

Łukasz Dawid Dąbrowski*

**WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA PAŃSTW
W ZAKRESIE ZWALCZANIA
PRZESTĘPCZOŚCI KORUPCYJNEJ –
WYBRANE ZAGADNIENIA**

1. Uwagi wstępne

Współczesna przestępczość korupcyjna przybiera formy działań, których poszczególne etapy i skutki mogą występować na terytoriach różnych państw. Umieędzynarodowieniu zachowań korupcyjnych sprzyja globalizacja struktur finansowych i gospodarczych oraz integracja rynków krajowych, decyzje oraz inwestycje podejmowane w jednym państwie wywierają wpływ w innym. Niezbędne jest zatem stworzenie systemu efektywnej współpracy międzynarodowej w celu zwalczania korupcji i przyjęcie uregulowań prawnych umożliwiających karanie sprawców przestępstw korupcyjnych.

Działania takie podjęte zostały przez organizacje międzynarodowe na płaszczyźnie powszechnej i regionalnej, w ramach których przyjęto szereg antykorupcyjnych dokumentów, których celem jest zwalczanie i zapobieganie korupcji. Do najważniejszych należą: Konwencja Organizacji Państw Amerykańskich przeciw korupcji¹, Konwencja Unii Afrykańskiej o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji², Protokół Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej przeciw korupcji³, Protokół Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju przeciw korupcji⁴, Konwencja

* Doktor nauk prawnych, adwokat w Warszawie.

¹ Inter-American Convention against Corruption, Caracas, 29 marca 1996 r., dalej: konwencja amerykańska, www.oas.org (dostęp: 13 czerwca 2015 r.).

² Convention on Preventing and Combating Corruption, Maputo, Mozambik, 11 lipca 2003 r., dalej: konwencja afrykańska, www.african-union.org (dostęp: 13 czerwca 2015 r.).

³ Protocol on the Fight Against Corruption, 21 grudnia 2001 r., dalej: protokół ECOWAS, www.ecowas.int (dostęp: 13 czerwca 2015 r.).

⁴ Protocol against Corruption, Blantyre, Malawi, 14 sierpnia 2001 r., dalej: protokół SADC, www.sadc.int (dostęp: 13 czerwca 2015 r.).

prawnokarna o korupcji⁵, Konwencja ONZ przeciw korupcji⁶, Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych⁷ oraz Konwencja w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej⁸.

W celu zapobiegania i zwalczania korupcji zawarto także wiele umów bilateralnych. Kilkadziesiąt z nich zostało zawartych przez Polskę. Umowy te nie zostały w całości poświęcone zagadnieniu korupcji. Dotyczą one najczęściej zwalczania przestępczości zorganizowanej, jednak postanowienia antykorupcyjne stanowią element składowy danej umowy. Do takich umów można zaliczyć m.in.⁹ umowy z: Belgią¹⁰, Białorusią¹¹, Bułgarią¹², Cyprzem¹³, Czechami¹⁴, Estonią¹⁵, Hiszpanią¹⁶, Mołdawią¹⁷,

⁵ Prawnokarna konwencja o korupcji, Strasburg, 27 stycznia 1999 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 29, poz. 249 ze zm., dalej: konwencja prawnokarna.

⁶ Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, 31 października 2003 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563, dalej: konwencja ONZ.

⁷ Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, Paryż, 21 listopada 1997 r., Dz. U. z 2001 r. Nr 23, poz. 264, dalej: konwencja OECD.

⁸ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 ustęp 2 litera c) Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej, 26 maja 1997 r., Dz. Urz. WE C 195 z 25.06.1997, s. 2, dalej: konwencja unijna.

⁹ Pełny wykaz umów dostępny jest na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych: <http://www.ms.gov.pl> (dostęp: 6 marca 2016 r.).

¹⁰ Umowa między Rządem RP a Rządem Królestwa Belgii o współpracy w zakresie przestępczości zorganizowanej, Bruksela, 13 listopada 2000 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 36, poz. 329 ze zm.

¹¹ Umowa między Rządem RP a Rządem Białorusi o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, Mińsk, 8 grudnia 2003 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 125, poz. 1044 ze zm.

¹² Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Bułgarii o współpracy w zakresie przestępczości zorganizowanej, Warszawa, 19 czerwca 2002 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 154, poz. 1619.

¹³ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Cypryjskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych form przestępczości, Nikozja, 18 lutego 2005 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 88, poz. 611.

¹⁴ Umowa między RP a Republiką Czeską o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, ochronie porządku publicznego oraz o współpracy na terenach przygranicznych, Warszawa, 21 czerwca 2006 r., Dz. U. z 2007 r. Nr 177, poz. 1246.

¹⁵ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Estońskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej przestępczości, Warszawa, 26 czerwca 2003 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 216, poz. 2195 ze zm.

¹⁶ Umowa między Rządem RP a Królestwem Hiszpanii o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innej poważnej przestępczości, Madryt, 27 listopada 2000 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 154, poz. 1621.

¹⁷ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Mołdowy o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innego rodzaju przestępczości, Kiszyniów, 22 października 2003 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 228, poz. 2302.

Rumunią¹⁸, Szwecją¹⁹, Tadżykistanem²⁰, Turcją²¹ i Ukrainą²². Dokumenty te zawierają szereg uregulowań dotyczących zwalczania i zapobiegania przestępczości korupcyjnej, określają także pewne ramy współpracy międzynarodowej państw. Wiele prac naukowych poświęcono problemom międzynarodowej pomocy prawnej, jednak wobec rozwijającej się przestępczości międzynarodowej istnieje szczególna potrzeba zwrócenia uwagi na doskonalenie dawnych i poszukiwanie nowych środków w zakresie współpracy międzynarodowej, zwłaszcza że istniejący system współpracy nie obejmuje w pełni efektywnych form zwalczania międzynarodowej przestępczości. W opracowaniu zawarto te elementy mechanizmów współpracy, które zostały uregulowane w przyjętych dokumentach antykorupcyjnych, w szczególności w zakresie ekstradycji, wzajemnej pomocy prawnej i odzyskiwania korzyści pochodzących z praktyk korupcyjnych, nabierających coraz większego znaczenia²³. Całość rozważań poprzedzono syntetycznym przedstawieniem pojęcia „przestępstw korupcyjnych” oraz najważniejszych zasad kompetencji karnej państw w odniesieniu do tych przestępstw (jurisdykcja).

2. Pojęcie przestępstw korupcyjnych

Analizując zagadnienie współpracy międzynarodowej państw w zakresie zwalczania przestępczości korupcyjnej, należy stwierdzić, że kluczowe znaczenie ma określenie zakresu znaczeniowego pojęcia „przestępstw korupcyjnych”. Określenie znamion danego czynu korupcyjnego ma często decydujące znaczenie, warunkuje bowiem współpracę międzynarodową państw uzależnioną od podwójnej karalności danego typu czynu zabronionego – a więc sytuacji, gdy oba państwa przewidują karalność danego czynu w jednakowym lub zbliżonym zakresie²⁴.

W postanowieniach poszczególnych dokumentów międzynarodowych, dążąc do objęcia całości złożonego zjawiska, nie zdefiniowano korupcji, lecz określono poszczególne przestępstwa korupcyjne, typy czynów zabronionych, w postaci których materializują się te przestępstwa. Można uznać, że „korupcja” według tych dokumen-

¹⁸ Umowa między Rządem RP a Rządem Rumunii o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i innych rodzajów przestępczości, Warszawa, 11 lipca 2001 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 154, poz. 1625.

