

Działania Rady Europy w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji w administracji publicznej

JAN GOLA

Zakład Prawa Administracyjnego Gospodarczego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

1. Wprowadzenie

Korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym¹, znanym od zarania dziejów². Możemy mówić o niej w dwóch wymiarach: etycznym i prawnym. Od strony etyki, korupcja dotyczy demoralizacji w sferze władzy pu-

¹ Według wybitnego znawcy tematu – Jeremy’ego Pope z Transparency International – istnieją dwa rodzaje korupcji w administracji: pierwszy występuje, gdy usługi czy kontrakty zawierane są „zgodnie z prawem”. Drugi, gdy transakcje są „niezgodne z prawem”. W pierwszym przypadku urzędnik przyjmuje nielegalną korzyść za wykonanie czynności, do której normalnie zobligowany jest przez prawo. W drugim przypadku przyjmuje on korzyść majątkową lub osobistą za usługi, których prawo zabrania mu świadczyć. Zarówno „zgodna z prawem”, jak i „niezgodna z prawem” korupcja może wystąpić na wszystkich szczeblach hierarchii rządowej, w skali od całkowitego skorumpowania do bardziej zwyczajnych, drobniejszych przejawów. Zob. J. Pope, *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 34.

² Istnieje od momentu, kiedy pojawił się podział na sferę publiczną i prywatną. Przejawy korupcji doświadczane były w każdym systemie politycznym oraz przez wielkie i małe społeczności. Zob. E. Góral, *Administracja publiczna wobec zjawiska korupcji*, [w:] *Jakość administracji publicznej*, Rzeszów 2004, s. 142.

blicznej, a także w odniesieniu społeczeństwa do władzy. Kiedy mówimy o łapówkarstwie³ w aspekcie prawnym, mamy na myśli przede wszystkim nielegalność określonych zachowań. Postrzeganie korupcji przez pryzmat posiadanych na jej temat wiadomości oraz związanych z nią doświadczeń powoduje rozbieżności w definiowaniu⁴ tego terminu⁵.

W artykule tym przedstawię, jak wyglądają działania Rady Europy zmierzające do eliminacji tej patologii życia społecznego. Celem pracy jest przedstawienie występujących mechanizmów walki z omawianym zjawiskiem w działaniach tej organizacji, jak również zobrazowanie wszelkich form współpracy państw członkowskich będących elementem tej struktury.

Rada Europy zrodziła się z potrzeby skutecznego zapobiegania zagrożeniom dla demokracji europejskiej. Gwałtowny wzrost jej znaczenia nastąpił po 1989 r., kiedy to organizacja⁶ ta, jako pierwsza regionalna, otworzyła się dla Państw Europy Środkowej i Wschodniej⁷. Do najważniejszych jej celów należy zaliczyć: ochronę praw człowieka i demokracji oraz rozwiązywanie poważnych problemów społecznych stojących przed społeczeństwem obywatelskim, do których należy walka z korupcją⁸. Wysiłek walki z korupcją Rada Europy podjęła, podobnie jak inne organizacje międzynarodowe, w latach 90. ubiegłego stulecia.

³ W pracach poświęconych korupcji oraz w niektórych tłumaczeniach aktów prawa międzynarodowego wymiennie stosuje się pojęcie „łapówkarstwa”.

⁴ Główną miarą tego, co nazywalibyśmy łapówkarstwem, jest niewątpliwie odejście od normalności. Jeżeli w dawnych czasach coś było normalne, niewątpliwie nie zbliżyło się do tego, co dzisiaj jest korupcyjne. Zob. *Prawniczy słownik wyrazów trudnych*, red. J. Boć, Wrocław 2004, s. 198.

⁵ M. Wypych, *Czym jest korupcja? Informator prawny*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 1.

⁶ Powstała 5 maja 1949 r. w wyniku podpisania przez 10 państw (Belgię, Danię, Francję, Holandię, Irlandię, Luksemburg, Norwegię, Szwecję, Wielką Brytanię, Włochy) Traktatu Londyńskiego. Jest organizacją rozwijającą się i otwartą na wszelkie zmiany. Polska uzyskała status „honorowego gościa” Rady Europy w 1989 r., pełne członkostwo zaś 26 listopada 1991 r., stając się 27 państwem członkowskim tej organizacji. Zob. J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wrocław 2002, s. 91; E. Gabara, *Międzynarodowe organizacje grupowe*, [w:] *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 1999, s. 183.

