

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
ogólnosiwiatowy sojusz antykorupcyjny

RAPORT POSTĘPU PAŃSTW G8

Ocena działalności antykorupcyjnej państw G8

www.transparency.org

Transparency International to globalna organizacja społeczna, która zajmuje się zwalczaniem korupcji. Poprzez ponad 90 oddziałów na całym świecie oraz międzynarodowy sekretariat w Niemczech w Berlinie, TI podnosi świadomość negatywnych skutków korupcji. TI współpracuje z organizacjami rządowymi, biznesowymi i społecznymi w zakresie opracowania skutecznych metod walki z korupcją i stosowania ich.

Oddziały TI działają w każdym państwie G8. Oddziały te pomogły w przygotowaniu tego raportu.

ISBN: 978-3-935711-35-7

© 2009 Transparency International. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Poczyniono wszelkie starania, aby sprawdzić dokładność informacji zawartych w tym raporcie. Uznaje się, że wszystkie informacje są poprawne począwszy od lipca 2009 roku. Transparency International nie ponosi jednak odpowiedzialności za konsekwencje wykorzystania tych informacji dla innych celów lub w innych kontekstach.

SPIS TREŚCI

Podsumowanie nietechniczne	4
Powstrzymywanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych: Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych	7
Raporty państw: Realizacja Konwencji OECD	10
Kanada	10
Francja	11
Niemcy	12
Włochy	13
Japonia	14
Rosja	15
Zjednoczone Królestwo	16
Stany Zjednoczone	17
Kontrolowanie finansów w celu ograniczenia korupcji: Agencje kredytów eksportowych	20
Globalizacja walki z korupcją: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji	23
Przywracanie integralności i przejrzystości na giełdach oraz w instytucjach finansowych	26
Wniosek	30
Oddziały TI w państwach G8	31

PODSUMOWANIE NIETECHNICZNE

W „Raporcie Odpowiedzialności: Przeglądzie realizacji zobowiązań do walki z korupcją” opracowanym przez państwa G8 w 2008 roku - pierwszej ocenie własnej działalności antykorupcyjnej, przywódcy państw G8 zaznaczyli, że korupcja to „szkodliwa działalność”, która „stanowi prawdziwe wyzwanie dla rządów, zagraża stabilności i bezpieczeństwu społeczeństw, osłabia instytucje i wartości demokratyczne oraz zagraża dobrej koniunkturze i nieustannemu rozwojowi gospodarczemu. Globalna korupcja również utrudnia zwalczanie międzynarodowych przestępstw oraz terroryzmu”.¹

Przywódcy przyznali, że ważne jest, aby państwa G8 zademonstrowały swoją władzę „dając przykład poprzez zwalczanie korupcji oraz spełnianie najwyższych standardów przejrzystości i odpowiedzialności.”

W czerwcu 2009 roku, „gdy świat pogrążył się w największym kryzysie od czasów Wielkiej Depresji”, ministrowie finansów państw G8 zauważyli, że „naruszenie” podstawowych zasad stosowności, integralności oraz przejrzystości „przyczyniło się do osłabienia międzynarodowej stabilności ekonomicznej i finansowej”. Ministrowie podkreślili także, że dla uzdrowienia gospodarki ważne jest zwiększenie zaangażowania w realizację tych zasad”.²

W „Podstawach prawnych” ustalonych 13 czerwca 2009 roku przez ministrów państw G8 w Lecce zwraca się uwagę na to, że pomimo wielu istniejących instrumentów prawnych dotyczących przekupstwa, finansowania handlu, integralności giełdy oraz prania brudnych pieniędzy, „w wielu przypadkach państwa niedostatecznie uczestniczą w realizacji zasad i/lub angażują się w nią”.³

Raport postępu państw G8 opracowany przez Transparency International w 2009 roku potwierdza ten niezadowolający wniosek. Raport TI, który jest trzecim sprawozdaniem rocznym z realizacji istniejących instrumentów prawnych przez państwa G8, ocenia postęp oraz uznaje udział w działalności antykorupcyjnej i zaangażowanie w nią za niedostateczne. Szczególnie dotyczy to krajów, które pragną „dawać przykład” oraz „doczekać się 20 lub więcej państw w grupie najbardziej wpływowych państw świata”.⁴

Wraz z gwałtownym napływem kapitału do systemu finansowego oraz na giełdy na całym świecie, które stanowi część planu uzdrowienia gospodarki, zagrożenie korupcją gwałtownie wzrosło. Globalne zaufanie i wyjście z kryzysu zależą od czegoś więcej, niż napływ kapitału; zależą one od natychmiastowego działania w kierunku przywrócenia etyki i integralności w prowadzeniu działalności państwowej i handlowej.

1 „Raport Odpowiedzialności: Przegląd realizacji zobowiązań do walki z korupcją” opracowany przez państwa G8 w 2008 roku. Dostępny na: www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_03_en.pdf

2 Oświadczenie ministrów finansów wydane 13 czerwca 2009 roku w Lecce we Włoszech. Oświadczenie jest dostępne na:

www.g7finance.tesoro.it/export/sites/G8/en/2009ItalianPresidency/Meetings/June/Communiqués/Documents/Comunicato_G8_Ministri_Finanziari_Lecce_13_giugno_2009.pdf

3 *Id.*

4 *Id.*

TI domaga się od rządów państw G8 bezzwłocznego wywiązania się z zobowiązań do „podjęcia wszelkich starań, aby doprowadzić do maksymalnego zaangażowania państwa oraz szybkiej i wytrwałej realizacji” w związku z istniejącymi zobowiązaniami, a w szczególności zobowiązaniami do:

- Wprowadzenia w życie więcej praw antykorupcyjnych uchwalonych zgodnie z Konwencją OECD;
- Zaostrzenia wymogów dotyczących wsparcia kredytów eksportowych zgodnie z prawami antykorupcyjnymi;
- Ratyfikacji i realizacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji i wspierania stworzenia skutecznego mechanizmu przeglądownego; oraz
- Podjęcia działań, aby zapobiegać nadużyciom instytucji finansowych i giełd oraz zwalczać pranie brudnych pieniędzy poprzez zwiększenie przejrzystości oraz zaostrzenie nadzoru giełd i przepływu kapitału.

TI domaga się również od państw G8, aby w swoim następnym Raportie Odpowiedzialności z 2009 roku jasno i szczegółowo wykazały, jakie działania antykorupcyjne podejmują, zamieściły dokładne statystyki oraz przedstawiły konkretny plan działań.

Wnioski i zalecenia w tym raporcie opierają się na danych zebranych przez lokalne oddziały TI, które działają we wszystkich państwach G8. Poszczególne zobowiązania zostały wybrane na podstawie zajmowania ważnego miejsca w programie walki z korupcją oraz możliwości zmierzenia postępu.

WNIOSKI I ZALECENIA

Powstrzymanie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych: Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych

Przełomowa Konwencja OECD zapewniała ograniczenie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych jako czynnika w działalności międzynarodowej i rozwoju. Jednak, oprócz Niemiec i Stanów Zjednoczonych, egzekwowanie praw antykorupcyjnych przez inne państwa G8 - Kanadę, Francję, Japonię i Zjednoczone Królestwo nie przynosi skutecznego efektu odstrasżającego. Co więcej, Zjednoczone Królestwo nie uchwaliło prawa zgodnego z Konwencją OECD. Istnieją obawy, że chodzenie na skróty oraz korupcja mogą stać się kuszącymi rozwiązaniami dla firm, które zmagają się z problemem przetrwania globalnego kryzysu gospodarczego. Dlatego też, państwa G8 powinny wytrwale dążyć do egzekwowania praw dotyczących zagranicznej korupcji. Państwa G8 powinny także zachęcać do integralności korporacji.

Kontrolowanie finansów w celu ograniczenia korupcji: Agencje kredytów eksportowych

Zobowiązanie grupy G20 (19 państw i Unii Europejskiej) do zapewnienia 250 miliardów dolarów amerykańskich (192 miliardów euro) na finansowanie handlu poprzez agencje kredytów eksportowych oraz presja podjęcia natychmiastowego działania, aby przywrócić kredyty powinny iść w parze ze skutecznym środkiem zabezpieczającym przed zwiększonym niebezpieczeństwem korupcji i oszustwa. W praktyce, państwa G8 powinny stosować się do wymogów Rekomendacji w sprawie przekupstwa w kontekście oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych (zwanej także Rekomendacją OECD). Stosowanie się do tych wymogów pomogłoby upewnić się, że podatnicy nie wspierają skorumpowanych transakcji. Biorąc pod uwagę zobowiązania grupy G20 do zwiększenia

pożyczek udzielanych przez banki rozwoju wielostronnego m.in. krajom o niskim dochodzie o 100 miliardów dolarów amerykańskich (77 miliardów euro), ważne jest, aby banki te zabezpieczyły się przed korupcją, aby pomoc okazała się skuteczna.

Globalizacja walki z korupcją: Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji

Konwencja Narodów Zjednoczonych wyznaczyła ogólnoświatowe ramy prawne dla zapobiegania korupcji, wykrywania podejrzanych o przekupstwo i wyłudzenie oraz wnoszenia oskarżenia przeciwko nim. Konwencja wyznaczyła również ramy prawne dla prawnej i technicznej współpracy niezbędnej do wnoszenia spraw do sądu przeciwko oskarżonym o przekupstwo i wyłudzenie oraz odzyskania skradzionych majątków. Do chwili obecnej tę Konwencję ratyfikowało 136 państw, w tym Kanada, Francja, Rosja, Zjednoczone Królestwo oraz Stany Zjednoczone. Niemcy, Włochy i Japonia podpisały Konwencję, ale jej nie ratyfikowały, co powinny uczynić bezzwłocznie. Skuteczna realizacja Konwencji zależy od tego, czy partie stworzą skuteczny mechanizm przeglądowny, który będzie wymagał stałego dofinansowania oraz zaangażowania ze strony organizacji społecznych. Wszystkie państwa G8 powinny ratyfikować Konwencję Narodów Zjednoczonych oraz wesprzeć stworzenie skutecznego mechanizmu przeglądownego na Konferencji Państw Członkowskich w Doha w listopadzie 2009 roku.

Przywracanie integralności i przejrzystości na giełdach oraz w instytucjach finansowych

W przeszłości państwa G8 zobowiązały się do zabezpieczenia giełd finansowych przed nadużyciami dla celów przestępczych, w tym przed przekupstwem i korupcją. Kryzys gospodarczy świadczy o naruszeniu zasad integralności i przejrzystości w działalności finansowej i gospodarczej. W dobie kryzysu gospodarczego istnieje pilna potrzeba, aby państwa G8 podjęły działania w kierunku realizacji zobowiązań do walki z korupcją w celu upewnienia się, że fundusze na uzdrowienie gospodarki nie są przeznaczone na korupcję. Państwa G8 powinny bezzwłocznie zaostrzyć nadzór oraz przepisy dotyczące przejrzystości, a także zacieśnić współpracę, szczególnie w zakresie wymiany informacji.

Potrzebne są natychmiastowe działania, aby wywiązać się z tych zobowiązań, które zajmują ważne miejsce w programie walki z korupcją. Szczegółowe zalecenia znajdują się w dalszej części tego raportu.

Inicjatywa przejrzystości w branżach wydobywczych

Bogactwa naturalne mogą odegrać ważną rolę w pobudzaniu gospodarki do stabilizacji i rozwoju, szczególnie w sektorze wydobywczym. Jednak, gdy mechanizmy przejrzystości i odpowiedzialności są niedoskonałe, ta szansa może być zaprzepaszczone z powodu korupcji, a nawet z powodu konfliktu o paliwo i związanych z nim aktów przemocy.

Inicjatywa przejrzystości w branżach wydobywczych (EITI) to inicjatywa zrzeszająca członków rządów, szefów firm oraz członków organizacji społecznych, która jest próbą rozwiązania problemu „przekleństwa bogactw naturalnych”. Ten problem ma być rozwiązany przez zwiększenie przejrzystości i odpowiedzialności w krajach o bogatych złożach dóbr naturalnych poprzez publikowanie sum, jakie płacą i otrzymują firmy wydobywcze oraz dochodów rządów uzyskanych z sektora ropy naftowej, gazu i sektora wydobywczego.