¹⁹ Umowa między Rządem RP a Rządem Królestwa Szwecji o współpracy w zwalczaniu poważnej przestępczości, Warszawa, 13 kwietnia 2005 r., Dz. U. z 2006 r. Nr 14, poz. 100.

²⁰ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Tadżykistanu o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, Warszawa, 27 maja 2003 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 211, poz. 2141.

²¹ Umowa między Rządem RP a Rządem Republiki Turcji o współpracy w zwalczaniu terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i innej przestępczości, Ankara, 7 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 12, poz. 94.

²² Umowa między Rządem RP a Rządem Ukrainy o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości, Kijów, 3 marca 1999 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 38, poz. 343 ze zm.

²³ J. Banach-Cutierrez, *Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w kierunku ponadnarodowego systemu sui generis?*, Warszawa 2011, s. 231.

²⁴ B. Zagaris, *U.S. International Cooperation Against Organized Crime*, Wayne Law Review 1998, nr 44, s. 1422; S.A. Williams, *The Double Criminality Rule and Extradition: A Comparative Analysis*, Nova Law Review 1991, nr 15, s. 582.

tów obejmuje zbiór różnorodnych zachowań przestępczych w nich stypizowanych. Tym samym dla właściwego zastosowania uregulowań poszczególnych dokumentów konieczne jest odpowiednie określenie kręgu przestępstw korupcyjnych pozostających w obszarze ich uregulowań.

Do przestępstw korupcyjnych konwencja amerykańska zalicza: sprzedajność, przekupstwo, przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego, bezpodstawne wzbogacenie oraz użycie lub zatajenie korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych (paserstwo), które zaliczyć można do tzw. Przestępstw okołokorupcyjnych. Na kontynencie europejskim najwęższy zakres przedmiotowy mają: konwencja OECD kryminalizująca jedynie przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych oraz konwencja unijna kryminalizująca przestępstwo sprzedajności i przekupstwa. Najszerszy zakres znaczeniowy pojęcia „korupcja” zawiera konwencja prawnokarna, zobowiązując do kryminalizacji nie tylko sprzedajności i przekupstwa, ale również handlu wpływami i płatnej protekcji, a także okołokorupcyjnych przestępstw gospodarczych, tj. przestępstw księgowych oraz prania pieniędzy pochodzących z wyżej wymienionych czynów. Z kolei na kontynencie afrykańskim najwęższy zakres przedmiotowy ma protokół SADC, kryminalizując: sprzedajność i przekupstwo, przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego łącznie z małwersacją i sprzeniewierzeniem mienia, płatną protekcją (handel wpływami), użyciem lub zatajeniem korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych (paserstwo); najszerszy zaś protokół ECOWAS kryminalizujący również bezpodstawne wzbogacenie oraz okołokorupcyjne przestępstwa gospodarcze obejmujące przestępstwa księgowo-pranie pieniędzy pochodzących z wyżej wymienionych przestępstw. Konwencja ONZ poszerza katalog wymienionych wyżej zachowań korupcyjnych o obstrukcję wymiaru sprawiedliwości²⁵.

Należy zwrócić uwagę także na umowy bilateralne zawarte przez Polskę, które przewidują współpracę w zakresie zwalczania różnych typów czynów zabronionych. Korupcja jest jednym z przestępstw enumeratywnie wymienionych w poszczególnych umowach. Większość umów posługuje się terminem „korupcja”, natomiast w umowach z Białorusią i Estonią użyto terminów charakterystycznych dla jednego z typów czynów korupcyjnych (sprzedajności). Ponadto umowy przewidujące współpracę w zakresie zwalczania korupcji nie zawierają definicji tego pojęcia ani przykładowego wyliczenia typów czynów korupcyjnych znajdujących się w zakresie ich zainteresowania. Należy przyjąć, że w skład pojęcia „korupcja” użytego w umowach bilateralnych wchodzi wszystkie wymienione wyżej typy czynów przestępczych, w postaci których materializuje się przestępczość korupcyjna, pod warunkiem podwójnej karalności danego typu czynu korupcyjnego. Reguła ta nie ma zastosowania do umów z Białorusią i Estonią, gdyż umowy te w zakresie swojego zainteresowania włączają ściśle określony typ przestępstwa, tj. przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej przez funkcjonariusza publicznego.

²⁵ Szerzej zob. E.D. Dąbrowski, *Pojęcie korupcji w świetle nauki i dokumentów prawa międzynarodowego*, Racja Stanu. Studia i Materiały Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego 2009–2010, nr 1–2 (6–7), s. 7 i n.

3. Jurysdykcja sądowa państw w zakresie przestępstw korupcyjnych

Uregulowania prawne dotyczące jurysdykcji obejmują przepisy kolizyjne, na podstawie których krajowe ustawodawstwo karne określa swój zasięg zastosowania. Jurysdykcja stanowi odzwierciedlenie podstawowych zasad: suwerenności, równości państw i nieinterwencji w ich wewnętrzne sprawy²⁶. Umowy międzynarodowe dotyczące ścigania przestępstw korupcyjnych zawierają postanowienia dotyczące kompetencji karnej, wyróżniając sześć zasad jurysdykcyjnych: terytorialności, obywatelstwa, ochronną, represji zastępczej, narodowości przedmiotowej oraz zasadę funkcjonalną²⁷.

Za najważniejszą zasadę jurysdykcji w sprawach korupcyjnych należy uznać zasadę terytorialności²⁸. Przewidują ją wszystkie z analizowanych dokumentów. W świetle ich postanowień zasada terytorialności powinna być interpretowana szeroko i mieć zastosowanie, jeśli tylko część przestępstwa, np. przyjęcie korzyści lub złożenie jej oferty, zostało dokonane na terytorium danego państwa. Oznacza to, że miejscem popełnienia przestępstw korupcyjnych może być zarówno miejsce złożenia oferty korupcyjnej, jak i miejsce jej przyjęcia. W tym przypadku nie ma znaczenia narodowość przekupującego lub przekupywanego.

Istotne znaczenie w odniesieniu do jurysdykcji państwa w sprawach korupcyjnych ma również zasada obywatelstwa. W myśl tej zasady obywatel państwa jest zobowiązany do przestrzegania prawa krajowego nawet poza jego granicami. Z sytuacją obywatela niektóre dokumenty zrównują sytuację osoby z prawem stałego pobytu na terytorium państwa (konwencja amerykańska, protokoły ECOWAS i SADC) oraz bezpaństwowca przebywającego stale na terytorium państwa-strony (konwencja ONZ). W przypadku powołania się przez państwo-stronę na tę zasadę dokumenty antykorupcyjne zobowiązują do zastosowania reguły *aut dedere, aut punire* i ustanowienia swej jurysdykcji, tak by domniemany sprawca nie pozostał bezkarny²⁹.

Można zauważyć, że funkcjonowanie zasady terytorialności i zasady personalnej w ramach jednego ustawodawstwa karnego nie powoduje ich kolizji, ponieważ dotyczą one różnych sytuacji i wzajemnie się uzupełniają³⁰. Na płaszczyźnie międzynarodowej sytuacja jest odmienna. Za najbardziej typowy przypadek przestępstwa z elementem obcym można uważać popełnienie go przez cudzoziemca, a z punktu widzenia jego państwa ojczystego – popełnienie przestępstwa za granicą. W tym wypadku zasada terytorialna jednego państwa oraz zasada personalna drugiego konkurują ze sobą. W ostatnich latach zarysowuje się tendencja do rozstrzygania takich sytuacji poprzez ograniczanie wykonywania jurysdykcji terytorialnej na rzecz ści-

²⁶ M.N. Shaw, *International Law*, Cambridge 2003, s. 572.