⁷ W. Czaplinski, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 383; R. Zenderowski, *Stosunki międzynarodowe. Uczestnicy – ich miejsce i rola w systemie międzynarodowym*, Warszawa 2005, s. 12 i n.

⁸ Zob. J. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 20.

2. Dwadzieścia zasad wiodących w walce z korupcją

Na początku przedstawię najważniejsze działania, które dały impuls do rozpoczęcia prac nad przezwyciężaniem tej patologii. Bez wątpienia należą do nich m.in. zalecenia przyjęte na 19. Konferencji Europejskich Ministrów Sprawiedliwości, która miała miejsce na Malcie w 1994 r.⁹

Na ich podstawie utworzono Interdyscyplinarną Grupę ds. Korupcji, która zaczęła działać w 1995 r. Przygotowała ona program działań w walce z korupcją przyjęty przez Komitet Rady Ministrów Rady Europy w listopadzie 1996 r. W tym samym roku utworzono program działań w walce z korupcją „PAC” wyznaczający podstawowe cele i zadania Rady Europy¹⁰. Natomiast w dniach 10–11 października 1997 r. na Drugim Szczycie głów państw i rządów państw członkowskich uznano realizację programu – i tym samym walkę z korupcją – za jeden z priorytetów Rady Europy. Następnie 6 listopada 1997 r. Komitet Ministrów RE przyjął Dwadzieścia zasad wiodących w walce z korupcją¹¹. Należą do nich m.in.: podejmowanie skutecznych działań zapobiegających korupcji i w tym celu zwiększanie świadomości publicznej oraz promowanie etycznych wzorców postępowania, zapewnienie skoordynowanej kryminalizacji korupcji na poziomie krajowym i międzynarodowym, udostępnienie odpowiednich środków służących zajmowaniu i konfiskacie zysków z przestępstwa, zapewnienie, aby w działaniach administracji publicznej i sektora publicznego stosowane były odpowiednie procedury kontrolne, wprowadzanie odpowiednio transparentnych procedur zamówień publicznych, promujących uczciwą konkurencję i zniechęcających do stosowania praktyk korupcyjnych oraz zapewnianie, by środki masowego przekazu mogły swobodnie otrzymywać i przekazywać informacje o sprawach związanych z korupcją, przy nałożeniu takich tylko ograniczeń restrykcji, jakie są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie¹².

⁹ M. Lezertua, *Działania Rady Europy w walce ze zorganizowaną przestępczością i korupcją*, Biuletyn nr 3–4, 1999, s. 25.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ C. Nowak, *Dostosowanie polskiego prawa do instrumentów międzynarodowych dotyczących korupcji*. Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2004, s. 9.

¹² M. Wypych, *op. cit.*, s. 4.

Choć zasady te nie są wiążące dla żadnego państwa, stanowią potencjalne ramy dla opracowania strategii antykorupcyjnych w jak najszerszym znaczeniu. Obejmują one nie tylko prawodawstwo antykorupcyjne, ale także środki zapobiegania i przeciwdziałania korupcji, w tym zwiększenia świadomości społeczeństwa, niezawisłości prokuratury i sądownictwa, ograniczenie immunitetu funkcjonariuszy publicznych, reformę administracji publicznej (w tym jej przejrzystości), kodeksy postępowania członków organów wybieralnych, uregulowanie zasad finansowania partii politycznych¹³.

3. Group of States Against Corruption

W maju 1998 r. Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował o utworzeniu ciała ułatwiającego współpracę międzynarodową, które otrzymało nazwę Grupa Państw Zwalczających Korupcję, w skrócie GRECO (*Group of States Against Corruption*)¹⁴. Członkiem GRECO staje się automatycznie każde państwo z chwilą związania się karnoprawną lub cywilnoprawną konwencją o korupcji. Działalność GRECO odbywa się w formie tzw. oceny wzajemnej, tzn. wszystkie strony są uprawnione do oceny każdej innej strony. Raporty Ewaluacyjne (*Evaluation Reports*) dotyczące wykonania przez dane państwo postanowień antykorupcyjnych są przygotowywane przez kilku międzynarodowych ekspertów i następnie przedkładane na posiedzeniu plenarnym, gdzie są przyjmowane w drodze głosowania i upubliczniane, o ile oceniane państwo wyrazi na to zgodę. W wypadku niewypełnienia przez państwo rekomendacji antykorupcyjnej, GRECO zaleca podjęcie stosownych działań, a ich niewykonanie w ciągu półtora roku uruchamia procedurę prowadzącą do opublikowania oświadczenia sygnowanego przez państwa członkowskie GRECO, że dane państwo nie spełnia standardów prawnych, do których się zobowiązało¹⁵.

