

ŁUKASZ DAWID DĄBROWSKI*

STANDARDY POSTĘPOWANIA FUNKCJONARIUSZY PUBLICZNYCH W ŚWIELE DOKUMENTÓW MIĘDZYNARODOWYCH DOTYCZĄCYCH ZWALCZANIA I ZAPOBIEGANIA KORUPCJI

Uwagi wstępne

Przestępczość korupcyjna stanowi poważne zagrożenie dla porządku prawnego na płaszczyźnie krajowej i międzynarodowej. Obszarami działalności publicznej szczególnie narażonymi na patologię korupcji są: służba zdrowia, edukacja, administracja, wymiar sprawiedliwości, zamówienia publiczne oraz polityka. W przypadku przestępstw korupcyjnych korzyści mają postać wyłącznie indywidualną, szkody zaś dotyczą często całych grup społecznych. Duży stopień społecznej szkodliwości czynów korupcyjnych powoduje konieczność podejmowania skutecznych działań o charakterze prawnym i organizacyjnym.

Polityka kryminalna, by była w pełni wartościowym i skutecznym instrumentem w walce z przestępczością korupcyjną, powinna uwzględniać jej międzynarodowe aspekty. Działania podejmowane wyłącznie w wewnętrzpaństwowych systemach prawnych nie są dziś wystarczające, co sprawia, że współpraca międzynarodowa w zapobieganiu i zwalczaniu korupcji jest niezbędna. W walkę z korupcją są zaangażowane organizacje międzynarodowe działające na płaszczyźnie powszechnej i regionalnej. Opracowują one liczne antykorupcyjne dokumenty o różnej mocy prawnej, których celem jest zwalczanie i zapobieganie korupcji. Koncentrują się one wokół zagadnień rozwoju mechanizmów prawnych i ścigania oraz

* Dr, adwokat, Kancelaria Adwokacka w Warszawie; e-mail: dabrowski17@wp.pl

środków karnych. Stosowanie surowego ustawodawstwa i wymierzanie wysokich kar nie wystarcza jednak, by skutecznie zwalczać lub ograniczać praktyki korupcyjne. *Signum temporis* jest eksponowanie wśród funkcji współczesnego międzynarodowego prawa karnego także funkcji prewencyjnej.

W zakresie zapobiegania praktykom korupcyjnym istotne znaczenie mają postanowienia dotyczące funkcjonariuszy publicznych, obejmujące standardy postępowania w szeroko rozumianej administracji państwa. Niektóre z przyjmowanych dokumentów międzynarodowych zawierają uregulowania w tym zakresie. Dotyczą one w szczególności działalności wewnątrzpaństwowej, mającej jednak wpływ także na sytuację międzynarodową w tym obszarze. Konwencja amerykańska przeciw korupcji¹, Konwencja afrykańska o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji², Protokół Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju przeciw korupcji³, Protokół Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej przeciw korupcji⁴ oraz Konwencja ONZ przeciw korupcji⁵ zawierają postanowienia zobowiązujące strony do wprowadzenia kodeksów postępowania lub kodeksów etycznych funkcjonariuszy publicznych⁶.

Kompleksowa walka z korupcją powinna obejmować promocję prawości, uczciwości i odpowiedzialności wśród funkcjonariuszy publicznych, a także zapewniać prawidłowe, honorowe i należyte wypełnianie przez nich obowiązków służbowych. W wielu państwach występuje oczekiwanie ze strony społeczeństwa oraz środowiska biznesowego, by rząd

¹ Organization of American States *Inter-American Convention against Corruption*, Caracas, 29 III 1996 (art. III ust. 1), <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/b-58.html> [dostęp: 1.11.2014 r.].

² African Union *Convention on Preventing and Combating Corruption* (CPCC), Maputo, Mozambik 11 VII 2003 (art. 7 pkt 2), <http://www.african-union.org> [dostęp: 1.11.2014 r.].

³ Southern African Development Community (SADC) *Protocol against Corruption*, Blantyre, Malawi, 14 VIII 2001 (art. 4 ust. 1 pkt a), <http://www.sadc.int> [dostęp: 1.11.2014 r.].

⁴ Economic Community of West African States (ECOWAS) *Protocol on the Fight Against Corruption*, 21 XII 2001 (art. 5 pkt g), <http://www.ecowas.int> [dostęp: 1.11.2014 r.].

⁵ United Nations *Convention against Corruption*, New York, 31 X 2003 (art. 8 ust. 2), <http://www.un.org> [dostęp: 1.11.2014 r.].

⁶ Szerzej S.C. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons*, World Bank Washington DC 2005, s. 12 i n.

ustanowił wysokie standardy etyczne i prawne w usługach publicznych, agencjach rządowych i samym rządzie⁷.

Uregulowaniami kodeksowymi powinni być objęci w szczególności urzędnicy dysponujący środkami publicznymi, zarządzający wydatkami, zamówieniami publicznymi, odpowiedzialni za audyt lub kontrolę oraz inne osoby relatywnie podatne na wysokie ryzyko korupcji. Instrumenty te mają przyczyniać się do budowy zaufania społecznego do urzędników i procesów administracyjnych oraz powinny przewidywać mechanizmy wprowadzające w życie odpowiednie standardy zachowań, zapewniające prawidłowe rozumienie ich odpowiedzialności i roli etycznej.

Zachowania korupcyjne stanowią wyzwanie do działań podejmowanych w różnych dziedzinach. Jednym z najważniejszych obszarów walki z korupcją jest wymiar sprawiedliwości. Niezależne i bezstronne sądownictwo zajmuje szczególne miejsce w realizacji sprawiedliwych, uczciwych, otwartych i odpowiedzialnych rządów⁸. Jeśli ma ono spełniać swoje zadania powinno być wolne od zachowań korupcyjnych.