²⁷ Por. G.R. Watson, *Offenders Abroad: the Case for Nationality-Based Criminal Jurisdiction*, Yale Journal of International Law 1992, nr 17, s. 43.

²⁸ Zob. T. Ostropolski, *Zasada jurysdykcji uniwersalnej w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2008, s. 25.

²⁹ Art. 17 ust. 3 konwencji prawnokarnej; art. V ust. 3 konwencji amerykańskiej; art. 42 ust. 3 konwencji ONZ; art. 4 ust. 2 protokołu ECOWAS.

³⁰ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego...*, s. 141.

gania sprawcy lub wykonywania orzeczonego wyroku w jego kraju ojczystym³¹. Zasadę personalną bierną (zasada narodowości przedmiotowej) przewidziano jedynie w konwencji ONZ. Obejmuje ona przypadki, gdy przestępstwo zostało popełnione przeciwko obywatelowi danego państwa³². Zasada ta jest akceptowana przez społeczność międzynarodową, w szczególności w dziedzinie walki z terroryzmem i innymi przestępstwami zwalczanymi na płaszczyźnie międzynarodowej³³, w tym korupcji.

Konwencje: afrykańska i ONZ przewidują również zasadę ochronną, odnoszącą się do kompetencji karnej w przypadkach, gdy przestępstwo zostało popełnione poza jurysdykcją danego państwa (nie jest zatem objęta zasadą personalną), ale z punktu widzenia danego państwa narusza jego podstawowe interesy lub ma szkodliwy wpływ na to państwo³⁴. Ma ona szczególne znaczenie wówczas, gdy dotyczy dobra istotnego, a jednocześnie nieobjętego ochroną prawnokarną za granicą³⁵.

Kolejną zasadą jurysdykcyjną, przewidzianą w konwencjach: ONZ i afrykańskiej oraz protokole SADC, jest zasada represji zastępczej (zasada reprezentacji), dotycząca przypadków, gdy domniemany sprawca przebywa na terytorium państwa, które nie dokonuje jego ekstradycji³⁶.

Przedstawione zasady odnoszące się do kompetencji karnej państw w odniesieniu do czynów korupcyjnych nie zostały uznane za wystarczające. W konwencjach: prawnokarnej i unijnej dokonano dalszej specyfikacji zasad jurysdykcyjnych, wprowadzając tzw. zasadę funkcjonalną. W konwencji unijnej zasada funkcjonalna odnosi się do przypadków, gdy przestępstwo korupcyjne dotyczy urzędnika w instytucjach unijnych lub jednostkach powołanych zgodnie z traktatami założycielskimi Unii, które mają swoją główną siedzibę w danym państwie członkowskim. Z kolei w konwencji prawnokarnej zasada funkcjonalna odnosi się do dwóch przypadków: po pierwsze, gdy przestępstwo korupcyjne dotyczy jednego z funkcjonariuszy publicznych państwa lub członka jednego z jego krajowych zgromadzeń przedstawicielskich. W większości przypadków obywatelstwo jest warunkiem koniecznym do zajmowania takich stanowisk, jednak konwencja wprowadza to dodatkowe rozróżnienie, gdyby istniały w tym zakresie pewne wyjątki. Po drugie, zasada ta odnosi się do przypadku, gdy przestępstwo dotyczy obywatela państwa, który jest jednocześnie funkcjonariuszem organizacji międzynarodowych, członkiem międzynarodowych zgromadzeń parlamentarnych, sędzią lub funkcjonariuszem sądów międzynarodowych. W pierwszym przypadku stosowania zasady funkcjonalnej istotne znaczenie ma rola, jaką pełni sprawca w strukturze organizacyjnej państwa. Z kolei w drugim

³¹ Kanada złożyła deklarację do konwencji ONZ, nie wyrażając zgody na objęcie jurysdykcją przestępstw korupcyjnych popełnionych przez obywateli Kanady z naruszeniem zasady jurysdykcji terytorialnej.

³² A. Abelson, *op. cit.*, s. 16.

³³ Zob. M.N. Shaw, *op. cit.*, s. 591.

³⁴ A. Abelson, *The Prosecute/Extradite Dilemma: Concurrent Criminal Jurisdiction and Global Governance*, U.C. Davis Journal of International Law and Policy 2009, nr 16, s. 17.

³⁵ L. Gardocki, *Zarys prawa karnego międzynarodowego*, Warszawa 1985, s. 142.

³⁶ Szerzej zob. L. Gardocki, *Zagadnienie internacjonalizacji odpowiedzialności karnej za przestępstwa popełnione za granicą*, Warszawa 1979.

przypadku funkcję w strukturze administracyjnej organizacji międzynarodowej wiąże się jednocześnie z obywatelstwem danej osoby.

Szeroki zakres zasady funkcjonalnej strony konwencji prawnokarnej mogą ograniczyć w drodze stosownych zastrzeżeń lub oświadczeń. Niektóre z państw z tego uprawnienia skorzystały. Odnośnie do pierwszego przypadku Wielka Brytania zastrzegła zastosowanie zasady funkcjonalnej do przypadków, gdy przestępca jest jej obywatelem, a Dania, Francja i Hiszpania – dodatkowo jeśli popełnione przestępstwo jest również przestępstwem zgodnie z prawem państwa-strony, w którym zostało popełnione (podwójna karalność). Podobne zastrzeżenie uczyniła Szwecja. Szwajcaria zastrzegła prawo zastosowania zasady funkcjonalnej, jeśli czyn jest również karalny w miejscu jego popełnienia i sprawca pozostaje na terytorium Szwajcarii z powodu odmowy jego ekstradycji. Z kolei Finlandia ograniczyła zastosowanie tej zasady do przypadku podwójnej kryminalizacji łapownictwa w sektorze prywatnym, o ile przestępstwo to nie narusza poważnych rządowych, militarnych lub ekonomicznych interesów lub korzyści państwa. Odnośnie do drugiego przypadku Francja i Wielka Brytania zastrzegły prawo nieustanawiania swej jurysdykcji. Z kolei Monako i Holandia uzależniły wykonywanie jurysdykcji wobec własnych obywateli lub funkcjonariuszy publicznych od karalności przestępstwa w miejscu jego popełnienia. Również Szwajcaria uzależniła wykonanie swej jurysdykcji od podwójnej karalności czynu.

Aby ustalić zakres rzeczowy obowiązywania umowy wielostronnej między poszczególnymi jej kontrahentami, nie wystarczy więc sam tekst umowy. Należy wziąć pod uwagę również zastrzeżenia (i ewentualne sprzeciwy). Dopiero zestawienie tekstu umowy z zastrzeżeniami i sprzeciwami daje pełny obraz stanu prawnego.

4. Ekstradycja osób, które popełniły przestępstwa korupcyjne

Najstarszą formą międzynarodowej współpracy w sprawach karnych jest ekstradycja. Umożliwia ona państwom walkę z przestępczością mimo terytorialnego ograniczenia jurysdykcji ich organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Ekstradycja oznacza wydanie osób podejrzanych w celu ich osądzenia lub skazanych w celu wykonania orzeczonej kary³⁷.

