowanego stanowiska może stać się członkiem jednej z dwóch izb *Staten-Generaal*. Jeżeli chodzi o wszystkie pozostałe urzędy publiczne, artykuł ten stanowi, że nie mogą być łączone z przynależnością do *Staten-Generaal* lub do jednej z dwóch izb. Ponadto, istnieją w parlamencie dwie zasady pisane, które nie mają jednak charakteru przymusu. Po pierwsze, od 1976 r. prowadzony jest rejestr dodatkowego zatrudnienia członków parlamentu. Po drugie, od 1984 r. parlamentarzyści są proszeni o zgłaszanie swoich zagranicznych wyjazdów, nie opłacanych przez państwo lub przez nich samych.

W styczniu 1995 r., minister spraw wewnętrznych skierował do wszystkich ministrów okólnik dotyczący opracowania polityki zapobiegającej korupcji i oszustwu. Zostały w nim opisane środki oraz instrumenty, które można zastosować. W marcu 1996 r. Trybunał Obrachunkowy stwierdził w swoim raporcie, że jedynie w trzech ministerstwach została wprowadzona odpowiednia polityka antykorupcyjna. Z badania sankcji, jakie mogą być zastosowane wobec członków organów przedstawicielskich, których zachowanie jest naganne wynika w szczególności, że jedynie zakwalifikowanie postępowania naganego jako wykroczenia karnego pozwalało wykluczyć członka z organu przedstawicielskiego lub uniemożliwić jego w nim udział.

W końcu 1996 r. ustawy dotyczące podatku od dochodów zostały znowelizowane tak, aby zmniejszyć możliwość odliczania kosztów związanych z działalnością przestępczą.

### B. Dyskusja i propozycje

W 1997 r. debata polityczna była poświęcona korzyściom, jakie płynęłyby ze zmiany art. 363. Pozostał jednak niezmienny i nakłada obowiązek przedłożenia dowodu, że darowizna lub obietnica zostały poczynione *wyłącznie* w celu nakłonienia funkcjonariusza do podjęcia lub zaniechania działania niezgodnego z jego obowiązkami.

W październiku 1997 r. rząd złożył projekt ustawy zmierzający do rozszerzenia subwencji przyznanych partiom politycznym. Okazało się to niezbędne w związku ze wzrostem kosztów, na jakie są narażone partie polityczne, podczas gdy składki maleją. Całkowita kwota subwencji wzrosła o ponad 20%. Poza istniejącymi subwencjami przyznawanymi instytutom studiów politycznych, na cele szkolenia politycznego i młodzieżowym organizacjom politycznym, proponowane są subwencje na cele związane z informowaniem członków, zabezpieczeniem kontaktów z bratnimi partiami za granicą i podtrzymaniem działalności szkoleniowej. Partie polityczne mogą wykorzystywać subwencje w dowolny sposób. Pewne zasady podziału mają jedynie zastosowanie do instytutów naukowych i do organizacji młodzieżowych, tak aby zagwarantować im niezależność.

Nowe przepisy dotyczące nieprzekupności administracji publicznej w związku z przestępczością (zorganizowaną), o czym była mowa we wprowadzeniu, powinny zostać przedłożone parlamentowi w 1998 r. Wprowadzą zmiany do ustawy dotyczącej udostępniania informacji niezbędnych do podejmowania decyzji administracyjnych, do ustawy dotyczącej subwencji i zamówień publicznych (przez wprowadzenie podstaw do wyłączenia prawa do udziału w składaniu ofert przetargowych) oraz zmiany do ustawy i do rozporządzenia w sprawie organizacji (w celu stworzenia podstawy prawnej dla stosowania środków realizacji polityki).

Na początku 1997 r., prezydium parlamentu zostało poproszone, we wniosku o podjęcie uchwały, o rozpatrzenie możliwości oceny zachowania parlamentarzystów. Prezydium oświadczyło, że zadanie to może być wykonane przez partie polityczne, przez pozostałych parlamentarzystów i przez samo prezydium. Zasugerowało ponadto, aby oba rejestry (zob. "Polityka i ustawodawstwo") zostały opublikowane w *Staatscourant*. Późniejsze wnioski w sprawie kodeksu postępowania zostały odrzucone.

W 1996 r. podczas konferencji OECD na szczepku ministrów, doszło do porozumienia w sprawie traktowania przekupstwa funkcjonariuszy obcego państwa jako przestępstwo. Przy tej okazji, delegacja holenderska poparła zalecenie składania przez państwa członkowskie projektów ustaw w tej sprawie do kwietnia 1998 r., tak aby weszły w życie pod koniec roku.

## PORTUGALIA

### A. Ustawodawstwo

Kilka lat temu, rząd portugalski zobowiązał się do zapobiegania i karania wszelkich czynów korupcyjnych popełnianych w ramach państwowej służby cywilnej. W 1994 r. zgromadzenie portugalskie uchwaliło ustawę nr 36/94 wprowadzającą środki zwalczania korupcji i przestępstw. Art. 1 stanowi, że do zadań służb prokuratora i policji śledczej, na wniosek dyrekcji centralnej ds. zwalczania przekupstwa, oszustwa i przestępstw gospodarczych, należy przedsięwziąć środki zapobiegające przestępstwom, w szczególności przekupstwu, malwersacjom i udziałowi finansowemu w transakcjach handlowych, złemu zarządzaniu jednostką gospodarczą w sektorze publicznym, oszustwu przy uzyskiwaniu subwencji, pomocy finansowej lub pożyczek i ich sprzeniewierzeniu. Inne artykuły wskazanej ustawy zawierają inne środki prewencji.

W czerwcu 1993 r., parlament upoważnił rząd do wprowadzania ustawodawstwa z zastosowaniem systemu finansowego do zwalczania procederu prania brudnych pieniędzy. Upoważnienie to miało przyczynić się do przełożenia na prawo krajowe dyrektywy rady nr 91/308/CEE z 1 stycznia 1991 r. dotyczącej zapobiegania wykorzystania systemu finansowego w celu prowadzenia procederu prania brudnych pieniędzy (ustawa nr 16/93 i 313/93).

**Korupcja** jest przestępstwem polegającym na nadużywaniu władzy nadanej w związku z pełnionym urzędem. Zamiast służyć określonym celom urzędowym, władza ta jest nadużywana i służy zaspokojeniu interesów prywatnych urzędnika lub osoby trzeciej. Rozdział IV kodeksu karnego dotyczący zbrodni i występków popełnionych w trakcie pełnienia zadań z zakresu służby publicznej przewiduje kary za łapownictwo bierne w celu popełnienia czynu bezprawnego (art. 373), łapownictwo czynne (art. 374), malwersacje (art. 375 i 376), udział finansowy w transakcjach handlowych (art. 377), wymuszenie (art. 379). Przepisy te zostały zmienione w marcu 1995 r.

