

## **Paweł Siejak**

dr, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach  
<https://orcid.org/0000-0002-5075-1959>

### **NOWE WYZWANIA STOJĄCE PRZED RADĄ EUROPY W OBSZARZE DZIAŁAŃ ANTYKORUPCYJNYCH**

#### **Wprowadzenie**

Jednym z największych zagrożeń dla stabilności, demokracji i praw człowieka w XXI wieku są przestępstwa gospodarcze: pranie pieniędzy, finansowanie terroryzmu i korupcja. Ich niebezpieczny charakter powodowany jest entropią, tj. zjawiskiem, które polega na rozprzestrzenianiu się zachowań o charakterze przestępczym na inne obszary życia społecznego<sup>1</sup>. Rada Europy jako organizacja o charakterze regionalnym ma istotny wkład w budowanie standardów i wdrażanie mechanizmów ich realizacji na wielu płaszczyznach walki z korupcją. Wyzwaniem dla niej jest współpraca z innymi organizacjami regionalnymi<sup>2</sup>, a także budowanie standardów, które będą uwzględniały dynamikę zmieniającego się świata w obszarze zmian społecznych i gospodarczych. Natomiast nowymi zagadnieniami w zakresie walki z korupcją są: obecna pandemia, wzrost znaczenia populistów politycznych i spadek uznania wśród rządów

---

<sup>1</sup> Zob. A. Melezini, *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 26.

<sup>2</sup> Por. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5, s. 6.

państw członkowskich dla instytucji Rady Europy, a także zacieśnianie się relacji pomiędzy sektorem prywatnym oraz publicznym.

Budowa inkluzyjnego społeczeństwa, dążącego do zrównoważonego rozwoju, które przestrzega globalnych standardów i norm, jest celem uniwersalnym, jaki został sformułowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych w dokumencie zatytułowanym *Agenda 2030*<sup>3</sup>. Nie można mówić o rozwoju gospodarczym, jeżeli jakieś społeczeństwo trawia patologii w rodzaju nepotyzmu, autokracji i korupcji. Walka z nimi jest działaniem na rzecz ogólnego bezpieczeństwa. Z tego powodu tworzenie standardów i ich realizacja w obszarze zwalczania przestępczości gospodarczej, a zwłaszcza korupcji jest tak ważnym wyzwaniem dla organizacji międzynarodowych w XXI wieku.

Celem artykułu jest pokazanie, jakie standardy zwalczania korupcji w krajach członkowskich stworzyła Rada Europy i jak wygląda proces ich monitoringu. Założona hipoteza badawcza opiera się na twierdzeniu, że Rada Europy stworzyła spójny i rozbudowany system standardów antykorupcyjnych oraz wytworzyła mechanizm okresowego monitorowania ich przestrzegania przez państwa członkowskie. Zatem jakie działania podjęła Rada Europy celem wypracowania standardów pozwalających na ograniczenie zjawiska korupcji? Jaki posiada ona dorobek konwencji i rezolucji w tym przedmiocie? Czy powstał spójny i efektywny mechanizm monitoringowy?

Wykorzystano liczne raporty Rady Europy i jej wyspecjalizowanych agend oraz innych organizacji międzynarodowych. Po dokonaniu kwerendy można stwierdzić, że literatura w przedmiotowym zakresie skupia się przede wszystkim na zagadnieniach prawnokarnych i kryminologicznych, natomiast działania podejmowane przez Radę Europy są traktowane jako wątek poboczny. Niniejszy artykuł wypełnia więc lukę w dotychczasowej wiedzy na temat wkładu Rady Europy w walkę z korupcją, uzupełnia, uaktualnia i systematyzuje ją. W rozwiązaniu problemu badawczego wykorzystano metody analizy systemowej oraz analizy treści.

## **Dorobek Rady Europy w obszarze walki z korupcją**

*White collar crimes offenders*, czyli tzw. białe kołnierzyki, są zazwyczaj sprawcami przestępstw gospodarczych. Kryminologia odróżnia ich od sprawców przestępstw pospolitych, bowiem zwykle posiadają szereg określonych cech: wyższe wykształcenie lub specjalistyczna wiedza, odpowiednia pozycja zawodowa, społeczna lub publiczna<sup>4</sup>, szerokie znajomości. Działają w sposób zorganizowa-

<sup>3</sup> Zob. S. Redo, *Kryminologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju społeczeństw*, [w:] *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, red. E.W. Pływaczewski et al., Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 861.

<sup>4</sup> Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 239.

ny i często o zasięgu ponadnarodowym<sup>5</sup>. Właśnie z tego powodu współpraca międzynarodowa w zakresie walki z przestępczością gospodarczą, wypracowywaniem nowych standardów i praktyk oraz mechanizmów ich weryfikacji jest bardzo ważna.

Na czyny niedozwolone w obszarze gospodarczym składa się rozbudowany katalog przestępstw, który z uwagi na dynamikę życia społecznego systematycznie się poszerza. Jednak korupcja jest zjawiskiem o charakterze ponadczasowym. Towarzyszy ludzkości od początków cywilizacji, wdzierą się – jako patologia – we wszystkie obszary życia społecznego<sup>6</sup>. Dotyka zarówno sfery publicznej, jak i prywatnej, występuje we wszystkich ustrojach i systemach gospodarczych. I właśnie z tego powodu walka z nią musi mieć również charakter uniwersalny. Korupcję można zdefiniować jako wykorzystywanie pozycji społecznej, uprawnień oraz możliwości stąd płynących w celu przysporzenia sobie korzyści majątkowych lub/i osobistych<sup>7</sup>. Korupcja jest zjawiskiem, które godzi w godność człowieka, a w konsekwencji jest zagrożeniem praw człowieka, wstrzymuje rozwój gospodarczy, zagraża stabilności demokracji oraz niesie ze sobą elementy transnarodowe<sup>8</sup>.

Rada Europy, jako organizacja tworząca standardy w obszarze praw człowieka, rządów prawa i demokracji, jednocześnie zrzeszająca 47 państw europejskich (oprócz Białorusi), jest naturalnym motorem dla promowania działań mających na celu walkę z korupcją. To zjawisko dotyczy wszystkich państw członkowskich.