TI domaga się od państw G8 wspierania systematycznych kontroli zgodności z zasadami i kryteriami EITI, zapewnienia wsparcia finansowego i technicznego rządów, które chcą dołączyć do EITI i zachęcania firm wydobywczych do aktywnego uczestnictwa oraz zachowywania całkowitej przejrzystości. TI domaga się także od państw G8 wsparcia finansowego i działania w kierunku zabezpieczenia organizacji społecznych, które są zaangażowane w promocję i monitorowanie postępu w krajach członkowskich EITI.

Państwa, które pragną dołączyć do EITI, powinny przeprowadzić kontrolę zgodności z zasadami i kryteriami inicjatywy w wyznaczonych ramach czasowych. W dodatku, wszystkie firmy, które działają w sektorze wydobywczym oraz w strefach słabych rządów, powinny realizować programy zgodne z zakazami zagranicznej korupcji.

POWSTRZYMYWANIE PRZEKUPSTWA ZAGRANICZNYCH FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH: KONWENCJA OECD O ZWALCZANIU PRZEKUPSTWA ZAGRANICZNYCH FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH W MIĘDZYNARODOWYCH TRANSAKCJACH HANDLOWYCH

„Wygranie walki z korupcją wymaga ciągłych starań. Ta wygrana wymaga środków oraz poparcia politycznego. Wymaga ona również zaawansowanych możliwości oraz decyzji podjętej wspólnie przez partnerów, aby przewyciężyć silne pokusy osiągnięcia korzyści”. Angel Gurria, Sekretarz Generalny OECD

DO CZEGO ZOBOWIĄZAŁY SIĘ PAŃSTWA G8

Państwa G8 zobowiązały się do realizacji Konwencji OECD, a dokładniej do:

- **Wprowadzenia w życie praw dotyczących zagranicznej korupcji:** Wprowadzenia w życie więcej takich praw (Evian 2003);
- **Zaostrzenia kontroli:** Zaostrzenia kontroli oraz zapewnienia pomocy w realizacji Konwencji (Kananaskis 2002); Przyspieszenia dokonywania ocen realizacji Konwencji, dokończenia pierwszego zestawienia ocen przed 2007 rokiem, oraz zapewnienia stałego dofinansowania dla dokonywania tych ocen (Evian 2003); Trzymania się nowego planu dotyczącego dokonywania ocen, który obowiązuje od 2004 do 2007 roku (Sea Island 2004); Dalszego wspierania dokonywania ocen (Gleneagles 2005); Zapewnienia wytrwałej realizacji Konwencji OECD poprzez dalsze dokonywanie ocen (Sankt Petersburg 2006); Wprowadzenia stałego mechanizmu oceniającego (Heiligendamm 2007); Kontynuacji nadzoru poprzez wprowadzenie stałego mechanizmu surowo oceniającego (Toyako 2008);
- **Zaangażowania sektora prywatnego:** Wspierania dobrowolnych inicjatyw antykorupcyjnych sektora prywatnego (Kananaskis 2002); Zachęcania sektora prywatnego do udoskonalenia, wprowadzenia i realizowania programów antykorupcyjnych (Evian 2003, Sea Island 2004, Gleneagles 2005); oraz
- **Rozpowszechnienia Konwencji:** Zajęcia się gospodarkami krajów wschodzących, które nie są członkami Konwencji (Heiligendamm 2007); Domagania się od krajów wschodzących przystąpienia do Konwencji (Toyako 2008).

DLACZEGO KONWENCJA OECD JEST TAK WAŻNA?

Przyjęcie Konwencji OECD przez kraje przodujące w eksporcie było wydarzeniem historycznym i ogromnym krokiem naprzód koniecznym w walce z korupcją w działalności międzynarodowej i rozwoju. Najbogatsze państwa na świecie zobowiązały się do zrobienia u siebie porządku poprzez uderzenie w źródła dostarczające pieniądze dla korupcji.

Siła Konwencji OECD polega na tym, że wprowadza zakaz zagranicznej korupcji obowiązujący jednocześnie konkurentów z wielu głównych państw uprzemysłowionych. W obecnym stanie światowej recesji, gdy ludzie, którzy prowadzą działalność gospodarczą, znajdują się pod silną presją, aby dostawać zlecenia, których jest coraz mniej, przestrzeganie zakazów zagranicznej korupcji jest nawet bardziej kluczowe w zapewnieniu uczciwej rywalizacji oraz właściwego wykorzystania środków publicznych. Wraz z wieloma wydatkami państw, które stanowią część planu uzdrowienia gospodarki, interesy podatników i najbardziej potrzebujących będą zaniedbane. Ta sytuacja może się zmienić, gdy państwa ponownie zobowiążą się do realizacji Konwencji oraz

ustanowienia surowych sankcji za niewywiązanie się z tych zobowiązań.

Realizacja Konwencji jest konieczna nie tylko, żeby ukarać przedstawicieli firm, którzy uciekają się do korupcji oraz wywierać na nich presję, aby wprowadzili kontrole mające wykrywać korupcję, ale także żeby upewnić się, że promują kulturę firmy zgodną z przyjętym kodeksem etycznym.

Ostatecznie, wiarygodność promowania efektywnego rządu na wschodzących rynkach przez państwa G8 zależy od działań podejmowanych przez te państwa w kierunku zrobienia u siebie porządku. Jeżeli państwa G8 nie będą przestrzegać zakazów zagranicznej korupcji, to nie będzie można oczekiwać od krajów wschodzących, takich jak Chiny czy Indie, które są gigantami eksportowymi, wprowadzenia podobnych zakazów - albo poprzez przystąpienie do Konwencji, albo realizację zobowiązań przewidzianych przez Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 PODJĘŁY DO TEJ PORY?

Od 1999 roku, czyli od wejścia Konwencji w życie, wszystkie państwa G8 uchwaliły prawa, które stanowią, że zagraniczna korupcja jest niezgodna z prawem. Jednak, poza Niemcami i Stanami Zjednoczonymi, w których wytoczono wiele spraw, pozostałe państwa G8 nie egzekwują praw, przez co nie odstraszą skutecznie od korupcji w działalności międzynarodowej i rozwoju. Konwencja nie spełni swojego zadania, jeżeli państwa nie wprowadzą kar skutecznie odstrasżających od przekupstwa.

„Raport postępu w realizacji Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych”⁵ opracowany przez TI w 2009 roku przedstawia niepokojący obraz.

Zarówno w Niemczech, jak i w Stanach Zjednoczonych wytoczono ponad 100 spraw sądowych, natomiast w Zjednoczonym Królestwie wytoczono ich tylko 4. Zarówno Włochy, jak i Japonia wytoczyły dwie sprawy, które zakończyły się nałożeniem sankcji, lecz w każdym przypadku nałożone sankcje były zbyt łagodne. We Francji przeprowadzono 17 śledztw, lecz nikogo nie skazano. Kanada wytoczyła tylko jedną, drobną sprawę. Rosja, chociaż jeszcze nie przystąpiła do Konwencji OECD, zobowiązała się do uznania zagranicznej korupcji za niezgodną z prawem i wprowadzenia zakazu nieprowadzenia ksiąg rachunkowych oraz dokonywania fałszywych zapisów w księgach rachunkowych jako członek Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji oraz członek Prawnkarnej Konwencji o korupcji Rady Europy.

Są również inne kwestie, które wzbudzają niepokój. Kwestią wzbudzającą największy niepokój jest ciągle opóźniające się uchwalenie stosownych praw oraz śledztwo dotyczące domniemanej korupcji w sprawie BAE z grudnia 2006 roku w Zjednoczonym Królestwie. Śledztwo nie zostało zakończone, ponieważ stwierdzono, że sprawy bezpieczeństwa narodowego przeważały nad zobowiązaniami do walki z zagraniczną korupcją. Grupa Robocza do spraw przekupstwa OECD skrytykowała Zjednoczone Królestwo za te opóźnienia. (Szczegółowe informacje na ten temat znajdują się w dalszej części dotyczącej raportów państw - w raporcie Zjednoczonego Królestwa). Również w realizacji Konwencji można zauważyć pewne niedoskonałości. Do tej pory Niemcy nie uchwaliły praw regulujących odpowiedzialność karną korporacji. We Francji ograniczono uprawnienia sędziów do prowadzenia pewnych spraw. Ograniczono także kompetencje sędziów śledczych do oddawania spraw o przekupstwo do sądu. We

⁵ „Raport postępu w realizacji Konwencji OECD” został opracowany przez TI na podstawie ocen niezależnych, międzynarodowych specjalistów, dokonanych dla oddziałów TI. Oceny te zostały sprawdzone i potwierdzone przez urzędników rządowych oraz innych ekspertów w danym kraju.

Włoszech kompetencje sędziów śledczych również zostały ograniczone. W dodatku, wysocy urzędnicy otrzymali immunitet chroniący ich przed postępowaniem karnym. W dalszej części raportu dotyczącej raportów państw podano i opisano jeszcze kilka innych przykładów.

Wytrwała realizacja Konwencji przez wszystkich jej członków - oraz innych głównych eksporterów - musi być przyśpieszona, gdyż w przeciwnym razie Konwencja nie przyniesie oczekiwanych rezultatów i nie przyczyni się do uzdrowienia ogólnoświatowej gospodarki oraz nieustannego rozwoju gospodarczego.

RAPORTY PAŃSTW: REALIZACJA KONWENCJI OECD⁶

KANADA: Od 1998 roku, czyli od ratyfikacji Konwencji OECD, w Kanadzie wytoczono tylko jedną, drobną sprawę przeciwko kanadyjskiej firmie. Przedstawiciele tej firmy zapłacili niewielką sumę pieniędzy celnikowi ze Stanów Zjednoczonych. Poza tym podobno przeprowadzono dochodzenie w sprawie domniemanego przekupstwa urzędników rządowych w Bangladeszu, którego dopuścili się przedstawiciele kanadyjskiej firmy naftowej i gazowej. Z powodu braku informacji na temat śledztw w toku, inne potencjalne śledztwa nie są znane. Jednak, w 2008 roku znacznie zwiększono środki finansowe na przeprowadzanie dochodzeń w sprawie przestępstw związanych z nieprzestrzeganiem kanadyjskiej Ustawy o korupcji zagranicznych urzędników publicznych (CFPOA). Zwiększenie środków na ten cel umożliwi przeprowadzanie więcej śledztw w przyszłości.

Artykuł 5. Kanada jest jedynym państwem, które wyraziło swoje zastrzeżenie do artykułu 5 Konwencji OECD. Artykuł 5 Konwencji OECD stanowi, że interesy gospodarcze państwa lub możliwa zmiana stosunków z innym państwem nie mogą mieć wpływu na decyzję dotyczącą wszczęcia dochodzenia w jakiejś sprawie, bądź wytoczenia procesu. Zrobienie odstępstwa od tego artykułu doprowadziłoby do takiej sytuacji, w której prokuratorzy będą brali wiele kwestii pod uwagę, zanim zdecydują się wytoczyć proces. W związku z tym, wiele przypadków zagranicznej korupcji nie doczekałoby się ani śledztwa, ani sprawy w sądzie.

Zastrzeżenie do artykułu 5 Konwencji OECD jest sprzeczne z głównymi postanowieniami OECD (przyjętymi podczas sesji Ministerialnej Rady OECD, która odbyła się 25 czerwca 2009 roku). Do tych postanowień należy oświadczenie: „powinniśmy dobrze upewnić się, że interesy gospodarcze państwa, możliwa zmiana stosunków z innym państwem, bądź tożsamość zaangażowanych osób fizycznych lub prawnych nie mają wpływu na decyzję o wszczęciu śledztwa lub wytoczeniu sprawy w sądzie o zagraniczną korupcję”. Kanada powinna bezzwłocznie wycofać swoje zastrzeżenie (Szczegółowe informacje na temat wyjątku dotyczącego bezpieczeństwa narodowego znajdują się w dalszej części raportów państw - w raporcie Zjednoczonego Królestwa.)