Kara za "łapownictwo bierne" wynosi od 1 roku do 8 lat więzienia, jeśli zostały popełnione czyny bezprawne. Urzędnik może nie podlegać karze jeśli odrzuci propozycję lub odda korzyść, lub kara może być złagodzona jeśli udzieli pomocy przy uzyskaniu dowodów. Jeśli łapownictwo dotyczy czynu "legalnego" podlega karze do 2 lat więzienia i karze grzywny. "Łapownictwo czynne" (przekupstwo urzędnika) podlega karze od 6 miesięcy do 5 lat więzienia.

### B. Stosowanie

Aby wprowadzić powyższe przepisy w życie, rząd zreorganizował dyrekcję centralną ds. śledztw dotyczących korupcji, oszustw, przestępstw gospodarczych i finansowych, i poszerzył jej kompetencje w zwalczaniu korupcji w zakresie planowania, zbierania informacji i samego śledztwa (dekret z mocą ustawy nr 299/94).

Urząd Prokuratora (*Ministério Público*) jest organem mającym za zadanie reprezentować rząd, wszczynać postępowanie karne i chronić praworządność demokratyczną oraz interesy określone w ustawie.

Ma również za zadanie kierować dochodzeniami w sprawach karnych nawet wtedy gdy są prowadzone przez inne organy oraz zachęcać do stosowania środków zwalczających przestępczość i nieść w tym zakresie swoją pomoc (ustawa nr 47/86 zmieniona ustawą nr 23/92, ustawa organiczna dotycząca urzędu prokuratora).

Policja śledcza jest organem policji kryminalnej, który wspomaga wymiar sprawiedliwości i podlega ministerstwu sprawiedliwości i prokuraturze. Jako organ mający za zadanie zapobieganie przestępczości i prowadzenie dochodzenia w sprawach karnych, jest wy-



łącznie odpowiedzialna na terytorium Portugalii za śledztwa w sprawach takich przestępstw jak oszustwa przy uzyskiwaniu subwencji, pomocy finansowej lub pożyczek, ich sprzeniewierzenie jak również w sprawach o korupcję. Departamenty w ministerstwach i instytucje publiczne lub zakłady prywatne są obowiązane udzielić pomocy policji śledczej na jej uzasadnioną prośbę.

Policja śledcza jest uprawniona do bezpośredniego dostępu do informacji zawartych w aktach w sprawach cywilnych i karnych, przechowywanych w dyrekcji generalnej służb informatycznych ministerstwa sprawiedliwości jak również do ważnych informacji dotyczących spraw karnych znajdujących się w aktach innych organów (ustawa organiczna dotycząca policji śledczej uchwalona na podstawie dekretu z mocą ustawy nr 295 A/90 z 21 września 1990 r. zmieniona ustawą nr 36/94 z 29 września 1994 r.).

### **C. Przejrzystość i środki zapobiegania oszustwom**

Główny urząd ceł jest departamentem ministerstwa finansów, którego celem jest zapobieganie i karanie oszustw celnych i podatkowych oraz nielegalnego handlu. W tym celu korzysta ze współpracy policji i sił bezpieczeństwa i dostarcza agentom gospodarczym i społecznym praktycznych informacji ułatwiających wyjaśnienie spraw podejmowanych w trakcie wypełniania zadań (dekret z mocą ustawy nr 324/93).

Kontrola finansowa i weryfikacja prawidłowego zarządzania funduszami publicznymi w ministerstwach nabierają zasadniczego znaczenia, gwarantując praworządność i zapobiegając korupcji.

Izba Obrachunkowa jest najwyższym organem kontroli legalności i prawidłowości dochodów i wydatków publicznych, oceny prawidłowości zarządu finansowego i wykrywania sprawców przestępstw finansowych. Zgodnie z portugalskim systemem prawnym, Izba Obrachunkowa posiada władzę sądową i uprawnienia do kontroli finansowej zarówno na terytorium państwa, jak i poza jego granicami. Wykonując swoje zadania, ma ona prawo domagać się pomocy wszelkich osób prawnych prawa publicznego i prawa prywatnego. Osoby te są zobowiązane do przekazania informacji na temat przestępstw, które Izba będzie rozpoznawać (ustawa nr 98/97).

### **D. Zamówienia publiczne**

Umowa administracyjna jest zdefiniowana jako umowa swobodnie zawarta, która określa, zmienia lub anuluje stosunek prawno-administracyjny lub jako umowa dwustronnie obowiązująca swobodnie zawarta regulująca stosunek prawno-administracyjny, która zmienia lub anuluje zobowiązanie zawarte w umowie (art. 178 i następne kodeksu postępowania administracyjnego). Izba Obrachunkowa jest instytucją właściwą, między innymi, dla kontroli *a priori* zgodności z prawem i z ustawą budżetową wszelkiego rodzaju aktów i umów dotyczących wydatków lub powodujących podjęcie zobowiązań lub odpowiedzialności bezpośredniej lub pośredniej (art. 5 ustawy nr 98/97, ustawy organicznej regulującej funkcjonowanie Izby Obrachunkowej).

Wstępna kontrola ma na celu ustalenie, czy akty, umowy/transakcje lub inne dokumenty regulujące wydatki lub ustanawiające odpowiedzialność bezpośrednią i pośrednią są zgodne z prawem i czy obciążenia z tym związane mogą być poniesione z tytułu odpowiedniego artykułu ustawy budżetowej (art. 44 ustawy nr 98/97).

Żaden akt, umowa/transakcja lub dokument podlegający wstępnej kontroli Izby Obrachunkowej nie może być wykonany lub powodować wypłaty nim zostanie zatwierdzony lub uznany przez Izbę Obrachunkową za zgodny z prawem (art. 45 ustawy nr 98/97).

## E. Partie polityczne

Działalność partii politycznych jest finansowana z ich własnych dochodów lub z wpływów pochodzących z dofinansowania ze źródeł prywatnych lub subwencji publicznych. Darowizny pieniężne pochodzące od osób prawnych nie mogą przekraczać kwoty wynoszącej tysiąckrotność minimalnej miesięcznej płacy krajowej. Darowizny pieniężne pochodzące od osób prywatnych nie mogą przekraczać kwoty w wysokości trzydziestu minimalnych miesięcznych płac krajowych od osoby. Anonimowe darowizny nie mogą przekraczać rocznie kwoty w wysokości pięciuset minimalnych miesięcznych płac.

Partie polityczne powinny posiadać zorganizowany system księgowości. Powinien zawierać roczny zestaw aktywów partii, osobne konto dla wpływów i ich źródeł oraz osobne dla wydatków i operacji kapitałowych. Należy sporządzić listę darowizn od osób prawnych oraz listę nieruchomości; listy te należy dołączyć do rachunków. Osobne rachunki powinny być prowadzone dla wpływów związanych z kampaniami wyborczymi.

