



C/2024/886

6.2.2024

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady 2003/568/WSiSW oraz Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371”**

[COM(2023) 234 final – 2023/0135 (COD)]

**oraz „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania korupcji”**

[JOIN(2023) 12 final]

(C/2024/886)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Współsprawozdawca: **João NABAIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 29.6.2023
Podstawa prawna	Art. 83 ust. 1 i 2 oraz art. 82 ust. 1 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	4.10.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.10.2023
Sesja plenarna nr	582
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	214/02/06

## I. ZALECENIA

### 1. Uwagi ogólne

1.1. Korupcja jest poważnym problemem, z którym borykają się wszystkie państwa członkowskie UE i który zagraża samemu demokratycznemu współistnieniu. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjmuje więc z zadowoleniem inicjatywę Komisji dotyczącą walki z korupcją i popiera proponowane środki stanowiące próbę usystematyzowania tej dziedziny.

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

1.2. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy i przyjmuje do wiadomości podstawę prawną wskazaną we wniosku i jego uzasadnieniu. Niemniej z uwagi na konieczność osiągnięcia celu dyrektywy w skuteczniejszy sposób, warto byłoby rozważyć rozszerzenie podstawy prawnej strategii UE na rzecz walki z korupcją, na przykład w odniesieniu do dyrektywy czy też w uzupełnieniu do art. 82 i 83 TFUE. Należy również powołać się na art. 84 TFUE, w którym uwzględniono środki zapobiegawcze, i na art. 87 TFUE ze względu na konieczność współpracy policyjnej. Logicznym rozwiązaniem jest promowanie współpracy policyjnej i koordynacji tych zagadnień z myślą o większej skuteczności.

1.3. Uważa, że należy przedyskutować to, czy wniosek dotyczący unijnej dyrektywy mógłby zostać uzupełniony o równoległe ramy prawne w wiążący sposób obejmujące unijny system prawny, ponieważ obowiązki wynikające z Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) mają zastosowanie do wszystkich umawiających się stron w ten sam sposób i w tym samym zakresie. Takie równoległe ramy zapewne należałoby określić w drodze decyzji Rady.

1.4. Sądzi, że zgodnie z art. 86 ust. 4 TFUE należałoby zasugerować przyjęcie przez Radę decyzji rozszerzającej uprawnienia Prokuratury Europejskiej na zwalczanie korupcji, w tym w przypadkach, w których jest to bez uszczerbku dla interesów finansowych UE, i w przypadku przestępstw o wymiarze transgranicznym, nawet jeśli dotyczą one wyłącznie jedno państwo członkowskie.

1.5. Jest zdania, że należy jak najdokładniej zdefiniować termin „urzędnicy publiczni”.

## 2. W kwestii środków zapobiegawczych

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

2.1. Uważa, że odnośna dyrektywa powinna zawierać znacznie bardziej precyzyjne przepisy dotyczące obowiązków państw członkowskich w zakresie konfliktów interesów. W tych przepisach należy wyraźnie wprowadzić obowiązek, aby wszystkie państwa przyjmowały uregulowania umożliwiające ograniczenie dostępu do urzędów wybieralnych i urzędów administracji publicznej oraz rejestrowanie wszystkich przypadków uzyskania takiego dostępu, ustanowiły system niepołączalności stanowisk, zastrzyły zakazy dotyczące działalności po zakończeniu kadencji w celu ograniczenia efektu „drzwi obrotowych”, przyjęły kodeksy postępowania, ustanowiły ramy prawne dotyczące lobbingu i obowiązek ujawniania informacji finansowych i rejestracji majątku przez funkcjonariuszy publicznych, posłanki i posłów do parlamentów, członkinie i członków rządu oraz sędziów na wszystkich szczeblach. Podobne przepisy powinny w stosownych przypadkach obowiązywać instytucje, organy, urzędy i agencje UE w odniesieniu do konfliktów interesów.

2.2. EKES przyjmuje również do wiadomości komunikat w sprawie wniosku w sprawie utworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki<sup>(1)</sup>. Zgodnie z komunikatem zadaniem tego organu jest opracowanie wspólnych etycznych norm minimalnych dotyczących postępowania członków instytucji i organów doradczych wymienionych w art. 13 TUE, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego, jeśli wystąpi on z wnioskiem o uczestnictwo.