W celu implementacji standardów postępowania funkcjonariuszy publicznych Konwencja ONZ przeciw korupcji przewiduje analizę podobnych rozwiązań przyjętych w ramach inicjatyw regionalnych i międzyregionalnych oraz wielostronnych organizacji. Inicjatywy takie podejmowane są zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, dla określonych spółek lub organów profesjonalnych: prawników, dziennikarzy lub lekarzy. W sektorze publicznym tworzone są przez międzynarodowe i międzyrządowe organizacje, jak: Organizacja Narodów Zjednoczonych⁹, Rada Europy, Unia Europejska, OECD, Interpol lub instytucje finansowe. Obejmują one: zbiór zasad, zespół czynności i środków stosowanych dla osiągnięcia określonego celu, a także sposoby wykonania zadania lub rozwiązania problemu¹⁰. Kodeksy te powin-

⁷ H. Whitton, *Implementing effective ethics standards in government and the civil service*, Transparency International 2001, s. 1.

⁸ J. Pope, *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, tłum. M. Pertyński, Warszawa 1999, s. 123.

⁹ Code of Conduct for Law Enforcement Officials, annex to the Resolution adopted by the General Assembly During its Thirty-fourth session, 106th plenary meeting, 17 December 1979, GA/RES/34/169, <http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res169.pdf> [dostęp: 1.11.2014 r.].

¹⁰ E. Samborski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Warszawa 2005, s. 15.

ny inspirować, przewodzić i regulować, umiejętnie równoważąc te cele w jednym dokumencie¹¹.

Rozważania dotyczące standardów postępowania funkcjonariuszy publicznych przewidzianych w analizowanych dokumentach międzynarodowych, uzupełniono o analizę dorobku prawnego organizacji międzynarodowych rządowych i pozarządowych obejmujących dokumenty o charakterze niewiążącym, zaliczane do kategorii *soft law*. Mogą one stanowić wskazówki lub wytyczne ułatwiające stosowanie obowiązkowych uregulowań i rozwiązań prawnych w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej. W opracowaniu zwrócono uwagę na najistotniejsze postanowienia z punktu widzenia strategii antykorupcyjnej. Ze względu na pewne odrębności uregulowań kodeksów postępowania w administracji publicznej i wymiarze sprawiedliwości przedstawiono je odrębnie.

1. Administracja publiczna

Międzynarodowe standardy prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych i jednoczesnego zapobiegania praktykom korupcyjnym w sektorze administracyjnym wyznaczają: Międzynarodowy Kodeks Funkcjonariuszy Publicznych ONZ¹² oraz Modelowy Kodeks Postępowania Funkcjonariuszy Publicznych Rady Europy¹³. Instrumentami pomocnymi w usprawnianiu działalności administracji publicznej oraz umacnia-

¹¹ J. Palidauskaitė, *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: comparative perspective*, „Kaunas University of Technology” 2000, s. 5.

¹² International Code of Conduct for Public Officials, annex to resolution No. 51/59 Action against corruption, adopted by the General Assembly, 12 December 1996, A/RES/51/59, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan010930.pdf> [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: kodeks ONZ]; Resolution adopted by the General Assembly (51st session), Action against corruption, 12 December 1996, A/RES/51/59, <http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/762/73/PDF/N9776273.pdf?OpenElement> [dostęp: 1.11.2014 r.].

¹³ Model code of conduct for public officials, appendix to Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on Code of Conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session, 11 May 2000, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf) [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: kodeks Rady Europy]; Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on Code of Conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106th Session, 11 May 2000, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf) [dostęp: 1.11.2014 r.].

niu praworządności i zaufania w stosunkach z obywatelami są również zasady OECD dotyczące etycznego działania w usługach publicznych¹⁴, wskazówki OECD dotyczące konfliktu interesów w usługach publicznych¹⁵ oraz Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej¹⁶.

Kodeks Rady Europy ma węższe zastosowanie niż kodeks ONZ. Jego zakres podmiotowy obejmuje osoby zatrudnione przez władze państwowe (art. 1 ust. 2), z wyłączeniem publicznie wybranych reprezentantów, członków rządu¹⁷ i osób pełniących funkcje sędziowskie (art. 1 ust. 4). Jednocześnie przewidziano możliwość jego stosowania do osób zatrudnionych w prywatnych organizacjach, wykonujących usługi publiczne (art. 1 ust. 3).

Zgodnie z kodeksem ONZ, funkcjonariuszem jest nie tylko urzędnik mający wyraźnie określony formalnie taki status (np. w Polsce przez ustawę o służbie cywilnej¹⁸ lub ustawę o pracownikach urzędów państwowych¹⁹), ale także każdy inny pracownik (funkcjonariusz) zatrudniony w danej instytucji, z wyłączeniem osób pełniących wyłącznie czynności usługowe.

Podstawą prawidłowego wypełniania obowiązków publicznych zapewniającą społeczne zaufanie do służby państwowej jest bezstronność,

¹⁴ Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, annex to the Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en&Book=False> [dostęp: 1.11.2014 r.]; Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, C(98)70/FINE, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en&Book=False> [dostęp: 1.11.2014 r.].

¹⁵ OECD Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, June 2003 r., <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf> [dostęp: 1.11.2014 r.].

¹⁶ Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej przyjęty przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r.; Decyzja w sprawie Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Dz. U. UE C 285 z dnia 29 września 2011 r.; <http://www.rpo.gov.pl> [dostęp: 1.11.2014 r.].

¹⁷ Zdecydowano się na dokonanie rozróżnienia pomiędzy funkcjonariuszami publicznymi pełniącymi służbę w administracji państwowej z jednej strony a ministrami i publicznie wybranymi reprezentantami z drugiej – ponoszącymi odpowiedzialność przed parlamentem i elektoratem.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1111.

¹⁹ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1199.

polegająca na podejmowaniu decyzji wyłącznie na podstawie faktów. Wymóg bezstronności ma zastosowanie do wszystkich funkcjonariuszy publicznych, ze szczególnym wskazaniem na urzędników uprawnionych do dyskrecyjnego podejmowania decyzji. Polskie przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych (art. 17), ustawy o służbie cywilnej (art. 47) oraz ustawy o pracownikach samorządowych²⁰ (art. 15) również nakazują pracownikom zachowanie obiektywizmu w toku załatwiania spraw i równego traktowania stron. Naruszenie tych zasad może spowodować odpowiedzialność dyscyplinarną urzędnika, a niekiedy też odpowiedzialność karną.