Dotychczasowy dorobek Rady Europy w procesie zwalczania korupcji przedstawia się imponująco. Pierwsze działania, jakie podjęto, odnosiły się do stworzenia ram – bazy dla przyszłego zinstytucjonalizowanego systemu walki z korupcją i edukacją społeczną w tym obszarze. Rezolucja nr 24 (97) z 6 listopada 1997 roku<sup>9</sup> zawiera 20 postanowień, które to stały się kamieniem węgielnym i wyznaczyły przyszły kierunek prac; są to m.in.:

- podjęcie efektywnych środków celem prewencji, zwłaszcza w obszarze edukacji społecznej i promocji etycznych zachowań (pkt 1);
- koordynacja działań państw członkowskich (pkt 2);
- ograniczenie przydzielania immunitetów do poziomu niezbędnego w demokratycznym społeczeństwie (pkt 6);

---

<sup>5</sup> Zob. J. Izydorczyk, *Hanzai znaczy przestępstwo. Ściganie przestępstw pospolitych oraz white-collar-crimes w Japonii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 150.

<sup>6</sup> Zob. L. Rimsaite, *Corruption Risk Mitigation in Energy Sector: Issues and Challenges*, „Energy Policy” 2019, no. 125, p. 260 i n.

<sup>7</sup> Zob. W. Walczak, *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i należności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 16.

<sup>8</sup> Por. B.E. Szczechowicz, *Korupcja a godność człowieka*, [w:] *Spoleczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusiszyn, WSP Szczytno, Szczytno 2012, s. 15.

<sup>9</sup> Zob. Resolution 24(97) on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption, CM, Strasbourg, 6.11.1997.

- zachęcanie państw członkowskich do przyjęcia odpowiednich rozwiązań prawnych i działań legislacyjnych w obszarze prawa wyborczego (pkt 15);
- zapewnienie wolności mediów w procesie sygnalizowania korupcji (pkt 16).

Kolejnym milowym krokiem, jaki podjęła Rada Europy dla stworzenia systemu standardów w obszarze walki z korupcją, było powołanie Multidyscyplinarnej Grupy do spraw Korupcji (GMC 1995-2000)<sup>10</sup>.

Dorobek Rady Europy w obszarze walki z korupcją ogranicza się do dwóch konwencji wraz z protokołem. Obejmuje Prawnokarną konwencję o korupcji z 1999 roku<sup>11</sup>, która zawiera obszerny katalog czynów niedozwolonych: handel wpływami, przekupstwo w sektorze prywatnym i publicznym, pranie pieniędzy pochodzących z czynów korupcyjnych i in. Konwencja umożliwia państwom-stronom dobranie własnych środków do walki z korupcją i zjawiskami pokrewnymi. Uzupełnieniem konwencji jest Protokół dodatkowy, w którym zawarto postanowienia o poszerzeniu kręgu podmiotowego<sup>12</sup>.

Cywilnoprawna konwencja o korupcji została otwarta do podpisu również w 1999 roku<sup>13</sup>. Jej znaczenie jest niebagatelne i dopełnia postanowienia Prawnokarnej konwencji. Zawiera szereg instytucji prawnych odnoszących się do takich problemów jak: odszkodowania, zasady ponoszenia odpowiedzialności, środki dowodowe, współpraca międzynarodowa, zabezpieczenie majątku czy ochrona sygnalistów.

Dorobek w postaci konwencji w obszarze walki z korupcją uzupełniają pozostałe instrumenty prawne, m.in. uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (ZPRE) oraz zalecenia Komitetu Ministrów (KM). Ich znaczenie jest niebagatelne z uwagi na fakt, że zawierają postanowienia i standardy odnoszące się do aktualnych problemów i zagadnień w przedmiotowej kwestii. Ważnym elementem dla systemu standardów i prewencji w obszarze zwalczania korupcji jest Modelowy kodeks postępowania dla funkcjonariuszy publicznych<sup>14</sup>. Jest to wzór kodeksu, rekomendowany przez Komitet Ministrów państwu członkowskiemu do zaimplementowania w swoich porządkach prawnych. Natomiast w procesie rozważań nad problematyką korupcji pojęcie funkcjonariusza publicznego oraz osoby pełniącej funkcję publiczną stanowi istotny problem i niejednokrotnie wymaga doprecyzowania<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Zob. *GMC Activity Report*, Committee of Ministers, CM (2000)158, 27.10.2000, <https://rm.coe.int/16804ec506> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>11</sup> Criminal Law Convention on Corruption, ETS. 173.

<sup>12</sup> Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, ETS 191.

<sup>13</sup> Civil Law Convention on Corruption, ETS 174.

<sup>14</sup> Recommendation (2000)10 on Codes of Conduct for Public Officials, CM, Strasbourg, 11.05.2000, <https://rm.coe.int/16806cc1ec> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>15</sup> Por. R. Lawson, *Ochrona niezawisłości sądownictwa – możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. Cz. 2, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 9, s. 12;

Korupcja stanowi realne zagrożenie dla stabilności rządów i demokracji<sup>16</sup>. Wolne wybory to fundament liberalnej demokracji, i właśnie z uwagi na ochronę tych wartości Komitet Ministrów wydał zalecenie w przedmiocie zasad zwalczania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych<sup>17</sup>.

Walka z korupcją byłaby nieskuteczną, gdyby nie sygnaliści<sup>18</sup>. Właśnie ochronie tych osób służy zalecenie Komitetu Ministrów z 2014 roku<sup>19</sup>. Sygnalista to osoba, która wskazuje nieprawidłowości lub ryzyko ich wystąpienia w organizacji<sup>20</sup>. Pojęcie *whistleblowing* zostało wprowadzone po raz pierwszy w 1863 roku w USA przez Ralpa Nadera i odnosiło się do wzywania pomocy<sup>21</sup>. Instytucja sygnalisty w organizacji jest niezwykle ważna, ponieważ z jednej strony działa on na rzecz wspólnego dobra i ochrony ogólnie uznanych wartości, a z drugiej naraża organizację na straty – albowiem zwolniony jest z tajemnicy służbowej<sup>22</sup>. Istotą instytucji sygnalistów jest ujawnienie czynu przestępczego, bowiem trudność w zwalczaniu korupcji polega na tym, że jest to przestępstwo wyjątkowo dyskretnie popełniane<sup>23</sup>. Działania podejmowane na rzecz usprawnienia funkcjonowania sygnalistów i ich ochrony są podejmowane bardzo szeroko<sup>24</sup>, wynika to z ich efektywności w wykrywaniu działań korupcyjnych.