Raport Pierwszej Rundy Ewaluacji zostały ogłoszone w 2002 r. w Hamburgu (raport dotyczący Polski nosi datę 8 marca 2002 r.). Składają się one z reguły z „Wprowadzenia”, w którym podany jest skład eks-

¹³ Program Monitoringu Akcesji do Unii Europejskiej: *Korupcja i polityka antykorupcyjna*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2002, s. 44.

¹⁴ Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 99, 1 maja 1999 r.

¹⁵ Raport GRECO (fragmenty) Prokurator 2002, nr 2(10).

pertów przeprowadzających ewaluację oraz wykaz krajowych instytucji, od których uzyskano informacje na temat korupcji.

W drugiej części zatytułowanej „Ogólny opis sytuacji” jest zawarta charakterystyka zjawiska korupcji i jego społeczna percepcja oraz podane są informacje o penalizacji korupcji, współpracy międzynarodowej, organach i instytucjach przeciwdziałających korupcji, prokuraturze, sądach, rzeczniku praw obywatelskich i państwowej izbie kontroli.

Trzecia część nosi tytuł „Analizy” i jest poświęcona policyjnej prewencji korupcji, organom stosowania prawa i współpracy międzynarodowej. Na część czwartą składają się „Wnioski” wraz z zaleceniami dla danego państwa¹⁶.

Zalecano utworzenie Krajowej Rady Konsultacyjnej lub innego podobnego ciała, lub wyznaczenie podobnej instytucji, odpowiedzialnej za zgromadzenie odpowiednich najwyższych organów publicznych zainteresowanych walką z korupcją i kierowanie pracą wszystkich organów bezpośrednio zaangażowanych w tę sferę¹⁷.

GRECO wskazywało także m.in. na zasadność wprowadzenia ogólnego programu szkoleniowego mającego na celu podniesienie świadomości funkcjonariuszy publicznych wszystkich szczebli, podjęcie działań w kierunku stopniowego zmniejszania zakresu uznaniowości ze strony urzędników administracyjnych, utworzenie centralnej bazy danych wywiadowczych, w celu wyposażenia organów ścigania i prokuratury w wyjątkowo użyteczne narzędzia dla kompleksowego podejścia do walki z korupcją, organizowanie szkoleń poświęconych zagadnieniu korupcji, zmniejszenie liczby osób zajmujących stanowiska publiczne, korzystających z immunitetów oraz uproszczenie procedury znoszenia immunitetów urzędników państwowych¹⁸.

Szczegółowa analiza Raportów Ewaluacyjnych GRECO pozwala otworzyć wszystkie najważniejsze mechanizmy prawne, administracyjne oraz instytucjonalne stosowanych w państwach europejskich rozwiązań zapobiegających korupcji¹⁹.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ A. Kojder, *Przeciwdziałanie korupcji w państwach Unii Europejskiej*, Wszechnica Polska 2003, nr 2, s. 10–11.

4. Prawnokarna Konwencja o korupcji z dnia 27 stycznia 1997 r.

Omawiając rolę Rady Europy w zakresie zwalczania i zapobiegania korupcji w administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na szczególną rolę Prawnokarnej Konwencji o korupcji z dnia 27 stycznia 1997 r. Zalicza się ona do coraz liczniej powstających instrumentów prawnomiędzynarodowych, które zawierając pewne postanowienia dotyczące szeroko pojętej współpracy międzynarodowej, koncentrują się na zobowiązaniu stron do spenalizowania określonych zachowań. Można je umownie nazwać „materialnymi”, w odróżnieniu od „proceduralnych”, regulujących wykonanie współpracy w ramach instytucji pomocy wzajemnej, ekstradycji, przekazywania skazanych itp.²⁰

Jest to niewątpliwie akt wyjątkowy na tle innych opracowanych przez organizacje europejskie²¹. Jak stwierdzili jej twórcy, jest to dokument złożony i ambitny, który przewiduje kryminalizację szerokiej gamy przestępstw korupcyjnych.