W celu bezstronnego wykonywania obowiązków funkcjonariusz nie powinien kierować się prywatnym interesem, na który, zgodnie z kodeksem Rady Europy, składa się korzyść funkcjonariusza, jego rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół, osób lub organizacji, z którymi funkcjonariusz ma interesy lub związki polityczne (art. 13). Instrumentem pomocnym w regulowaniu tego zagadnienia są wskazówki OECD dotyczące konfliktu interesów w usługach publicznych. Wskazówki te określają konflikt interesów jako konflikt pomiędzy publicznymi obowiązkami a prywatnym interesem funkcjonariusza publicznego, który może wyrzucić niewłaściwy wpływ na wypełnianie urzędowych obowiązków. Uregulowania odnośnie do konfliktu interesów zabraniają funkcjonariuszom używania ich pozycji w celach prywatnych, jednak ich zadaniem nie jest zakaz prowadzenia jakiejkolwiek działalności prywatnej, a raczej zrównoważenie interesów obu sektorów. W wielu państwach członkowskich OECD im wyższą pozycję piastuje urzędnik, tym większe ograniczenia odnoszą się do jego osoby²¹. Wskazówki OECD wyróżniają cztery podstawowe zasady przy regulowaniu tego zagadnienia: 1) działania w publicznym interesie (*serving the public interest*) – urzędnik powinien podejmować decyzje i działania nie zważając na korzyść osobistą, powinien rozdzielić interes osobisty od interesów osób, których sprawami się zajmuje, w przypadku trudności powinien powstrzymać się od angażowania w sprawę, a nawet zmienić zakres obowiązków; 2) wspierania transparentności i jawności informacji (*supporting transparency*) – obejmuje ona obowiązek składania deklaracji majątkowych/interesów, a także otwartość rozwiązywania

²⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.

²¹ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD Policy Brief, September 2005, s. 3, <http://www.oecd.org> [dostęp: 1.11.2014 r.].

problemów konfliktu interesów w konkretnych sytuacjach; 3) promocji osobistej odpowiedzialności (*promoting individual responsibility*) oraz 4) tworzenia odpowiedniej kultury organizacyjnej (*creating an organizational culture*) – polegającej na budowaniu postawy braku tolerancji dla konfliktu interesów²².

Istotne znaczenie ma trafna identyfikacja sytuacji konfliktowej, czyli jasne i realistyczne określenie, jakie okoliczności mogą prowadzić do konfliktu, obowiązek ujawnienia przed przełożonym konfliktu oraz zastosowanie się do końcowych decyzji wycofania lub pozbawienia korzyści powodujących konflikt. Ważną rolę odgrywa także ustanowienie stosownych procedur zapewniających zrozumienie wymagań stawianych urzędnikom, wprowadzenie w życie polityki zapobiegawczej łącznie z sankcjami i monitoringiem oraz zaangażowanie sektora prywatnego w politykę regulującą tę kwestię.

Z zagadnieniem konfliktu interesów wiąże się sprawa niepołączalności stanowisk oraz deklaracji majątkowych. Odnosnie do pierwszej kwestii, funkcjonariusze nie powinni angażować się w jakąkolwiek działalność, zajmowanie pozycji lub funkcji, które są nie do pogodzenia z ich urzędem i obowiązkami (pkt II kodeksu ONZ). W przypadku wątpliwości istnieje konieczność konsultacji z przełożonymi oraz uzyskania ich zgody na podjęcie dodatkowej działalności (art. 15 kodeksu Rady Europy)²³.

Obowiązek składania deklaracji majątkowych/deklaracji interesów (pkt II kodeksu ONZ; art. 14 kodeksu Rady Europy) wprowadzają *expressis verbis* dokumenty antykorupcyjne, takie jak: Konwencja amerykańska (art. III ust. 4), Konwencja afrykańska (art. 7 ust. 1), Konwencja ONZ (art. 8 ust. 5) oraz Protokół ECOWAS (art. 5 pkt g). Deklaracje powinny być składane w trakcie obejmowania stanowiska, w czasie pełnienia funkcji, po zakończeniu pracy w usługach publicznych, a także w każdej sytuacji, gdy taka potrzeba zaistnieje. Deklaracje te powinny odnosić się do działalności zewnętrznej zawierając: informacje biznesowe, gospodarcze lub finansowe, informacje o działalności podejmowanej w celach uzyskania korzyści, informacje o przynależności do stowarzyszeń lub organizacji, informacje dotyczące posiadanego mienia, znacznych darowizn lub korzyści mogących szkodzić zajmowanej pozycji lub prawidłowemu wykonywaniu obowiązków służbowych. Tylko w niektórych państwach, m.in.

²² OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest..., s. 5.

²³ Ograniczenie takie przewiduje ustawa o pracownikach urzędów państwowych (art. 19), ustawa o służbie cywilnej (art. 80), ustawa o pracownikach samorządowych (art. 30).

Białorusi, Kolumbii, Egipcie, Grecji, Gwatemali, Iraku, Włoszech, Libanie, Malesji i RPA przewidziano ten obowiązek dla urzędników wszystkich szczebli, natomiast w Argentynie, Belgii, Brunei, Haiti, Japonii, Polsce i Korei Płd. – dla urzędników wyższych szczebli. Ponadto wymóg ten rozszerzono na małżonków i dzieci funkcjonariusza m.in. w Argentynie, Bangladeszu, Egipcie, Grecji, Korei Płd. i Tajlandii²⁴, wypełniając jednocześnie wskazówki międzynarodowe (pkt III kodeksu ONZ, a także art. 5 pkt g Protokołu ECOWAS). Przy egzekwowaniu tego obowiązku należy dbać, by nie została naruszona prywatność funkcjonariuszy.