2.3. Sugeruje, by zawarte w art. 3 ust. 3 stwierdzenie „skuteczne przepisy regulujące wzajemne zależności między sektorem prywatnym a publicznym” zostało zastąpione bardziej precyzyjnym sformułowaniem obligującym państwa członkowskie do przyjęcia ram prawnych dotyczących lobbingu. Podobne przepisy powinny w stosownych przypadkach obowiązywać instytucje, organy, urzędy i agencje UE.

2.4. Podkreśla, jak ważne jest, aby w krajowych ramach prawnych państwa członkowskie miały lub wprowadziły odpowiednie zasady, procedury i praktyki dotyczące rekrutacji funkcjonariuszy publicznych i finansowania partii politycznych, np. w oparciu o następujące przesłanki:

- a) zapewnienie rekrutacji i awansowania funkcjonariuszy publicznych w oparciu o merytoryczne i obiektywne kryteria oraz zasadę przejrzystości,
- b) uruchomienie programów edukacyjnych mających zapewnić, aby funkcjonariusze publiczni w pełni rozumieli, na czym polegają ich obowiązki i rola w zakresie ochrony interesu publicznego,
- c) istnienie rygorystycznych procesów wyboru osób powoływanych na stanowiska szczególnie narażone na korupcję,
- d) wprowadzenie pojęcia przejrzystości finansowania partii politycznych i obowiązkowego ujawniania wysokości składek przekraczających określoną kwotę.

2.5. Odnotowuje, że Komisja mogła być skorzystać z okazji, by rozważyć w komunikacie przyjęcie środka w oparciu o art. 197 ust. 2 TFUE i przedstawić wniosek w tym zakresie. Dzięki temu UE mogła stworzyć dla siebie niezawisły organ ds. przeciwdziałania korupcji, co byłoby zgodne z art. 6 UNCAC.

## 3. W kwestii środków karania

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

3.1. Zauważa, że przestępstwa przeciwko administracji publicznej powodują duże poruszenie w społeczeństwie, ponieważ oczekuje ono szybkiej reakcji na korupcję zagrażającą interesowi publicznemu. Zbyt wolna reakcja wymiaru sprawiedliwości szkodzi demokracji. Jednocześnie przestępstwa tego rodzaju zagrażają zarówno reputacji osób uczestniczących w postępowaniu karnych, jak i pewności w zakresie pełnienia funkcji publicznych, a także konkurencji na poziomie gospodarczym. W związku z tym uważa, że w dyrektywie można by zaproponować, aby państwa członkowskie zapewniły specjalne przyspieszone procedury wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych dotyczących tego rodzaju przestępstw oraz szczególne formy wzajemnej pomocy prawnej, takie jak przekazywanie dowodów i bezpośrednie wykonywanie orzeczeń dotyczących odzyskiwania mienia wydanych przez sądy innych państw członkowskich.

<sup>(1)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki” (COM(2023) 311 final).

3.2. Sądzi, że w dyrektywie można by również zaproponować, aby państwa członkowskie określiły przepisy dotyczące prewencyjnego zajęcia i zabezpieczenia mienia w celu zagwarantowania utraty korzyści wynikających z aktów korupcji, włączając w to odszkodowania i kompensację dla ofiar (np. osób lub przedsiębiorstw, które nie były w stanie uzyskać dostępu do zamówień publicznych czy przetargów).

3.3. Jest zdania, że jeśli UE chce zwalczać wysoce niestosowne wpływy prywatne w publicznym procesie podejmowania decyzji, musi bardzo ściśle zdefiniować (w art. 10) płatną protekcję oraz rozważyć jasne parametry odnośnego przestępstwa, tak aby odróżnić je od lobbingu.

3.4. Sugeruje uwzględnienie w art. 11 dotyczącym nadużycia stanowiska przypadków nadużycia mających wyrządzić szkodę oraz przypadków naruszenia obowiązku powstrzymania się od działania w przypadku konfliktu interesów.

3.5. Uważa, że uwzględnienie terminu „posiadanie” w art. 13 (Wzbogacenie w wyniku przestępstw korupcyjnych) jest problematyczne i zaleca jego usunięcie.

3.6. Zwraca uwagę, że odniesienie wyłącznie do „osób prawnych” (art. 2 ust. 7) wyklucza możliwość odpowiedzialności prawnej podmiotów nieposiadających osobowości prawnej.