Kolejny instrument prawnym, jaki stworzyła Rada Europy, a który ma ułatwić walkę z korupcją w państwach regionu, odnosi się do instytucji lobbingu. Działalność lobbystyczna rozumiana jako wywieranie wpływu na osobę

---

K. Banasik, *Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5, s. 66 i n.

<sup>16</sup> Por. A. Radwańska, D. Nilsson, *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, Warszawa 2002/2003, s. 8 i n., <http://docplayer.pl/146089-Przepisy-antykorupcyjne-dotyczace-pracownikow-samorzadowych-w-polskim-systemie-prawnym-oraz-w-systemach-prawnych-innych-panstw-europejskich.html> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>17</sup> Recommendation (2003)4 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, 8.04.2003, <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>18</sup> Resolution 1729(2010), Protection of Whistleblowers, PACE, Strasbourg, 29.04.2010, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>19</sup> Recommendation (2014)7 on protection of whistleblowers, CM, Strasbourg, 30.04.2014, <https://rm.coe.int/16807096c7> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>20</sup> Zob. J. Zdzisławski, B. Jagura, *Odpowiedź na występowanie naruszeń compliance, wewnętrzne postępowanie wyjaśniające i whistleblowing*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2020, s. 207.

<sup>21</sup> The False Claims Act, U.S.Code Title 31, § 3729–3733, <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>22</sup> Zob. K. Ziółkowska, *Whistleblowing jako przejaw dbałości o dobro zakładu pracy*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 79.

<sup>23</sup> Zob. R. Luz, *Leniency, Collusion, Corruption, and Whistleblowing*, „Social Science Research Network” 2016, no. 36, p. 1.

<sup>24</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia w prawie Unii z dnia 23 października 2019 roku.

i środowiska decyzyjne jest szczególnie narażona na posądzenie o korupcję czynną<sup>25</sup>. Jednoczenie jest to działalność potrzebna w demokratycznym społeczeństwie<sup>26</sup>. Określenie zasad i standardów ma za zadanie ułatwienie funkcjonowania owej działalności przy jednoczesnym zapewnieniu jej ochrony przed ryzykiem, jakim jest korupcja. Dorobek prawny w tym obszarze jest niezwykle bogaty. Rada Europy poprzez zalecenia i rezolucje wypracowuje wspólne standardy, które umożliwią funkcjonowanie tej instytucji w ramach prawnych, opartych na tożsamych dla wszystkich zasadach. Projekt rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego dla Komitetu Ministrów w sprawie lobbingu powstał już w 2006 roku<sup>27</sup>, natomiast w 2010 roku Zgromadzenie Parlamentarne wystosowało rekomendację do Komitetu Ministrów pt. *Lobbing w społeczeństwie demokratycznym*<sup>28</sup>. Następnie postulaty stworzenia wspólnych standardów prawnych dla lobbingu znalazły odzwierciedlenie również w rezolucji i zaleceniu Zgromadzenia Parlamentarnego w 2010<sup>29</sup> i 2013 roku<sup>30</sup>.

Standardy wypracowane przez Radę Europy w postaci instrumentów prawnych, jak widać, mają charakter wieloaspektowy i multidyscyplinarny. Ich celem jest poprawa bezpieczeństwa na szczeblu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Gwarancją przestrzegania standardów jest sprawny system ich weryfikacji – procedura monitoringowa. Za jej przeprowadzenie odpowiada wyspecjalizowana agenda Rady Europy – GRECO (ang. *Group of States Against Corruption*). Skupia ona obecnie 50 państw (48 państw członkowskich Rady Europy oraz Kazachstan i Stany Zjednoczone Ameryki<sup>31</sup>), w tym te spoza Rady Europy<sup>32</sup>. GRECO działa od 1999 roku, na podstawie Rezolucji 5(99) z 1 maja 1998 roku<sup>33</sup>. Pierwsze działania podejmowane w celu powołania specjalistycznej agencji

---

<sup>25</sup> Zob. M.I. Ulasiewicz, *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017, s. 166.

<sup>26</sup> Por. P. Kuczma, *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 61 i n.

<sup>27</sup> Motion for resolution on European code of conduct on lobbying including guidelines for politicians, lobbyists and corporations, PACE, doc. 11105, 5.12.2006, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11391&lang=EN> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>28</sup> Recommendation on Lobbying in a democratic society, PACE 1908 (2010), <https://pace.coe.int/en/files/17832> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>29</sup> Resolution on Extra-institutional actors in the democratic system, PACE 1744 (2010), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>30</sup> Recommendation on Corruption as a threat to the rule of law, PACE 2019 (2013), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=en> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>31</sup> Etats membres et observateurs, Conseil de l'Europe, [https://www.coe.int/fr/web/greco/structure/member-and-observers#{%2222358830%22:\[5\]}](https://www.coe.int/fr/web/greco/structure/member-and-observers#{%2222358830%22:[5]}) [dostęp: 27.01.2021].

<sup>32</sup> Stan na dzień 27 kwietnia 2021 roku.

<sup>33</sup> Resolution Establishing the Group of States Against Corruption, CM 5(99), <https://rm.coe.int/16806cd24f> [dostęp: 27.04.2021].

ds. korupcji datuje się na 1994 rok<sup>34</sup>. Celem Grupy jest monitorowanie przestrzegania standardów antykorupcyjnych w państwach włączonych stronach konwencji antykorupcyjnych. Zadanie to Grupa wykonuje poprzez cyklicznie przeprowadzane procesy oceniania poziomu przestrzegania standardów, raportowanie, sygnalizowanie problemów, edukację w sektorze publicznym i prywatnym oraz współpracę międzynarodową. Ewaluacja odbywa się na podstawie przyjętych procedur<sup>35</sup> oraz zasad sformułowanych w *Podręczniku dla zespołów ewaluacyjnych GRECO*<sup>36</sup>. Do tej pory odbyło się pięć rund oceniających<sup>37</sup>.

### **Nowe wyzwania w obszarze korupcji podejmowane przez GRECO**

Pierwsza runda ewaluacyjna wystartowała w 2000 roku<sup>38</sup>. Obecnie – od 20 marca 2017 roku trwa runda piąta. Jej celem jest zbadanie poziomu działań antykorupcyjnych na szczeblu centralnym władzy wykonawczej oraz w organach ścigania.