Funkcjonariusz nie może żądać lub przyjmować prezentów, przysług, gościnności lub innych korzyści (pkt IV kodeksu ONZ) dla siebie, rodziny, bliskich krewnych, przyjaciół, osób lub organizacji, z którymi łączy go relacje biznesowe lub polityczne, mogące wpłynąć na bezstronność w procesie wykonywania obowiązków. Zgodnie z kodeksem Rady Europy, w zależności od zwyczaju lub natury urzędu wyjątki mogą dotyczyć konwencjonalnej gościnności lub drobnych prezentów (art. 18), jak: zaproszenia na posiłek, kalendarzy, długopisów o niewielkiej wartości, materiałów reklamowych, artykułów kancelaryjnych itp. Każdemu z państw pozostawiono ustalenie kryteriów akceptowalności prezentu. Wartość materialna nie jest kryterium wystarczającym – ciągła gościnność lub częste prezenty mogą zagrozić bezstronności funkcjonariusza nawet jeśli są niewielkiej wartości. Wykluczone powinno być przyjmowanie lub przyznawanie prestiżowych nagród, wyróżnień lub tytułów honorowych urzędnikom mogącym mieć wpływ na funkcjonowanie podmiotu występującego z taką inicjatywą. Zrezygnowano jednocześnie z wprowadzenia obowiązku zgłaszania otrzymania podobnych podarunków przełożonym. Uznano, że każde z państw może wprowadzić bardziej restrykcyjne przepisy do swych kodeksów²⁵. W przypadku wątpliwości co do stosowności prezentu należy skonsultować to z przełożonym. W takiej sytuacji postanowienia kodeksów mogą wymagać ujawn-

²⁴ Implementation of the International Code of Conduct for Public Officials, Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, United Nations Economic and Social Council E/CN.15/2002/6/Add.1, <http://www.un.org> [dostęp: 1.11.2014 r.].

²⁵ Explanatory Memorandum to the Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to member States on Codes of Conduct for Public Officials, 11 May 2000, pkt 84, 85, <http://www.coe.int> [dostęp: 1.11.2014 r.].

nienia informacji dotyczących natury i wartości prezentu, identyfikacji darczyńcy, tak by była możliwa ocena stosowności prezentu²⁶.

Funkcjonariusze, od których oczekuje się działania bezprawnego, niewłaściwego lub nieetycznego, które jest sprzeczne z kodeksem, zobowiązani są do zgłaszania tego zgodnie z przepisami prawa. Według kodeksu Rady Europy (art. 19) reakcją na niewłaściwe zachowanie powinny być: 1) odmowa nienależnej korzyści (nie ma konieczności jej przyjęcia jako dowodu); 2) próba identyfikacji osoby udzielającej korzyści; 3) unikanie długotrwałych kontaktów, lecz zapoznanie się z powodem udzielenia korzyści; 4) jeśli prezentu nie można odmówić lub nie może być zwrócony do nadawcy, powinien być zatrzymany, lecz w miarę możliwości nieużywany; 5) podjęcie próby uzyskania świadków (np. pracowników); 6) sporządzenie notatki z zaistniałej sytuacji; 7) zgłoszenie usiłowania przekupstwa przełożonemu lub bezpośrednio organom ścigania; 8) kontynuacja pracy, w związku z którą korzyść była oferowana. Na funkcjonariuszu ciąży również obowiązek zgłaszania podejrzeń o bezprawnych praktykach, o jakich dowiedział się pełniąc swe obowiązki²⁷. Administracja powinna zapewnić, by żadne ujemne następstwa nie dotknęły funkcjonariuszy zgłaszających nieprawidłowości na uzasadnionych podstawach i w dobrej wierze (art. 12 ust. 5 i 6 kodeksu Rady Europy).

Funkcjonariuszy mających dostęp do szerokiego zakresu „wrażliwych” informacji obowiązuje zasada poufności. Funkcjonariusz może ujawniać informacje tylko zgodnie z regułami i wymaganiami wprowadzonymi przez władze go zatrudniające (pkt V kodeksu ONZ). Nie powinien poszukiwać dostępu do informacji nieprzeznaczonych dla niego, ani czynić niewłaściwego użytku z informacji, które uzyskał w toku wykonywania obowiązków (art. 22 kodeksu Rady Europy). Obowiązuje go również zakaz wstrzymywania oficjalnych informacji, które powinny być ujawnione oraz obowiązek niedostarczania informacji, o których wiadomo, że są fałszywe lub wprowadzające w błąd. Zasada poufności nie powinna być wykorzystywana jako osłona przed zdemaskowaniem

²⁶ Problem ten przedstawia się różnie w zależności od pełnionej funkcji – właściwe może być przyjęcie wartościowego prezentu przez ministra od wizytującego zagranicznego dygnitarza, nauczyciel nie powinien przyjąć prezentu od studenta, innego niż drobna pamiątka (*token gift*), policjant nie powinien przyjąć jakiegokolwiek prezentu od sprawcy przestępstwa.

²⁷ A. Wesołowska, *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana – świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005, s. 729.

urzędniczego złego postępowania – należy uwzględnić zarówno prawo dostępu do oficjalnych informacji, jak też potrzebę odpowiedniej poufności. Transparentność jako kluczowy element walki z korupcją nie powinna być niepotrzebnie ograniczana przez restrykcje regulujące dostęp do informacji²⁸.

Polityczna lub inna działalność urzędników państwowych nie osłabia zaufania publicznego w bezstronne wypełnianie ich funkcji lub obowiązków (pkt VI kodeksu ONZ). Działalność taka nie może jednak osłabiać poczucia bezstronności lub lojalności, a przede wszystkim funkcjonariusze nie powinni pozwolić na wykorzystanie ich osoby do celów politycznych²⁹ (art. 16 kodeksu Rady Europy)³⁰.