W wyniku rozwoju współpracy międzynarodowej wykształcił się zespół zasad i standardów, który czyni tę instytucję stabilną, wyznacza ogólne ramy dla uregulowań traktatowych i krajowych w tej dziedzinie, i sprawia, że działalność na obu płaszczyznach jest bardziej przewidywalna³⁸. Niektóre z tych standardów i zasad wprost określono w analizowanych dokumentach antykorupcyjnych, które posługując się metodą enumeracji, ustanawiają kategorie przestępstw ekstradycyjnych.

Powszechnie przyjętą przesłanką ekstradycji, pełniącą także ważną funkcję w przypadku wzajemnej pomocy prawnej, jest podwójna karalność czynu³⁹. Zasada

³⁷ D.B. Sullivan, *Abandoning the Rule of Non-Inquiry in International Extradition*, *Hastings International and Comparative Law Review* 1991, nr 15, s. 112.

³⁸ M. Płachta, *Zasady i przeszkody ekstradycyjne*, *Prokuratura i Prawo* 2000, nr 7–8, s. 26.

³⁹ G.R. Watson, *op. cit.*, s. 78.

ta nie jest bezwzględnie stosowana i nie zawsze jest konieczne spełnienie wymogu podwójnej karalności, jednak w większości przypadków bez spełnienia tego wymogu do ekstradycji nie dochodzi⁴⁰. Konwencja ONZ i konwencja OECD posługują się pojęciem podwójnej karalności *in abstracto*⁴¹. Wymóg podwójnej karalności jest spełniony automatycznie pomiędzy państwami-stronami konwencji ONZ.

Kolejną przesłanką jest wymóg powołania się na podstawę prawną ekstradycji. W niektórych państwach ekstradycja jest dopuszczalna bez spełnienia tego wymogu, jednak w większości przypadków prawo krajowe wymaga wskazania formalnej podstawy międzynarodowej współpracy⁴². W powyższym zakresie w analizowanych dokumentach przewidziano kilka reguł. Po pierwsze, przestępstwa korupcyjne określone w analizowanych dokumentach będą uznane za włączone do każdego traktatu o ekstradycji pomiędzy dwiema lub więcej stronami jako przestępstwa stanowiące podstawę wydania⁴³. Postanowienie to powoduje uaktualnienie wcześniejszych umów ekstradycyjnych poprzez objęcie ich zakresem nowych zachowań przestępczych określonych w dokumentach antykorupcyjnych⁴⁴. Po drugie, jeżeli państwo nie uzależnia ekstradycji od istnienia umowy, to powinno uznać przestępstwa określone w dokumentach antykorupcyjnych za przestępstwa ekstradycyjne w stosunkach między państwami-stronami⁴⁵. Po trzecie, jeżeli państwo uzależnia ekstradycję od istnienia umowy, a otrzymuje wniosek ekstradycyjny od innego państwa, z którym nie ma zawartej umowy o ekstradycji, państwo to może uważać analizowane dokumenty za podstawę prawną ekstradycji w stosunkach między państwami-stronami⁴⁶.

Konwencja ONZ ustanawia podstawowe standardy ekstradycji w przypadku przestępczości korupcyjnej. Zachęca jednocześnie państwa-strony do przyjmowania i stosowania różnych mechanizmów ułatwiających i przyspieszających ekstradycję, a także do wyjścia poza podstawowe standardy w niej zawarte i korzystania z bilateralnych lub regionalnych uzgodnień będących uzupełnieniem jej uregulowań⁴⁷,

⁴⁰ Zob. M. Płachta, *Wybrane problemy współczesnej problematyki ekstradycyjnej*, Wojskowy Przegląd Prawniczy 2000, nr 3–4.

⁴¹ Zob. B. Zagaris, *U.S. International...*, s. 1423.

⁴² Zob. L. Hałoń-Ciepla, *Podstawy prawne ekstradycji*, *Facultas Iuridica Universitatis Resso-viensis* 2004, nr 1, 16.

⁴³ Klauzulę taką zamieszczono w: konwencji ONZ (art. 44 ust. 4), konwencji prawnokarnej (art. 27 ust. 1), konwencji amerykańskiej (art. XIII ust. 2), konwencji afrykańskiej (art. 15 ust. 2) oraz protokole SADC (art. 9 ust. 2 i 3).

⁴⁴ D.P. Stewart, *Internationalizing the War on Drugs: the UN Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, *Denver Journal of International Law and Policy* 1990, nr 18, s. 397.

⁴⁵ Postanowienie takie zawarto w: konwencji ONZ (art. 44 ust. 7), konwencji prawnokarnej (art. 27 ust. 3), konwencji amerykańskiej (art. XIII ust. 4), konwencji afrykańskiej (art. 15 ust. 4) oraz protokołach: ECOWAS (art. 14 ust. 3) i SADC (art. 9 ust. 5).

⁴⁶ Klauzulę taką zawierają konwencje: ONZ (art. 44 ust. 5), prawnokarne (art. 27 ust. 2), OECD (art. 10 ust. 2), amerykańska (art. XIII ust. 3), afrykańska (art. 15 ust. 3) oraz protokoły: ECOWAS (art. 14 ust. 2) i SADC (art. 9 ust. 4).

⁴⁷ *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention...*, s. 182.

jak np.: Międzyamerykańskiej Konwencji o ekstradycji⁴⁸, Europejskiej konwencji o ekstradycji⁴⁹ lub ECOWAS Konwencji o ekstradycji⁵⁰.

Analizowane dokumenty odnoszą się również do przesłanek negatywnych (przeszkód ekstradycyjnych), a więc okoliczności, które powodują odmowę wydania, mimo spełnienia wymagań formalnych i materialnych określonych w umowie międzynarodowej lub ustawodawstwie państwa⁵¹.

Jedną z takich przesłanek jest zakaz ekstradycji z powodów politycznych. Jednak w konwencji ONZ uznano, że przestępstwa korupcyjne nie będą uznane za przestępstwa polityczne, zaś w konwencji amerykańskiej – że fakt, iż korzyści uzyskane lub czerpane z przestępstw korupcyjnych były przeznaczone dla celów politycznych lub zostały popełnione z motywów politycznych, nie jest wystarczający do zakwalifikowania takich czynów jako przestępstw politycznych. W pozostałych dokumentach nie przewidziano podobnych uregulowań. Nie ustalono również wskazówek postępowania w sytuacji, gdy państwo odmówiło ekstradycji obywateli innego państwa i równocześnie przeprowadzenia postępowania z powodów politycznych, co jest szczególnie częste w wielu państwach afrykańskich⁵².

Kolejną zasadą jest zakaz ekstradycji własnych obywateli. Niewydawanie własnych obywateli, zgodnie z zasadą *out dedere, aut punire*, przewidzianą w dokumentach antykorupcyjnych, nie oznacza ich uprzywilejowania w postaci bezkarności. Przeszkoda obywatelstwa nie jest uwzględniona w prawie Unii Europejskiej⁵³ w uregulowaniach dotyczących europejskiego nakazu aresztowania⁵⁴. Ekstradycja ma zasadniczo charakter wydania ostatecznego, natomiast na podstawie europejskiego nakazu aresztowania dochodzi *de facto* do czasowego przekazania osoby podejrzanej (oskarżonej) wymiarowi sprawiedliwości państwa członkowskiego UE występującego z wnioskiem⁵⁵. Należy jednak zaznaczyć, iż niektóre państwa, np. Wielka Brytania, wydają własnych obywateli, a Tajlandia – jeśli takie zobowiązanie przewiduje

⁴⁸ Inter-American Convention on extradition, Caracas, 25 February 1981, tekst dostępny na stronie: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-47.html>.