Definicja zagranicznej korupcji. Według Ustawy CFPOA zagraniczną korupcję definiuje się jako niedozwoloną zapłatę dokonywaną jedynie w celu rozpoczęcia lub przedłużenia działalności gospodarczej dla zysku. Konwencja OECD nie rozróżnia podziału między „dla zysku” a „nie dla zysku”. Grupa Robocza do spraw przekupstwa OECD zaleciła, aby usunąć określenie „dla zysku” z definicji, ponieważ jest ono niejasne. Niejasność tego określenia może mieć znaczący wpływ na rozumienie definicji zagranicznej korupcji. Nie wniesiono poprawek do prawa kanadyjskiego, gdyż prawdopodobnie uznano, że mogą wystąpić przypadki zmuszenia do wręczenia łapówki „nie dla zysku”, szczególnie w związku z udzielaniem pomocy humanitarnej.

Krajowa jurysdykcja. Kanada wciąż pozostaje jedynym państwem, które nie posiada

6 Najważniejsze niedoskonałości wykryto na podstawie Raportu postępu w realizacji Konwencji OECD opracowanego przez TI, Raportu Grupy Roboczej do spraw przekupstwa OECD oraz ocen dokonanych przez oddziały TI. Raporty Grupy Roboczej OECD znajdują się na:

www.oecd.org/document/24/0,3343,en_2649_37447_1933144_1_1_1_37447,00.html

Najważniejsze niedoskonałości w ustawodawstwie francuskim i rosyjskim wykryto także na podstawie raportów opracowanych przez Grupę Państw przeciwko korupcji (GRECO) - organ, który nadzoruje przestrzeganie Prawnokarnej Konwencji o korupcji. Raporty te znajdują się na:

www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp

krajowej jurysdykcji przewidzianej przez ustawodawstwo dotyczące zagranicznej korupcji. Chociaż Konwencja OECD tego nie wymaga, istotne jest, aby mieć krajową jurysdykcję⁷, ponieważ do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych zwykle dochodzi poza granicami kraju macierzystego firmy. W Kanadzie sądy posiadają jurysdykcję „terytorialną” i dlatego zajmują się prawie wszystkimi sprawami. Pojęcie „terytorialności” jurysdykcji jest rozumiane zbyt dosłownie. Dlatego też, większość czynności składających się na przestępstwo musi mieć miejsce w Kanadzie. Musi być także „rzeczywisty i istotny związek” między przestępstwem a Kanadą.

[W maju 2009 roku kanadyjski rząd przedstawił projekt nowelizacji Ustawy CFPOA. Znowelizowana Ustawa przewiduje możliwość, w której Kanadyjczycy wmieszani w przekupstwo lub inną formę korupcji angażującą zagranicznych funkcjonariuszy publicznych podlegają krajowej jurysdykcji. Wejście w życie znowelizowanej Ustawy zlikwidowałoby lukę w przepisach.]

Władze podatkowe. Kanadyjskie prawo zabrania inspektorom podatkowym zgłaszania podejrzeń o zagraniczną korupcję władzom ochrony porządku publicznego. Ten zakaz wprowadzono prawdopodobnie dlatego, że informacje dotyczące podatników są zbyt poufne. Jednak inspektorzy podatkowi najlepiej nadają się do wykrywania łapówkarstwa pod przykrywką pobierania prowizji. Poza tym zakaz ogranicza ważne źródło informacji dla prokuratorów.

FRANCJA: We Francji przeprowadzono siedemnaście dochodzeń sądowych⁸, w tym dochodzenia w pięciu sprawach przeciwko głównym przedsiębiorstwom międzynarodowym. Pomimo dobrego początku, te sprawy oddalono. Co więcej, do chwili obecnej nikogo nie skazano.⁹

Nie udało się również naprawić kilku poważnych błędów w realizacji Konwencji OECD. Poza tym we Francji podjęto środki, które wzbudzają niepokój.

Sądownictwo. Jeżeli chodzi o przestępstwa popełniane za granicą, to we Francji znacznie ograniczono władzę sądowniczą oraz jej kompetencje do prowadzenia spraw o charakterze międzynarodowym. Biorąc pod uwagę znaczenie Francji w gospodarce międzynarodowej oraz wpływu wielu francuskich firm na tę gospodarkę, jest to niewłaściwe.¹⁰ Zgodnie z przepisami, francuskie władze mogą rozpocząć dochodzenie w sprawie zagranicznej korupcji albo na prośbę zagranicznych prokuratorów i po otrzymaniu skargi od poszkodowanego, bądź od jego beneficjentów, albo po otrzymaniu oficjalnego raportu państwa, w którym dopuszczono się korupcji. Śledztwo w sprawie współudziału w jakimkolwiek przestępstwie popełnionym za granicą przez francuskich obywateli przeprowadza się tylko wtedy, gdy zagraniczne władze podjęły ostateczną decyzję. Przedstawiciele GRECO stwierdzili, że: „pobieranie prowizji bardzo utrudnia prowadzenie spraw ze współudziałem, które również obejmują na przykład taką sytuację, w której przedstawiciele macierzystej firmy we Francji namawiają przedstawicieli lokalnego oddziału firmy za granicą do przekupstwa”.¹¹

⁷ Artykuł 4.2 Konwencji OECD stanowi, że „Każda ze Stron, która posiada jurysdykcję do oskarżania własnych obywateli za przestępstwa popełnione za granicą, podejmie niezbędne działania w celu ustanowienia swojej jurysdykcji na tych samych zasadach w wypadku przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego”. Konwencja OECD znajduje się na: www.oecd.org/dataoecd/4/18/38028044.pdf

⁸ „Dochodzenia sądowe” to dochodzenia przeprowadzane przez sędziów śledczych.

⁹ Problem dotyczący braku skazanych we Francji został poruszony w Trzecim raporcie GRECO oceniającym realizację Prawnokarnej Konwencji o korupcji przez Francję z lutego 2009 roku.

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

Przepis o przedawnieniu. Francuski przepis o trzyletnim przedawnieniu stanowi poważną przeszkodę w realizacji Konwencji OECD pomimo tego, że sędziowie przesunęli termin rozpoczęcia biegu przedawnienia do momentu popełnienia następnego przestępstwa związanego z korupcją i ustalili, że okres przedawnienia może zostać przedłużony w pewnych okolicznościach.

Wejście w życie znowelizowanej Ustawy przedłużyłoby okres przedawnienia z 3 do 7 lat dla przestępstw, które podlegają karze trzech lat więzienia. Przedłużyłoby ono również okres przedawnienia z 3 do 5 lat dla przestępstw, które podlegają karze do trzech lat więzienia.

Ochrona informatorów. Ochrona informatorów, którą wprowadzono w 2007 roku dla sektora prywatnego, wciąż nie obejmuje sektora publicznego. Biorąc pod uwagę sekretną naturę przekupstwa, często prowadzenie spraw zależy od osób, które dzielą się stosownymi informacjami. W przypadku, gdy te osoby nie mają zapewnionej ochrony przed odwetem, jest to mało prawdopodobne, aby zechciały dzielić się takimi informacjami.

Niezależność od organów wykonawczych. Ostatnie wydarzenia wzbudzają niepokój, ponieważ niezawisli sędziowie i prokuratorzy zostali uprawnieni do rozpoczynania śledztwa oraz postępowania karnego w miejscach, w których władza wykonawcza by się tego nie podjęła. Wciąż brakuje odpowiedniego wsparcia dla śledczych i prokuratorów, a także zachęty do rozwoju zawodowego w zakresie korupcji.

Komisja Légera przygotowała raport w marcu 2009 roku, w którym proponuje zlikwidowanie instytucji sędziego śledczego oraz powierzenie prokuratorowi z Ministerstwa Sprawiedliwości przeprowadzania dochodzeń we wszystkich sprawach karnych. Istniałoby jednak ryzyko, że przypadki przekupstwa, które byłyby niewygodne dla przywódców partii politycznych oraz przywódców organizacji gospodarczych, mogłyby zostać pominięte. Jeżeli instytucja sędziego śledczego zostałaby zlikwidowana, to wtedy musiałaby zostać powołana instytucja prokuratora, niezależnego od Ministerstwa Sprawiedliwości. Poza tym należałoby zwiększyć prawa organizacji pozarządowych do wnoszenia oskarżeń o popełnienie przestępstwa w imieniu ofiar korupcji.

Co więcej, przedstawiono projekt ustawy ograniczającej dostęp prokuratorów do tajnych dokumentów - głównie dokumentów związanych z sektorem obrony - oraz ograniczającej dostęp do miejsc, w których trzyma się takie dokumenty. Wówczas, aby uzyskać dostęp do tajnych dokumentów, należałoby mieć stosowne upoważnienie. Wejście w życie tej ustawy mogłoby przyczynić się do usunięcia elementu „zaskoczenia” oraz utrudnienia działań, mających na celu ograniczenie zagranicznej korupcji.

NIEMCY: W Niemczech poczyniono wiele starań, aby zrealizować Konwencję OECD. W sumie, przeprowadzono 110 spraw o zagraniczną korupcję, w tym 37 spraw, które wciąż są w toku oraz 7 spraw, których prowadzenie rozpoczęto w styczniu 2008 roku. Najbardziej znana sprawa to sprawa przeciwko firmie Siemens AG. W 2007 roku nałożono karę na tę firmę w wysokości 201 milionów euro (284.6 miliona dolarów amerykańskich) w związku z zarzutami przeciwko Grupie Telekomunikacyjnej o wręczanie łapówek w Libii, Nigerii i Rosji. W grudniu 2008 roku monachijski prokurator zamknął postępowanie przeciwko firmie, po tym, jak jej przedstawiciele zgodzili się zapłacić rekordową karę w wysokości 395 milionów euro (569 milionów dolarów amerykańskich). Tego samego dnia przedstawiciele organów wykonawczych Stanów Zjednoczonych donieśli o osiągnięciu porozumienia.

Poza podjęciem licznych działań, Niemcy zrobiły postęp w naprawianiu błędów w realizacji Konwencji OECD. Pomimo to, wciąż pozostaje kilka błędów do naprawienia.

Odpowiedzialność karna korporacji. Niemieckie prawo nie przewiduje odpowiedzialności karnej korporacji; wszelkie przewinienia korporacji traktuje się raczej jak wykroczenia, które podlegają karze grzywny zgodnie z Ustawą o przestępstwach administracyjnych.

Jednak coraz więcej ludzi zaczyna zdawać sobie sprawę, że korporacje muszą ponosić

odpowiedzialność karną za brak kontroli oraz za „kulturę firmy” zezwalającą na popełnianie wykroczeń, aby móc poradzić sobie ze skomplikowanymi przestępstwami, takimi jak zagraniczna korupcja. Uważa się również, że odpowiedzialność karna odstrasza skuteczniej, niż odpowiedzialność administracyjna i odpowiedzialność cywilna. Poza tym poniesienie odpowiedzialności karnej wiąże się z nalożeniem wyższych sankcji, tak, jak ma to miejsce w Niemczech.

Scentralizowana władza wykonawcza. Na początku decentralizacja władz odpowiedzialnych za prowadzenie spraw o zagraniczną korupcję w niemieckich landach stanowiła przeszkodę w realizacji Konwencji OECD. Jednak, ostatnio w większości landów podjęto działania, mające na celu skoncentrowanie odpowiedzialności za prowadzenie spraw o zagraniczną korupcję w specjalnych jednostkach oraz poprawienie wymiany informacji, doświadczeń oraz najlepszych metod. Te działania powinny się kontynuować i zwiększyć.

W niektórych landach wyklucza się skorumpowane firmy z rywalizacji o dodatkowe kontrakty publiczne. Utworzono także rejestry firm wykluczonych. Jednak, wciąż jeszcze nie utworzono centralnego rejestru firm wykluczonych na szczeblu federalnym. Taki rejestr powinien zostać utworzony.