Postępowanie funkcjonariusza w życiu zawodowym i prywatnym nie powinno świadczyć o jego podatności na niewłaściwe wpływy. Funkcjonariusz nie może nadużywać swojej pozycji, ani poszukiwać wpływów dla celów własnych, innej osoby lub organu. W wykonywaniu swej funkcji powinien zapewnić efektywne zarządzanie i wykorzystywanie powierzonych środków publicznych (pkt II kodeksu ONZ). Nieautoryzowane użycie środków dla celów prywatnych jest zabronione, jeśli autoryzację taką przewiduje prawo. Funkcjonariuszowi nie wolno używać urzędowego samochodu do celów prywatnych lub służbowego telefonu do prywatnych rozmów³¹. Funkcjonariusze publiczni odpowiedzialni za rekrutację, promocję, nadzór i kierownictwo powinni zapewnić odpowiednie sprawdzanie rzetelności kandydatów (art. 24 kodeksu Rady Europy), zgodnie z polityką i celami władzy publicznej, dla której pracują. Powinni być również odpowiedzialni za działanie lub zaniechanie swego personelu, które nie jest spójne z tą polityką i celami, jeśli nie podjęli odpowiednich kroków wymaganych od osoby na ich stanowisku, zapobiegających takiemu działaniu lub zaniechaniu (art. 25 kodeksu Rady Europy).

²⁸ Explanatory Memorandum to the Recommendation No. R(2000)10..., pkt 67.

²⁹ Explanatory Memorandum to the Recommendation No. R(2000)10..., pkt 80.

³⁰ Cytowana wyżej polska ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej zawiera zakaz należenia urzędników do partii politycznych. Zakaz wydał się Rzecznikowi Praw Obywatelskich za daleko idący, co spowodowało zaskarżenie przez niego odpowiednich przepisów ustawy o służbie cywilnej i innych do Trybunału Konstytucyjnego, który jednak nie podzielił tych wątpliwości (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2002 r., K 26/2000, OTK-A 2002, nr 2 poz. 18; 2007, nr 7, poz. 72 oraz Dz. U. z 2007 r. Nr 124, poz. 871). Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczyło art. 69 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej z 1998 r., w nowej ustawie powtórzono utrzymane w mocy przepisy.

³¹ Explanatory Memorandum to the Recommendation No. R(2000)10 ..., pkt 97.

W analizowanych dokumentach nie uregulowano kwestii wynagrodzenia funkcjonariuszy. Jednym z powodów jest uznanie, że nie ma związku pomiędzy wysokością uposażenia a uczciwością urzędnika. Wynagrodzenie urzędników powinno jednak umożliwić im godny poziom życia (art. 5 pkt a Protokołu ECOWAS), chroniąc zarówno przed indywidualnymi pokusami korupcyjnymi, jak i odpływem utalentowanych i wykwalifikowanych pracowników³².

Istotnym obszarem występowania korupcji jest praktykowane przez korporacje oferowanie posad urzędnikom publicznym, z którymi przedtem prowadzone były interesy. Ważną rolę odgrywają uregulowania dotyczące zatrudnienia urzędników po zakończeniu przez nich służby publicznej – *pantouflage* (art. 26 kodeksu Rady Europy; pkt II kodeksu ONZ). Wprowadzenie całkowitego zakazu ponownego zatrudniania po pracy w służbie publicznej nie jest możliwe, ale pewne rodzaje zatrudnienia pozostają w sprzeczności z interesem publicznym³³. Przez pewien czas były funkcjonariusz publiczny nie powinien działać dla osoby lub organu, których sprawą zajmował się pracując w sektorze publicznym, a która może skutkować korzyścią dla tego organu lub osoby. Przed podjęciem nowego zatrudnienia poza sektorem publicznym, większość państw członkowskich OECD wprowadza specjalny okres przejściowy (*cooling-off period*). Wśród państw członkowskich OECD maksymalne okresy wynoszą od 6 miesięcy, np. w Norwegii, do 5 lat – np. we Francji i Niemczech³⁴. Celem tych przepisów jest wyeliminowanie wątpliwości co do bezstronności funkcjonariusza, który mógłby przy podejmowaniu decyzji kierować się wizją przyszłych korzyści płynących z zatrudnienia w przedsiębiorstwach w sektorze prywatnym oraz co do uczciwości pracodawcy, który mógłby uzyskać dostęp do poufnych informacji, czerpiąc korzyść z przyrzeczonego zatrudnienia funkcjonariusza³⁵. W wielu państwach brak jednak sankcji za nieprzestrzeganie ograniczeń w tym zakresie³⁶. Sprawa ta łączy się z zakazem ujawniania lub używania poufnych informacji w określonym czasie po zakończeniu pracy w usługach publicznych. Okres ten uzależniony jest od wagi informacji i szybkości ich dezaktualizacji. Państwa

³² H. Whitton, *Implementing effective ethics standards...*, s. 12.

³³ J. Pope, *Rzetelność życia publicznego...*, s. 158.

³⁴ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. Report on Implementation, OECD 2007, s. 12, <http://www.odce.org> [dostęp: 1.11.2014 r.].

³⁵ Explanatory Memorandum to the Recommendation No. R(2000)10..., pkt 104.

³⁶ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest..., s. 14.

OECD nie określają limitów czasowych w tym zakresie, a ograniczenia pozostają w mocy dopóki informacja jest sklasyfikowana lub stanie się jawna³⁷.

Wymóg pisemnego uzasadniania wydawanych decyzji i poleceń umożliwiający ich późniejszą rewizję, ujawnianie informacji o podjętych decyzjach lub wymóg złożenia przysięgi, szczególnie na stanowiskach zobowiązujących do zachowania poufności, stanowią nie tylko elementy antykorupcyjnej polityki, ale powszechnie przyjmowane standardy dobrej administracji.