⁴⁹ Europejska konwencja o ekstradycji, Paryż, 13 grudnia 1957 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 70, poz. 307 ze zm., wraz z protokołami dodatkowymi, dalej: europejska konwencja o ekstradycji.

⁵⁰ Convention on extradition of the Economic Community of West African States, Abuja, 6 August 1994, tekst dostępny na stronie: http://www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/ecowas/4ConExtradition.pdf.

⁵¹ M. Płachta, *Zasady...*, s. 31.

⁵² N.J. Udombana, *Fighting Corruption Seriously? Africa's Anti-corruption Convention*, Singapore Journal of International and Comparative Law 2003, nr 7, s. 472.

⁵³ Zob. A. Górski, A. Sakowicz, *Komentarz do decyzji ramowej Rady Unii Europejskiej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania* [w:] E. Zielińska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie. Dokumenty karne, cz. II, Wybór tekstów z komentarzem*, Warszawa 2005.

⁵⁴ Szerzej zob. A. Górski, A. Sakowicz, *Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania, a gwarancyjną funkcją praw człowieka*, Przegląd Policyjny 2002, nr 3–4.

⁵⁵ J. Trzecińska, *Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja w prawie polskim*, Prokuratura i Prawo 2004, nr 6, s. 96; zob. także: M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania a ekstradycja*, Jurysta 2002, nr 11–12; T. Grzegorzczak, *Procedowanie w sprawie europejskiego nakazu karnego*, Prokuratura i Prawo 2005, nr 4; M. Płachta, *Europejski nakaz aresztowania (wydania), kłopotliwa „rewolucja” w ekstradycji*, Studia Europejskie 2002, nr 2 (23).

zawarta umowa lub w przypadku zapewnienia wzajemności⁵⁶. Zakaz wydawania własnych obywateli przewiduje m.in.: prawo Wenezueli, Litwy lub Mozambiku. Jest to istotna okoliczność z punktu widzenia uregulowań konwencji OECD, która zachęca państwa-strony do wydawania własnych obywateli w ramach współpracy w zakresie zwalczania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych (art. 10 ust. 3 *in principio*).

Dodatkowo konwencja ONZ wprowadza możliwość ekstradycji warunkowej. Jest to mechanizm podobny do przewidzianego w odniesieniu do europejskiego nakazu aresztowania. Polega bowiem na tym, że państwo-strona może zgodnie ze swym prawem wewnętrznym dokonać ekstradycji swego obywatela tylko pod warunkiem, że osoba ta zostanie odesłana do tego państwa-strony w celu odbycia kary orzeczonej w wyniku postępowania, w związku z którym złożono wniosek o ekstradycję lub wydanie tej osoby, i oba zainteresowane państwa wyrażą na to zgodę.

Kolejną zasadą jest tzw. klauzula antydyskryminacyjna, w której bierze się pod uwagę cel, w jakim państwo ubiega się o ekstradycję, a nie charakter przestępstwa. Po raz pierwszy w rozwiniętej postaci klauzula ta została uwzględniona w art. 3 ust. 2 Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r.⁵⁷ W niemal identycznym brzmieniu wprowadzono ją do konwencji ONZ, poszerzając katalog zakazów wydania o sytuacje, gdy wniosek został złożony w celu oskarżenia lub ukarania osoby z uwagi na jej płeć i pochodzenie etniczne.

Do przestępczości korupcyjnej zastosowanie mają również inne zasady niewymienione wprost w analizowanych dokumentach, jak np.: zasada specjalności⁵⁸, wymóg udowodnienia (uprawdopodobnienia) zarzutu⁵⁹, uzyskanie azylu jako podstawa odmowy wydania⁶⁰ lub odmowy ekstradycji w sytuacji, gdy państwo żądające wydania nie zapewnia minimalnych standardów sprawiedliwości i poszanowania praw człowieka⁶¹.

⁵⁶ Mutual Legal Assistance, Extradition and Recovery of Proceeds of Corruption in Asia and the Pacific, ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific 2007, s. 39.

⁵⁷ Wydanie nie powinno nastąpić, jeżeli istnieją podstawy do przypuszczenia, że żądanie wydania sprawcy przestępstwa pospolitego ma na celu ściganie lub karanie z powodu jego rasy, religii, narodowości lub poglądów politycznych, albo jeżeli jego sytuacja może doznać uszczerbku z tych powodów.

⁵⁸ T.G. Snow, *The Investigation and Prosecution of White Collar Crime: International Challenges and the Legal Tools Available to Address Them*, William and Mary Bill of Rights Journal 2002, nr 11, s. 218.

⁵⁹ Zob. L. Hałoń-Ciepła, *Ekstradycja jako element współpracy państw w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej* [w:] *Jednostka, państwo i prawo dawniej i dziś*, Rzeszowskie Zeszyty Naukowe 2003, nr 1.

⁶⁰ Zob. M. Płachta, *Ekstradycja i azyl w Konstytucji z 1997 r.*, Gdańskie Studia Prawnicze 1998, t. III.

⁶¹ D.B. Sullivan, *op. cit.*, s. 116.

5. Wzajemna pomoc prawna

Skuteczna walka z przestępczością korupcyjną, na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej, wymaga współpracy państw w zakresie czynności dochodzeniowych, ścigania i postępowań sądowych. Przez międzynarodową pomoc prawną w sprawach karnych należy rozumieć przeprowadzanie wszelkich czynności procesowych żądanych przez właściwe organy zainteresowanych państw dla potrzeb postępowania przygotowawczego lub sądowego⁶². Wzajemna pomoc prawna dotyczy w szczególności odbierania zeznań, przekazywania akt, dowodów i informacji, postanowień sądowych, a także transferu osób pod nadzorem w celu złożenia przez nie zeznań⁶³. Pomoc ta powinna polegać na niezwłocznym załatwianiu wniosków organów uprawnionych do ścigania i oskarżania w sprawach o przestępstwa korupcyjne dotyczące osób fizycznych i osób prawnych.

Dokumentem, w którym szczegółowo określono zakres wzajemnej pomocy prawnej w sprawach korupcyjnych, jest konwencja ONZ. Analizując jej postanowienia, można wyróżnić pomoc prawną w znaczeniu wąskim i szerokim. Wzajemna pomoc prawna *sensu stricto* dotyczy: 1) odebrania od osób zeznań, wyjaśnień lub oświadczeń, 2) doręczania dokumentów sądowych, a także dokumentacji rządowej, bankowej, finansowej, dokumentów spółki lub przedsiębiorstwa, 3) dokonania przeszukania oraz zajęcia i zablokowania, 4) dokonania oględzin przedmiotów lub miejsc, 5) dostarczenia informacji, środków dowodowych lub opinii biegłych, 6) zidentyfikowania lub wykrycia wpływów z przestępstwa, mienia, narzędzi lub innych przedmiotów do celów dowodowych, 7) pomocy w dobrowolnym stawianictwie osoby na terytorium wzywającego państwa-strony, a także udzielenia pomocy innego rodzaju, jak: przekazywanie postępowań sądowych, przekazywanie osób skazanych oraz przejęcie i przekazanie osób do wykonania wyroku.

