



Trudne negocjacje dyrektywy antykorupcyjnej UE

Stefania Kolarz

Prace nad projektem dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji są wstrzymywane przez brak konsensusu między Parlamentem Europejskim (PE) a Radą. PE chce wzmocnienia unijnego instrumentarium w tym zakresie, natomiast niektórzy członkowie Rady proponują zmiany, które mogą osłabić efekty przyjęcia nowego aktu. Opóźnianie prac legislacyjnych i obniżanie poziomu ambicji jest niekorzystne dla UE. Wysyła jej obywatelom, ale także państwom trzecim sygnał, że rozwiązanie tego problemu ma małe znaczenie, choć skuteczna walka z korupcją ma być warunkiem pogłębienia ich współpracy z Unią.

Kontekst projektu. Propozycja wysunięta przez Komisję w 2023 r. miała być odpowiedzią na trwające UE problemy, widoczne m.in. [aferze Katargate](#) i trudnościach w walce z korupcją w państwach członkowskich, przede wszystkim na Węgrzech, ale też w Belgii, Francji, Niemczech i na Słowacji. Nie tylko pozostają one nierozwiązane, ale i pogłębiają się. W rankingu Transparency International z ub.r. 17 z 27 państw UE odnotowało gorszy wynik niż w 2023 r., a w marcu br. media ujawniły w PE skandal korupcyjny Huawei. Negocjowany akt ma wzmocnić UE i jej członków poprzez ochronę gospodarki – straty ponoszone w wyniku korupcji szacowane są na 179–990 mld euro rocznie, zależnie od tego, czy są uwzględniane koszty pośrednie. Może ponadto zwiększyć zaufanie społeczeństw do państw i instytucji UE oraz wesprzeć świadczenie przez nie jakościowych usług publicznych. Przyjęcie dyrektywy wsparłoby też realizację zobowiązań wynikających z konwencji ONZ przeciwko korupcji (UNCAC) z 2003 r., której UE jest stroną obok państw członkowskich, i wymusiłoby na unijnych instytucjach i organach wprowadzenie wyższych standardów transparentności i integralności.

Dyrektywa jest potrzebna do wypełnienia luk w systemie walki z korupcją na poziomie unijnym i krajowym. W prawodawstwie UE istnieją fragmentaryczne instrumenty umożliwiające zwalczanie korupcji w niektórych sektorach, np. zamówień publicznych czy instytucji finansowych. Europejski urząd ds. zwalczania nadużyć finansowych OLAF i [Prokuratura Europejska](#) służą ochronie finansów Unii jako

całości. Między systemami krajowymi występują natomiast różnice tworzące luki umożliwiające szerzenie się korupcji – np. niektóre zachowania są karalne w jednych państwach, a w innych nie. Dodatkową zmienną jest sposób definiowania i wymogi rejestracji lobbingu, który jest legalny, ale może być problematyczny. W Holandii rejestracja jest dobrowolna (w ub.r. zgłosiły się 72 osoby), w Polsce tego rodzaju działalność jest wąsko definiowana (w ub.r. zaledwie 19 osób musiało się zarejestrować), zaś we Francji i Niemczech, które przyjęły inne kryteria, zarejestrowały się tysiące lobbystów. Krajowe prawodawstwa różnią się też pod względem wymogów ujawniania przez partie polityczne źródeł ich finansowania – jedynie w siedmiu państwach UE muszą wykazać wszystkich prywatnych darczyńców. Przyjęcie dyrektywy ma więc pośrednio usystematyzować te kwestie oraz – według zapowiedzi Komisji – odpowiedzieć na wyzwania związane z dostosowywaniem się praktyk korupcyjnych do zmieniającej się rzeczywistości, w tym do wykorzystywania nowych technologii w komunikacji, czyli uzupełnić w tym zakresie prawodawstwo krajowe.

Założenia dyrektywy. Dyrektywa ma wprowadzić minimalną harmonizację, m.in. ujednolicić definicje przestępstw korupcyjnych i sposoby ich karania w UE. W jej rozumieniu korupcja będzie obejmowała łapownictwo w sektorze publicznym i prywatnym, sprzeniewierzenie środków publicznych, płatną protekcję, nadużycie stanowiska, utrudnianie działania wymiaru sprawiedliwości. Akt ma też ułatwić uchylanie immunitetów funkcjonariuszy publicznych

(procedura ma być bardziej transparentna i usystematyzowana, jednak nienaruszająca kompetencji państw w tym zakresie, o co apelowały m.in. Czechy i Austria). W praktyce te zabiegi mogą doprowadzić do rozszerzenia karalności działań korupcyjnych w państwach, w których były one wąsko zdefiniowane, a w dalszej perspektywie – doprowadzić do większej rozliczalności, zwłaszcza w sytuacjach transgranicznych.