2. System sądowniczy

W obszarze wymiaru sprawiedliwości, podobnie jak w innych sektorach działalności publicznej, tworzy się odpowiednie kodeksy postępowania. Zasady postępowania sędziego przy rozpoznawaniu spraw zawarte są przede wszystkim w ustawach procesowych (np. kodeks postępowania karnego, kodeks postępowania cywilnego, prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i inne), ustawach ustrojowych³⁸ oraz zbiorach zasad etycznych wykonywania zawodu sędziowskiego³⁹. Środki wzmacniające integralność i zapobiegające okazjom do korupcji mogą być wprowadzone i stosowane w ramach służby prokuratorskiej w tych państwach, gdzie prokuratura nie stanowi części wymiaru sprawiedliwości, ale korzysta z niezawisłości równej niezawisłości wymiaru sprawiedliwości.

Międzynarodowe standardy prawidłowego wykonywania funkcji sędziowskich i jednoczesnego zapobiegania praktykom korupcyjnym wyznaczają: Podstawowe zasady niezależności sądów i niezawisłości

³⁷ OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest..., s. 13.

³⁸ Np.: ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, Dz. U. z 2014 r., poz. 1071 z późn. zm.; rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r.; Regulamin urzędowania sądów powszechnych z dnia 23 lutego 2007 r., tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 259 z późn. zm.

³⁹ Np.: uchwała nr 16 Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 19 lutego 2003 r. „Zbiór zasad etyki zawodowej sędziów” (Biuletyn KRS nr 10), <http://www.krs.pl/main2.php?node=ethics> [dostęp: 1.11.2014 r.].

sędziów ONZ⁴⁰, Kodeks postępowania sędziów z Bangalore⁴¹, Zalecenia Rady Europy dla państw członkowskich dotyczące niezawisłości, sprawności i roli sędziów⁴² oraz Europejska Karta ustawowych zasad dotyczących sędziów⁴³.

Postanowienia tych dokumentów stosuje się do wszystkich osób wykonujących funkcje sędziowskie, także do sędziów niezawodowych i innych osób pełniących je (ławników, przysięgłych), chyba że z kontekstu wynika, że odnoszą się one wyłącznie do sędziów zawodowych (np. zasady dotyczące wynagrodzenia i kariery zawodowej).

Prawo do uczciwego procesu przed bezstronnym sądem jest powszechnie uznawane za fundamentalne prawo człowieka. Jeśli ma ono być zagwarantowane, to rozprawa powinna odbywać się przed niezawisłym (niezależnym), bezstronnym i odpowiednio wykwalifikowanym sędzią.

Zasada niezawisłości jest podstawową zasadą, na której opiera się sądownictwo w demokratycznym państwie prawnym (zasada I kodeksu Bangalore). Niezawisłość sądownictwa łączy w sobie dwa aspekty: zewnętrzny i wewnętrzny. Zewnętrzny aspekt oznacza niezależność od jakiegokolwiek zewnętrznej instytucji, łącznie z legislacją i egzekutywą, partii politycznych, innych zawodów prawniczych, prasy, społeczeństwa, stron sporu oraz innych wpływów mogących naruszyć au-

⁴⁰ Basic Principles on the Independence of the Judiciary, adopted by the Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders held at Milan from 26 August to 6 September 1985 and endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985, <http://www2.ohchr.org/english/law/indjudiciary.htm> [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: zasady ONZ].

⁴¹ The Bangalore Draft Code of Judicial Conduct 2001, adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, 25-26 November 2002, http://www.unodc.org/pdf/corruption/bangalore_e.pdf [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: kodeks Bangalore]. Kodeks ten jest dalszym przedsięwzięciem komplementarnym z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów ONZ.

⁴² Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the Independence, Efficiency and Role of Judges, adopted by the Committee of Ministers on 13 October 1994 at the 518th meeting of the Ministers' Deputies, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534553&SecMode=1&DocId=514386&Usage=2> [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: zalecenia Rady Europy].

⁴³ European Charter on the statute for judges, Strasbourg, 8-10 July 1998, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/EuropeanCharter-on-Statute-of-Judges_EN.pdf [dostęp: 1.11.2014 r.] [dalej: Karta europejska].

tonomię wymiaru sprawiedliwości kolektywnie lub indywidualnego sędziego. Wewnętrzny aspekt oznacza niezależność od kolegów, przełożonych oraz osobistych pragnień⁴⁴. Sędzia dyspozycyjny, uległy, słaby moralnie stanowi zagrożenie dla prawidłowej realizacji zasad niezawisłości, nawet jeśli ma odpowiednią wiedzę i umiejętności⁴⁵. Tylko sędzia o wysokim poziomie etycznym i moralnym, mający cechy osobowe pozwalające na obiektywne osądzenie prowadzonych spraw i niekierowanie się jakimikolwiek uprzedzeniami do uczestników postępowania sądowego, zdolny jest dochować ślubowania, że będzie „sprawiedliwość wymierzać zgodnie z przepisami prawa, bezstronnie, według swego sumienia”⁴⁶.

Bezstronność jako podstawowy element prawidłowego wykonywania funkcji dotyczy nie tylko samej decyzji, ale także procesu prowadzącego do jej podjęcia (zasada II kodeksu Bangalore). Bezstronność oznacza wykonywanie funkcji bez przychylności i uprzedzeń, jak również bez formułowania jakichkolwiek komentarzy mogących stwarzać przekonanie o określonym wyniku sprawy lub osłabiać poczucie uczciwości procesu⁴⁷. Obejmuje też wyłączenie od rozpoznawania sprawy lub powstrzymanie się od działania, gdy usprawiedliwiają to uzasadnione powody. Na powody te nie powinien mieć wpływu jakikolwiek interes rządu lub administracji. Bezstronność oznacza również bezstronne wyjaśniania stronom, gdy zachodzi taka potrzeba, kwestii proceduralnych, zachęcania stron, gdy jest to właściwe, do zawarcia ugody, podawania w sposób jasny, kompletny i zrozumiały motywów orzeczenia⁴⁸ (zasada V zaleceń Rady Europy).

Zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka sędziowie, podobnie jak inni obywatele, mają prawo do swobody wypowiedzi (pkt 4.6 kodeksu Bangalore), przekonań, stowarzyszania się i zgromadzeń. Ko-

⁴⁴ L.T. Dung, *Judicial independence in transitional countries*, „United Nations Development Programme” 2003, s. 11.

⁴⁵ J. Sobczak, *Sądy i Trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999, s. 391.

⁴⁶ H. Pietrzkowski, *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006, s. 78.

⁴⁷ Zob. Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct, United Nations Office on Drugs and Crime 2007, http://www.unodc.org/documents/corruption/publications_unodc_commentary-e.pdf [dostęp: 1.11.2014 r.].

⁴⁸ Zob. M. Laskowski, *Korupcja w polskich sądach powszechnych – zagrożenia i fakty*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana...*, s. 381.

rzystając z tych praw powinni zawsze postępować w sposób świadczący o zachowaniu godności urzędu, ich bezstronności i niezawisłości oraz niezależności sądów⁴⁹. Sędziowie powinni korzystać ze swobody tworzenia stowarzyszeń sędziów i innych organizacji oraz przystępowania do nich w celu reprezentowania swych interesów, popierania kształcenia zawodowego i ochrony niezawisłości sędziowskiej (pkt 8 i 9 zasad ONZ; pkt 4.13 kodeksu Bangalore).

W osobistych relacjach z członkami zawodów prawniczych sędziowie powinni unikać sytuacji, które mogą stwarzać podejrzenie faworyzowania kogoś lub stronniczości⁵⁰. Nie powinni używać prestiżu urzędu sędziego do załatwiania prywatnych interesów. Poufne informacje uzyskane przez sędziego podczas wykonywania jego funkcji nie mogą być użyte lub ujawnione dla celów innych niż związane z wykonywaniem obowiązków sędziego⁵¹. Nie powinni być też zobowiązani do zeznawania na okoliczność tych kwestii.

Sędzia i członkowie jego rodziny⁵² nie mogą żądać lub przyjmować żadnych prezentów, pożyczek lub innych korzyści w związku z czynnościami sędziowskimi (pkt 4.14 kodeksu Bangalore). Sędzia nie może również dopuszczać do przyjmowania korzyści przez członków personelu sądu⁵³ w związku z pełnionymi przez nich funkcjami (pkt 4.15 kodeksu Bangalore). Powinien wymagać od innych sędziów nienagannego zachowania i kierowania się zasadami etyki zawodowej, a na niewłaściwe zachowania odpowiednio reagować⁵⁴. Sędzia powinien informować o ograniczeniach związanych z pełnioną funkcją i zachęcać członków rodziny do ich respektowania, z drugiej jednak strony nie można wymagać, by znał i kontrolował wszystkie finansowo-gospodarcze interesy członków rodziny. Z ograniczenia przyjmowania korzyści wyłączono m.in. okazjonalną gościnność przyjętą zwyczajowo w środowisku sędziego, pamiątkowe certyfikaty, trofea lub pożyczki bankowe przyznawane na ogólnych warunkach. Różnica między zwyczajową gościnnością a niestosownością

⁴⁹ Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct..., s. 103.

⁵⁰ M. Laskowski, *Korupcja w polskich sądach powszechnych...*, s. 372.

⁵¹ Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct..., s. 100 i 105.

⁵² Kodeks zalicza tu: współmałżonka, syna, córkę, zięcia, synową i innych bliskich krewnych, towarzysza lub pracownika sędziego oraz osobę pozostającą we wspólnym gospodarstwie domowym.

⁵³ Kodeks zalicza tu współpracowników sędziego łącznie z niższymi urzędnikami (*low clerks*).

⁵⁴ A. Wesołowska, *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości...*, s. 729.

może być trudna do uchwycenia – ważny jest kontekst sytuacji⁵⁵. Kodeks Bangalore (pkt 4.16) dopuszcza możliwość otrzymywania niewielkich prezentów (pamiątek, nagród lub korzyści) odpowiednich do zaistniałej okazji, które nie będą uznane za zmierzające do wpłynięcia na wykonywanie obowiązków sędziowskich lub wpływające na zasadę bezstronności, np. podczas ceremonii publicznych lub świąt⁵⁶.

Zgodnie z raportem ONZ⁵⁷ rygorystyczne wymagania powinny być przyjęte w zakresie deklaracji majątkowych/interesów sędziów, ich rodziców, współmałżonków, dzieci i innych bliskich krewnych. Kodeks z Bangalore przewiduje obowiązek informowania o osobistych i finansowych interesach swoich i rodziny (pkt 4.7). Nie sprecyzowano jednak tego obowiązku, jak uczyniono to w przypadku dokumentów dotyczących funkcjonariuszy administracji publicznej.

Sędziowie mogą, poza powierzonym mandatem, prowadzić bez przeszkód taką działalność, która stanowi realizację ich praw obywatelskich. Ograniczenia tej działalności mogą być wprowadzone tylko wtedy, gdy pozostaje ona w sprzeczności z zasadą zaufania do sędziego, do jego niezawisłości lub bezstronności lub gdy może mieć wpływ na dokładne i terminowe załatwianie powierzonych mu spraw (pkt 4.3 Karty europejskiej), przy czym obowiązki sędziowskie mają priorytet przed inną działalnością (pkt 6.1 kodeksu Bangalore)⁵⁸. Jako osoby zaufania publicznego sędziowie powinni akceptować nałożone na nich ograniczenia uznawane przez społeczeństwo za konieczne oraz postępować w sposób stosowny do godności piastowanego przez nich urzędu (pkt 4.2 kodeksu Bangalore)⁵⁹.

Procedury mianowania i awansowania pracowników sądownictwa mogą angażować organ ustawodawczy, wykonawczy, samo sądownictwo, a w niektórych państwach przedstawiciele zawodów prawniczych i obywateli. Istotne jest, by proces mianowania obejmował element współpracy i konsultacji pomiędzy sądem a organem władzy faktycznie dokonującym mianowania. Organ podejmujący decyzje dotyczące rekrutacji i awansowania sędziów powinien być niezależny od rządu i administra-

⁵⁵ Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct..., s. 118.