W ramach wzajemnej pomocy prawnej *sensu largo* mieści się szerokie spektrum działań, od tajnych działań operacyjnych („pod przykryciem”), które mogą trwać wiele lat, z udziałem agentów infiltrujących międzynarodowe kryminalne powiązania, poprzez podsłuchy połączeń telefonicznych pomiędzy osobami podejrzanymi o czyny korupcyjne⁶⁴ i dostawy kontrolowane aż do współpracy w dziedzinie specjalnych technik dochodzeniowych, pomocy technicznej, wymiany informacji i egzekwowania prawa.

Specjalne techniki dochodzeniowe przewidziano także w umowach dwustronnych. W umowie z Cyprem istnieje zapis o stosowaniu zakupu kontrolowanego,

⁶² B. Kolasiński, *Pomoc prawna i doręczenia w postępowaniu karnym*, Prokuratura i Prawo 1999, nr 11, s. 34; J. Banach-Cutierrez, *op. cit.*, s. 232.

⁶³ L.S. Richardson, *Convicting the Innocent in Transnational Criminal Cases: a Comparative Institutional Analysis Approach to the Problem*, Berkeley Journal of International Law 2008, nr 26, s. 81.

⁶⁴ B.B. Wagner, L.G. Jacobs, *Retooling Law Enforcement to Investigate and Prosecute Entrenched Corruption: Key Criminal Procedure Reforms for Indonesia and Other Nations*, University of Pennsylvania Journal of International Law 2008, nr 30, s. 221.

zaś w umowie z Mołdawią – stosowanie także przesyłki niejawnie nadzorowanej, a w umowach z Estonią i Tadżykistanem ponadto obserwację transgraniczną.

Pomoc prawna to również wymiana doświadczeń w ramach programów szkoleniowych⁶⁵, w szczególności w zakresie: 1) skutecznych środków zapobiegania, wykrywania, karania i kontrolowania korupcji, 2) sporządzania wniosków o wzajemną pomoc prawną, które spełniają wymagania konwencji ONZ, 3) wykrywania, blokowania, zapobiegania i zwalczania transferów wpływów z przestępstw korupcyjnych, 4) mechanizmów i metod prawnych ułatwiających dokonanie zwrotu wpływów z przestępstw korupcyjnych, 5) metod ochrony ofiar i świadków, którzy współpracują z wymiarem sprawiedliwości, a także – na co zwrócono uwagę w konwencji amerykańskiej – w zakresie metod i procedur udziału społeczeństwa w walce z korupcją. Pomoc prawna to również ustanawianie wspólnych organów dochodzeniowych w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem danego postępowania w jednym lub większej liczbie państw⁶⁶. Współpraca państw powinna też obejmować: wymianę personelu i innych specjalistów, wymianę informacji oraz koordynację środków administracyjnych i innych środków służących do wczesnego wykrywania przestępstw korupcyjnych, w tym popełnianych przy użyciu nowoczesnych technologii.

Umowy dwustronne przewidują podobny zakres współpracy, poszerzając go o wymianę informacji i materiałów dotyczących: 1) struktury, sposobu działania i wyników analiz odnoszących się do kryminalnych organizacji przestępczych, 2) inspiratorów i osób kierujących działaniami przestępczymi, 3) istotnych okoliczności sprawy dotyczących czasu, miejsca, sposobu popełnienia czynu przestępczego, jego przedmiotu i cech szczególnych, 4) wymiany wzorów dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, odcisków pieczęci umieszczanych na tych dokumentach oraz rodzajów wiz i ich symboli. Ponadto umowa zawarta z Cyprzem przewiduje dostarczanie informacji na temat dochodów z przestępstw, umowa z Czechami – współpracę w podejmowaniu działań mających na celu ochronę świadków, a umowy z Belgią, Białorusią, Bułgarią i Hiszpanią – współpracę w zakresie metod zwalczania przestępczości zorganizowanej i nowych form przestępczego działania, wyników prac badawczych z zakresu kryminalistyki i kryminologii, udostępniania sprzętu technicznego służącego do zwalczania przestępczości (w przypadku umowy z Estonią), wymiany ekspertów w celu doskonalenia zawodowego.

Czynności z zakresu wzajemnej pomocy prawnej dokonuje się na podstawie wniosku zainteresowanego państwa, który musi spełniać szczegółowo określone wymagania formalne.

Za przyjmowanie i realizację wniosków o udzielenie wzajemnej pomocy prawnej lub ich przekazanie do właściwych organów w celu realizacji powinien być odpowiedzialny organ centralny wyznaczony w każdym państwie. Konwencja afrykań-

⁶⁵ Przewidziane w konwencjach: amerykańskiej (art. XIV ust. 2) i afrykańskiej (art. 18 ust. 4) oraz protokole SADC (art. 10 ust. 2).

⁶⁶ M. Zreda, *Zespoły dochodzeniowo-sledcze* [w:] A. Grzelak, M. Królikowski, A. Sakowicz (red.), *Europejskie prawo karne*, Warszawa 2012, s. 433–440.

ska przewiduje wyposażenie takich organów w niezbędną niezależność i autonomię oraz środki zapewniające odpowiednią motywację i szkolenie personelu, a zatem w atrybuty podobne do tych, jakie mają niezależne agencje antykorupcyjne. Poza udzielaniem pomocy na podstawie wniosku, konwencje: prawno-karna i ONZ przewidują możliwość tzw. informowania bez wezwania. Działanie to polega na tym, iż właściwe organy państwa-strony mogą, bez uprzedniego wniosku, przekazać informacje dotyczące spraw korupcyjnych właściwemu organowi w innym państwie-stronie, jeżeli uważają, że takie informacje mogą ułatwić temu organowi podjęcie lub zakończenie czynności dochodzeniowych lub postępowania karnego albo mogą spowodować sformułowanie przez drugie państwo-stronę stosownego wniosku.

W celu realizacji wzajemnej pomocy prawnej konwencja ONZ przewiduje możliwość ustanawiania wspólnych organów dochodzeniowych działających na podstawie dwustronnych lub wielostronnych umów lub porozumień w odniesieniu do kwestii będących przedmiotem dochodzeń, ścigania lub postępowań sądowych w jednym lub większej liczbie państw⁶⁷. Jeśli państwa nie zawarły takich umów, wspólne dochodzenia mogą być podejmowane w drodze porozumienia na zasadzie *ad casum*. Ustanawianie wspólnych organów dochodzeniowych w postaci np. „stałego kontaktu” utrzymywanego za pośrednictwem oficerów łącznikowych (wyznaczonych w tym celu przez każdą ze stron) przewidują także umowy dwustronne zawarte przez Polskę z Hiszpanią, Estonią, Rumunią, Szwecją i Turcją. Umowa z Belgią przewiduje utworzenie komisji mieszanej złożonej z przedstawicieli państw-stron. Umowa zawarta z Mołdawią przewiduje możliwość utworzenia punktów kontaktowych, zaś umowa z Ukrainą – odbywanie konsultacji. Oficerowie łącznikowi pełnią funkcję opiniodawczą i pomocniczą, nie są natomiast uprawnieni do samodzielnego prowadzenia działań policyjnych. Dostarczają informacji i wykonują swoje zadania w ramach instrukcji wydanych im przez państwo-stronę wysyłającą oraz przez państwo-stronę, do której zostali oddelegowani.