Ochrona informatorów. Zwiększono ochronę informatorów w sektorze publicznym, lecz ochrona informatorów w sektorze prywatnym wciąż jest niewystarczająca. Przedstawiciele kilku wielkich firm niemieckich dobrowolnie podjęli się udoskonalenia wewnętrznych procedur oraz stworzenia własnych mechanizmów zgłaszania przypadków zagranicznej korupcji oraz ujawniania informacji, na przykład wyznaczając osobę zajmującą się sprawami korupcji oraz stwarzając telefon zaufania dla informatorów.

Pranie brudnych pieniędzy. Przekupstwo zagranicznego pośta wciąż nie jest przestępstwem bazowym dla przestępstwa związanego z praniem brudnych pieniędzy.

WŁOCHY: We Włoszech przeprowadzono dwie sprawy, w tym jedną, główną sprawę przeciwko międzynarodowej firmie. Poza tym wciąż nie naprawiono błędów w realizacji Konwencji OECD.

Definicja zagranicznej korupcji. We włoskim ustawodawstwie dotyczącym zagranicznej korupcji znajduje się wiele komplikacji prawnych i ustawowych, w tym skomplikowana definicja zagranicznej korupcji. Definicja ta zawiera wiele odniesień do różnych krajowych przypadków korupcji, co może utrudnić zastosowanie jej w praktyce. Grupa Robocza OECD zaleciła także, by Włochy wycofały się z obrony „ustępstw”, stosowanej w przypadku, gdy zapłata jest dokonywana pod wpływem silnej presji psychicznej, pomimo braku podjęcia działań.

Procedury zgłaszania przypadków zagranicznej korupcji. We Włoszech nie funkcjonuje ani telefon zaufania, ani strona internetowa, które mogłyby umożliwić zgłaszanie przypadków zagranicznej korupcji. Istotne jest, żeby procedury zgłaszania takich przypadków były powszechnie znane i łatwo dostępne, aby zachęcać do informowania o takich przypadkach.

Ochrona informatorów. Urzędnicy publiczni, którzy zgłaszają przypadki zagranicznej korupcji, mają zapewnioną niewielką ochronę. Jeżeli chodzi o sektor prywatny, to włoskie prawo przewiduje możliwość wprowadzenia specjalnej ochrony dla informatorów, lecz obywatele Włoch wolą współpracować z przedstawicielami

niezależnych organów, na przykład z Wysokim Komisarzem. Poza tym przekazano niewystarczającą ilość środków na ochronę informatorów. Rząd również poczynił niewiele starań, aby poinformować o tej ochronie, pomimo tego, że Wysoki Komisarz zgodził się na współpracę z organizacjami społecznymi.

Inne sprawy związane z realizacją Konwencji OECD. Wola polityczna oraz wsparcie i środki przeznaczone na pracę sędziów śledczych to istotne zagadnienie. Rząd również poczynił niewiele starań, aby poinformować o innych, ważnych kwestiach. Na przykład, urzędnicy publiczni mają obowiązek zgłaszania przypadków zagranicznej korupcji. Jeżeli nie wypełnią tego obowiązku, to podlegają karze. Rząd jednak nie informuje o tym urzędników.

Kontrola ksiąg rachunkowych. Raport OECD Fazy 2 zaleca, aby Włochy zmieniły swoje ustalenia odnośnie rachunkowości, eliminując dwa kryteria, które wskazują na popełnienie przestępstwa. Do tych dwóch kryteriów należy: (i) nieuczciwe prowadzenie ksiąg rachunkowych, które doprowadziło do znacznego zafałszowania transakcji handlowych, bilansu zysków i strat lub sytuacji finansowej firmy; oraz (ii) był zamiar oszukania udziałowców, wierzycieli lub konsumentów.

Pranie brudnych pieniędzy. Przepisy dotyczące prania brudnych pieniędzy oraz przewidywane kary za uprawianie tego procederu wydają się zadowalające. Niestety, nie powołano jeszcze dobrze funkcjonującego organu, który wykrywałby proceder prania brudnych pieniędzy związany z korupcją.

Immunitet przysługujący najwyższym urzędnikom państwowym. Przyjęcie nowej ustawy w lipcu 2008 roku, przyznającej immunitet chroniący przed postępowaniem karnym czterem włoskim najwyższym urzędnikom państwowym, w tym premierowi, wywołało publiczną dyskusję. Przyjęcie tej ustawy przyczyniło się do zawieszenia postępowania sądowego przeciwko premierowi Silvio Berlusconiemu. Włoski sąd konstytucyjny sprzeciwił się wprowadzeniu tej ustawy. Sąd konstytucyjny sprzeciwił się wprowadzeniu podobnej ustawy w 2004 roku.

JAPONIA: W 2008 roku japoński rząd przeprowadził jedną, główną sprawę o zagraniczną korupcję przeciwko japońskiej firmie budowlanej. Przedstawiciele tej firmy przekupili wietnamskich urzędników rządowych w związku z dużym projektem budowlanym. Wcześniej, w Japonii przeprowadzono drobną sprawę o zagraniczną korupcję przeciwko japońskiemu przedsiębiorstwu inżynierijno - budowlanemu. Przedstawiciele tego przedsiębiorstwa przekupili dwóch filipińskich urzędników rządowych. Pomimo to, działania podjęte przez Japonię nie są zadowalające. W dodatku Japonia nie podjęła żadnych działań, mających na celu naprawienie błędów w realizacji Konwencji OECD.

Zagraniczna korupcja. W Japonii to prawo zapobiegające nieuczciwej konkurencji, a nie Kodeks karny reguluje przestępstwo zagranicznej korupcji. Uważa się, że ten stan rzeczy przyczynia się do umniejszenia znaczenia tego przestępstwa i braku prowadzenia formalnych śledztw oraz procesów sądowych. Grupa Robocza OECD zaleciła przeniesienie przepisów dotyczących zagranicznej korupcji do Kodeksu karnego. Dzięki temu, przestępstwo zagranicznej korupcji nabrałoby znaczenia i stałoby się częściej rozpoznawane. Niektórzy twierdzą, że nie jest to dobre rozwiązanie, ponieważ firmy nie podlegają Kodeksowi karnemu. Transparency International w Japonii zaleciło uchwalenie niezależnej ustawy regulującej zagraniczną korupcję. Japoński rząd jednak nie zastosował się do tych zaleceń.

Scentralizowana władza wykonawcza. W Japonii nie ma biura, ani jednostki, które pełniłoby funkcję scentralizowanego organu wykonawczego. Biorąc pod uwagę raport OECD Fazy 2bis z 2005 roku, wygląda na to, że poprawiła się koordynacja między Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości oraz Handlu i Przemysłu, a także między innymi władzami, takimi jak policja, czy władze podatkowe. Grupa Robocza OECD zaleciła także utworzenie specjalnej jednostki wywiadowczej w ramach Agencji Policji Państwowej lub Prokuratury Krajowej. Jednostka ta zajmowałaby się zbieraniem informacji o przeprowadzanych śledztwach oraz innych informacji dotyczących zagranicznej korupcji.

Sądownictwo. Raport OECD Fazy 2 z marca 2007 roku wzywa Japonię do zastanowienia się, czy przestępstwa popełniane przez przedstawicieli firmy macierzystej (na przykład

podżeganie, czy dawanie zezwolenia), które mają związek z zagraniczną korupcją, której dopuścili się przedstawiciele oddziałów tej firmy, podlegają terytorialnej jurysdykcji w Japonii. Raport także wzywa do wyjaśnienia, czy w przypadkach, w których łapówka jest przekazywana bezpośrednio trzeciej stronie, na przykład organizacji charytatywnej lub partii politycznej zgodnie z porozumieniem zawartym między osobą dającą łapówkę a zagranicznym funkcjonariuszem publicznym, dochodzi do przestępstwa zagranicznej korupcji.

Kontrola ksiąg rachunkowych. Japoński rząd zastosował się do rekomendacji OECD i podjął stosowne działania, aby osiągnąć cele zawarte w Artykule 8 Konwencji OECD. Jednak, Grupa Robocza zauważyła w swoim raporcie z marca 2007 roku, że „znaczenie przestępstw fałszowania ksiąg rachunkowych wciąż jest duże, zgodnie z Ustawą o giełdzie papierów wartościowych, natomiast kary za popełnienie tych przestępstw zgodnie z nowym Kodeksem spółek wciąż są zbyt łagodne.” Problem związany z dużym znaczeniem przestępstwa fałszowania ksiąg rachunkowych to jedna ze sfer, w których zastosowano się do rekomendacji OECD tylko częściowo (Zobacz poniżej: ostatnie wydarzenia.)

Pranie brudnych pieniędzy. W Japonii zagraniczna korupcja wciąż nie jest przestępstwem bazowym. Dzieje się tak, ponieważ w przeciwnym wypadku ustawodawstwo dotyczące prania brudnych pieniędzy nie miałoby zastosowania, co jest poważnym błędem.

Brak wiedzy społeczeństwa. Japończycy, a w szczególności japońscy prawnicy, nie zdają sobie sprawy, że dochodzi do przestępstwa zagranicznej korupcji. Nie wiedzą oni także o prawie przysługującym informatorom. Dlatego też, należy bezzwłocznie zająć się problemem braku wiedzy społeczeństwa.

Ostatnie wydarzenia. Japoński rząd zachęcił parlament do uchwalenia projektu znowelizowanego prawa zapobiegającego zorganizowanej przestępczości (AOCL), Kodeksu karnego oraz prawa o postępowaniu karnym. Ten projekt był rozpatrywany przez parlament przez pewien czas. Projekt znowelizowanego prawa zawiera poprawioną definicję „dochodów pochodzących z działalności przestępczej”, wzbogaconą o dochody pochodzące z zagranicznej korupcji. Projekt zawiera także kontrowersyjne pojęcie konspiracji, które jest zupełnie nowe dla japońskiego systemu prawnego. Dlatego też, projekt ten spotkał się ze sprzeciwem społeczeństwa, które nie dopuściło do przejścia tego projektu przez parlament przez prawie trzy lata. To opóźnienie wejścia w życie znowelizowanego prawa uniemożliwiło ratyfikację Konwencji ONZ przeciwko korupcji przez japoński rząd.

Wprowadzono ustawę, która zwiększa karę za fałszowanie oświadczeń do 10 lat więzienia lub do 10 milionów jenów (104,000 dolarów amerykańskich) grzywny.

ROSJA: Według raportu Volckera dotyczącego skandalu związanego z programem „Ropa za żywność”¹², osoby oraz firmy z Rosji czerpały największe korzyści z zawierania nielegalnych kontraktów. Do tych rosyjskich firm należą przodujące firmy naftowe, takie jak Alfa Eco, Gazprom, Lukoil, Zarubezhneft i firma naftowa Tyumen. Pomimo to, nie wiadomo, czy w Rosji przeprowadzono co najmniej jeden proces sądowy o zagraniczną korupcję lub co najmniej jedno śledztwo w tej sprawie.

¹² Raport dotyczący manipulowania programem „Ropa za żywność” opracowany przez niezależną komisję śledczą 27 października 2005 roku. Raport jest dostępny na: www.iic-offp.org/story27oct05.htm.

Zagraniczna korupcja. Według raportu oceniającego GRECO z grudnia 2008 roku dotyczącego Rosji, zgodnie z rosyjskim prawem przekupstwo zagranicznego funkcjonariusza publicznego nie jest uznawane za osobne przestępstwo. Zagraniczna korupcja może być traktowana tylko jako przestępstwo w prywatnym sektorze (korupcja w organizacji dochodowej). W dodatku można wytoczyć sprawę o zagraniczną korupcję tylko wtedy, gdy doszło do niej na terenie Rosji lub poza granicami Rosji w przypadku, gdy łapówkarstwo jest sprzeczne z interesami Rosji (Artykuł 12 Kodeksu karnego).

Kontrola ksiąg rachunkowych. Według GRECO, księgowi poinformowali, że nie mają zezwolenia na sprawdzanie ksiąg rachunkowych, które miałyby na celu wykrywanie korupcji. GRECO zaleciło, aby rosyjski rząd zachęcał rewidentów księgowych, doradców oraz prawników do zgłaszania każdego podejrzenia korupcji władzom.