## II. OBJAŚNIENIA/ROZWINIĘCIE

### 4. Uwagi ogólne

4.1. EKES uważa, że Komisja powinna rozważyć przyjęcie szerszej podstawy prawnej niż podstawa prawna wskazana w odnośnej dyrektywie<sup>(2)</sup>. Po pierwsze, EKES zastanawia się, dlaczego Komisja uznała jedynie art. 82 i 83 TFUE za podstawę prawną proponowanej dyrektywy: artykuły te obejmują środki karnania i środki związane ze współpracą sądową między organami krajowymi i z agencjami Unii, jednak podstawą prawną współpracy policyjnej (której dotyczy art. 24 dyrektywy) jest art. 87 TFUE.

4.1.1. Co więcej, w przepisach proponowanej dyrektywy koncentrujących się na zapobieganiu korupcji określono środki mające wpływ na prawo administracyjne państw członkowskich, a nie na prawo karne: stąd EKES zastanawia się, dlaczego Komisja nie uznała również art. 84 TFUE za użyteczną podstawę prawną. Zgodnie z nim Parlament i Rada „mogą ustanowić środki w celu promowania i wspierania działania Państw Członkowskich w dziedzinie zapobiegania przestępczości” – zakres tych środków może również wykraczać poza prawo karne właśnie dlatego, że mają one na celu zapobieganie.

4.1.2. W art. 84 i art. 87 ust. 2 TFUE jest mowa o „środkach”, które mają być przyjmowane przez współprawodawców – oznacza to, że dyrektywa jest odpowiednim instrumentem i można zastosować omawiany tu wniosek Komisji dotyczący dyrektywy.

4.1.3. W proponowanej dyrektywie nie należy wprowadzać jakiegokolwiek harmonizacji ustawowych i wykonawczych przepisów państw członkowskich w kwestii środków zapobiegawczych, ponieważ art. 84 TFUE wyklucza harmonizację. Obecnie w art. 3–6 proponowanej dyrektywy nie wprowadza się jakiegokolwiek harmonizacji przepisów państw członkowskich – ograniczono się do potwierdzenia obowiązków państw członkowskich określonych w rozdziale II UNCAC.

4.2. Komisja stwierdziła również, że „gdy pod koniec ubiegłego roku pojawiły się informacje i doniesienia na temat bardzo poważnych nieprawidłowości, pokazało to, że niezależnie od tego, gdzie ma to miejsce i ile osób jest zamieszanych, szkodzi to wszystkim instytucjom UE”. Ze względu na powagę sytuacji po skandalu Katargate EKES podkreśla znaczenie zdecydowanych i śmiałych rozwiązań wysyłających ważny sygnał obywatelom Unii głosującym w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

4.2.1. Bardziej zdecydowane działanie mogło doprowadzić do zaproponowania innych inicjatyw i w rezultacie do zwiększenia liczby aktów Unii w celu zaspokojenia wskazanych potrzeb.

---

<sup>(2)</sup> Wagę i kontrowersyjny charakter kwestii podstawy prawnej w dziedzinie przeciwdziałania korupcji podkreślił M. Magri w opracowaniu „La direttiva europea sul whistleblowing e la sua trasposizione nell'ordinamento italiano (d.lgs. n. 24/2023)” (Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi giuridici e politici, 2022, nr spec. 3, s. 555, gdzie stwierdza, co następuje: „Sądzę, że pokazałem, niekoniecznie zadowolająco, lecz jedynie w celu zachęcenia do przemyśleń, iż dyrektywa 1937/2019 stanowi akt ustawodawczy niezgodny z Traktatem” z uwagi na brak podstawy prawnej (s. 578).

4.2.2. Po pierwsze, Komitet jest zdania, że zagadnienia podjęte w dyrektywie odpowiadają zagadnieniom uwzględnionym w UNCAC. Zarówno UE (która przystąpiła do UNCAC w 2008 r.)<sup>(3)</sup>, jak i wszystkie państwa członkowskie są umawiającymi się stronami UNCAC. Obowiązki wynikające z UNCAC mają zatem zastosowanie do wszystkich umawiających się stron w ten sam sposób i w tym samym zakresie.