Procedura ewaluacyjna odnosi się do weryfikacji poziomu wdrażania i przestrzegania standardów zawartych w Cywilnoprawnej i Prawnokarnej konwencji o korupcji (wraz z Protokołem dodatkowym). Jednak imponujący katalog narzędzi potwierdza nacisk, jaki kładzie Rada Europy na współpracę i dążenie do synergii działań pomiędzy organizacjami międzynarodowymi w różnych obszarach, w tym w zakresie walki z korupcją. GRECO, wykonując swoje zadania, opiera się m.in. na Międzynarodowym kodeksie postępowania ONZ dla funkcjonariuszy publicznych<sup>39</sup>, Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji<sup>40</sup> oraz Rezolucji ONZ „Kodeks postępowania przeciwko funkcjonariuszom

---

<sup>34</sup> Report on 19<sup>th</sup> Conference of European Ministers of Justice, Committee of Ministers, CM(94)17, 3.08.1994, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/mju19-1994-valletta> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>35</sup> Zob. Rules of Procedure, GRECO (2017) 13, last amended 23.06.2017, <https://rm.coe.int/rules-of-procedure-adopted-by-greco-at-its-1st-plenary-meeting-strasbo/168072bebd> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>36</sup> Zob. *Guidelines for GRECO Evaluation Teams (GETs) – Part I: Evaluation; Part II: Principles of conduct during the evaluation process*, GrecoEval5(2018)5-fin, 7.12.2018, <https://rm.coe.int/guidelines-get-eval5/16809005cd> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>37</sup> Evaluations, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>38</sup> First Evaluation Round. Provisions under evaluation, Directorate General I- Legal Affairs, Strasbourg, 3.12.1999, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbb55> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>39</sup> Implementation of the International Code of Conduct for Public Officials, E/CN.15/2002/6/Add.1, Economic and Social Council, 12.02.2002, <https://digitallibrary.un.org/record/465754> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>40</sup> United Nations Convention against Corruption, United Nations, New York 2004, [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf) [dostęp: 27.04.2021].

organów ścigania<sup>41</sup>. Działania GRECO są wspierane również przez instrumenty prawne będące w dorobku Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Należą do nich: Zalecenie w sprawie uczciwości publicznej<sup>42</sup>, Przewodnik OECD w sprawie wytycznych dotyczących zarządzania konfliktem interesów w służbie publicznej<sup>43</sup>, Zalecenie OECD w sprawie zasad przejrzystości i uczciwości w lobbingu<sup>44</sup> i in.

Na podstawie art. 34. Regulaminu GRECO ma możliwość podjęcia procedury ewaluacyjnej *ad hoc*. Dzieje się tak wówczas, gdy Grupa otrzyma sygnał, że standardy antykorupcyjne Rady Europy są zagrożone z uwagi na prace legislacyjne trwające w danym państwie. Procedura ta została wszczęta po raz pierwszy w stosunku do Rumunii<sup>45</sup> i Polski<sup>46</sup> w 2018 roku, następnie wobec Grecji<sup>47</sup> i Słowenii<sup>48</sup>.

Działania podejmowane przez GRECO nie ograniczają się jedynie do oceny standardów już ustanowionych. GRECO wykazało bardzo poważną inicjatywę, sygnalizując problem ryzyka korupcji w związku z walką z pandemią COVID-19<sup>49</sup>. Wytyczne, jakie opracowała Grupa, stanowią realne narzędzie prewencji antykorupcyjnej dla sektora publicznego oraz prywatnego. Dokument ten stanowi swoistą mapę ryzyk korupcyjnych w trakcie walki z pandemią. Należą do nich między innymi obszary takie jak:

- zaopatrzenie placówek zdrowotnych,

<sup>41</sup> Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 34/169, New York, 17.12.1979.

<sup>42</sup> Recommendation of the Council on Public Integrity, 26 January 2017 – C(2017)5, <https://antykorrupcja.gov.pl/download/4/17920/rekomendacjeoecd.pdf+%cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>43</sup> *Manging Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, Paris 2003, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>44</sup> *Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD, Paris 2013, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>45</sup> Ad hoc Report on Romania (Rule 34) Adopted by GRECO at its 79<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 19–23 March 2018), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-/16807b7717> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>46</sup> Ad hoc Report on POLAND (Rule 34) Adopted by GRECO at its 79<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 19–23 March 2018), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-poland-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-m/168079c83c> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>47</sup> Ad hoc Report on GREECE (Rule 34) Adopted by GRECO at its 84<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 2–6 December 2019), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-greece-rule-34-adopted-by-greco-at-its-84th-plenary-m/1680994dc0> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>48</sup> Ad hoc Report on SLOVENIA (Rule 34) Adopted by GRECO at its 84<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 2–6 December 2019), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-slovenia-rule-34-adopted-by-greco-at-its-84th-plenary/16809c897b> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>49</sup> Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19, GRECO (2020)4, Strasbourg, 15.04.2020, <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1> [dostęp: 27.04.2021].



- świadczenie usług medycznych w sektorze prywatnym i publicznym,
- handel narządami,
- lobbiny na rzecz nowych produktów medycznych i szczepionek,
- wprowadzanie do obrotu fałszywych produktów medycznych (w rozumieniu Konwencji o podrabianiu produktów leczniczych i podobnych przestępstwach stwarzających zagrożenie dla zdrowia publicznego<sup>50</sup>),
- finansowa pomoc publiczna dla podmiotów sektora prywatnego dotkniętego skutkami pandemii COVID-19.

Wagę tego dokumentu będzie można ocenić jednak dopiero w przyszłości, kiedy po pandemii rozpoczną się nowe rundy ewaluacyjne GRECO, jednak już teraz można oszacować, że aż 7% globalnych wydatków na ochronę zdrowia jest trawionych przez korupcję<sup>51</sup>.

Działalność Grupy uzupełniają inicjatywy o szerszym znaczeniu prewencyjnym. W grudniu 2019 roku GRECO podjęła współpracę z Federacją na Rzecz Edukacji w Europie (FEDE). Federacja jest międzynarodową organizacją pozarządową, działającą od ponad 50 lat i zrzeszającą niemal 500 uczelni w Europie i nie tylko. Ich celem jest budowa demokratycznego i otwartego społeczeństwa<sup>52</sup>. Współpraca FEDE z GRECO polega na promowaniu świadomości społecznej na temat szkód, jakie wyrządza korupcja czynna i bierna zarówno dla społeczeństwa, jak i dla jednostki. Do kursu FEDE organizowanego na 150 wyższych uczelniach w regionie oraz w krajach afrykańskich dołączono moduł edukacyjny na temat europejskiej kultury i świadomości obywatelskiej<sup>53</sup>. Ponadto aktywność GRECO w obszarze edukacyjnym nie ogranicza się jedynie do współpracy z FEDE, a odnosi się także do opracowywania podręczników i publikacji w zakresie promowania działań antykorupcyjnych i zwiększania świadomości społecznej oraz w sektorze publicznym, wydawanych we współpracy z Wydziałem ds. Przestępstw Gospodarczych i Współpracy (ECCD). Na wyróżnienie zasługują takie pozycje jak: *Podstawowe pojęcia antykorupcyjne*<sup>54</sup>, *Odpowiedzialność*

---

<sup>50</sup> Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health, CETS 2011.