W odniesieniu do pomocy prawnej w analizowanych dokumentach zawarto pewne przesłanki warunkujące jej udzielenie. Po pierwsze, wyłączono możliwość powoływania się na tajemnicę bankową jako na podstawę odmowy współpracy w zakresie ścigania przestępstw korupcyjnych⁶⁸, zobowiązując jednocześnie do niewykorzystywania informacji chronionych tajemnicą bankową do celów innych niż te, dla których je otrzymano. Po drugie, w konwencji ONZ wyłączono możliwość podnoszenia kwestii skarbowych jako podstawy odmowy realizacji wniosku o dokonanie czynności z zakresu pomocy prawnej. Ponadto zgodnie z konwencją OECD, jeżeli państwo-strona uzależnia wzajemną pomoc od istnienia podwójnej karalności, karalność taka zostanie uznana za istniejącą, jeżeli przestępstwo, w sprawie którego pomoc jest żądana, jest objęte zakresem uregulowań konwencji. Z kolei konwencja ONZ dopuszcza możliwość uchylenia się od świadczenia wzajemnej pomocy

⁶⁷ M. Zreda, *op. cit.*, s. 433–440.

⁶⁸ Postanowienia takie przewidziano w konwencjach: ONZ (art. 46 ust. 8), OECD (art. 9 ust. 3), amerykańskiej (art. XVI ust. 1), prawno-karnej (art. 17), afrykańskiej (art. 17) oraz protokołach: ECOWAS (art. 15) i SADC (art. 8).

prawnej z powołaniem się na brak podwójnej karalności. Udzielenia pomocy prawnej można też odmówić, jeżeli wniosek obejmuje sprawy o charakterze *de minimis*, wniosek został złożony niezgodnie z postanowieniami konwencji, w danej sprawie prowadzone było dochodzenie, ściganie lub postępowanie sądowe w ramach własnej jurysdykcji danego państwa, przychylenie się do wniosku byłoby sprzeczne z systemem prawnym wezwanego państwa lub gdy realizacja wniosku naruszyłaby suwerenność, bezpieczeństwo, porządek publiczny lub inny interes o zasadniczym znaczeniu. Okoliczności te jako podstawy odmowy współpracy przewidziano również w konwencji prawnokarnej oraz w umowach dwustronnych zawartych przez Polskę. Odmowa udzielenia pomocy prawnej wymaga każdorazowo uzasadnienia. Wezwane państwo powinno jednak udzielić pomocy, która nie obejmuje środków przymusu.

6. Odzyskiwanie nielegalnych korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych

Odzyskiwanie i zwrot korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych stanowi podstawową zasadę sformułowaną w konwencji ONZ. Jednocześnie jest to forma wzajemnej pomocy prawnej, zgodnie z którą państwa powinny dostarczać sobie wzajemnie środki i pomocy w identyfikowaniu, śledzeniu, zamrażaniu, konfiskacie korzyści lub mienia uzyskanego, pochodzącego lub użytego do popełnienia przestępstw korupcyjnych. Pewne uregulowania w tym zakresie zawierają także: konwencja amerykańska, protokół ECOWAS i protokół SADC, które zobowiązują do wprowadzenia środków ułatwiających gromadzenie dowodów dotyczących przestępstw korupcyjnych, a także zlokalizowanie i zajęcie narzędzi i dochodów z korupcji lub mienia, którego wartość odpowiada takim dochodom.

W celu odzyskania nielegalnych korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych państwa-strony konwencji ONZ są zobowiązane do podjęcia środków w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, powinny zezwolić swoim właściwym organom na wykonanie nakazu konfiskaty wydanego przez sąd innego państwa. Po drugie, powinny zezwolić swoim właściwym organom, w zakresie posiadanej jurysdykcji, na wydanie nakazu konfiskaty mienia pochodzenia zagranicznego w związku z orzeczeniem przestępstwa korupcyjnego. Trzecia płaszczyzna dotyczy dopuszczalności konfiskaty mienia bez skazania w postępowaniu karnym w sytuacji, gdy sprawca nie może być postawiony w stan oskarżenia z powodu śmierci, ucieczki, nieobecności lub w innych przypadkach.

Z odzyskiwaniem korzyści związana jest konieczność stosowania tzw. środków tymczasowych poprzedzających odzyskiwanie korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych. Środki te pozwalają na zabezpieczenie dowodów lub mienia do czasu podjęcia bardziej sformalizowanych działań, np. wystąpienia z formalnym wnioskiem o przekazanie przedmiotów lub wykonanie konfiskaty. Są one określane mianem nakazów zabezpieczenia lub zamrożenia i mogą nakładać na podmiot zobowiązany (np. posiadacza przedmiotów) obowiązek utrzymywania zabezpieczonego mienia lub dowodów w nienaruszonym stanie bez konieczności ich przekazywania

organom procesowym⁶⁹. Należy zaznaczyć, że nie we wszystkich przypadkach zabezpieczenie mienia lub dowodów jest konieczne. W przypadku gdy ryzyko ich utraty lub pogorszenia ich struktury nie występuje, można od razu zwrócić się o wydanie dowodów lub konfiskatę mienia. Stosowanie środków tymczasowych w takich sytuacjach byłoby zabiegiem niepotrzebnym i niewskazanim ze względów na ekonomikę procesową⁷⁰.

Jednym z najbardziej innowacyjnych uregulowań konwencji ONZ jest obowiązek zwrotu skonfiskowanego mienia poprzedzony stosownym wnioskiem zainteresowanego państwa. Zasady rozporządzenia mieniem uzależnione są od typu przestępstwa korupcyjnego, mocy dowodów oraz prawa własności. W pierwszej kolejności należy rozważyć zwrot skonfiskowanego mienia na rzecz wzywającego państwa, w szczególności w przypadku malwersacji funduszy publicznych, następnie do jego pierwotnego prawowitego właściciela (w chwili popełnienia przestępstwa) lub w celu udzielenia odszkodowania na rzecz ofiar przestępstwa. Odzyskiwanie korzyści jest szczególnie istotne dla państw rozwijających się, ponieważ środki potrzebne do rekonstrukcji struktur rządowych i społecznych w obliczu przemian, w wyniku korupcji przenoszone są często do międzynarodowych centrów bankowych i „rajów” finansowych⁷¹.

Postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy prawnej mają *mutatis mutandis* zastosowanie do współpracy międzynarodowej w celu konfiskaty. Niezależnie jednak od informacji wymaganych we wniosku o wzajemną pomoc prawną, wniosek dotyczący konfiskaty powinien zawierać dodatkowe elementy, m.in.: opis mienia, które ma być przedmiotem konfiskaty, łącznie z opisem, w jakim zakresie jest to możliwe, lokalizacji, szacunkową wartość mienia, a także przedstawienie faktów, na których opiera się wezwanie.

W ramach międzynarodowej współpracy w sprawach odzyskiwania korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych konwencja ONZ przewiduje tzw. specjalną współpracę. Jest to działanie analogiczne do tzw. informowania bez wezwania dotyczącego ogólnych warunków wzajemnej współpracy prawnej. Zasada „spontanicznego informowania” została uwzględniona również w Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciw przestępczości zorganizowanej, natomiast w konwencji ONZ rozszerzono jej stosowanie na sprawy dotyczące wpływów z przestępstwa i odzyskiwania mienia.