4.2.3. Co więcej, należy pamiętać, że UE podlega mechanizmowi wzajemnych ocen UNCAC – pierwszy cykl tych ocen już trwa, a kolejny będzie poświęcony zapobieganiu (a także odzyskiwaniu mienia).

4.2.4. EKES zastanawia się zatem, czy Komisja nie powinna była zaproponować ram antykorupcyjnych ukierunkowanych na wszystkie 28 systemów prawnych (system Unii i systemy 27 państw członkowskich) oraz czy wniosek dotyczący unijnej dyrektywy należy uzupełnić o równoległe ramy regulacyjne odnoszące się do unijnego porządku prawnego w wiążący sposób tak, aby na przykład definicje przestępstw korupcyjnych, które zgodnie z dyrektywą państwa muszą włączyć do krajowego prawa karnego, odpowiadały definicjom, które Prokuratura Europejska (EPPO) będzie musiała stosować w ramach wykonywania uprawnień, ale również w zakresie środków zapobiegawczych. Takie równoległe ramy prawdopodobnie należałoby określić w drodze decyzji Rady.

4.3. Zdziwienie budzi fakt, że w komunikacie nie zaproponowano szerszej roli EPPO. EKES uważa, że konieczne jest powołanie urzędu prokuratora europejskiego specjalizującego się w sprawach korupcji.

4.3.1. Można było wykorzystać tę szansę do wezwania Rady Europejskiej do zastosowania art. 86 ust. 4 TFUE jako podstawy prawnej w celu rozszerzenia uprawnień EPPO<sup>(4)</sup> na zachowania korupcyjne, nawet jeżeli nie występują skutki dla integralności interesów finansowych Unii.

4.3.2. Zamiast tego rola prokuratora ogranicza się do wykonania art. 24 proponowanej dyrektywy przez potwierdzenie obowiązku współpracy między państwami członkowskimi i agencjami Unii w sektorach podlegających dyrektywie, a także zobowiązania agencji europejskich do zapewniania pomocy technicznej i operacyjnej w celu umożliwienia lepszej koordynacji prowadzenia postępowań przygotowawczych i ścigania przestępstw.

4.3.3. Proponowana dyrektywa nie jest przydanym narzędziem, ponieważ w TFUE przewidziano możliwość przyjęcia decyzji Rady Europejskiej. W związku z tym w komunikacie należy uwzględnić zdecydowany nacisk Komisji na przyjęcie tego rozwiązania przez państwa członkowskie.

4.4. Chociaż EKES przyznaje, że trudno jest przedstawić wyczerpujący wykaz osób mających status odpowiadający statusowi urzędnika publicznego, definicja urzędników publicznych zawarta w art. 2 pkt 3 lit. a) i b) jest obecnie sformułowana tak szeroko i abstrakcyjnie, że nie jest jasne, kogo można uznać za urzędnika publicznego. Ponadto art. 2 pkt 3 lit. b) definiuje urzędnika publicznego jako „każdą inną osobę wyznaczoną do pełnienia funkcji publicznej i pełniącą tę funkcję w państwach członkowskich lub państwach trzecich na rzecz międzynarodowej organizacji lub międzynarodowego sądu”. Taka definicja nie stwarza możliwości indywidualizacji ograniczeń praw i wolności danej osoby, co umożliwia jej zbyt szerokie i nierównomierne stosowanie.

4.5. Osoby zgłaszające naruszenia prawa Unii, które są szkodliwe dla interesu publicznego, działają jako sygnaliści i tym samym odgrywają kluczową rolę w ujawnianiu naruszeń i zapobieganiu im oraz w ochronie dobrobytu społecznego, w tym zwalczaniu korupcji. W związku z tym EKES uważa, że należy zwiększyć ochronę sygnalistów.

## 5. W kwestii środków zapobiegawczych

5.1. Zdaniem EKES-u art. 3 jest bardzo istotny, ponieważ jego wdrożenie, naruszenie i wykładnia stanowią kwestię o znaczeniu europejskim i wiążą się z wieloma kompetencjami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i tym samym przyczyniają się do utrzymania jedności europejskiego prawa. Niemniej odnotowuje również, że zadaniem dyrektywy jest „minimalna harmonizacja” prawa państw członkowskich. Normy ustanowione w art. 3 nie mają charakteru harmonizującego. W artykule tym jedynie odtworzono w sposób syntetyczny obowiązki zawarte w rozdziale II UNCAC. Art. 3 stanowi zaledwie swojego rodzaju program polityczny – wyrażono w nim gotowość Unii Europejskiej do współpracy z każdym państwem członkowskim przy wdrażaniu rozdziału II UNCAC przez potwierdzenie zawartych w nim obowiązków.