<sup>51</sup> Zob. The Ignored Pandemic. How corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage. Report of Transparency international the global coalition against corruption, March 2019, <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>52</sup> Federation for Education in Europe (FEDE), <https://fededucation/presentation/?lang=en> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>53</sup> Zob. *First positive outcomes of GRECO and FEDE's co-operation on education*, Council of Europe, 12.02.2021, <https://www.coe.int/en/web/greco/-/first-positive-outcomes-of-greco-and-fede-s-co-operation-on-education> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>54</sup> Por. *Basic Anti-Corruption Concepts*, Council of Europe, Strasbourg 2015, <https://rm.coe.int/basic-anti-corruption-concepts-a-training-manual/16806eed9d> [dostęp: 27.04.2021].

*osób prawnych za przestępstwa korupcyjne*<sup>55</sup>, *Stosowanie zajęcia i konfiskaty bez wyroku skazującego*<sup>56</sup>.

### **Wkład w walkę z korupcją kongresu władz lokalnych i regionalnych, Komisarza Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka**

Działania antykorupcyjne, aby były skuteczne, muszą mieć aspekt wielowymiarowy. Jakkolwiek nie wzbudza wątpliwości fakt, że waga procedury monitorinżowej prowadzonej przez GRECO jest niebagatelna, to należy zauważyć także często pomijane w dyskursie inicjatywy takich instytucji i agend, wśród nich: Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, Komisarz Praw Człowieka czy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ich wkład jest tym ważniejszy, że ma charakter uzupełniający w stosunku do działań GRECO, ZPRE i Komitetu Ministrów.

Inicjatywy antykorupcyjne podejmowane przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (dalej: Kongres) skupiają się na promowaniu etyki wśród sektora władzy publicznej na szczeblu samorządowym (lokalnym). Jest to niezwykle ważne, ponieważ w skali regionalnej znaczenie samorządu w ostatnich latach stale wzrasta, a osoby sprawujące władzę na tym poziomie mogą doświadczyć wielu pokus do podejmowania aktywności niezgodnych ze standardami Rady Europy. Jedną z kluczowych inicjatyw Kongresu było opracowanie w 2018 roku Europejskiego Kodeksu Postępowania dla wszystkich osób zaangażowanych w zarządzanie lokalne i regionalne<sup>57</sup>. Opracowanie to zawiera wiele wytycznych odnoszących się do nowych wyzwań w obszarze działań antykorupcyjnych na szczeblu samorządowym, takich jak cyfryzacja usług publicznych, ochrona sygnalistów czy problematyka ochrony danych osobowych w procesie walki z korupcją<sup>58</sup>. Zwrócono uwagę na problem, jakim jest chociażby większe otwarcie samorządu na współpracę z organizacjami pozarządowymi i podmiotami sektora prywatnego, co samo w sobie jest zjawiskiem pozytywnym, jednak może stanowić pewne zagrożenie dla działań antykorupcyjnych. Cyfryzacja i udoskonalenie procesu komunikacji wewnątrz samorządu oraz w kontaktach z obywatelami również z jednej strony wzmacnia współpracę i jest narzędziem ograniczającym ryzyko wystąpienia korupcji, jednak może mieć też negatywny

<sup>55</sup> Por. *Liability of Legal Persons of Corruption Offences*, Council of Europe, Strasbourg 2020, <https://rm.coe.int/liability-of-legal-persons/16809ef7a0> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>56</sup> Por. *The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation*, Council of Europe, 2020, <https://rm.coe.int/the-use-of-non-conviction-based-seizure-and-confiscation-2020/1680a0b9d3> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>57</sup> Resolution 433 (2018)1, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Council of Europe, Strasbourg 2018, <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regiona/16808d3295> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>58</sup> Report CG35(2018)12, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regiona/16808d3295> [dostęp: 27.04.2021].

wpływ na ochronę danych osobowych pracowników administracji samorządowej oraz obywateli.

Kongres opracował także niezwykle ważny instrument prawny nazwany Mapą drogową działań na rzecz zapobiegania korupcji i promowania etyki publicznej na poziomie lokalnym i regionalnym<sup>59</sup>, składający się z sześciu raportów tematycznych:

- Niewłaściwe wykorzystanie zasobów administracyjnych podczas procesów wyborczych<sup>60</sup>;
- Zapewnienie przejrzystości zamówień publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>61</sup>;
- Przejrzystość i otwartość władz<sup>62</sup>;
- Konflikt interesów na szczeblu lokalnym i regionalnym<sup>63</sup>;
- Ochrona sygnalistów<sup>64</sup>;
- Zwalczanie nepotyzmu we władzach lokalnych i regionalnych<sup>65</sup>.

Aktywność Kongresu w przedmiotowym zakresie jest jak widać bardzo obszerna i skutecznie uzupełnia dotychczasowe działania.

Analizując inicjatywy Rady Europy podejmowane przez jej instytucje, należy zwrócić uwagę na działania Komisarza Praw Człowieka, który w swoich sprawozdaniach na temat korupcji wskazuje na zagrożenie, jakie to zjawisko w sposób szczególny niesie dla wartości, jaką jest godność człowieka. Komisarz kładzie nacisk w swoim komunikacie na kilka podstawowych zagrożeń<sup>66</sup>. Przede wszystkim interweniował w sprawie zmian legislacyjnych, które mogą zagrozić

---

<sup>59</sup> Resolution 401(2016), Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, Strasbourg, 19.10.2016, <https://www.coe.int/en/web/congress/corruption-and-public-ethics> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>60</sup> Report CG31(2016)07, The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials, 19.10.2016, <https://rm.coe.int/168071a562> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>61</sup> Report CG33(2017)13, Making public procurement transparent at local and regional levels, 19.10.2017, <https://rm.coe.int/making-public-procurement-transparent-at-local-and-regional-levels-gov/168074cf72> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>62</sup> Report CG35(2018)14, Transparency and open government, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>63</sup> Report CG35(2018)14, Conflicts of interest at local and regional level, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/conflicts-of-interest-at-local-and-regional-level-governance-committee/16808d33d0> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>64</sup> Report CG36(2019)14, The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government, 3.04.2019, <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-loc/16809312bd> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>65</sup> Report CG36(2019)16, Fighting nepotism within local and regional authorities, 2.04.2019, <https://rm.coe.int/16809312c3> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>66</sup> Zob. Komunikat Komisarza Praw Człowieka w sprawie korupcji, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/corruption-undermines-human-rights-and-the-rule-of-law> [dostęp: 27.04.2021].