Do końca marca każdego roku, partie polityczne powinny przekazać rozliczenia z poprzedniego roku Trybunałowi Konstytucyjnemu, który je kontroluje i wydaje, najpóźniej w ciągu 6 miesięcy, opinię w sprawie ich prawidłowości i zgodności z prawem. Termin ten może być przedłużony, jeśli Trybunał Konstytucyjny jest zmuszony prosić o wyjaśnienia. Partie polityczne, które nie stosują się do tych zobowiązań podlegają karom w wysokości od dziesięciu do czterystu minimalnych miesięcznych płac krajowych. Kandydaci do urzędu prezydenta Republiki, partie polityczne, koalicje i pierwszy wnioskodawca z każdej grupy obywateli proponującej kandydata, są odpowiedzialni za sporządzenie i złożenie rozliczeń z kampanii wyborczych. W ciągu 90 dni od daty oficjalnego opublikowania wyników, każdy kandydat jest obowiązany przedłożyć krajowej komisji wyborczej dokładne rozliczenia z kampanii wyborczej.

W ciągu 90 dni, krajowa komisja wyborcza stwierdza zgodność z prawem przychodów i wydatków oraz prawidłowość rozliczeń z kampanii. W wypadku stwierdzenia nieprawidłowości, jest obowiązana poinformować o tym kandydata, który jest zobowiązany przedłożyć jej, w ciągu 15 dni, nowe rozliczenie prawidłowo sporządzone. Osoby działające wbrew tym przepisom są karane; krajowa komisja wyborcza jest organem uprawnionym do wymierzania przewidzianej kary grzywny. Odwołania od decyzji krajowej komisji wyborczej należy składać w Trybunale Konstytucyjnym (ustawa nr 72/93 dotycząca finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych).

## ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO

### Wprowadzenie

W ostatnich latach opinia publiczna jest coraz bardziej zainteresowana normami odnoszącymi się do postaw osób, którym powierzono ważne zadania z zakresu służby publicznej. Sprawa finansowania partii politycznych jest również ponownie rozpatrywana a zainteresowanie dla niej odżyło w związku z niedawną aferą w przemyśle tytoniowym i aferą związaną z zasadami dotyczącymi jawności w sporcie.

W 1995 r. Izba Gmin powołała nową komisję ds. norm i przywilejów, w tym samym roku powołała również "parlamentarnego komisarza do spraw norm etycznych". Komisja opracowała już 19 raportów dotyczących, w przeważającej części, przypadków szczególnych.

Obowiązujące ustawodawstwo antykorupcyjne zawiera następujące ustawy:

1. - *The Public Bodies Corrupt Practices Act 1889* (ustawa o praktykach korupcyjnych w organach publicznych),

2. - *The Prevention of Corruption Act 1906* (ustawa o zapobieganiu korupcji),

3. - *The Prevention of Corruption Act 1916* (ustawa o zapobieganiu korupcji),

Deklaracja rządowa z 9 czerwca 1997 r. na temat zapobiegania korupcji przewiduje konieczność wprowadzenia zmian i wzmocnienia ustawodawstwa w tej dziedzinie. Proponuje w szczególności wprowadzenie jednego przestępstwa korupcji dla sektora prywatnego i publicznego, uznaje za niezbędne rozszerzenie rozporządzeń, tak aby objąć nimi fideikomisariuszy i wprowadzić do nich przepisy dotyczące nadużycia stanowiska; proponuje również wprowadzenie zmian ustawodawczych umożliwiających wdrożenie tych propozycji.

W ostatnich latach dyskusje skupiły się na normach zachowania członków parlamentu w związku ze skandalem związanym z przekazaniem parlamentarzystom kwot pieniężnych w zamian za postawienie rządowi konkretnych pytań. Członkowie Izby Gmin są obowiązani do składania deklaracji o prowadzonych interesach, w związku z którymi Komisja ds. norm i przywilejów opracowała w lipcu 1996 r. nowe rozszerzone zasady w ramach kodeksu postępowania parlamentarzystów.

Komisja do spraw norm etycznych w życiu publicznym, pod przewodnictwem Lorda Nolana, powstała poza parlamentem w październiku 1994 r. Opublikowała dotąd trzy raporty. Pierwszy dotyczył członków parlamentu i funkcjonariuszy służby cywilnej. Drugi był poświęcony instytucjom lokalnym wydającym pieniądze ze środków publicznych na cele oświaty, kształcenia i budownictwa mieszkaniowego; trzeci raport dotyczył norm etycznych przestrzeganych w lokalnych administracjach publicznych.

### A. Ustawodawstwo

1. Ustawa o praktykach korupcyjnych w organach publicznych wprowadza wykroczenie karne związane z łapownictwem czynnym lub biernym członków parlamentu lub funkcjonariuszy lub pracowników instytucji publicznych. Przewiduje następujące kary maksymalne:

- w wypadku orzeczenia o winie w postępowaniu uproszczonym: kara 6 miesięcy więzienia lub grzywna ograniczona;

- w wypadku postawienia w stan oskarżenia i orzeczenia o winie: kara 7 lat więzienia i kara nieograniczonej grzywny; powiększona o kwotę do zwrotu odpowiednim instytucjom publicznym; niewybieralność w ramach instytucji publicznych przez okres 5 lat (w razie recydywy, utrata prawa głosowania w ciągu 5 lat i dożywotnia niewybieralność);

2. Ustawa o zapobieganiu korupcji z 1906 r. ustanawia wykroczenie karne w stosunku do funkcjonariuszy, którzy w następstwie czynów korupcyjnych, przyjęli lub otrzymali dla siebie lub innej osoby korzyści lub wynagrodzenia w celu wykonania lub powstrzymania się

od wykonania czynności lub okazania lub powstrzymania się od okazania przychylności lub nieprzychylności wobec określonej osoby, w związku ze sprawami lub działalnością ich zlecniodawcy. Ktokolwiek przyznaje korzyści lub wynagrodzenia funkcjonariuszowi również popełnia przestępstwo.

Każdy kto przekazuje funkcjonariuszowi fałszywy dokument, aby wprowadzić zlecniodawcę w błąd jest również winny popełnienia przestępstwa.

3. Ustawa o zapobieganiu korupcji z 1916 r. wprowadza domniemanie korupcji wówczas gdy kwoty pieniężne lub inne wynagrodzenia zostały przekazane osobie zatrudnionej w ministerstwie lub w instytucji publicznej przez osobę, która zabiega o zawarcie umowy. Pojęcie instytucji publicznej zostało rozszerzone tak, by objąć nim władze lokalne i publiczne we wszystkich znaczeniach.

## **B. Stosowanie**

Nie istnieje żaden organ wyspecjalizowany w kontroli lub stosowaniu ustawodawstwa w dziedzinie korupcji poza policją i służbami prokuratorskimi. Niemniej jednak szeroki wachlarz instytucji takich jak urzędy celne i akcyzy, administracja podatkowa, agencja świadczeń socjalnych (ministerstwa ubezpieczeń społecznych) oraz administracja poczt uczestniczą w walce z oszustwem w ramach organizacji należących do sektora publicznego.