Z perspektywy systemów prawnych wielu państw UE nowością jest podkreślanie roli sektora prywatnego. Z jednej strony UE chce zwalczać korupcję także w nim (penalizując działania na szkodę firm), z drugiej – zniechęca jego przedstawicieli do korumpowania urzędników. Projekt dyrektywy przewiduje w tym zakresie odstraszające kary dla firm, m.in. grzywny w wysokości uzależnionej od ich rocznych światowych obrotów, pozbawienie możliwości ubiegania się o pomoc publiczną, czasowe wykluczenie z udzielania zamówień publicznych, zakaz prowadzenia działalności handlowej, a nawet likwidację. Projekt wskazuje też szereg innych działań ukierunkowanych na zapobieganie korupcji, np. zobowiązuje państwa do organizowania kampanii społecznych na temat jej szkodliwości, identyfikacji najbardziej narażonych na nią sektorów i opracowania dla nich planów działania.

W przypadku wielu państw nowym rozwiązaniem jest też zaproponowane przez PE zagwarantowanie praw procesowych zainteresowanym organizacjom społecznym i poszkodowanym w sprawach korupcyjnych, w tym zapewnienie tym ostatnim możliwości ubiegania się o odszkodowanie.

Kontrowersje wokół projektu. W czerwcu br. PE i Radzie nie udało się porozumieć w sprawie ostatecznego tekstu dyrektywy, ponieważ PE opowiadał się za wzmocnieniem jej przepisów (np. zwiększeniem transparentności finansowania partii politycznych), a Rada – za ich osłabieniem, np. skróceniem terminów przedawnienia.

Hamulcem blokującym przyjęcie aktu jest jednak przede wszystkim dążenie części państw do zmiany klasyfikacji nadużycia stanowiska – z przestępstwa karnego na administracyjne. Zdaniem Włoch i Niemiec, popieranych przez Holandię, Luksemburg i Węgry, utrzymanie jego karnego charakteru – do czego dąży PE – będzie groziło wszczynaniem pokazowych procesów, zniechęcając do zatrudniania się w administracji publicznej lub przy realizacji projektów finansowanych ze środków publicznych. Co więcej, Włochy w ub.r. usunęły to przestępstwo ze swojego prawa karnego. Obawy o wszczęcie przeciw nim postępowań miały powodować, że urzędnicy – szczególnie narażeni na zarzuty konfliktu interesów w małych społecznościach, w których istnieją silne więzi towarzysko-rodzinne – zwlekali

z podejmowaniem decyzji (niektóre media sugerowały jednak, że wynikało to z problemów ze zwalczaniem przestępczości zorganizowanej). Ewentualne przyjęcie dyrektywy wymusi więc ponowną kryminalizację tego przestępstwa we Włoszech. Zmiana kwalifikacji nadużycia stanowiska jest jednak niedopuszczalna z perspektywy PE, bo osłabi efekty dyrektywy i zachęci do nadużyć, zaś zdaniem organizacji społeczeństwa obywatelskiego – wysła niewłaściwy sygnał obywatelom UE i państwom kandydującym, że Unia nie dąży do skutecznego zwalczania pojawiającej się w niej korupcji. Narazi też Unię na zarzuty hipokryzji, bo w latach 2018–2021 r. m.in. Francja, Holandia i Niemcy blokowały rozpoczęcie rozmów akcesyjnych z Albanią, wśród powodów wymieniając nierozwiązany w tym państwie problem korupcji, zaś ostatnio UE groziła Ukrainie wstrzymaniem negocjacji akcesyjnych w związku [z próbą zniesienia niezależności instytucji antykorupcyjnych](#).

Niemcy kwestionują dodatkowo potrzebę tworzenia przewidzianych w projekcie dyrektywy strategii antykorupcyjnych i gromadzenia danych statystycznych dotyczących korupcji w poszczególnych państwach. PE ostrzega jednak przed usuwaniem z projektu tych obowiązków, bo może to osłabić prewencyjny wymiar negocjowanego aktu.

Wnioski i perspektywy. Obecna prezydencja Danii, która zapowiedziała kontynuację prac nad aktem i jest światowym liderem walki z korupcją według Transparency International, daje szansę na przyjęcie dyrektywy w bieżącym półroczu. Jest to istotne z perspektywy Polski, która w ramach niedawnego przewodniczenia pracom Rady o to zabiegała. Sprawne przyjęcie aktu w wersji proponowanej przez PE byłoby korzystne dla UE, bo wysłałoby jasny sygnał jej obywatelom i partnerom, że Unia dąży do rozwiązania tego problemu.

W perspektywie krótkoterminowej dyrektywa nie rozwiąże wszystkich związanych z korupcją problemów UE i jej państw. Przykładowo w niewystarczającym stopniu wpłynie na lobbing, który wymagałby odrębnej regulacji. Jej przyjęcie byłoby jednak ważnym krokiem w tym kierunku. Mimo działania na zasadzie minimalnej harmonizacji mogłoby zapobiec obniżaniu standardów przez państwa UE, tak jak miało to już miejsce we Włoszech. Zbliżenie przepisów krajowych ułatwiłoby ponadto ściganie przestępstw o charakterze transgranicznym. Proponowane zwiększenie zaangażowania organizacji pozarządowych daje natomiast szansę na wzmocnienie kontroli społecznej nad wydatkowaniem środków publicznych i na poprawę sytuacji poszkodowanych, bo do tej pory wiele państw nie przewidywało dla nich bezpośredniej drogi dochodzenia roszczeń związanych z przestępstwami korupcyjnymi.