Ze względu na stałą potrzebę zapewnienia bliskiej współpracy między odpowiednimi organami państw, które biorą udział w wykrywaniu nielegalnie uzyskanych korzyści i innego mienia podlegającego konfiskacie, konieczne jest zapewnienie bezpośredniej komunikacji między tymi organami. W powyższym zakresie istotną rolę odgrywa Międzynarodowa Sieć Odzyskiwania Mienia Camden (Camden Assets

⁶⁹ A. Górski, A. Sakowicz (red.), *op. cit.*, s. 391.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 392.

⁷¹ P. Webb, *The United Nations Convention Against Corruption. Global Achievement or Missed Opportunity?*, *Journal of International Economic Law* 2005, nr 8, s. 207.

Recovery Interagency Network – CARIN)⁷². Stanowi ona globalną sieć skupiającą praktyków i ekspertów w dziedzinie identyfikacji, zabezpieczania, zajmowania i konfiskaty korzyści i mienia związanego z przestępstwem. W celu uzupełnienia sieci CARIN oraz zapewnienia podstaw prawnych współpracy w powyższym zakresie 6 grudnia 2007 r. w państwach członkowskich UE przyjęto decyzję dotyczącą współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich UE⁷³. Na mocy tej decyzji każde państwo członkowskie tworzy krajowe biuro do spraw odzyskiwania mienia, zapewniając szybką wymianę informacji między poszczególnymi biurami krajowymi⁷⁴.

7. Podsumowanie

Uregulowania dokumentów antykorupcyjnych nie zmierzają do wyeliminowania przypadków zbiegu kompetencji karnej, lecz przez odpowiednie zastosowanie mechanizmów współpracy międzynarodowej wskazują na potrzebę unikania negatywnych konsekwencji takiego zbiegu, np. w postaci wielokrotnego sądenia lub karania sprawcy za ten sam czyn. W przypadku gdy w sprawie zaangażowane są interesy więcej niż jednego państwa, także więcej niż jedno państwo zainteresowane jest osądeniem sprawcy. Zgodnie z omawianymi dokumentami państwa powinny wówczas wnioskować⁷⁵ o przeprowadzenie konsultacji w celu dokonania wyboru jurysdykcji bardziej odpowiedniej⁷⁶. Ustalając, które z państw jest bardziej zainteresowane osądeniem i skazaniem sprawcy przestępstwa, należy uwzględnić takie czynniki, jak: terytorium, na którym popełniono przestępstwo, narodowość pokrzywdzonego, narodowość domniemanego sprawcy, charakter popełnionego przestępstwa, sprawność postępowania (efektywność), proceduralną i rzeczywistą bezstronność państwa żądającego wydania, charakter potencjalnego postępowania⁷⁷.

Istniejące już zagrożenia przestępczością oraz pojawianie się nowych zagrożeń spowodowały konieczność opracowania i wdrożenia odpowiednich metod i form współdziałania państw w aspekcie międzynarodowym. Środki tymczasowe i odzyskiwanie korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych są instrumentami bardzo potrzebnymi w zwalczaniu przestępczości, zwłaszcza korupcyjnej i gospodarczej. Odzyskiwanie korzyści pełni trzy istotne funkcje: stanowi środek zapobiegawczy,

⁷² Ustanowiona w dniach 22–23 września 2004 r. w Hadze przez Austrię, Belgię, Niemcy, Irlandię, Holandię oraz Wielką Brytanię.

⁷³ Decyzja Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotycząca współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich Unii Europejskiej w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem, Dz. Urz. UE L 332 z 18.12.2007, s. 103.

⁷⁴ B. Bieniek, *op. cit.*, s. 97.

⁷⁵ J.B. Kim, *Korean Implementation of the OECD Bribery Convention: Implications for Global Efforts to Fight Corruption*, UCLA Pacific Basin Law Journal 1999–2000, nr 17, s. 263.

⁷⁶ L. Miller, *No More “This for That”? The Effect Of The OECD Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials in International Bussiness Transactions*, Cardozo Journal of International and Comparative Law 2000, nr 8, s. 145.

⁷⁷ A. Abelson, *op. cit.*, s. 28.

działa jako środek karny, rekompensuje szkody wyrządzone ofiarom przestępstw korupcyjnych. Efektywność działań w zakresie odzyskiwania mienia zależy od skali i skuteczności wzajemnej pomocy prawnej⁷⁸. Skuteczność tej pomocy łączy się z koniecznością zwiększenia wsparcia finansowego i materialnego dla państw rozwijających się i państw charakteryzujących się gospodarką w stanie przejściowym. Dlatego też istotna jest, przewidziana w konwencji ONZ, możliwość dokonywania dobrowolnych wpłat na rachunek przeznaczony do tego celu w ramach mechanizmu finansowania ONZ. Państwa mogą również dokonywać wpłat stanowiących pewną część środków pieniężnych lub odpowiednią wartość wpływów z przestępstw lub skonfiskowanego mienia. Pomoc ta powinna być przeznaczona w szczególności na zwiększenie liczby programów szkoleniowych i nowoczesnego sprzętu.

Ze względu na stałą potrzebę zapewnienia bliskiej współpracy między odpowiednimi organami państw, które biorą udział w wykrywaniu nielegalnie uzyskanych korzyści i innego mienia podlegającego konfiskacie, konieczne jest zapewnienie bezpośredniej komunikacji między tymi organami. Uregulowania analizowanych dokumentów nie naruszają prawa państw do wykorzystywania kanałów dyplomatycznych oraz, w nagłych wypadkach, zwrócenia się do Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej (Interpol). Dodatkowo wniosek o realizację wzajemnej pomocy prawnej (w tym w zakresie zabezpieczenia i konfiskaty mienia) może zostać skierowany także na podstawie istniejących już w tej dziedzinie dokumentów międzynarodowych⁷⁹. Niemniej państwa powinny dążyć do zawierania dwustronnych i wielostronnych umów międzynarodowych i innych porozumień w celu poprawy efektywności wzajemnej pomocy prawnej.

SUMMARY

INTERNATIONAL COOPERATION OF STATES IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION CRIMES – SELECTED ISSUES

Modern corruption crimes take the form of actions which respective stages and effects may occur in the territories of different countries. Therefore it is necessary to create a system of effective international cooperation to combat corruption and to adopt legislation enabling the prosecution of the perpetrators of corruption. Such activities have been undertaken by international organizations acting at general and regional level. Their efforts resulted in adoption of a number of anti-corruption documents.

⁷⁸ P. Webb, *op. cit.*, s. 210.

⁷⁹ M.in.: Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa z dnia 8 listopada 1990 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 46, poz. 394 oraz Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu z dnia 3 maja 2005 r., Dz. U. z 2008 r. Nr 165, poz. 1028; drugi protokół dodatkowy do Europejskiej konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych, Strasburg, 8 listopada 2001 r., Dz. U. z 2004 r. Nr 139, poz. 1476.

The paper presents these elements of cooperation mechanisms which have been regulated in the analyzed anti-corruption documents, in particular with regard to extradition, mutual legal assistance and asset recovery of the corruption practices. In the first place, the paper presents the most important jurisdictional regulations in respect of acts of corruption.

Słowa kluczowe: korupcja, jurysdykcja, ekstradycja, wzajemna pomoc prawna, odzyskiwanie nielegalnych korzyści

Key words: corruption, jurisdiction, extradition, mutual legal assistance, asset recovery of the corrupt practices