<sup>(3)</sup> Decyzja Rady 2008/801/WE z dnia 25 września 2008 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (Dz.U. L 287 z 29.10.2008, s. 1).

<sup>(4)</sup> Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (COM(2013) 534 final) (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 85).

5.1.1. EKES uważa, że aby treść tego artykułu można było uznać za normę zapewniającą minimalną harmonizację, powinien on zawierać bardziej rygorystyczne i precyzyjne przepisy dotyczące obowiązków państw członkowskich w zakresie konfliktów interesów, w których to przepisach należy wyraźnie wprowadzić między innymi obowiązek, aby wszystkie państwa przyjmowały uregulowania umożliwiające ograniczenie dostępu do urzędów wybieralnych i stanowisk w rządzie, ustanowiły system niepołączalności stanowisk, zaostrzyły zakazy dotyczące działalności po zakończeniu kadencji w celu ograniczenia efektu „drzwi obrotowych”, przyjęły kodeksy postępowania, ustanowiły ramy prawne dotyczące lobbingu itd.

5.1.2. Ponadto EKES zastanawia się, czy należy ustanowić ogólne równoległe ramy regulacyjne w wiążący sposób odnoszące się do porządku prawnego Unii. Zdaje sobie sprawę, że w komunikacie Komisja podkreśliła, iż istnieje wiele narzędzi zapobiegania korupcji, w które wyposażone są instytucje, podmioty, urzędy i agencje Unii. Skandal Katargate uwidocznił jednak, że te narzędzia są niewystarczające, by zapobiec stosowaniu praktyk korupcyjnych. EKES przyjmuje do wiadomości komunikat w sprawie wniosku w sprawie utworzenia międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki<sup>(5)</sup>. Zgodnie z komunikatem zadaniem tego organu jest opracowanie wspólnych etycznych norm minimalnych dotyczących postępowania członków instytucji i organów doradczych wymienionych w art. 13 TUE, a także Europejskiego Banku Inwestycyjnego, jeśli wystąpi on z wnioskiem o uczestnictwo. Komitet jest ponadto zdania, że aby zwiększyć skuteczność systemu zwalczania korupcji szczególnie na etapie zapobiegania, odpowiedniejszym i przydatniejszym rozwiązaniem jest określenie zbioru ogólnych zasad obowiązujących wszystkie instytucje Unii oraz państwa członkowskie.

5.2. Uregulowanie działalności lobbingsowej służy osiągnięciu dwóch celów: a) pomaga w lepszym rozróżnieniu legalnej działalności od nielegalnej płatnej protekcji; b) pomaga w identyfikowaniu przypadków konfliktu interesów. Te dwa cele mają zasadnicze znaczenie dla zwalczania korupcji.

5.2.1. Z tego powodu Komitet proponuje doprecyzowanie art. 3 ust. 3: stwierdzenie „skuteczne przepisy regulujące wzajemne zależności między sektorem prywatnym a publicznym” można by zastąpić bardziej precyzyjnym sformułowaniem obligującym państwa członkowskie do przyjęcia ram prawnych dotyczących lobbingu. Podobne przepisy powinny w stosownych przypadkach obowiązywać instytucje, organy, urzędy i agencje UE.

5.3. EKES uważa, że bardzo przydatne byłoby utworzenie unijnej sieci antykorupcyjnej w oparciu o doświadczenia zdobyte od 2015 r., a także rozszerzenie i pogłębienie tych prac za pomocą narzędzia, które może pełnić „funkcję katalizatora działań antykorupcyjnych w UE. Zadaniem sieci będzie rozwój najlepszych praktyk i praktycznych wytycznych w różnych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Sieć będzie również wsparciem bardziej systematycznego gromadzenia danych i dowodów, które mogą posłużyć jako solidna podstawa działań antykorupcyjnych i monitorowania ich skuteczności. Przedmiotowa sieć będzie nie tylko bazować na doświadczeniu we współpracy z organami ścigania i organami publicznymi, lecz także zrzeszać wszystkie odpowiednie zainteresowane strony, w tym specjalistów, ekspertów i badaczy, a także przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i organizacji międzynarodowych”<sup>(6)</sup>.