## **C. Propozycje**

Sprawy, które rząd porusza w "deklaracji rządowej" złożonej przez ministra spraw wewnętrznych w czerwcu 1997 r. dotyczą dostosowania obowiązującego ustawodawstwa do istniejącego podziału między sektorem publicznym i prywatnym. Jak podkreślono w deklaracji, linia podziału uległa w ostatnich latach przesunięciu w związku z prywatyzacją wielu funkcji, które były dotąd uznawane za przynależące do sektora publicznego jak również w związku z udziałem sektora publicznego w przedsiębiorstwach, które są jednostkami handlowymi.

Rząd oświadcza również w wymienionym dokumencie, że konwencja i protokół dotyczące korupcji nie mają żadnego wpływu na brytyjskie przepisy ustawodawcze dotyczące korupcji i że prace obecnie prowadzone przez Radę Europy (nad konwencją o charakterze karnym związaną z korupcją) i w ramach OECD (o korupcji funkcjonariuszy obcych państw) nie spowodują konieczności wprowadzenia głębokich zmian w obowiązującym ustawodawstwie brytyjskim. Następnie rząd oświadcza:

*"[...] Jednak określenie przestępstw, które są dyskutowane w ramach tych instytucji może być użyteczne w celu stwierdzenia czy należy uaktualnić rozporządzenia dotyczące korupcji równocześnie z procesem ujednociania."*

Konwencja Unii Europejskiej z 26 maja 1997 r. nie została dotąd ani opublikowana w Zjednoczonym Królestwie ani nie debatowała nad nią żadna z izb parlamentu.

Izba Lordów i Izba Gmin powołały komisję mieszaną ds. przywilejów parlamentarnych. Jedną ze spraw, które komisja będzie obowiązana rozpatrzyć to odpowiedź parlamentu na propozycje rządu, w szczególności będzie musiała rozstrzygnąć czy płatna protekcja lub przekupstwo członków parlamentu powinny być zakwalifikowane jako czyn karalny.

## SZWECJA

### Wprowadzenie

Rządowa komisja śledcza bada obecnie działalność lobbystyczną i rozważa propozycję ustanowienia bardziej rygorystycznych zasad odnośnie zamówień publicznych.

#### A. Ustawodawstwo

Podstawowe przepisy są zawarte w kodeksie karnym z 1962 r. z późniejszymi zmianami z lat 1977, 1986 i 1993. Kodeks przewiduje rozróżnienie między łapownictwem czynnym i biernym, które stanowią odrębne przestępstwa.

Artykuł 7 rozdziału 17 stanowi, że wręczenie lub zaproponowanie łapówki lub nieuzasadnionego wynagrodzenia stanowi przestępstwo podlegające karze do 2 lat więzienia. Artykuł 2 rozdziału 20 przewiduje, że pracownik, który przyjmuje obietnicę lub zabiega o łapówkę lub nieuzasadnione wynagrodzenie podlega karze grzywny a nawet karze do 2 lat więzienia, w razie "ciężkiego przestępstwa" - do 6 lat więzienia. Ustawodawstwo ma również zastosowanie do urzędników centralnych i lokalnych administracji publicznych, do osób podlegających przepisom ustawowym, do sił zbrojnych, do innych osób, którym nadano władzę publiczną jak również do administratorów majątku. Zakres stosowania tego ustawodawstwa jest bardzo rozległy i obejmuje korupcję zarówno w sektorze prywatnym jak i publicznym podlegającej tym samym przepisom w zakresie odpowiedzialności karnej.

Wyrażenie "nieuzasadnione wynagrodzenie" należy rozumieć w szerokim znaczeniu, jednak jego interpretacja zależy od zwyczaju i od opinii publicznej w danym momencie. Termin "pracownik" dotyczy zarówno sektora prywatnego jak i publicznego, i odnosi się do polityków pełniących funkcje publiczne oraz do służb rządowych. Gdy przedsiębiorstwo dokonuje nielegalnej zapłaty, do odpowiedzialności zostają pociągnięci dyrektorzy lub pracownicy.

Skutki korupcji (np. w znaczeniu czynów niezgodnych z prawem popełnionych przez funkcjonariuszy publicznych) nie mają znaczenia dla zakwalifikowania przestępstwa. Korzyści przewyższające wartość 300 SEK mogą być uznane za nielegalne. Prokuratura może wszcząć postępowanie sądowe w sprawach dotyczących sektora publicznego, jednak w sprawach dotyczących sektora prywatnego prokuratura podejmie działania jedynie na podstawie zawiadomienia pracodawcy o przestępstwie.

Korupcja należy do przestępstw, z powodu których sąd może pozbawić członka parlamentu jego mandatu (z zastrzeżeniem procedury wewnętrznej Riksdagu).

#### B. Instytut do spraw przeciwdziałania nielegalnym wypłatom

Jako organizacja niezarobkowa utworzona w 1923 r., instytut zajmuje się rozpowszechnianiem wiedzy na temat przepisów ustawowych i prawnych dotyczących korupcji, rozpowszechnia informacje o sprawach sądowych i walczy z nielegalnymi wypłatami prowadząc kampanie reklamowe.

#### C. Rejestracja interesów finansowych członków parlamentu

W maju 1996 r. Riksdag uchwalił ustawę dotyczącą rejestracji. Wszystkie ważne informacje dotyczące interesów członków parlamentu prowadzonych poza parlamentem muszą być ujawniane, jednak ich rejestracja jest dobrowolna. Członek parlamentu może w każdej chwili wycofać się z rejestru, jeśli jednak wpisze się do rejestru, informacje jakie przekazuje powinny być pełne i winny zawierać:

- nazwy firm, których posiada akcje o wartości przekraczającej określony próg,
- nieruchomości oficjalnie zarejestrowane, mające charakter handlowy,
- nazwisko pracodawcy, w przypadku stałej pracy,
- rodzaj umowy finansowej odnośnie wynagrodzenia wypłacanego przez pracodawcę w trakcie pełnienia mandatu parlamentarnego,
- rodzaj umowy finansowej zastosowanej z chwilą wygaśnięcia mandatu,
- rodzaj działalności i nazwa spółki, dla członków parlamentu, którzy prowadzą interesy handlowe w trakcie pełnienia mandatu,
- rodzaj zobowiązania odnośnie nominacji tymczasowych w administracjach publicznych centralnych i lokalnych,
- rodzaj korzyści i nazwisko autora, dla członków parlamentu, którzy otrzymują korzyści materialne lub pomoc w zakresie sekretariatu lub badań.