Niezawisłość sędziów. Według raportu oceniającego GRECO z grudnia 2008 roku, należy poprawić niezawisłość sędziów, a w szczególności udoskonalić procedury rekrutacji i awansu oraz sprawowania funkcji sędziowskich.

Immunitet chroniący przed postępowaniem karnym. Według GRECO, zbyt wielu osobom przysługuje immunitet chroniący przed postępowaniem karnym. Poza tym kwestie polityczne mają zbyt duży wpływ na przyznawanie immunitetu. GRECO zaleciło, aby immunitet był przyznawany tylko nielicznym osobom.

Ostatnie wydarzenia. Rada do spraw walki z korupcją, której przewodniczy prezydent Rosji, została powołana w maju 2008 roku. W lipcu 2008 roku Rada zatwierdziła plan walki z korupcją. Ustawy, które zostaną wprowadzone w dalszej kolejności, wyznaczą nowe ramy prawne do walki z korupcją.

Podobno 25 grudnia 2008 roku Rosja uchwaliła nowe ustawy dotyczące korupcji, w tym prawo antykorupcyjne oraz trzy ustawy, które mają zapewnić zgodność rosyjskiego prawa z Konwencją ONZ przeciwko korupcji oraz Prawnokarną Konwencją o korupcji.

Ostatecznie, podczas szczytu państw G8 w Toyako w 2008 roku Rosja wyraziła chęć przystąpienia do Konwencji OECD.¹³ W czerwcu 2009 roku Rosja oficjalnie rozpoczęła negocjacje w sprawie przystąpienia do OECD, przedstawiając „wstępne memorandum”.¹⁴

ZJEDNOCZONE KRÓLESTWO: Od ratyfikacji Konwencji OECD w 1998 roku Zjednoczone Królestwo przeprowadziło cztery sprawy o zagraniczną korupcję. Wszystkie cztery sprawy przeprowadzono w zeszłym roku. Poza tym 20 śledztw jest w toku. Pomimo tego obiecującego początku, wciąż nie naprawiono poważnych błędów w realizacji Konwencji OECD.

Niedoskonałości w ustawodawstwie. Dziesięć lat po podpisaniu Konwencji OECD Zjednoczone Królestwo wciąż nie wprowadziło stosownych zmian w ustawodawstwie dotyczącym zagranicznej korupcji. Te niedoskonałości w ustawach Zjednoczonego Królestwa po raz pierwszy zostały wykryte przez Grupę Roboczą we wstępnym przeglądzie kontrolnym w 1999 roku oraz w kolejnych przeglądach z 2005 roku. W marcu 2008 roku przeprowadzono nadzwyczajny przegląd, mający na celu wskazanie konieczności dostosowania prawa do wymogów Konwencji.

¹³ „Raport Odpowiedzialności: Przegląd realizacji zobowiązań do walki z korupcją” opracowany przez państwa G8 w 2008 roku. Raport jest dostępny na: www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_03_em.pdf

¹⁴ Komunikat prasowy OECD z 24 czerwca 2009 roku znajduje się na:

www.oecd.org/document/52/0,3343,en_2649_34487_43159691_1_1_1_1,00.html

Pod silną presją ze strony OECD i Transparency International w Zjednoczonym Królestwie, w marcu Minister Sprawiedliwości przedstawił projekt ustawy, który następnie szczegółowo zanalizowano. Ten projekt ustawy, który uwzględnia propozycje Komisji Prawnej, ma przedstawiać plan walki z krajową i zagraniczną korupcją oraz spełniać wymogi Konwencji OECD.

Projekt ustawy proponuje najlepszy konsensus, jaki jest możliwy do osiągnięcia przez udziałowców oraz przedstawia mocne argumenty za przyspieszeniem przyjęcia ustawy na czwartym posiedzeniu parlamentu. Pomimo tego, że rząd zamierza uchwalić ustawę przed wyborami w 2010 roku, nie ustalono jeszcze żadnego konkretnego planu działań. Niektórzy obawiają się, że jeżeli termin uchwalenia ustawy zostanie przesunięty do piątego posiedzenia parlamentu (2009/10), które będzie trwało krótko z powodu wyborów w 2010 roku, istnieje ryzyko, że inne kwestie przeważą nad kwestią uchwalenia ustawy.

Transparency International w Zjednoczonym Królestwie wezwało rząd do przyspieszenia uchwalenia nowego prawa antykorupcyjnego. Nowe prawo miałyby zostać uchwalone na czwartym posiedzeniu parlamentu (2008/09). Miałyby ono również spełniać następujące warunki: (1) być zgodne z zobowiązaniami Zjednoczonego Królestwa dotyczącymi realizacji Konwencji OECD; (2) być zrozumiałe dla jak największej liczby osób; (3) być skuteczne oraz łatwe do wyegzekwowania we współczesnym kontekście prawnym. Poza tym TI w Zjednoczonym Królestwie zaleciło, aby uchwalone prawo przewidywało odpowiedzialność karną korporacji. TI zaleciło także, aby rząd rozpoczął współpracę z firmami, a w szczególności z małymi firmami. Ta współpraca miałaby na celu podniesienie świadomości problemu przekupstwa i korupcji oraz znaczenia wprowadzenia dobrego systemu antykorupcyjnego w firmach.

Wpływ polityki na realizację Konwencji. Przedwczesne zakończenie śledztwa w 2006 roku w sprawie BAE Al Yamamah przez Urząd Ścigania Przepływ Gospodarczych (SFO) wciąż pozostaje palącą kwestią.¹⁵ Obecnie, aby móc wytoczyć proces o zagraniczną korupcję, potrzebna jest zgoda Prokuratora Generalnego. Projekt ustawy antykorupcyjnej oraz projekt odnowienia Konstytucji (CR) przewidują brak konieczności uzyskania zgody Prokuratora Generalnego, aby móc wytoczyć proces o zagraniczną korupcję. Jednak, projekt odnowienia Konstytucji dodatkowo przewiduje nadanie nowych uprawnień Prokuratorowi Generalnemu. Gdyby projekt wszedł w życie, Prokurator Generalny zostałby uprawniony do interwencji w śledztwa lub w sprawy w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, co jest niepokojące.

Kontrola ksiąg rachunkowych. Ogólnie rzecz biorąc, w Zjednoczonym Królestwie przeprowadza się najbardziej rzetelne kontrole ksiąg rachunkowych. Poza tym rewidenci księgowi są zobowiązani do zgłaszania podejrzeń popełnienia przestępstwa władzom ochrony porządku publicznego.

Jednak, w swoim raporcie oceniającym realizację Konwencji OECD przez Zjednoczone Królestwo z 2005 roku¹⁶, Grupa Robocza OECD wyraziła wątpliwości co do tego, czy

¹⁵ Przedstawiciele rządu Zjednoczonego Królestwa i dyrektor Urzędu Ścigania Przepływ Gospodarczych uważają, że ta decyzja została podjęta z troski o bezpieczeństwo narodowe, a nie z powodu, który jest zakazany w Artykule 5 Konwencji OECD. 10 kwietnia 2008 roku sąd administracyjny stwierdził, że dyrektor Urzędu Ścigania Przepływ Gospodarczych popełnił błąd, przerywając śledztwo. W lipcu 2008 roku Izba Lordów - najwyższy sąd apelacyjny w państwie - odrzuciła apelację dyrektora Urzędu Ścigania Przepływ Gospodarczych i unieważniła decyzję sądu administracyjnego.

¹⁶ Raport OECD Fazy 2 dotyczący Zjednoczonego Królestwa został opracowany przez Grupę Roboczą OECD w 2005 roku. Raport jest dostępny na: www.oecd.org/dataoecd/62/32/34599062.pdf

„kontrola ksiąg rachunkowych jest wystarczająca, aby zapobiegać i wykrywać przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych”. W tym raporcie Grupa Robocza zauważyła także, że w Zjednoczonym Królestwie „nie wzięto pod uwagę możliwości wystąpienia przypadków fałszowania ksiąg rachunkowych, mających związek z korupcją”. Grupa Robocza również wyraziła wątpliwość co do tego, czy ustalono odpowiednie prawo precedensowe, które przewiduje karę za popełnienie przestępstwa związanego z korupcją. W Zjednoczonym Królestwie nie zgłoszono jeszcze żadnego przypadku fałszowania ksiąg rachunkowych, które mogłyby posłużyć jako zarzut korupcji/przekupstwa.

STANY ZJEDNOCZONE: Grupa Robocza OECD zauważyła, że Stany Zjednoczone przestrzegają zakazów zagranicznej korupcji przewidzianych przez Konwencję OECD w „sposób dokładny i pełny”. Do tej pory Stany Zjednoczone przeprowadziły najwięcej, bo aż 120 spraw o zagraniczną korupcję i nałożyły najwyższe sankcje. Do spraw, które zakończono w 2008 roku, należy sprawa przeciwko dwóm głównym firmom budowlanym Halliburton and Kellogg oraz Brown & Root. Przedstawiciele tych dwóch firm zostali oskarżeni o przekupstwo nigeryjskich urzędników państwowych. Poza tym Stany Zjednoczone oskarżyły firmę Siemens o fałszowanie ksiąg rachunkowych oraz o naruszenie wewnętrznych kontroli. Firma ta złamała Ustawę o zagranicznych praktykach korupcyjnych (FCPA), za co grozi jej rekordowa grzywna w wysokości 800 milionów dolarów amerykańskich (598 milionów euro). W dodatku planuje się rozpoczęcie niezależnej kontroli realizacji programu sprawdzającego zgodność z Ustawą o zagranicznych praktykach korupcyjnych. Kontrola ta ma trwać cztery lata. Co więcej firma Siemens zgodziła się wziąć udział w śledztwach dotyczących własnych przedstawicieli. Śledztwa te wciąż są w toku.

Płatności przyspieszające tok spraw. Grupa Robocza zauważyła, że istnieje możliwość niewłaściwej interpretacji określenia „płatności przyspieszających tok spraw”. Płatności przyspieszające tok spraw stanowią wyjątek od Ustawy o zagranicznych praktykach korupcyjnych. Według Komentarza do Konwencji „drobne płatności „przyspieszające tok spraw” nie są zaliczane do płatności uiszczanych „w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub innej nienależnej korzyści” w rozumieniu ust.1 i, co za tym idzie, nie są przestępstwem.” Jednak, płatności przyspieszające tok spraw są z reguły uznawane za niezgodne z prawem w krajach, w których są dokonywane. Narasta presja, aby zakazać dokonywania tego rodzaju płatności. Wzrasta również poparcie prywatnego sektora dla wprowadzenia tych zakazów.

Środki finansowe dla władz wykonawczych. Wytrwała realizacja Konwencji oraz ostatnie sprawy o przestępstwa finansowe obciążły fundusze Departamentu Sprawiedliwości oraz Komisji papierów wartościowych i giełd. Potrzeba więcej środków na dalszą realizację Konwencji, w tym na kontynuację procesów sądowych przeciwko przestępcom działającym poza granicami Stanów Zjednoczonych. Ostatnio Kongres Stanów Zjednoczonych podjął decyzję o przyznaniu dodatkowych funduszy na ten cel.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 POWINNY PODJAĆ OBECNIE?

Dopóki wszyscy główni eksporterzy nie podejmą walki z tym zjawiskiem, korupcja wciąż będzie osłabiać działalność międzynarodową i rozwój. Rządy, które wniosły sprawy o korupcję, będą mogły ograniczyć działania w przypadku, gdy krajowi eksporterzy utracą zlecenia na rzecz eksporterów otrzymujących zlecenia dzięki wręczaniu łapówek. Wraz z przewidzianymi wieloma wydatkami państwa, uzdrowienie gospodarki będzie

niemożliwe, a interesy podatników i najbardziej potrzebujących będą zaniedbane, dopóki państwa nie zobowiążą się ponownie do realizacji Konwencji oraz ustanowienia surowych sankcji za niewywiązanie się z tych zobowiązań.