instytucji niezależnego sądownictwa w kilku państwach członkowskich – w Turcji, Polsce, na Węgrzech, w Rumunii i San Marino oraz na Ukrainie. Komisarz odwołał się do znaczącego dorobku Rady Europy w zakresie wykreowanych dotychczas standardów antykorupcyjnych (zwłaszcza do opinii Rady Konsultacyjnej Sędziów Europejskich<sup>67</sup>) i zaapelował o ich przestrzeganie. Stanowisko Komisarza wyrażało zaniepokojenie wysokim stopniem ryzyka korupcji w związku z pandemią COVID-19. Za jeden z najważniejszych elementów walki z korupcją Komisarz uznał walkę o wolność wypowiedzi i transparentność działań. Potwierdza to, że działalność dziennikarzy śledczych jest niezwykle istotna dla prewencji i wykrywania czynów przestępczych w zakresie korupcji.

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu (ETPC), jakkolwiek pozostaje instytucją niezależną od Rady Europy i nie wchodzi w jej skład, to jednak jest z nią związany jako sąd wyznaczony do ochrony przestrzegania praw człowieka wynikających z Konwencji praw człowieka i podstawowych wolności wraz z protokołami<sup>68</sup>. ETPC nie ma bezpośrednich narzędzi do wywierania wpływu na politykę i legislację państw członkowskich<sup>69</sup>, nie mniej jednak jego rola w procesie kształtowania się standardów jest niebagatelna<sup>70</sup>. Wkład ETPC w walkę z korupcją jest coraz większy, co potwierdza analiza najnowszego orzecznictwa. Na przykład w sprawie Kövesi przeciwko Rumunii<sup>71</sup>, gdzie ETPC jasno stwierdził, że prawo do uczciwego procesu wynikające z art. 6 oraz prawo wolności wypowiedzi z art. 10 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zostało złamane przez władze Rumunii w stosunku do byłej szefowej prokuratury antykorupcyjnej z uwagi na jej nieprzejednane krytyczne stanowisko odnoszące się do planowanych zmian legislacyjnych w zakresie korupcji. ETPC pośrednio przyczynił się do potrzeby doprecyzowania pojęcia funkcjonariusza publicznego, jak miało to miejsce w sprawie Dragothoni i Militaru-Pithrni przeciwko Rumunii w 2007 roku<sup>72</sup>. Bardzo ważne stanowisko zawarł ETPC, odnosząc się do problemu nadużywania władzy i jej arbitralności w sprawie Creanga przeciwko Rumunii w wyroku z dnia 23 lutego 2012 roku. Trybunał przedstawił jasne stanowisko, że nawet najlepsze pobudki, jak ściganie i piętnowanie korupcji, nie są usprawiedliwieniem dla łamania standardów demokratycznego państwa prawa

---

<sup>67</sup> Opinion No. 21 „Preventing corruption among judges”, CCJE, Zagreb, 9.11.2018, <https://www.coe.int/en/web/ccje/judicial-integrity-and-corruption> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>68</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS 005.

<sup>69</sup> Zob. J. Polakiewicz, V. Jacob-Foltzer, *The European Rights Convention in Domestic law: The impact of Strasbourg Case-Law in States Where Direct Effect is Given to the Constitution*, „Human Rights Law Journal” 1991, vol. 12, s. 134.

<sup>70</sup> Por. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

<sup>71</sup> Sprawa Kövesi v. Romania, 3594/19, 5.05.2020.

<sup>72</sup> Zob. M.A. Nowicki, *Draghotoni i Militaru-Pidhorni przeciwko Rumunii – wyrok ETPC z dnia 24 maja 2007 roku, skargi nr 77193/01, 77196/01*, [w:] *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, wyb. i oprac. *idem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 116.

i tym bardziej nie upoważniają organów ścigania oraz funkcjonariuszy publicznych do łamania praw człowieka<sup>73</sup>.

## Podsumowanie

Podsumowując – znaczenie działań Rady Europy jest kluczowe dla ustanawiania standardów walki z korupcją w regionie. Instrumenty prawne wypracowywane od lat dziewięćdziesiątych XX wieku mają doniosłe znaczenie dla budowania spójnego systemu prewencji w obszarze aktywności antykorupcyjnej. Rundy ewaluacyjne podejmowane przez GRECO przyczyniają się do zmian w prawie państw ocenianych, jednakże poziom implementacji zaleceń GRECO jest nadal niewystarczalny, co potwierdzają statystyki<sup>74</sup>. Istotnym problemem jest, że nadal tylko 35 państw ratyfikowało Cywilnoprawną konwencję o korupcji<sup>75</sup>.

Jednym z wyzwań dla dalszych działań GRECO i innych instytucji Rady Europy oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest walka z narastającym podważaniem ich roli i autorytetu<sup>76</sup>.

Ważnym jest natomiast włączenie się Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych w ostatnich latach w tworzenie standardów antykorupcyjnych. Mapa ryzyk wraz z sześcioma raportami stanowi znaczący krok w wyznaczaniu standardów walki z korupcją na przyszłość. Kongres zauważył potrzebę dostosowania instrumentów prawnych do nowych realiów, jak masowe przetwarzanie danych osobowych czy zacieśniona współpraca sektora publicznego z prywatnym w celu realizacji zadań.

## Bibliografia

- Banasik K., *Nauczyciel akademicki jako osoba pełniąca funkcję publiczną w świetle prawa karnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2020, nr 5, s. 66–75.
- Basic Anti-Corruption Concepts. A training manual*, Council of Europe, Strasbourg 2015, <https://rm.coe.int/basic-anti-corruption-concepts-a-training-manual/16806eed9d> [dostęp: 27.04.2021].
- Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Izydorczyk J., *Hanzai znaczy przestępstwo. Ściganie przestępstw pospolitych oraz white-collar-crimes w Japonii*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

<sup>73</sup> Zob. *idem*, *Creanga przeciwko Rumunii – wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 roku, skarga nr 29226/03*, [w:] *Europejskie Trybunał Praw Człowieka...*, *op. cit.*, s. 139.

<sup>74</sup> Zob. *21<sup>st</sup> General Activity Report Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*, GRECO, Strasbourg, p. 27 i n, <https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c> [dostęp: 27.04.2021].

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 19.