#### **D. Kontrola**

W ramach wykonywania uprawnień do kontroli, Riksdag desygnuje "rzeczników parlamentarnych", którzy mają za zadanie kontrolować stosowanie ustaw przez administrację publiczną. Desygnuje również 12 swoich członków oddelegowanych do kontroli zarządzania sprawami publicznymi.

Ponadto rząd desygnuje "kanclerza sprawiedliwości", który posiada uprawnienia kontrolne podobne do uprawnień rzeczników, jednak składa sprawozdanie przed rządem ze swojej działalności. Rząd kontroluje wszystkich urzędników państwowej służby cywilnej, w tym funkcjonariuszy szczebla krajowego i gminnego, i interweniuje w razie stwierdzenia nadużycia.

#### **E. Zamówienia publiczne**

Ustawa z 1992 r. o zamówieniach publicznych zawiera przepisy ogólne i przepisy specjalne dotyczące przetargu na roboty publiczne i zawieranie umów o dostawę oraz umów w sektorze dostaw wody, energii, transportu i telekomunikacji. Ustawa o nieujawnianiu informacji z 1980 r. stanowi, że informacje dotyczące ofert przetargowych nie mogą być przekazane innej osobie dopóki oferty nie zostały opublikowane lub dopóki umowa nie została zawarta.

## ANEKS

### WALKA Z KORUPCJĄ A ZAMÓWIENIA PUBLICZNE

#### Wprowadzenie

Zamówienia publiczne zawsze stanowiły teren podatny na korupcję.

1) Zamówienia publiczne dają znacznej liczbie firm szerokie możliwości działania. Zamówienia publiczne osób prawnych prawa publicznego (państwo, samorządy lokalne, instytucje publiczne) oraz zamówienia przedsiębiorstw usług publicznych stanowią łącznie ok. 15% produktu krajowego brutto Unii Europejskiej. W niektórych sektorach ta stopa procentowa jest dużo wyższa, np. w sektorze budownictwa i robót publicznych, środków transportu, telekomunikacji, energetyce. Zyskać zamówienia to niekiedy dla firm z tych sektorów kwestia żywotna, szczególnie na szczeblu lokalnym: mogą się pokusić o użycie wszelkich środków, dla osiągnięcia celu.

2) Jest niewątpliwie dużo łatwiej o korupcję wśród decydentów publicznych niż w firmach. Nie oznacza to, że decydenci są z gruntu mniej uczciwi niż przedsiębiorcy, ale wynika to z odmiennego stosunku istniejącego między decydem a instytucją, którą reprezentuje. Rezygnacja z wolności zawierania umów z najlepszymi dostawcami na rzecz dostawcy osiągającego słabe wyniki, który jednak zyskał przychylność zarządzających stanowiłaby poważne ryzyko dla interesów ekonomicznych i finansowych przedsiębiorstwa. Świadomość tego interesu jest wśród zarządzających wystarczająco duża, by się oprzeć pokusie lub by skłonić ich do kontroli poczynań podwładnych. Jest to rzecz oczywista jeśli są właścicielami firmy; jest to również oczywiste jeśli są jedynie jej pracownikami, gdyż podlegają wówczas kontroli właścicieli firmy i są uzależnieni, często finansowo, od dobrych wyników firmy. Ponadto, niezależnie od tego czy są właścicielami czy pracownikami, ich osobista sytuacja finansowa jest z reguły na tyle korzystna, że pozostają obojętni na propozycje. Wydaje się, że w instytucjach publicznych ryzyko rozdzielenia interesu zarządzających od interesu instytucji jest dużo wyższe. Nie może być ścisłej odpowiedniości między nimi, gdyż zarządzający nie będą nigdy w sytuacji właścicieli. Ponadto uprawnienia decyzyjne są niewątpliwie bardziej skoncentrowane i podlegają mniejszej kontroli niż w firmie, szczególnie w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego takich jak regiony, gminy. Decydencie publiczni mogą być uznani za bardziej podatnych na pokusy, gdyż ich sytuacja finansowa jest przeciętna (w porównaniu z sytuacją szefów przedsiębiorstw) a często są to politycy, którzy mają duże potrzeby finansowe w związku z trybem życia i wydatkami związanymi z karierą polityczną, lub z finansowaniem partii, do której należą.

Te stałe czynniki sprzyjające korupcji uległy wzmocnieniu w związku z klimatem łatwego pieniądza lub kultem pieniądza, jakie panowały w latach 80 i 90; można powiedzieć, że sektor zamówień publicznych przyczynił się w sposób wiodący do uświadomienia zjawiska korupcji, które się rozwinęło zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Na szczeblu wspólnotowym, Komisja dała wyraz niepokojowi związanemu z tym zjawiskiem w swoim niedawnym komunikacie "O polityce antykorupcyjnej Unii" (21 maja 1997 r.).

Należy również zauważyć, że Rada Europy poświęciła temu problemowi znaczną część "europejskiej konferencji służb wyspecjalizowanych w walce z korupcją", która odbyła się w Tallinie, z końcem października 1997 r. Ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych, które stanowi obecnie pełną całość, może odegrać znaczną rolę w tej dziedzinie. Ponieważ jednak większość kompetencji i instrumentów pozostała w rękach państw członkowskich Unii, większość działań była podejmowana na szczeblu krajowym.

## A. Możliwości i stosowanie prawa wspólnotowego

### I. Wymiar "antykorypcyjny" prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych

Ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych przede wszystkim stawia sobie za cel zastosowanie w tym sektorze zasad rynku wewnętrznego, jakimi są swoboda przepływu towarów i usług i konkurencyjność. Nie zawiera ono wyraźnych przepisów dotyczących walki z korupcją; takie przepisy przewiduje prawo karne stanowiące wyłączną kompetencję państw członkowskich. Ustawodawstwo wspólnotowe może jednak przyczynić się pośrednio do uzyskania pozytywnych wyników w walce z korupcją.

#### 1. Przepisy właściwe

a) Należy wskazać przede wszystkim na przepisy dotyczące uczciwości kandydatów do zamówień publicznych. Wspomniany komunikat Komisji "O polityce antykorypcyjnej Unii" przypomina, że poszczególne dyrektywy sektorowe (roboty, dostawy, usługi) przewidują, iż ustawodawstwa krajowe mogą wykluczać z udziału w przetargach firmy:

- które były skazane za naruszenie etyki zawodowej lub
- które popełniły poważny błąd zawodowy.

b) Zobowiązania nałożone na podmioty udzielające zamówienia publicznego mogą się również przyczynić do ograniczenia korupcji. Są to:

- generalnie, stosowanie zaproszenia do udziału w przetargu jako trybu udzielania zamówień, tryb negocjacji (lub zamówienia z wolnej ręki) stanowi wyjątek;
- publikacja ogłoszeń o zamówieniach publicznych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (*Journal officiel des Communautés européennes*);
- wybór oferty z najniższą ceną lub oferty najkorzystniejszej pod względem ekonomicznym;
- po zawarciu umowy, sporządzenie protokołu zawierającego podstawowe informacje, publikacja w Dzienniku Urzędowym skróconego opisu warunków, na jakich zostało udzielone zamówienie, powiadomienie pozostałych oferentów o powodach odrzucenia ich ofert.

c) Przepisy dotyczące środków odwoławczych mogą również odgrywać ważną rolę. Dyrektywy 85/665 z 21 grudnia 1989 r. (postanowienia ogólne) i 92/13 z 25 lutego 1992 r. (postanowienia właściwe dla sektorów usług publicznych) nakładają na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia skutecznych i szybkich środków odwoławczych od decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego uznanej za krzywdzącą przez jednego z oferentów. Środki te odnoszą się przede wszystkim do naruszeń zasad wspólnotowych, jednak, w związku z tym, mogą służyć za punkt wyjścia do wykrycia i ścigania zjawisk korypcyjnych.