PAŃSTWA G8 POWINNY:

- Wytrwale egzekwować prawa antykorupcyjne oraz namawiać inne państwa do tego samego;
- Natychmiast naprawić błędy w realizacji Konwencji;
- Wspierać program OECD promujący wytrwałą realizację Konwencji OECD;
- Domagać się, aby w sprawozdaniu rocznym OECD zamieszczano listę wszystkich spraw o zagraniczną korupcję, w tym wyroki sądu i inne rozporządzenia oraz wykaz błędów, które zostały wymienione w raportach dotyczących państw, a nie zostały naprawione;
- Nalegać na aktywne uczestnictwo wszystkich członków rządu w Grupie Roboczej OECD, a także na stałe dofinansowanie, regularne wizyty na miejscu oraz na uczciwą ocenę działań państw w kierunku realizacji Konwencji;
- Wspierać przyłączenie Chin, Indii i Rosji do grupy ośmiu najbardziej wpływowych państw świata, w tym uczestnictwo tych państw w kolejnych działaniach promujących wytrwałą realizację Konwencji;
- Zachęcać sektor prywatny do realizacji skutecznych programów antykorupcyjnych;
- Organizować misje dyplomatyczne promujące egzekwowanie praw antykorupcyjnych w imieniu firm.

KONTROLOWANIE FINANSÓW W CELU OGRANICZENIA KORUPCJI: AGENCJE KREDYTÓW EKSPORTOWYCH

DO CZEGO ZOBOWIĄZAŁY SIĘ PAŃSTWA G8?

W 2005 roku państwa G8 zobowiązały się do ograniczenia zagranicznej korupcji w sektorze prywatnym poprzez „zaostrenie wymogów antykorupcyjnych dla ubiegających się o kredyty eksportowe i gwarancje kredytowe.”

DLACZEGO DZIAŁANIA AGENCJI KREDYTÓW EKSPORTOWYCH SĄ TAK WAŻNE?

Agencje kredytów eksportowych (ECAs) zapewniają pożyczki finansowane z budżetu państwa, gwarancje oraz ubezpieczenia dla firm, które prowadzą działalność gospodarczą za granicą, często w ryzykownych rejonach z politycznego i finansowego punktu widzenia. W dzisiejszych czasach agencje kredytów eksportowych są jednym z najważniejszych źródeł publicznego wsparcia finansowego dla firm działających na niezwykle konkurencyjnych rynkach eksportowych.

W ostatnich latach narastały obawy, że agencje kredytów eksportowych wspierają skorumpowane projekty. Na przykład, w swoim raporcie dotyczącym Zjednoczonego Królestwa, Grupa Robocza OECD zakwestionowała wznowione, stałe wsparcie Działu gwarancji kredytów eksportowych (w 2005 roku oszacowane na 1,5 biliona dolarów amerykańskich - 1,2 biliona euro) na rzecz handlu bronią między brytyjską firmą BAE, a Arabią Saudyjską. Grupa Robocza OECD zakwestionowała również zachowanie należytej staranności w świetle zarzutów korupcji.

Wraz z zobowiązaniami grupy 19 państw i Unii Europejskiej do przeznaczenia 250 bilionów dolarów amerykańskich (192 bilionów euro) na budowę rurociągu oraz pilną potrzebą wydatków związanych z kryzysem gospodarczym, zagrożenie korupcją i oszustwem, a także potrzeba odpowiedzialności są większe, niż kiedykolwiek.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 PODJĘŁY DO TEJ PORY?

Rekomendacje OECD w sprawie przekupstwa w kontekście oficjalnie wspieranych kredytów eksportowych z 2006 roku¹⁷ proponują kroki, które agencje kredytów eksportowych powinny podjąć, aby upewnić się, że fundusze są wykorzystywane jedynie na wyznaczone cele, a nie na korupcję. Rekomendacje te zalecają, aby agencje kredytów eksportowych:

- Wymagały od eksporterów zaświadczenia, że nie dopuszczają się korupcji i ujawniania zarzutów korupcji, wyroków sądu skazujących za korupcję oraz sankcji administracyjnych;
- Wymagały od eksporterów przedstawiania nazwisk pośredników i sum dokonanych płatności na żądanie;
- Sprawdzaly na ogólnodostępnych listach firm wykluczonych, czy nie znajdują się tam dane eksporterów;
- Zachowały należyta staranność w zwyczajach handlowych eksporterów i warunkach kontraktowych w określonych przypadkach;
- Sprawdzaly, czy stosuje się wewnętrzne środki poprawcze w stosunku do

¹⁷ Oświadczenie Rady OECD jest dostępne na:

www.oecd.org/document/62/0,2340,en_2649_34169_37858750_1_1_1_1,00.html

eksporterów skazanych za zagraniczną korupcję; oraz

– Wstrzymały przyznawanie kredytów w przypadku odnalezienia dowodów korupcji, odmawiały przyznania kredytów oraz dochodziły odszkodowania w przypadku udowodnienia korupcji; a także przedstawiały dowody korupcji władzom ochrony porządku publicznego.

Wydaje się, że badanie przeprowadzone przez Grupę Roboczą OECD zajmującą się ustalaniem wspólnej polityki w zakresie kredytów eksportowych (ECGD)¹⁸ w 2008 roku wskazuje na to, że wszystkie państwa G7 należące do OECD podjęły działania, mające na celu dostosowanie przepisów dotyczących kredytów eksportowych do wymogów Rekomendacji OECD. Jednak, nie wiadomo, do jakiego stopnia te państwa dostosowują się do wymogów Rekomendacji w praktyce.

Aby pokazać, co może być bardziej rozpowszechnione wśród innych agencji kredytów eksportowych, Ustawa o wsparciu finansowym przemysłu i eksportu, która weszła w życie w Zjednoczonym Królestwie w maju 2009 roku może przyczynić się do ograniczenia przestrzegania przepisów antykorupcyjnych ECGD. Na przykład, ta Ustawa zezwoli na zapewnianie ubezpieczeń wstecznych dla istniejących projektów, co wyklucza możliwość działania odstraszającego należytej staranności. Również nie wiadomo, jakie sankcje grożą za złamanie przepisów antykorupcyjnych. Co więcej, gdyby nowy projekt ustawy w swojej obecnej formie wszedł w życie (projekt jest jeszcze konsultowany ze specjalistami), to ECGD mogłoby wprowadzić nowy program udzielania krótkoterminowych kredytów bez zachowania należytej staranności antykorupcyjnej. W 2009 roku ma być przygotowany przegląd obowiązujących przepisów antykorupcyjnych ECGD. Przegląd ten powinien poruszyć powyższe kwestie.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 POWINNY PODJĄĆ OBECNIE?

Rekomendacje Rady OECD z 2006 roku są krokiem naprzód w wywiązaniu się z zobowiązań do ograniczenia korupcji poprzez zaostrenie wymogów dla firm ubiegających się o kredyty eksportowe. Rekomendacje te powinny być przestrzegane w praktyce. Aby upewnić się, że kapitał przepływający przez agencje kredytów eksportowych państw G8 wspomaga rozwój światowej gospodarki, ważne jest, żeby agencje te miały pewność, że nie wspierają transakcji dokonanych poprzez korupcję, oszustwo lub zмовę i żeby podawały do wiadomości publicznej, jakie działania podejmują.

Jeżeli przywódcy państw G8 chcą wywiązać się ze swoich zobowiązań do „zapewnienia pomocy krajom wschodzącym w uzyskaniu dostępu do kapitału w obecnych trudnych warunkach finansowych, m.in. poprzez poprawienie płynności środków i wspieranie programu” z listopada 2008 roku, muszą nie tylko „koordynować wsparcie kredytów eksportowych”, do czego zobowiązały się w kwietniu 2009 roku. Państwa G8 muszą także mieć pewność, że fundusze te są chronione przez odpowiednie zarządzanie ryzykiem korupcji i środki odpowiedzialności zgodnie z Rekomendacjami Rady OECD z 2006 roku.

Transparency International popiera przegląd działań członków OECD, mających na celu przestrzeganie Rekomendacji, ale zauważa również, że przeglądy Grupy Roboczej OECD do spraw korupcji opracowane lokalnie dostarczają ważnych informacji dodatkowych dotyczących zastosowania się do Rekomendacji w praktyce. Państwa G8 powinny wezwać OECD do połączenia sił obydwu grup roboczych. Te dwie grupy robocze miałyby za zadanie co roku informować o krokach podjętych w celu zapobiegania i karania za korupcję w oficjalnie wspieranych projektach.

OECD powinno także wspierać inne, ważne działania, m.in. działania obejmujące innych

¹⁸ *Zobacz: Kredyty eksportowe i przekupstwo: Aneks do przeglądu działań podjętych w 2008 roku w odpowiedzi na Badanie kroków podjętych w celu zwalczania przekupstwa w oficjalnie wspieranych kredytach eksportowych – Sytuacja od 31 grudnia 2008 roku na: [www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00007E2A/\\$FILE/JT03258230.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2008doc.nsf/LinkTo/NT00007E2A/$FILE/JT03258230.PDF)*

uczestników transakcji, w tym wspólne przedsięwzięcia eksporterów, wspólników konsorcjum i głównych podwykonawców oraz takie, które wymagają od wszystkich uczestników 1) zaświadczenia, że nie dopuszczają się korupcji i że będą realizować skuteczny program antykorupcyjny; oraz 2) ujawniania wszelkiego rodzaju informacji dotyczących pośredników, takich jak zarzuty korupcji, wyroki sądu skazujące za korupcję oraz nałożone sankcje administracyjne.

GLOBALIZACJA WALKI Z KORUPCJĄ: KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH PRZECIWKO KORUPCJI

„Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, która weszła w życie w grudniu 2005 roku, obejmuje zdecydowane środki do poprawienia integralności państw oraz do walki z korupcją, która dotyczy zarówno sektora publicznego, jak i sektora prywatnego. Istnieje pilna potrzeba, aby Konwencja ta zaczęła działać i żeby stała się ogólnościową normą.” Ban Ki-moon, Sekretarz Generalny ONZ, 4 grudnia 2008 roku.

DO CZEGO ZOBOWIĄZAŁY SIĘ PAŃSTWA G8?

Począwszy od 2002 roku państwa G8 zobowiązały się do promowania przyjęcia globalnej konwencji antykorupcyjnej - Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji i jej realizacji, a dokładniej do:

- **Ratyfikacji:** Przyłączenia się do Konwencji Narodów Zjednoczonych (Sea Island 2004); Działania na rzecz bezzwłocznej ratyfikacji (Gleneagles 2005); Wspierania ogólnościowej ratyfikacji i realizacji Konwencji (Sankt Petersburg 2006); Wspierania ratyfikacji Konwencji przez wszystkie państwa (Heiligendamm 2007); Wzywania do ratyfikacji Konwencji przez wszystkie państwa (Toyako 2008);
- **Stworzenia mechanizmu przeglądownego:** Przyczynienia się do realizacji Konwencji Narodów Zjednoczonych poprzez skuteczny mechanizm kolejnych działań (Evian 2003); Promowania wywiązywania się z zobowiązań; wytrwałego egzekwowania prawa antykorupcyjnego (Sankt Petersburg 2006); Współpracy w zakresie promowania wytrwałej realizacji Konwencji, szczególnie w związku ze stworzeniem skutecznych mechanizmów przeglądownych (Heiligendamm 2007); Wzywania do kolejnych, stanowczych i konsekwentnych działań poprzez wytrwałą realizację Konwencji, w tym stworzenie mechanizmu przeglądownego (Toyako 2008); oraz
- **Odzyskania majątków:** Stworzenia skutecznego mechanizmu odzyskiwania i zwracania majątków oraz zachęcania wszystkich państw do promulgowania przepisów ograniczających wydawanie pozwoleń funkcjonariuszom publicznym i osobom winnym korupcji publicznej na przekroczenie granicy i uniemożliwiających ukrywanie majątków przez te osoby w bezpiecznej przystani (Gleneagles 2005); Współpracy z międzynarodowymi ośrodkami finansowymi oraz z sektorem prywatnym w celu uniemożliwienia osobom zaangażowanym w korupcję wysokich urzędników publicznych ukrywania nielegalnie zdobytych majątków w bezpiecznej przystani (Sankt Petersburg 2006); Uniemożliwienia osobom winnym korupcji korzystania z bezpiecznej przystani poprzez prawo międzynarodowe oraz odzyskania nielegalnie zdobytych majątków o ważnym znaczeniu (Heiligendamm 2007); Zwiększenia działań międzynarodowych w kierunku odzyskiwania majątków, oraz zachęcania do wsparcia technicznego dla działań UNODC, Interpolu, OECD i innych organów międzynarodowych w koordynacji realizacji Konwencji (Heiligendamm 2007); Podwojenia wysiłków na rzecz uniemożliwienia funkcjonariuszom publicznym winnym korupcji korzystania z bezpiecznej przystani poprzez prawo międzynarodowe oraz zacieśnienia międzynarodowej współpracy w zakresie odzyskiwania majątków, w tym wspierania inicjatyw odpowiednich organizacji międzynarodowych, takich jak Inicjatywa StAR Banku Światowego i UNODC (Toyako 2008).