W istocie Konwencja, jak żaden inny dokument, charakteryzuje się kompleksowym podejściem do zjawiska, co objawia się zwłaszcza nagromadzeniem licznych kryminalizacji. Takie rozwiązanie różni ją od dokumentów przyjętych przez OECD czy Unię Europejską, które mają charakter bardziej wycinkowy²².

Jej ambitny charakter i tak całościowe podejście do korupcji wynika z wyrażonego w preambule przekonania, iż korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, podkopuje znaczenie dobrego rządzenia, uczciwości i sprawiedliwości społecznej, spowalnia rozwój gospodarczy, zagraża stabilności instytucji demokratycznych oraz moralnym postawom społeczeństwa²³.

Z tego powodu, pragnąc objąć całość złożonego zjawiska, prawie wszystkie potencjalne stany faktyczne, w obawie przed pominięciem ja-

²⁰ J. Garstka, *Przeciw pokusom. Prawnokarna konwencja o korupcji Rady Europy*, Prawo i Życie, lipiec 1997, s. 29.

²¹ Konwencje Rady Europy są zasadniczo wielostronne, w większości są otwarte dla państw trzecich. Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebs, *Prawo Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 104 i n.

²² J. Garstka, *op. cit.*, s. 29.

²³ *Ibidem*.

kiejś kwestii, twórcy Konwencji nie zdecydowali się na stworzenie definicji korupcji. Określili jedynie definicje poszczególnych przestępstw korupcyjnych. Konwencja ustanawia standard minimalny. Oznacza to, że państwa-strony mają obowiązek dostosować się do jej postanowień, ale mogą dodać lub zachować własne przepisy, pod warunkiem że nie będą zawężyły zapisów konwencyjnych lub ich wypaczały²⁴.

W artykule 1 Konwencji znajduje się wyjaśnienie pojęć. Następuje odesłanie do krajowych systemów prawnych. Na przykład według tego aktu prawa międzynarodowego termin „funkcjonariusz publiczny” oznacza „funkcjonariusza”, „urzędnika publicznego”, „burmistrza”, „ministra”, lub „sędziego” zgodnie z definicją zawartych w regulacjach państw stron. Rada Europy zwraca uwagę na to, że do funkcjonariuszy publicznych powinni być zaliczani burmistrzowie oraz ministrowie. W wielu państwach trudności powoduje różne zaszeregowanie tej kategorii osób, co tym samym, utrudnia ściganie ich za przestępstwo korupcji²⁵.

Podstawowe pojęcia dla Konwencji znajdują się w artykule 2 oraz w artykule 3. Każde państwo-strona za przestępstwo umyślne ma uznać obiecywanie, proponowanie lub wręczanie przez jakąkolwiek osobę, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależnych korzyści, jakimkolwiek funkcjonariuszowi, dla niego lub dla kogokolwiek innej osoby, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu funkcji²⁶.

Czynności, na których polega działanie sprawcy, są więc identyczne jak w Konwencji OECD w sprawie zwalczania przekupstwa funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (obiecywanie, proponowanie, wręczanie korzyści). „Obiecywanie” może dotyczyć sytuacji, gdy łapówkarz deklaruje się, by dać nadmierną korzyść później albo, gdy jest porozumienie między osobą przekupującą a osobą przekupioną, by wręczyć nadmierną korzyść później²⁷.

Jeśli chodzi natomiast o przestępstwo korupcji czynnej to ma ona swoje „odbicie” w przestępstwie korupcji bierniej zawartym w art. 3

²⁴ *Ibidem*, s. 29.

²⁵ Raport wyjaśniający Rady Europy, pkt 28, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>.

²⁶ Art. 2 Prawnokarnej Konwencji Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1997 r.

²⁷ Raport wyjaśniający Rady Europy, pkt. 36 <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/173.htm>.