#### 2. Wadliwość przepisów

Ustawodawstwo wspólnotowe jest przede wszystkim niewystarczające ze względu na swój zakres stosowania. Ma ono zastosowanie do zamówień o wartości przekraczającej określone progi, które są wygórowane. Ustawodawstwo to nie dotyczy zamówień z zakresu przemysłu zbrojeniowego stanowiące ważny sektor. Nie podlegają mu również, z definicji, umowy lub zlecenia usług publicznych, tj. akty na podstawie których władze publiczne (władze centralne, samorządy lokalne...) zobowiązują firmy (publiczne lub prywatne) do zagwarantowania usługi w interesie publicznym (dostawy energii elektrycznej, gazu, wody, usługi kolejowe, transport miejski, usługi pocztowe, telekomunikacja). Akty te nie są zamówieniami publicznymi i uważa się tradycyjnie, że nie powinny podlegać zasadom, które, w przypadku zamówień publicznych, ściśle ograniczają wolność administracji w wyborze kontrahenta: zobowiązanie do zachowania zasad konkurencji (jawność) i do wyboru finansowo najko-



rzystniejszej oferty. Uznaje się, przeciwnie, że ponieważ nie chodzi o nabycie dóbr i usług na rzecz funkcjonowania administracji lecz o uruchomienie służb istotnych dla interesu publicznego, władze publiczne powinny korzystać z jak największej swobody w wyborze partnerów.

Ustawodawstwo wspólnotowe dostosowało się do tej tradycji, z jednym wyjątkiem wszakże dotyczącym koncesji na roboty publiczne. Koncesje te odróżniają się od zamówień publicznych osób prawnych prawa publicznego na roboty budowlane lub inne roboty, z którymi nie jest związane funkcjonowanie służby publicznej. Koncesje na roboty publiczne mają na celu powierzenie przedsiębiorstwom nie tylko wykonanie obiektu użyteczności publicznej, ale również jego eksploatację, polegającą często na zagwarantowaniu usługi publicznej: np. autostrada, most, tunel, które przedsiębiorstwo udostępni użytkownikom i z których dochody, pozyskane od tychże użytkowników (opłaty), będą stanowiły zapłatę za wykonane roboty. Mimo istniejącej różnicy, ustawodawstwo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych na roboty budowlane (dyrektywa 71/305 z 26 lipca 1971 r.) przewiduje również przepisy dotyczące koncesji na roboty publiczne. Koncesje te podlegają wymogom dotyczącym jawności:

- publikacja w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich zawiadomienia o woli udzielenia koncesji;

- ostateczny termin składania ofert powinien zostać wyznaczony po 52 dniach od daty przesłania zawiadomienia.

W porównaniu z wymogami jakim podlegają zaproszenia do udziału w przetargu i wybór najkorzystniejszej oferty są to wymogi mało restrykcyjne i dotyczą jednego tylko aspektu zlecenia usług publicznych, a koncesja i dzierżawa usług publicznych im nie podlegają. Tymczasem zlecenia te stanowią bardzo podatny grunt dla korupcji, o czym świadczą afery, jakie miały miejsce w kilku państwach członkowskich.

Do tych wad ustawodawstwa wspólnotowego należy dodać braki odnośnie jego transpozycji przez państwa członkowskie (jedynie trzy spośród nich dokonały transpozycji wszystkich dyrektyw) i jego stosowania.

Komisja jest zresztą świadoma wszystkich tych niedostatków; w swojej zielonej księdze z 27 listopada 1996 r. ("Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej: kierunki refleksji na przyszłość"), przewidziała następujące środki zaradcze:

- obniżenie progów stosowania,
- wzmoczenie wysiłków w zakresie transpozycji,
- nadzór nad stosowaniem.

## *II. Działania antykorupcyjne Wspólnoty*

Jak wiadomo, w związku z brakiem kompetencji karnych, Unia Europejska nie może sama zastosować środków represyjnych w walce z korupcją. Mogła jednak wprowadzić mechanizmy bezpośredniej interwencji, w szczególności w sferze zamówień publicznych.

1) W 1988 r. Komisja utworzyła UCLAF, tj. jednostkę ds. koordynacji walki z oszustwem. Jednostka ta, którą tworzy dziś 125 osób, nie może działać w sposób całkowicie niezależny w związku z brakiem uprawnień o charakterze policyjnym lub sądowym. Kompetencje te należą do państw członkowskich. Jednak UCLAF może prowadzić dochodzenie uzupełniające w stosunku do działań władz krajowych na ich wnioski bądź z własnej inicjatywy.

2) Zielona księga Komisji poświęcona zamówieniom publicznym (27 listopada 1996 r.) odnotowuje, że bezstronne i przejrzyste procedury udzielania zamówień publicznych oraz możliwość odwołania się do sądu przewidziane w ustawodawstwie wspólnotowym dotyczącym zamówień publicznych ograniczają ryzyko oszustwa i korupcji, choć nie jest to ich podstawowy cel. Jedną z najbardziej znaczących, zawartych w księdze, stanowi propozycja, by funkcjonariusz krajowy ponosił odpowiedzialność osobistą oświadczając, że prawo wspólnotowe dotyczące zamówień publicznych jest przestrzegane.

3) 11 listopada 1996 r. Rada uchwaliła "zarządzenie dotyczące kontroli i weryfikacji przeprowadzanych na miejscu przez komisję ds. ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich przed oszustwami i innymi nadużyciami". Ma ono zastosowanie do wszelkich wydatków budżetowych, łącznie z zamówieniami publicznymi finansowanymi z budżetu Unii (w tym umowy zawarte w ramach sieci transeuropejskich i funduszy strukturalnych), jednak jedynie w wypadku poważnych nadużyć, transnarodowych lub dotyczących operacji kilku państw członkowskich. Nie naruszając kompetencji państw członkowskich, pozwala Komisji przeprowadzać, z własnej inicjatywy, kontrole na miejscu, po uprzednim poinformowaniu zainteresowanych władz krajowych. W związku z tym, kontrolerzy Komisji mają dostęp do wszystkich właściwych dokumentów na takich samych warunkach jak kontrolerzy krajowi, a ich raporty mają tę samą wartość dowodową w postępowaniach administracyjnych i sądowych. Odnośnie zamówień publicznych, kontrole zakładają w szczególności spotkania z odzruconymi oferentami.