DLACZEGO KONWENCJA NARODÓW ZJEDNOCZONYCH JEST TAK WAŻNA?

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji weszła w życie w 2005 roku. Od tego momentu ratyfikowało ją 136 państw, przez co wyznaczyły ramy prawne do walki z korupcją, które są powszechnie akceptowane i mają szerokie zastosowanie. Konwencja ta zmieniła ogólnoświatową dyskusję dotyczącą tego, co powinno się zrobić, aby zwalczyć korupcję na dyskusję dotyczącą tego, w jaki sposób najlepiej realizować uniwersalne normy. Realizacja Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji pomogłaby w promocii rządów prawa, ładu korporacyjnego i odpowiedzialności na całym świecie.

Do najważniejszych założeń Konwencji należy:

Zapobieganie: Członkowie są zobligowani do wprowadzenia kodeksu postępowania oraz przepisów dotyczących konfliktu interesów dla funkcjonariuszy publicznych; umożliwienia dostępu publicznego do informacji, oraz zapewnienia zdobywania majątków i zarządzania finansami publicznymi zgodnych ze standardami przejrzystości. Z kolei sektor prywatny jest zobowiązany do wprowadzenia wewnętrznych kontroli i zaostrzenia kontroli ksiąg rachunkowych w celu zapobiegania i wykrywania korupcji.

Uznanie korupcji za niezgodną z prawem: Członkowie są zobowiązani do uznania zagranicznej korupcji, nagabywania oraz innych rodzajów korupcji, takich jak sprzeniewierzenie funduszy publicznych za niezgodne z prawem.

Wzajemna pomoc prawna: Członkowie są zobligowani do udzielania rzetelnej pomocy prawnej innym członkom - stanowiącej często istotną część śledztw i spraw dotyczących przypadków korupcji na skalę międzynarodową. Tajemnica bankowa nie może być podstawą do odrzucenia próby o wzajemną pomoc prawną.

Odzyskanie majątków: Państwa są zobowiązane do przyjęcia procedur odnajdywania, przejmowania oraz zwracania skradzionych majątków, co utrudniłoby „kleptokratom” ukrywanie nielegalnie zdobytych majątków i cieszenie się owocami działalności przestępczej.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 PODJĘŁY DO TEJ PORY?

Ratyfikacja:

- **Zakończona:** Kanada, Francja, Rosja, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone.
- **W toku:** 21 maja 2009 roku włoska Rada Ministrów zatwierdziła Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji. 26 czerwca 2009 roku włoski Senat również zatwierdził Konwencję. Obecnie Komisja parlamentarna analizuje Konwencję, zanim podejmie ostateczną decyzję. Niektórzy mają nadzieję, że Komisja zatwierdzi Konwencję przed spotkaniem w L'Aquila.
- **Brak działań:** Niemcy i Japonia nie ratyfikowały Konwencji. Jednak, oczekuje się, że Japonia ratyfikuje Konwencję wtedy, gdy uchwali pewną krajową ustawę. Niemieccy parlamentarzyści nie wykazują chęci do dostosowania niemieckiego prawa do wymogów Konwencji dotyczących korupcji parlamentarzystów, co jest

istotne dla ratyfikacji Konwencji.

Realizacja: Trudno ocenić, do jakiego stopnia państwa G8 realizują Konwencję, ponieważ do tej pory opublikowano niewiele raportów dotyczących oceny własnej realizacji i nie stworzono oficjalnego mechanizmu przeglądownego, który dostarczałby stosownych informacji.

Wszystkie państwa G8, poza Japonią¹⁹, wypełniły kwestionariusz dotyczący oceny własnej realizacji Konwencji, a w szczególności statusu realizacji Konwencji²⁰. Kwestionariusz ten jest rozsyłany przez UNODC i Sekretariat UNCAC. Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone zamieściły odpowiedzi na kwestionariusz na swoich rządowych stronach internetowych²¹. Podsumowanie tych odpowiedzi jest dostępne na stronie UNODC²². Francja, Zjednoczone Królestwo i Stany Zjednoczone wyraziły zgodę na to, aby ich odpowiedzi na kwestionariusz zostały ocenione i skonsultowane ze specjalistami zgodnie z programem „nadzorującym monitoring”, który ma zakończyć się pod koniec 2009 roku.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 POWINNY PODJAĆ OBECNIE?

Niemcy, Włochy i Japonia powinny bezzwłocznie ratyfikować Konwencję. Poza tym rządy wszystkich państw G8 powinny:

- Rzetelnie realizować Konwencję;
- Opublikować odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący oceny własnej realizacji Konwencji;
- Wywrzeć nacisk na przywódców politycznych na Konferencji Państw Członkowskich w listopadzie 2009 roku („CoSP”), aby stworzyli dobry mechanizm monitorujący i wspierali go finansowo, a także, aby organizowali wizyty na miejscu, publikowali raporty oraz określili, jakie możliwości daje współpraca z organizacjami społecznymi;
- Zachęcać instytucje rozwoju wielostronnego do całkowitego wspierania działań państwa, mających na celu ratyfikację i realizację Konwencji; oraz
- Podjąć współpracę w zakresie odnajdywania majątków i ich odzyskiwania, oraz zachęcać państwa do uchwalenia i egzekwowania przepisów ograniczających wydawanie pozwoleń funkcjonariuszom publicznym i osobom winnym korupcji publicznej na przekroczenie granicy i uniemożliwiających ukrywanie majątków przez te osoby w bezpiecznej przystani.

Dopóki nie zostanie stworzony wiarygodny i skuteczny mechanizm promujący postęp oraz wywierający presję na przeprowadzenie reform i zapewnienie odpowiedniej przejrzystości, co umożliwi organizacjom społecznym przeprowadzanie kontroli, nie wiadomo będzie, czy Konwencja osiągnie ostateczny sukces.

Skuteczny mechanizm przeglądowny jest szczególnie istotny dla Konwencji, do której przystąpiło wiele państw. Państwa te znacznie różnią się od siebie poziomem rozwoju, możliwościami i wolą polityczną, aby postępować zgodnie z założeniami Konwencji.

¹⁹ Sytuacja począwszy od stycznia 2008 roku. Lista opublikowanych raportów jest dostępna na:

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session2/V0850425e.pdf

²⁰ Niemcy i Włochy wypełniły kwestionariusz, chociaż nie ratyfikowały Konwencji.

²¹ Odpowiedź Zjednoczonego Królestwa jest dostępna na: www.dfid.gov.uk/Global-Issues/Working-to-make-Global-Aid-more-effective/Tackling-corruption/

Odpowiedź Stanów Zjednoczonych jest dostępna na: www.state.gov/documents/organization/91995.pdf.

²² Podsumowanie odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący oceny własnej realizacji Konwencji jest dostępne na:

www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session2/V0788913e.pdf

i www.unodc.org/documetns/treaties/UNCAC/COSP/session2/V0850425e.pdf.

Sama Konwencja przewiduje stworzenie mechanizmu wspomagającego realizację Konwencji. Państwa są zobowiązane nie tylko do stworzenia takiego mechanizmu, ale także do udoskonalania go. Pomimo, że w 2006 roku na Konferencji Państw Członkowskich przyznano, że stworzenie mechanizmu przeglądownego „to pilna i najważniejsza sprawa”, do tej pory państwa zrobiły niewielki postęp.

Ważne jest, aby na trzeciej Konferencji Państw Członkowskich w Doha w listopadzie 2009 roku państwa doszły do porozumienia w sprawie stworzenia oficjalnego, stałego mechanizmu przeglądownego. Dalsze opóźnienia sprawiają, że Konwencja przestanie być wiarygodnym i skutecznym instrumentem postępu.

PRZYWRACANIE INTEGRALNOŚCI I PRZEJRZYSTOŚCI NA GIEŁDACH ORAZ W INSTYTUCJACH FINANSOWYCH

DO CZEGO ZOBOWIĄZAŁY SIĘ PAŃSTWA G8?

Podczas poprzednich szczytów państwa G8 zobowiązały się do:

- **Należytej staranności:** Wymagania od instytucji finansowych ustalenia procedur zachowania należytej staranności w przypadku osób na eksponowanych stanowiskach politycznych (PEPS) (Evian 2003); Zachęcania wszystkich państw do wymagania zachowania należytej staranności w transakcjach finansowych, w których uczestniczą osoby na eksponowanych stanowiskach politycznych (PEPS) (Gleneagles 2005);
- **Przejrzystości:** Dalszego podniesienia standardów przejrzystości i kontroli na giełdach finansowych, a w szczególności w ośrodkach finansowych znajdujących się w rajach podatkowych; namawiania wszystkich ośrodków finansowych do przyjęcia najwyższych standardów przejrzystości (Sea Island 2004); Wywierania nacisku na wszystkie ośrodki finansowe, aby wprowadziły najwyższe międzynarodowe standardy przejrzystości i wymiany informacji (Gleneagles 2005); Podjęcia konkretnych kroków w celu upewnienia się, że giełdy finansowe są chronione przed nadużyciami dla celów przestępczych, w tym przed korupcją i przekupstwem, poprzez wywieranie nacisku na wszystkie ośrodki finansowe, aby wprowadziły najwyższe międzynarodowe standardy przejrzystości (Sankt Petersburg 2006); Nakłaniania wszystkich ośrodków finansowych do wprowadzenia najwyższych międzynarodowych standardów przejrzystości, wymiany informacji i walki z praniem brudnych pieniędzy (Heiligendamm 2007);
- **Walki z praniem brudnych pieniędzy:** Wspierania wydania poprawionych zaleceń Grupy Specjalnej do spraw Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) oraz stosowania się do tych zaleceń przez wszystkie państwa (Evian 2003); Stosowania się do poprawionych zaleceń FATF (Sea Island 2004); Wytrwałej walki z praniem brudnych pieniędzy m.in. poprzez wytaczanie procesów o pranie brudnych pieniędzy i stosowanie się do poprawionych zaleceń FATF dotyczących zachowania należytej staranności przez klientów, zachowania przejrzystości osób prawnych oraz realizacji planów istotnych dla walki z korupcją (Sankt Petersburg 2006);
- **Odzyskania majątków i likwidacji bezpiecznej przystani:** Zwrocenia nielegalnie zdobytych majątków oraz podjęcia dodatkowych działań uniemożliwiających

osobom winnym korupcji cieszenie się owocami działalności przestępczej w systemach finansowych (Heiligendamm 2007); Potwierdzenia poprzednich zobowiązań poprzez podwojenie wysiłków na rzecz uniemożliwienia funkcjonariuszom publicznym winnym korupcji korzystania z bezpiecznej przystani poprzez prawo krajowe oraz zacieśnienia międzynarodowej współpracy w zakresie odzyskiwania majątków, w tym wspierania inicjatyw odpowiednich organizacji międzynarodowych, takich jak Inicjatywa StAR Banku Światowego i UNODC (Toyako 2008); oraz

- **Informacji podatkowej:** Nakłaniania wszystkich państw, które jeszcze nie wprowadziły standardów OECD dotyczących przejrzystości w sprawach podatkowych i skutecznej wymiany informacji podatkowych, do uczynienia tego bezzwłocznie, oraz zachęcania OECD do zwiększenia działań na rzecz ograniczenia liczby przypadków uchylania się od płacenia podatków oraz do przedstawienia raportu w 2010 roku (Toyako 2008).