5.3.1. EKES uważa jednak, że rozwiązanie to nie jest zadowalające, ponieważ wydaje się ono niezgodne z art. 6 UNCAC. Artykuł ten zobowiązuje państwa strony (w tym UE) do zapewnienia „istnienia, odpowiednio, organu lub organów dla zapobiegania korupcji [...]. Każde z Państw Stron udzieli organowi bądź organom, o których mowa w ustępie 1 niniejszego artykułu konieczną adekwatną niezależność, w zgodności z podstawowymi zasadami swojego systemu prawnego, umożliwiając mu bądź im wykonywanie jego bądź ich funkcji w sposób efektywny i bez oddziaływania niedozwolonych wpływów. Zapewnione zostaną niezbędne środki materialne i wyspecjalizowany personel, jak również szkolenie takiego personelu w zakresie, w jakim będzie to wymagane dla pełnienia ich funkcji<sup>(7)</sup>”. UE musi posiadać własny aparat prewencyjny, zdolny do zagwarantowania swej niezależności.

5.3.2. Po drugie, Komisja Europejska wyjaśnia, że „[z]adaniem sieci będzie rozwój najlepszych praktyk i praktycznych wytycznych w różnych obszarach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. Sieć będzie również wsparciem bardziej systematycznego gromadzenia danych i dowodów, które mogą posłużyć jako solidna podstawa działań antykorupcyjnych i monitorowania ich skuteczności”<sup>(8)</sup>. Zadania sieci nie wydają się spełniać wymogów określonych przez UNCAC dla państw stron. Komunikat Komisji nie odnosi się do głównego zagadnienia, a mianowicie faktu, że ramy instytucjonalne powinny „wyprac[ować] i wprowadzi[ć] w życie lub utrzyma[ć] istniejącą skoordynowaną politykę antykorupcyjną, która będzie popierała udział społeczeństwa oraz odzwierciedli podstawowe zasady rządów prawa, właściwe zarządzanie sprawami publicznymi i mieniem publicznym, uczciwość, przejrzystość i odpowiedzialność”<sup>(9)</sup>.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wniosek w sprawie międzyinstytucjonalnego organu ds. etyki” (COM(2023) 311 final).

<sup>(6)</sup> JOIN(2023) 12 final.

<sup>(7)</sup> UNCAC, art. 6 ust. 1 i 2.

<sup>(8)</sup> JOIN(2023) 12 final.

<sup>(9)</sup> UNCAC, art. 5 ust. 1.



5.3.3. Po trzecie, zaangażowanie w tę sieć zainteresowanych stron, które mają również bardzo silne interesy gospodarcze, oraz brak kompetentnych i niezależnych osób spoza instytucji europejskich może podważyć wiarygodność sieci.

5.3.4. W związku z tym EKES proponuje, by Komisja oceniła podstawę prawną ustanowioną jako art. 197 ust. 2 TFUE w odniesieniu do potrzeby zapewnienia Unii agencji odpowiedzialnej za zachowanie etyki i uczciwości (tj. agencji antykorupcyjnej), która opracuje zintegrowaną, krajową i unijną formę administracji wzorowaną na dotychczasowych działaniach w innych strategicznych obszarach kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi (konkurencja, prywatność, komunikacja elektroniczna, przeciwdziałanie praniu pieniędzy).

5.3.5. Tego rodzaju organiczna struktura byłaby również w stanie spełnić wymogi art. 5 ust. 4 UNCAC. Byłby to techniczny organ operacyjny Unii w działaniach zewnętrznych. Taki organ europejski musiałby nawiązać dialog z odpowiednimi organami określonymi w art. 4 wniosku dotyczącego dyrektywy, które państwa członkowskie UE ustanowiły w celu wykonania art. 6 UNCAC, oraz z organami zagranicznymi na szczeblu międzynarodowym.