<sup>76</sup> Zob. J. Jaskiernia, *70 lat Rady Europy. Nowe wyzwania w obszarze demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 3, s. 97.

- Jaskiernia J., *70 lat Rady Europy. Nowe wyzwania w obszarze demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 3, s. 91–105.
- Jaskiernia J., *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5.
- Kuczma P., *Funkcje lobbingu*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 8, s. 61–75.
- Kulesza M., Niziołek M., *Etyka służby publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Lawson R., *Ochrona niezawisłości sądownictwa – możliwości i ograniczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Cz. 2*, „Europejskie Przegląd Sądowy” 2018, nr 9.
- Luz R., *Leniency, Collusion, Corruption, and Whistleblowing*, „Social Science Research Network” 2016, no. 36, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2773671>.
- Melezini A., *Prawne instrumenty zapobiegania i zwalczania korupcji przez kontrolę skarbową*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Nowicki M.A., *Creanga przeciwko Rumunii – wyrok ETPC z dnia 23 lutego 2012 roku, skarga nr 29226/03*, [w:] *Europejskie Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2012*, wyb. i oprac. *idem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Nowicki M. A., *Draghotoni i Militaru-Pidhorni przeciwko Rumunii – wyrok ETPC z dnia 24 maja 2007 roku, skargi nr 77193/01, 77196/01*, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, wyb. i oprac. *idem*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.
- Polakiewicz J., Jacob-Foltze V., *The European Rights Convention in Domestic law: The impact of Strasbourg Case-Law in States Where Direct Effect is Given to the Constitution*, „Human Rights Law Journal” 1991, vol. 12, pp. 125–142.
- Radwańska A., Nilsson D., *Przepisy antykorupcyjne dotyczące pracowników samorządowych w polskim systemie prawnym oraz w systemach prawnych innych państw europejskich*, Warszawa 2002/2003, <http://docplayer.pl/146089-Przepisy-antykorupcyjne-dotyczace-pracownikow-samorzadowych-w-polskim-systemie-prawnym-oraz-w-systemach-prawnych-innych-panstw-europejskich.html> [dostęp: 27.04.2021].
- Redo S., *Kryminologiczne aspekty zrównoważonego rozwoju społeczeństw*, [w:] *Kryminologia. Stan i perspektywy rozwoju*, red. E.W. Pływaczewski et al., Wolters Kluwer, Warszawa 2019.
- Rimsaite L., *Corruption Risk Mitigation in Energy Sector: Issues and Challenges*, „Energy Policy” 2019, no. 125, pp. 260–266.
- Szczechowicz B.E., *Korupcja a godność człowieka*, [w:] *Spoleczno-prawne aspekty przeciwdziałania korupcji*, red. J. Bil, A. Wawrzusiszyn, WSP Szczytno, Szczytno 2012.
- Ulasiewicz M.I., *Administracyjnoprawne aspekty jawności działań administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2017.
- Walczak W., *Korupcja jako sieć wpływów, powiązań i należności*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2018, nr 19, s. 11–41.
- Zdziałek J., Jagura B., *Odpowiedź na występowanie naruszeń compliance, wewnętrzne postępowanie wyjaśniające i whistleblowing*, [w:] *Systemy zarządzania zgodnością. Compliance w praktyce*, red. B. Jagura, B. Makowicz, Wolters Kluwer, Warszawa 2020.
- Ziółkowska K., *Whistleblowing jako przejaw dbałości o dobro zakładu pracy*, [w:] *Ochrona sygnalistów. Regulacje dotyczące osób zgłaszających nieprawidłowości*, red. B. Baran, M. Ożóg, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.

**Dokumenty**

- 21<sup>st</sup> General Activity Report: Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*, Council of Europe – GRECO, Strasbourg 2021, <https://rm.coe.int/21st-general-activity-report-greco-2020/1680a2173c> [dostęp: 27.04.2021].
- Additional Protocol to the Criminal Law Convention on Corruption, ETS 191.
- Civil Law Convention on Corruption, ETS 174.
- Code of Conduct for Law Enforcement Officials, 34/169, New York, 17.12.1979.
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS 005.
- Corruption Risks and Useful Legal References in the context of COVID-19, Strasbourg, 15.04.2020, <https://rm.coe.int/corruption-risks-and-useful-legal-references-in-the-context-of-covid-1/16809e33e1> [dostęp: 27.04.2021].
- Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health, CETS 2011.
- Criminal Law Convention on Corruption, ETS. 173.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia w prawie Unii z dnia 23 października 2019 roku.
- First Evaluation Round. Provisions under evaluation, Directorate General I- Legal Affairs, Strasbourg, 3.12.1999, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbb55> [dostęp: 27.04.2021].
- GMC Activity Report*, Committee of Ministers, CM (2000)158, 27.10.2000, <https://rm.coe.int/16804ec506> [dostęp: 27.04.2021].
- Guidelines for GRECO Evaluation Teams (GETs) – Part I: Evaluation / Part II: Principles of conduct during the evaluation process*, GrecoEval5(2018)5-fin, 7.12.2018, <https://rm.coe.int/guidelines-get-eval5/16809005cd> [dostęp: 27.04.2021].
- Implementation of the International Code of Conduct for Public Officials, E/CN.15/2002/6/Add.1, Economic and Social Council, 12.02.2002, <https://digitallibrary.un.org/record/465754> [dostęp: 27.04.2021].
- Komunikat Komisarza Praw Człowieka w sprawie korupcji, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/corruption-undermines-human-rights-and-the-rule-of-law> [dostęp: 27.04.2021].
- Liability of Legal Persons of Corruption Offences*, Council of Europe, Strasbourg 2020, <https://rm.coe.int/liability-of-legal-persons/16809ef7a0> [dostęp: 27.04.2021].
- Managing Conflict of Interest in the Public Service*, OECD, Paris 2003, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictinterestinthepublicservice.htm> [dostęp: 27.04.2021].
- Motion for resolution on European code of conduct on lobbying including guidelines for politicians, lobbyists and corporations, PACE, doc. 11105, 5.12.2006, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=11391&lang=EN> [dostęp: 27.04.2021].
- Opinion No. 21 „Preventing corruption among judges”, CCJE, Zagreb, 9.11.2018, <https://www.coe.int/en/web/ccje/judicial-integrity-and-corruption> [dostęp: 27.04.2021].
- Recommendation (2000)10 on Codes of Conduct for Public Officials, CM, Strasbourg, 11.05.2000, <https://rm.coe.int/16806cc1ec> [dostęp: 27.04.2021].
- Recommendation (2003)4 on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, 8.04.2003, <https://rm.coe.int/16806cc1f1> [dostęp: 27.04.2021].