Konwencji. Każde państwo-strona zobowiązana jest do podjęcia środków do uznania za przestępstwo umyślne żądania lub przyjmowania przez funkcjonariusza publicznego, bezpośrednio lub pośrednio, jakichkolwiek nienależytych korzyści dla niego samego lub jakiejkolwiek innej osoby, lub przyjmowania propozycji albo obietnicy takich korzyści, w zamian za działanie lub zaniechanie działania w wykonywaniu jego funkcji. Czynność żądania polega na jednostronnym wystąpieniu funkcjonariusza, w sposób wyraźny lub dorozumiany, wyrażającym jego chęć otrzymania korzyści. Przyjmowanie sugeruje istnienie paktu korupcyjnego między funkcjonariuszem a korumpującym, co do rodzaju korzyści i usługi dokonywanej „w zamian”²⁸. Jeżeli jednak urzędnik nie bierze udziału w takim pakcie i zwraca od razu łapówkę, nie powinno się wobec niego stosować postanowień zawartych w Konwencji²⁹.

W dalszej części Konwencji zawarte są już dokładnie sprecyzowane przestępstwa korupcyjne w sektorze publicznym. Artykuł 4 dotyczy czynnej i biernej korupcji członków krajowych zgromadzeń przedstawicielskich, sprawujących władzę ustawodawczą lub wykonawczą. Dotyczy członków zgromadzeń na poziomie regionalnym i ogólnopaństwowym, albowiem tej kategorii osób bardzo często dotyczą skandale korupcyjne³⁰.

Następne w kolejności przepisy dotyczą korupcji funkcjonariuszy pochodzących z zagranicy oraz funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych. I tak artykuł 5 dotyczy łapownictwa czynnego i biernego zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Konwencja ta nawiązuje do wcześniej powstałych aktów: Konwencji OECD oraz Konwencji Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do tej pierwszej nakazuje spenalizować oprócz korupcji biernej również łapownictwo czynne. Nie ma znaczenia dla odpowiedzialności sprawcy kontekst, w jakim podejmuje czyn korupcyjny (mogą to być transakcje gospodarcze, ale nie tylko). Rada Europy nakazuje ścigać korupcję, bez względu na okoliczności i motywację sprawców³¹.

Istotną rolę odgrywa również artykuł 6 Konwencji. Dotyczy on biernej i czynnej korupcji członków zagranicznych zgromadzeń przedstawicielskich. Jest to analogiczny przepis do opisanej przeze mnie regulacji

²⁸ C. Nowak, *op. cit.*, s. 12.

²⁹ *Raport wyjaśniający...*, pkt 43.

³⁰ *Ibidem*, pkt 44.

³¹ *Ibidem*, pkt 48–49.

dotyczącej korupcji członków zgromadzeń przedstawicielskich w krajowych porządkach prawnych. Także i tu chodzi o przedstawicieli sprawujących władzę ustawodawczą lub administracyjną, bez względu na to, czy zostali wybrani czy mianowani. Przedmiotem ochrony jest należyte funkcjonowanie demokratycznych instytucji³².

Konwencja nakazuje ścigać członków międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, które wypełniają funkcje legislacyjne, administracyjne lub doradcze na podstawie statutu organizacji. Do takich zgromadzeń parlamentarnych należą m.in. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy oraz Parlament Europejski³³.

Ten akt prawa międzynarodowego dotyczy także sędziów i funkcjonariuszy sądów międzynarodowych, których jurysdykcję strona konwencji uznaje. Chodzi tutaj m.in. sędziów międzynarodowych trybunałów, tj. Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz takich funkcjonariuszy sądowych, jak prokuratorzy Międzynarodowego Trybunału ds. byłej Jugosławii. Zakresem regulacji w Konwencji objęty jest także zwykły personel sądowy³⁴.

W Konwencji występują jeszcze regulacje dotyczące handlu wpływami, prania brudnych pieniędzy pochodzących z korupcji oraz przestępstw finansowych (dotyczących faktur, rachunków etc.) powiązanych z korupcją. Bardzo ważne regulacje znajdują się w artykule 18. Konwencja zobowiązuje strony do ustanowienia odpowiedzialności osób prawnych za korupcję. W ostatnich latach wiele państw (np. Francja) wprowadziło konstrukcje prawne umożliwiające odpowiedzialność karną osób prawnych za pewne kategorie przestępstw. Jednakże, ponieważ koncepcja ta nie uzyskuje powszechnej akceptacji na arenie międzynarodowej, konwencja Rady Europy, zobowiązując strony do wprowadzenia odpowiedzialności osób prawnych, pozostawia im wybór odpowiedzialności. W praktyce wchodzi w grę nakładanie sankcji administracyjnych na osoby prawne znane większości systemów prawnych³⁵.