Przepisy te dają tym samym Komisji możliwość podejmowania wzmożonych działań. Zawierają jednak dwa zasadnicze ograniczenia:

- ogólnie rzecz biorąc, działania ograniczają się do podejmowania dochodzenia, z całkowitym wykluczeniem wszelkich aktów przymusu policyjnego lub sądowego, które należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich;
- odnośnie zamówień publicznych, kontroli podlegają jedynie zamówienia finansowane z budżetu wspólnotowego, z wyłączeniem zamówień krajowych, nawet jeśli osiągają one progi zastosowania ustawodawstwa wspólnotowego.

4) Protokół do konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich został przyjęty przez państwa członkowskie w czerwcu 1997 r. w celu wyrównania braku w większości państw członkowskich karalności korupcji funkcjonariuszy Unii oraz funkcjonariuszy innych państw członkowskich. Protokół uznaje łapownictwo czynne i bierne odnośnie tych funkcjonariuszy za przestępstwo we wszystkich państwach członkowskich, jeżeli przynosi szkodę interesom finansowym Unii.

## **B. Kilka przykładów działań na szczeblu krajowym**

Zostały wybrane przykłady najlepiej ukazujące wolę walki z korupcją w sferze zamówień publicznych przejawiającą się w szczególności utworzeniem oryginalnych mechanizmów w porównaniu do zwyczajowej procedury policyjnej i sądowej.

### *I. Brytyjski "serious fraud office"*

Utworzony na mocy ustawy o sądownictwie karnym z 1987 r., stanowi wyraźną innowację w systemie zwalczania przestępstw w Zjednoczonym Królestwie. Jego kompetencje ograniczają się do spraw wykraczających poza przeciętność ze względu na swoją wagę i złożoność. Rozpoznaje sprawy z własnej inicjatywy, łącząc funkcje organu śledczego i ścigania, podczas gdy tradycyjnie te dwie funkcje są rozdzielone (między policję i "Crown Prosecution Service"). Korzysta z uprawnień specjalnych, których nie posiadają zwykłe organy ścigania, w szczególności:

- może zwrócić się do każdej osoby dysponującej odpowiednimi informacjami z prośbą o odpowiedź na określone pytania lub o przedłożenie dokumentów; odmowa odpowiedzi lub złożenie nieprawdziwych lub niepełnych odpowiedzi stanowi przestępstwo;
- może postanowić o wniesieniu do Crown Court (sąd wyższej instancji) sprawy rozpoznawanej przez Magistrate's Court (sąd pierwszej instancji), podczas gdy decyzja ta należy, z reguły, do Magistrate's Court;

- po przekazaniu sprawy do Crown Court, sąd może rozpocząć proces i rozstrzygnąć niektóre kwestie (w szczególności sprawa dopuszczalności środków dowodowych) zanim sprawa będzie przedstawiona ławie przysięgłych.

## *II. Dochodzenia "Czyste ręce" w Mediolanie*

Te działania dochodzeniowe o szerokim zasięgu trwają już niemal 7 lat (koniec 1991 r.) i polegają na przeprowadzeniu wielu dochodzeń dotyczących, między innymi, sektora zamówień publicznych. Charakteryzowały się:

- koncentracją środków śledczych i ścigania (kolektyw prokuratorów i zastępców);
- oddanie policji do bezpośredniej dyspozycji prowadzących dochodzenie;
- współpraca ekspertów zewnętrznych z wymiarem sprawiedliwości;
- uzyskanie zeznań łańcuchowych, niekiedy dzięki obietnicom zmniejszenia kary ("skrzeszeni winowajcy").

W celu uzyskania dodatkowych informacji należy sięgnąć do raportu przygotowanego dla Rady Europy przez prokuratora Borelliego, wymienionego w bibliografii.

## *III. Innowacje ustawodawcze we Francji*

Dwie podstawowe ustawy, o znamienitych tytułach, wzmocniły w ostatnich latach instrumenty walki z nadużyciami i korupcją w sektorze zamówień publicznych i zlecania usług publicznych. Są to:

- ustawa z 3 stycznia 1991 r. "o przejrzystości i prawidłowości procedur przetargowych oraz zasadach jawności i konkurencji stosowanych przy zawieraniu niektórych umów";
- ustawa z 20 stycznia 1993 r. "o przeciwdziałaniu korupcji i o przejrzystości życia gospodarczego i procedur udzielania zamówień publicznych".

Ustawy wprowadziły w tych dwóch dziedzinach merytoryczne innowacje:

### *1. Ustanowienie przestępstwa "faworyzowania"*

Ustawa z 1991 r. wprowadziła do kodeksu karnego nowy rodzaj przestępstwa, jakim jest "przyznanie nieuzasadnionych korzyści", zwanym potocznie przestępstwem "faworyzowania". Dotyczy ono osób posiadających władzę publiczną i polega na:

- przyznawaniu nienależnego pierwszeństwa przy udzielaniu zamówień publicznych lub zlecaniu usług publicznych;
- dokonaniu czynności niezgodnej z prawem (sprzecznej z obowiązującymi ustawami i rozporządzeniami);
- nieprzestrzeganiu wolności dostępu i równości kandydatów.

### *2. Międzyresortowa misja ds. dochodzeń w sferze zamówień publicznych*

Misja utworzona na mocy ustawy z 1991 r., ma za zadanie kontrolować prawidłowość i bezstronność procedur udzielania zamówień publicznych. Na wniosek różnych organów administracji prowadzi dochodzenia w celu ujawnienia zachowań niezgodnych z prawem (ustawodawstwo dotyczące zamówień publicznych, kodeks karny, prawo dotyczące konkurencji...). W związku z tym zadaniem posiada szerokie uprawnienia:

- dochodzenie w postępowaniu administracyjnym: prawo dostępu do wszystkich lokali i dokumentów zawodowych;
- dochodzenie sądowe (w śledztwie w sprawie przestępstwa przyznawania nieuzasadnionych korzyści): rewizja i zajęcie dokumentów.

Misja nie jest jednak uprawniona do orzekania kar, ogranicza się do przedstawienia raportów organom, które domagały się przeprowadzenia dochodzenia. Kary administracyjne należą do kompetencji tych organów, ścigania karne - do kompetencji prokuratora.

W celu uzyskania dodatkowych informacji na temat jej funkcjonowania należy sięgnąć do raportu P. Samuela, francuskiego ministra sprawiedliwości (zob. bibliografia).