- Recommendation (2014)7 on protection of whistleblowers, CM, Strasbourg, 30.04.2014, <https://rm.coe.int/16807096c7> [dostęp: 27.04.2021].
- Recommendation of the Council on Public Integrity, 26 January 2017 – C(2017)5, <https://antykorupcja.gov.pl/download/4/17920/rekomendacjeoecd.pdf+%cd=4&hl=pl&ct=clnk&gl=pl> [dostęp: 27.04.2021].
- Recommendation on Corruption as a threat to the rule of law, PACE 2019 (2013), <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=19951&lang=en> [dostęp: 27.04.2021].
- Recommendation on Lobbying in a democratic society, PACE 1908(2010), <https://pace.coe.int/en/files/17832> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG31(2016)07, The misuse of administrative resources during electoral processes: the role of local and regional elected representatives and public officials, 19.10.2016, <https://rm.coe.int/168071a562> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG33(2017)13, Making public procurement transparent at local and regional levels, 19.10.2017, <https://rm.coe.int/making-public-procurement-transparent-at-local-and-regional-levels-gov/168074cf72> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG35(2018)12, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional-governance/16808d3295> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG35(2018)14, Conflicts of interest at local and regional level, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/conflicts-of-interest-at-local-and-regional-level-governance-committee/16808d33d0> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG35(2018)14, Transparency and open government, 7.11.2018, <https://rm.coe.int/transparency-and-open-government-governance-committee-rapporteur-andre/16808d341c> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG36(2019)14, The protection of whistleblowers. Challenges and opportunities for local and regional government, 3.04.2019, <https://rm.coe.int/the-protection-of-whistleblowers-challenges-and-opportunities-for-local-and-regional-governance/16809312bd> [dostęp: 27.04.2021].
- Report CG36(2019)16, Fighting nepotism within local and regional authorities, 2.04.2019, <https://rm.coe.int/16809312c3> [dostęp: 27.04.2021].
- Report on 19<sup>th</sup> Conference of European Ministers of Justice, Committee of Ministers, CM(94)17, 3.08.1994, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/mju19-1994-valletta> [dostęp: 27.04.2021].
- Report on POLAND (Rule 34) Adopted by GRECO at its 79<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 19–23 March 2018), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-poland-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-m/168079c83c> [dostęp: 27.04.2021].
- Report on Romania (Rule 34) Adopted by GRECO at its 79<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 19–23 March 2018), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-romania-rule-34-adopted-by-greco-at-its-79th-plenary-m/16807b7717> [dostęp: 27.04.2021].
- Report on GREECE (Rule 34) Adopted by GRECO at its 84<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 2–6 December 2019), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-greece-rule-34-adopted-by-greco-at-its-84th-plenary-m/1680994dc0> [dostęp: 27.04.2021].
- Report on SLOVENIA (Rule 34) Adopted by GRECO at its 84<sup>th</sup> Plenary Meeting (Strasbourg, 2–6 December 2019), <https://rm.coe.int/ad-hoc-report-on-slovenia-rule-34-adopted-by-greco-at-its-84th-plenary-m/16809c897b> [dostęp: 27.04.2021].



- Resolution 24(97) on the Twenty Guiding Principles for the Fight Against Corruption, CM, Strasbourg, 6.11.1997.
- Resolution 401(2016), Preventing corruption and promoting public ethics at local and regional levels, Strasbourg, 19.10.2016, <https://www.coe.int/en/web/congress/corruption-and-public-ethics> [dostęp: 27.04.2021].
- Resolution 433 (2018)1, European Code of Conduct for all Persons Involved in Local and Regional Governance, Council of Europe, Strasbourg 2018, <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808d3295> [dostęp: 27.04.2021].
- Resolution 1729(2010), Protection of Whistleblowers, PACE, Strasbourg, 29.04.2010, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17851> [dostęp: 27.04.2021].
- Resolution Establishing the Group of States Against Corruption, CM 5(99), <https://rm.coe.int/16806cd24f> [dostęp: 27.04.2021].
- Resolution on Extra-institutional actors in the democratic system, PACE 1744(2010), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17884&lang=en> [dostęp: 27.04.2021].
- Rules of Procedure, GRECO (2017)13, last amended 23.06.2017, <https://rm.coe.int/rules-of-procedure-adopted-by-greco-at-its-1st-plenary-meeting-strasbo/168072bebd> [dostęp: 27.04.2021].
- The False Claims Act, U.S.Code Title 31, § 3729–3733, <https://www.justice.gov/civil/false-claims-act> [dostęp: 27.04.2021].
- The Ignored Pandemic. How corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage. Report of Transparency international the global coalition against corruption, March 2019, <http://ti-health.org/wp-content/uploads/2019/03/IgnoredPandemic-WEB-v3.pdf> [dostęp: 27.04.2021].
- The Use of Non-Conviction Based Seizure and Confiscation*, Council of Europe, Strasbourg 2020, <https://rm.coe.int/the-use-of-non-conviction-based-seizure-and-confiscation-2020/1680a0b9d3> [dostęp: 27.04.2021].
- Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD, Paris 2013, <https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm> [dostęp: 27.04.2021].
- United Nations Convention against Corruption*, United Nations, New York 2004, [https://www.unodc.org/documents/brussels/UN\\_Convention\\_Against\\_Corruption.pdf](https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf) [dostęp: 27.04.2021].

## **New Challenges for Council of Europe in the Area of Anti-corruption Actions**

This article is devoted to the issue of contribution of the Council of Europe to formation of consistent system of standards in the area of combating the corruption, and their monitoring. The analysis was conducted on the Council of Europe's legacy: its conventions, resolutions, and numerous reports and studies on the issue of fight against corruption. This article pays attention to cooperation of the Council of Europe with other international organisations in the field of developing the foregoing standards.

**Key words:** GRECO, corruption, Council of Europe, monitoring procedures

## **Nowe wyzwania stojące przed Radą Europy w obszarze działań antykorupcyjnych**

Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce wkładu Rady Europy w stworzenie spójnego systemu standardów w obszarze walki z korupcją i mechanizmu ich monitorowania. Dokonano analizy dorobku Rady Europy: konwencji i rezolucji oraz licznych raportów i opracowań w zakresie walki z korupcją. Zwrócono również uwagę na współpracę Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi celem wypracowania wspólnych standardów.

**Słowa kluczowe:** GRECO, korupcja, Rada Europy, procedury monitoringowe