Przepis ten został wprowadzony z uwagi na złożoność struktur organizacji, nie pozwala często na zidentyfikowanie osoby fizycznej, któ-

³² *Ibidem*, pkt 51.

³³ *Ibidem*, pkt 62.

³⁴ *Ibidem*, pkt 63.

³⁵ J. Garstka, *op. cit.*, s. 32.

ra dopuszcza się przestępstwa łapownictwa. Osoby prawne w ten sposób zwykle uciekały od odpowiedzialności z powodu ich zbiorowego procesu decydowania. Zbiorowa odpowiedzialność nie wyłącza jednak indywidualnej odpowiedzialności. W konkretnych przypadkach mogą toczyć się dwa postępowania – oddzielnie dla osoby prawnej, oddzielnie dla osoby fizycznej³⁶. Postanowienia Konwencji Rady Europy w sprawie korupcji dotyczące odpowiedzialności osób prawnych w całości przejęte zostały z Drugiego Protokołu do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z 1997 r.

Zgodnie z artykułem 19 Konwencji każde państwo-strona Konwencji zobowiązane jest do wprowadzenia skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających sankcji środków. W przypadku osób fizycznych muszą one obejmować kary pozbawienia wolności, dające podstawę do ekstradycji. W przypadku osób prawnych państwa zobowiązane są do wprowadzenia sankcji karnych i administracyjnych³⁷.

Konwencja nakłada na strony również obowiązek umożliwienia konfiskaty lub innego pozbawienia narzędzi, a także dochodów z przestępstw ustanowionych w Konwencji lub mienia, którego wartość odpowiada takim dochodom. W Raporcie Wyjaśniającym do Konwencji stwierdza się, iż przepis ten należy interpretować zgodnie z Konwencją Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa³⁸. Nakazuje stosowanie zasady terytorialności, narodowości podmiotowej (obywatelstwa) oraz połączonych zasad narodowości podmiotowej i przedmiotowej.

W akcie tym można odnaleźć również przepisy dotyczące postępowania karnego oraz implementacji. Ochroną powinny być objęte osoby współpracujące z wymiarem sprawiedliwości oraz świadkowie. Twórcy Konwencji postulują przyjęcie takich środków jak utajnianie danych osobowych świadków i współpracowników na czas trwania procesu, zapewnienie ochrony, a nawet zmianę tożsamości³⁹.

Konwencja została podpisana przez Polskę 27 stycznia 1999 r., a ratyfikowana 11 grudnia 2002 r.

³⁶ *Raport wyjaśniający...*, pkt 88.

³⁷ Art. 19 ust. 2 Konwencji Rady Europy o korupcji z dnia 27 stycznia 1997 r.

³⁸ *Raport wyjaśniający...*, pkt 93.

³⁹ C. Nowak, *op. cit.*, s. 17.

5. Wnioski końcowe

Podsumowując, należy zwrócić uwagę, iż podejście Rady Europy do problemu zwalczania korupcji charakteryzują takie cechy, jak interdyscyplinarność oraz ambicja, które to stanowią trzon przeciwdziałania omawianego zjawiska. Organizacja ta stara się reagować nie tylko na wszystkie formy korupcji, nie pozostawiając żadnych luk, dzięki którym praktyki korupcyjne mogłyby przetrwać lub zaistnieć na nowo, ale również stawia sobie za cel np. walkę z praniem brudnych pieniędzy.

Zwalczanie korupcji jest elastyczne, dlatego że państwa mają swobodę w przystąpieniu do jednego lub kilku instrumentów prawnych⁴⁰. Nie dziwi więc fakt, iż Polska przystąpiła do realizacji postanowień zawartych w omawianych przeze mnie instrumentach międzynarodowej współpracy. Przyczyniły się one do ustalenia priorytetów wspólnej polityki karnej państw członkowskich Rady Europy, gdy bowiem korupcja staje się czymś zwyczajnym i powszechnym, uważanym jako zachowania nieuniknione, to praktyki te pozostają bezkarne. W walce z korupcją olbrzymią rolę odgrywa stanowienie aktów prawa międzynarodowego, które doprowadzają do zwiększenia wykrywalności tego przestępstwa oraz ujednocniają regulacje wewnątrzpaństwowe.

⁴⁰ M. Lezertua, *op. cit.*, s. 23.