## 6. W kwestii środków karania

6.1. EKES uważa, że wybór interwencji w odniesieniu do tego samego rodzaju przestępstwa popełnionego zarówno w sektorze publicznym, jak i w sektorze prywatnym, jest doskonały – takie podejście jasno pokazuje, że obie strony nielegalnego handlu ponoszą taką samą odpowiedzialność w ramach układu w zakresie przekupstwa. Doskonałe jest również rozwiązanie dotyczące pojedynczych przypadków zjawiska korupcji, polegające na identyfikacji różnych przypadków w zależności od struktury przestępstwa – taka harmonizacja ma znaczną wartość pod względem integracji systemów prawnych państw członkowskich, ponieważ zapewnia bezpieczeństwo i sprawiedliwość w całej UE w odniesieniu do tych samych spraw karnych, z których część jest nieznaną w niektórych krajach (na przykład płatna protekcja jest nieznaną w Niemczech).

6.1.1. Komitet ma jednak pewne zastrzeżenia szczególnie w odniesieniu do art. 11 (Nadużycie stanowiska). W przepisach zawartych w art. 11 przewidziano istotne rozszerzenie zakresu tego proceduru. Doświadczenia niektórych państw członkowskich (w szczególności Włoch) wskazują jednak, że ściganie przypadków nadużycia stanowiska w sferze prywatnej nie jest łatwe ze względu na trudności w udowodnieniu sprawy.

6.1.2. Co więcej, to samo przestępstwo, jeżeli zostało popełnione w sferze publicznej, powoduje poważne problemy z wyważeniem praw oskarżonego, który uczestniczy w postępowaniu karnym, co zagraża nie tylko jego reputacji, ale również pełnieniu funkcji – z praktyki Włoch wyraźnie wynika, że jest to kwestia o krytycznym znaczeniu.

6.1.3. Zasadniczo w dyrektywie należałoby zatem zaproponować, aby państwa członkowskie ustanowiły przyspieszone procedury orzekania w przypadku przestępstw przeciwko administracji publicznej w celu rozwiązania obu wskazanych kwestii o znaczeniu krytycznym.

6.2. W dyrektywie można również zaproponować, aby państwa członkowskie określiły przepisy dotyczące prewencyjnego zajęcia i zabezpieczenia mienia w celu zagwarantowania utraty korzyści wynikających z aktów korupcji, włączając w to odszkodowania i kompensację dla ofiar (np. osób lub przedsiębiorstw, które nie były w stanie uzyskać dostępu do zamówień publicznych czy przetargów).

6.3. Technika minimalnej harmonizacji narzucona w art. 83 TFUE wymaga jasnego określenia rodzajów przestępczości, tak aby każde państwo członkowskie mogło w odpowiedni sposób transponować normę do prawa karnego. Ta transpozycja pozwoli osiągnąć właśnie pożądaną minimalną harmonizację. Jeżeli natomiast rodzaje przestępstw określone w normie UE nie są jasne, niemożliwe jest mówienie o harmonizacji. Wyraźnie widać to w przypadku art. 10: jeśli UE chce zwalczać wysoce niestosowne wpływy prywatne w publicznym procesie podejmowania decyzji, musi bardzo ściśle zdefiniować płatną protekcję oraz rozważyć jasne parametry odnośnego przestępstwa, tak aby odróżnić je od lobbingu.

6.4. Biorąc pod uwagę różnorodność definicji prawnych nadużycia stanowiska stosowanych w różnych państwach członkowskich oraz potrzebę skuteczności, EKES uważa, że bardzo przydatne byłoby uwzględnienie w art. 11 dotyczącym nadużycia stanowiska przypadków nadużycia mających wyrządzić szkodę oraz przypadków naruszenia obowiązku powstrzymania się od działania w przypadku konfliktu interesów.

6.5. Termin „posiadanie” w art. 13 (Wzbogacenie w wyniku przestępstw korupcyjnych) stwarza problemy z punktu widzenia przestrzegania zasady *ne bis in idem*, dlatego EKES zaleca jego usunięcie.

6.6. Pojęcie „osób prawnych” w art. 2 pkt 7 wyklucza możliwość zastosowania przepisów UE dotyczących zwalczania korupcji, określonych we wniosku dotyczącym dyrektywy, do podmiotów nieposiadających osobowości prawnej. W praktyce krajowej i międzynarodowej istnieje jednak wiele przypadków korupcji dokonywanej przez podmioty nieposiadające osobowości prawnej.

Bruksela, dnia 25 października 2023 r.

Oliver RÖPKE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---