### 3. Stosowanie niektórych ograniczeń do umów w sprawie zlecenia usług publicznych

Ustawa z 1993 r. stanowi uzupełnienie przepisów ograniczających zamówienia publiczne; podporządkowuje niektóre transakcje zawarte przez spółki mieszane przepisom dotyczącym jawności i konkurencji przewidzianym w kodeksie zamówień publicznych. Jednak najważniejsza innowacja dotyczy umów w sprawie zlecenia usług publicznych. Dotąd umowy te pozostawiały zainteresowanej instytucji prawa publicznego (państwo, zakład publiczny, jednostka samorządu lokalnego) całkowitą dowolność tak odnośnie procedury, jak czasu trwania umowy. Obecnie wprowadzone zostały ograniczenia w tych dwu punktach.

#### a) Procedura zawierania umów

Instytucja prawa publicznego jest obowiązana do podania do wiadomości publicznej swojego zamiaru zlecenia usług publicznych (dekret wykonawczy do ustawy przewiduje opublikowanie ogłoszenia w ramach obwieszczeń urzędowych oraz w ramach ogłoszeń specjalistycznych). Instytucja jest zobowiązana do wysłania kandydatom, którzy się zgłosili i zostali dopuszczeni, po zbadaniu ich możliwości (zawodowych, finansowych, zdolności zapewnienia zarządu usługi publicznej), do złożenia oferty, dokumentu określającego wymagane świadczenia.

Jeśli instytucja prawa publicznego jest jednostką samorządu lokalnego, wówczas powinna:

- poddać tryb udzielenia zlecenia pod głosowanie własnego zgromadzenia stanowiącego;
- powierzyć otwarcie ofert komisji utworzonej przez to zgromadzenie zgodnie z zasadą zapewniającą reprezentację mniejszości politycznej;
- poddać pod głosowanie zgromadzenia ostateczny wybór kontrahenta.

Instytucja może podjąć negocjacje bezpośrednie z daną firmą jedynie w wypadku gdy nie wpłynęła żadna oferta lub gdy żadna nie została przyjęta.

#### b) Czas trwania umowy

Umowy zlecające usługi publiczne są odtąd zawierane na czas określony. Mogą być przedłużone jedynie w dwóch wypadkach:

- z przyczyn związanych z interesem ogółu, jedynie na jeden rok;
- jeśli instytucja nakazała kontrahentowi wykonanie robót nieprzewidzianych w umowie wstępnej, które okazały się jednak niezbędne dla prawidłowego zapewnienia usługi publicznej.

Odnośnie jednostki samorządu lokalnego, jej zgromadzenie stanowiące powinno wyrazić zgodę na przedłużenie umowy.

*Przy opracowywaniu niniejszego dokumentu, dużą pomoc stanowiły raporty Drugiej Europejskiej Konferencji służb wyspecjalizowanych w walce z korupcją, zorganizowanej przez Radę Europy, w szczególności raporty:*

- p. Borelliego (Prokurator Republiki w sądzie w Mediolanie),
- p. Gillandersa (Serious Fraud Office, Zjednoczone Królestwo),
- p. Samuela (Ministerstwo Sprawiedliwości, Paryż),
- p. Kuhla (Komisja Europejska).

## Bibliografia

### Dokumenty oficjalne:

#### *Parlament Europejski:*

- Raport komisji wolności obywatelskich i spraw wewnętrznych w sprawie walki z oszustwem międzynarodowym, A3-0346/93, sprawozdawca: R. Bontempi, rezolucja PE z 16.12.93, JO nr C 20/94.

- Raport komisji wolności obywatelskich i spraw wewnętrznych w sprawie walki z korupcją w Europie, A3-0314/95, sprawozdawca: H. Salisch, rezolucja PE z 15.12.95, JO nr C 17/96.

#### *Komisja Europejska:*

- Komunikat przeznaczony dla Rady i Parlamentu Europejskiego „O polityce antykorupcyjnej Unii”, COM (97)192, Bruksela, 21.05.97.

#### *Rada Wspólnot Europejskich:*

- Akt Rady ustanawiający konwencję w sprawie przeciwdziałania przekupstwu wśród urzędników Wspólnot Europejskich lub państw członkowskich Unii Europejskiej, JO nr C 362/96, 02.12.96.

#### *Rada Europy:*

- *Aspects administratifs, civils et pénaux, y compris le rôle du pouvoir judiciaire, de la lutte contre la corruption*, akty XIX Konferencji europejskich ministrów sprawiedliwości, La Valetta, 14-15 czerwca 1994.

- Dokumenty II Europejskiej Konferencji służb wyspecjalizowanych w walce z korupcją, Tallin, 27-29 października 1997, w szczególności raporty przedstawione przez pp. Borelliego, Gillandersa, Kuhla i Samuela.

#### *Organizacja Współpracy i Rozwoju Gospodarczego:*

- Konwencja o zwalczaniu przekupstwa funkcjonariuszy obcych państw w międzynarodowych transakcjach gospodarczych, uchwalona przez konferencję negocjacyjną w dn. 20 listopada 1997 r.

### Artykuły:

- Peterson J., „The EU: Pooled sovereignty, divided accountability”, *Political Studies* (1997), XLV, 559578.

- Ruimschotel D., „The EC budget: ten per cent fraud? A policy analysis approach”, *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, 31942.

- La Palombara J., „Structural and institutional aspects of corruption”, *Social Research*, 61, 1994.

- Sherlock A. And Harding C., „Controlling fraud within the European Community”, *European Law Review*, 16, 1991.

- Deloitte & Touche, *Fraud without frontiers - a study for the European Commission of international fraud within the Eu*, 1997.

- UK House of Commons, European Standing Committee B, „Detection of frauds and irregularities, London, HMSO, 1996.

### Różne:

- *The fight against corruption: Is the tide now turning?*, Transparency International, Berlin, april 1997.

- K.A. Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

- Perry P.J., *Political corruption and political geography*, Ashgate, 1997, ISBN 1 85521 9018.

## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| <b>Wprowadzenie</b>                     | 1  |
| <b>Podstawowe cechy wspólne</b>         | 2  |
| <b>Raporty krajowe</b>                  | 4  |
| Niemcy                                  | 4  |
| Austria                                 | 9  |
| Belgia                                  | 12 |
| Dania                                   | 14 |
| Hiszpania                               | 15 |
| Finlandia                               | 17 |
| Francja                                 | 19 |
| Grecja                                  | 22 |
| Irlandia                                | 24 |
| Włochy                                  | 26 |
| Luksemburg                              | 28 |
| Holandia                                | 30 |
| Portugalia                              | 32 |
| Zjednoczone Królestwo                   | 35 |
| Szwecja                                 | 37 |
| <br>                                    |    |
| <b>Aneks</b>                            |    |
| Walka z korupcją a zamówienia publiczne | 39 |
| <br>                                    |    |
| <b>Bibliografia</b>                     | 45 |

Środki zapobiegania korupcji  
w państwach członkowskich Unii Europejskiej