DLACZEGO PRZEJRZYŚCIŚĆ NA GIEŁDACH ORAZ W INSTYTUCJACH FINANSOWYCH JEST TAK WAŻNA?

Zdając sobie sprawę z tego, że „obecny kryzys uwydatnił słabości międzynarodowego systemu finansowego i że istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia reform”, 14 lutego 2009 roku ministrowie finansów państw G7 wezwali do „stosowności, integralności i przejrzystości w międzynarodowej gospodarce oraz działalności finansowej” oraz do „przyspieszenia przeprowadzenia reform ram prawnych”.

Nawet przed kryzysem wiadomo było, że międzynarodowy system finansowy oraz ośrodki i instytucje finansowe były nadużywane dla celów przestępczych. Pozbawieni skrupułów urzędnicy rządowi i przedstawiciele firm zajmujący się handlem międzynarodowym wykorzystywali główne ośrodki finansowe oraz ośrodki finansowe znajdujące się w rajach podatkowych do przelewania nielegalnie zdobytych pieniędzy na swoje tajne konta bankowe. Te pieniądze albo miały służyć wzbogaceniu się albo miały być wykorzystane jako łapówki, które zapewniłyby kontrakty, koncesje lub inne korzystne traktowanie.

Brak przejrzystości, niewłaściwa współpraca między władzami podatkowymi a sądami i produkty finansowe pochodzące z nielegalnych bądź niepewnych źródeł pozwalają na transfery niezgodne z prawem oraz na utrudnianie śledztw w sprawie sprzeniewierzenia funduszy publicznych, zagranicznej korupcji, uchylania się od płacenia podatków i innych przestępstw. Tworząc dziury w międzynarodowym systemie finansowym, ośrodki finansowe przyczyniają się do zagrożenia, a nawet je zwiększają, o czym najlepiej świadczy obecny kryzys. Zapewniają one także kryjówkę funduszom publicznym, które zostały sprzeniewierzone przez kleptokratów, czego przykładem są tajne konta bankowe Sani Abacha, poprzedniego dyktatora Nigerii.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 PODJĘŁY DO TEJ PORY?

W odpowiedzi na kryzys finansowy, państwa G8 przyjęły na siebie dodatkowe zobowiązania. Na spotkaniu przywódców państw G8, które było częścią szczytu 19 państw i Unii Europejskiej w kwietniu 2009 roku, przywódcy państw G8 przyznali, że „głównymi przyczynami kryzysu były niedoskonałości sektora finansowego oraz niedoskonałości przepisów i kontroli finansowych”. Ministrowie uznali, że „należy odbudować zaufanie do systemu finansowego”, a także zobowiązali się do „podjęcia działań, aby wyznaczyć lepsze i spójniejsze ramy prawne dla przyszłego sektora finansowego, które będą wspierały stały wzrost gospodarczy oraz zaspokajały potrzeby biznesmenów i obywateli”.

Potwierdzając, że „zaostrenie przepisów i kontroli ma promować stosowność, integralność oraz przejrzystość”²³, państwa G8 przyznały, że potrzebne są fundamentalne reformy, w tym:

- Zaostrenie przepisów i kontroli wszystkich ważnych instytucji, instrumentów oraz giełd finansowych;
- Podjęcie działań przeciwko sądom odmawiającym współpracy, w tym przeciwko sądom w rajach podatkowych. Zakończyła się era tajemnicy bankowej. W kwietniu 2009 roku OECD opublikowało listę państw, które zostały ocenione przez Globalne Forum. Ocena ta dotyczyła spełniania międzynarodowych standardów

²³ Oficjalny komunikat 19 państw i Unii Europejskiej z 2 kwietnia 2009 roku. Komunikat ten jest dostępny na: www.g20.org/Documents/final-communique.pdf

- wymiany informacji podatkowej;
- Wezwanie osób odpowiedzialnych za wyznaczanie standardów rachunkowości do bezzwłocznego podjęcia współpracy z kontrolerami w zakresie udoskonalenia tych standardów i wyznaczenia wysokich światowych standardów rachunkowości; oraz
- Zaostrzenia kontroli agencji ratingowych oraz warunków rejestracji w tych agencjach w celu upewnienia się, że agencje ratingowe przestrzegają międzynarodowego kodeksu postępowania, a w szczególności zapobiegają niedopuszczalnemu konfliktowi interesów.

W „Podstawach prawnych” ustalonych w czerwcu 2009 roku w Lecce, ministrowie finansów państw G8 przyznali, że istnieje potrzeba podjęcia natychmiastowych działań, mających na celu promocję przejrzystości, ulepszenie systemów kontroli oraz udoskonalenie etyki biznesu. Ministrowie zobowiązali się do podjęcia działań w konkretnych sprawach, w tym w sprawie regulacji prawnej ważnych instytucji, agencji ratingowych, standardów rachunkowości, międzynarodowej wymiany informacji, rajów podatkowych, sądów odmawiających współpracy, a także regulacji prawnej przekupstwa oraz prania brudnych pieniędzy.

Poza tym ministrowie finansów państw G8 poparli podjęcie dalszych działań w zakresie poprawienia wymiany informacji podatkowej i wydawania ocen spełniania ustalonych standardów. Zobowiązali się oni do zaostrzenia wymogów dotyczących walki z praniem brudnych pieniędzy oraz wezwali do przedstawienia raportu dotyczącego sądów odmawiających współpracy do września 2009 roku. Ministrowie również wyrazili poparcie dla wezwania FATF do zabezpieczenia systemu finansowego przed nielegalnymi finansami.

JAKIE DZIAŁANIA PAŃSTWA G8 POWINNY PODJĄĆ OBECNIE?

Transparency International wzywa do przyspieszenia działań, ustalenia konkretnych planów oraz do informowania o działaniach podjętych w celu realizacji poprzednich zobowiązań państw G8, a także ostatnich zobowiązań państw G8 oraz 19 państw i Unii Europejskiej. Konieczne jest, aby zarówno w krajach rozwiniętych, jak i w krajach rozwijających się fundusze i programy przeznaczone na walkę z korupcją były wykorzystywane jedynie na wyznaczone cele, a nie na korupcję. Ważne jest także promowanie większej przejrzystości we wszystkich ośrodkach finansowych i w przepływie kapitału oraz zapewnienie lepszej koordynacji kontroli i wymiany informacji. Potrzebne są dalsze działania, aby:

- Wezwać FATF i IMF (Międzynarodowy Fundusz Walutowy) do opublikowania ocen spełniania wymogów dotyczących walki z praniem brudnych pieniędzy i standardów przejrzystości oraz spełniania norm postępowania w przypadku osób na eksponowanych stanowiskach politycznych (PEPs), a także wymagać od instytucji finansowych, aby brały te oceny pod uwagę; wezwać FATF do zaktualizowania listy sądów odmawiających współpracy w zakresie spełniania wymogów dotyczących walki z praniem brudnych pieniędzy i udzielania międzynarodowej pomocy prawnej;
- Zwiększyć ryzyko związane z lokowaniem nielegalnie zdobytych majątków na kontach bankowych, w tym na kontach banków w rajach podatkowych; zaostrzyć przepisy dotyczące przejrzystości na światowych giełdach finansowych, aby móc skutecznie zapobiegać nadużyciom kompetencji podmiotów (takich jak trusty, firmy pomocnicze i fundacje), mających na celu ukrycie nielegalnego transferu

- funduszy, jednocześnie chroniąc własne interesy; oraz utworzyć krajowe, publiczne rejestry trustów i funduszy inwestycyjnych, zawierające dane założycieli i beneficjentów oraz nazwiska i kwalifikacje powierników;
- Zwiększyć wsparcie dla inicjatywy StAR, a także dla innych inicjatyw, które wspomagają odzyskanie i ochronę skradzionych majątków oraz dochodów z korupcji w krajach rozwijających się;
 - Upewnić się, że międzynarodowe standardy rachunkowości wymagają ujawniania spółek celowych oraz innych podmiotów, które nie prowadzą ksiąg rachunkowych, a także upewnić się, że instytucje finansowe, w tym ośrodki znajdujące się w rajach podatkowych, ujawniają w sprawozdaniach rocznych, jakie działania podejmują;
 - Zwiększyć przejrzystość i zaostrzyć przepisy dotyczące papierów wartościowych zabezpieczonych aktywami oraz funduszy hedgingowych;
 - Uznać uchylanie się od płacenia podatków poprzez prowadzenie ksiąg rachunkowych w raju podatkowym za przestępstwo bazowe, które podlega postępowaniu karnemu zgodnie z odpowiednim prawem dotyczącym prania brudnych pieniędzy; promować międzynarodową koordynację odstraszenia od uchylania się od płacenia podatków, w tym ocenę dokonywaną obecnie przez OECD i udoskonalenie sposobów wymiany informacji podatkowej; oraz,
 - Poprawić wymianę informacji, w tym informacji dotyczących zagranicznej korupcji, dla wzajemnej pomocy prawnej.

WNIOSEK

Jako czołowe kraje światowej gospodarki, państwa G8 ponoszą szczególną odpowiedzialność za zapewnienie, że przejrzystość, odpowiedzialność i integralność znajdują się na pierwszym miejscu globalnej agendy. Obecny kryzys gospodarczy powoduje, że istnieje pilna potrzeba, aby państwa G8 wywiązały się ze wszystkich swoich zobowiązań. Istnieje również potrzeba, aby podjąć wspólne działania, mające nie dopuścić do tego, aby najbardziej bezbronni zostali najbardziej dotknięci przez kryzys oraz działania, mające odbudować ogólnoświatowe zaufanie i przywrócić wzrost gospodarczy. Istotne jest, aby państwa G8 dotrzymały swoich obietnic.

ODDZIAŁY TRANSPARENCY INTERNATIONAL W PAŃSTWACH G8

Kanada

Transparency International Canada Inc.
c/o Business Ethics Office - N211
Schulich School of Business
York University
4700 Keele Street North York, ON M3J 1P3
Tel: + 01-416-488-3939
Fax: + 01-416-483-5128
www.transparency.ca
Bronwyn Best, Executive Director

Francja

Transparence-International
2,bis rue de Villiers
92300 Levallois-Perret
Tel: +33-1 47 58 82 08
Fax: +33- 1 47 58 82 08
www.transparence-france.org
Daniel Lebègue, Chair

Niemcy

Transparency International Deutschland
Alte Schönhauser Str. 44
D- 10119 Berlin
Deutschland
Tel: + 49-30-549898-0
Fax: 030-549898-22
www.transparency.de
Sylvia Schenk, Chair

Włochy

Transparency International Italia
Via Zamagna 19
20148 Milano
Italy
Tel: +39-02-4009 3560
Fax: +39-02-406829
www.transparency.it
Maria Teresa Brassiolo, Chair

Japonia

Transparency International Japan
5A Taiyo building,
1-10 Wakaba,
Shinjuku-ku, Tokyo 160-0011
Japan

Tel: +81-3-5368-1691

Fax: +81-3-5368-1692

www.ti-j.org

Tatsuro Kuroda, Chair

Rosja

Center for Anti-Corruption Research and Initiative Transparency International Russia
Nikoloyamskaya ul. 1
109189 Moscow

Russia

Tel: +7-495-915 0019

Fax: +7-495-915 0019

www.transparency.org.ru

Elena A. Panfilova, Director

Zjednoczone Królestwo

Transparency International UK

3rd Floor

Downstream Building

1 London Bridge

London SE1 9BG

UK

Tel: +44 20 7785 6356

Fax: +44 20 7785 6355

www.transparency.org.uk

Chandrashekhhar Krishnan, Executive Director

Stany Zjednoczone

Transparency International-USA

1023 15th Street, NW

Suite 300

Washington, DC 20005

Tel: +01-202-589-1616

Fax: +01-202-589-1512

www.transparency-usa.org

Nancy Z. Boswell, President & CEO

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

ogólnościowy sojusz antykorupcyjny

International Secretariat

Alt-Moabit 96

10559 Berlin, Germany

Tel: +49-30-34 38 200

Fax: +49-30 34 70 39 12

ti@transparency.org

www.transparency.org