⁵⁶ Zob. Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct..., s. 120.

⁵⁷ Report of the Judicial Group Strengthening Judicial Integrity, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Wiena 2000, s. 12.

⁵⁸ Ograniczenie takie przewidują: Prawo o ustroju sądów powszechnych (art. 86) oraz ustawa z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 504 (art. 49).

⁵⁹ Commentary on the Bangalore Principles of Judicial Conduct..., s. 112.

cji⁶⁰. Sposób powoływania sędziów powinien chronić przed mianowaniem osób kierujących się niewłaściwymi motywami⁶¹ (pkt 10 zasad ONZ), a awans postrzegany powinien być jako nagroda za wybitne kompetencje zawodowe.

Komitet Ministrów Rady Europy uznał, że do tekstu zaleceń należy włączyć, ze względu na jego szczególne znaczenie, pkt 12 Podstawowych Zasad ONZ⁶², zgodnie z którym sędziowie, wybierani i powoływani, powinni mieć zapewnione pełnienie urzędu aż do osiągnięcia wieku emerytalnego lub upływu okresu powołania, jeśli taki przewidziano (pkt 12 zasad ONZ; zasada I pkt 3 zaleceń Rady Europy). Niepewność kadencji lub wynagrodzenia w oczywisty sposób zagraża niezależności. Zawieszenie lub usunięcie sędziego z urzędu może następować wyłącznie z powodu niemożności pełnienia przez niego obowiązków lub zachowania, które czyni go niezdolnym do ich pełnienia (pkt 18 zasad ONZ).

Sędzia sprawujący swoje obowiązki w określonym sądzie nie może być, co do zasady, przeniesiony bez swojej zgody do innego sądu lub powołany na inne stanowisko sędziowskie, nawet jeżeli jest to połączone z awansem. Wyjątek od tej zasady stanowi przeniesienie w wyniku zastosowania kary dyscyplinarnej i tylko wówczas, gdy jest ono przewidziane w katalogu kar i odpowiada zasadom proporcjonalności (pkt 3.4 Karty europejskiej).

Każdej osobie należy zagwarantować możliwość złożenia do niezależnego organu skargi na błąd popełniony w konkretnej sprawie przy wymierzaniu sprawiedliwości. Po analizie przypadku i ustaleniu niezaprzeczalnego zaniedbania ze strony sędziego należy wszcząć postępowanie dyscyplinarne lub co najmniej zalecić takie postępowanie powołanemu do tego, zgodnie z ustawą, organowi (pkt 5.3 Karty europejskiej). Przysługujący sędziom immunitet nie powinien być przeszkodą do pociągnięcia ich do odpowiedzialności dyscyplinarnej i nie powinien też odbierać pra-

⁶⁰ Zob. D. Della Porta, *A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy*, „European Journal of Political Research” 2001, nr 39.

⁶¹ M. Laskowski, *Korupcja w polskich sądach powszechnych...*, s. 385.

⁶² Memorandum wyjaśniające do Zalecenia Nr R(94)12 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich dotyczące Niezawisłości, Sprawności i Roli Sędziów (przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 13 października 1994 roku na 516 posiedzeniu zastępców ministrów), [w:] J. Jasiński (red.), *Standardy prawne Rady Europy. Zalecenia*. T. IV, *Sądownictwo. Organizacja – Postępowanie – Orzekanie*, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 1998, s. 30.

wa do odwołania się lub do dochodzenia przewidzianego w ustawodawstwie krajowym odszkodowania od państwa (pkt 15 i 16 zasad ONZ).

Sędziom należy zapewnić warunki umożliwiające sprawne wykonywanie pracy, a w szczególności należy: powołać wystarczającą liczbę sędziów i zapewniać im odpowiednie szkolenia, zagwarantować status i poziom wynagrodzeń współmierny do godności ich urzędu i ciężaru odpowiedzialności, przyjmować jasno określoną drogę kariery zawodowej, aby pozyskiwać i zatrzymywać zdolnych sędziów oraz powołać do pomocy sędziom odpowiedni personel techniczny (zasada III zaleceń Rady Europy). Godziwe wynagrodzenie sędziów, odpowiadające godności urzędu, jest istotnym warunkiem urzeczywistnienia zasady pełnej niezawisłości. Problem zabezpieczenia socjalnego sędziów nie może być tematem wstydlivym, ale jednocześnie należy przyjąć, że jeżeli ktoś w określonych warunkach podjął się pełnić tak zaszczytną funkcję publiczną, to powinien ją pełnić zgodnie ze swoją wiedzą, doświadczeniem i pełnym zaangażowaniem, a nawet oddaniem⁶³.

Powyższe uwagi *mutatis mutandis* mają zastosowanie również do działalności prokuratury.

Uwagi końcowe

Dotychczas nie przyjęto ujednoliconego kodeksu dla wszystkich kategorii urzędników publicznych⁶⁴. Niektóre instytucje zaufania publicznego, ze względu na swe obowiązki, uprawnienia i uznaniowość decyzji wprowadziły własne kodeksy postępowania będące uzupełnieniem kodeksów funkcjonariuszy publicznych, np. dla policji⁶⁵, służby więzienni-

⁶³ E. Samborski, *Zarys metodyki pracy sędziego...*, s. 18.

⁶⁴ J. Palidaukaite, *Codes of Conduct for Public Servants...*, s. 3.

⁶⁵ Zobowiązanie, by niektóre czynności, jak np. przesłuchiwanie podejrzanych odbywały się w obecności świadków lub jeśli możliwe były nagrywane (audio, video). Recommendation No. R (2001) 10 of the Committee of Ministers to member states on the European Code of Police Ethics, adopted by the Committee of Ministers on 19 September 2001 at the 765th meeting of the Ministers' Deputies, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1277578&SecMode=1&DocId=212766&Usage=2> [dostęp: 1.11.2014 r.]; Code of Conduct for Law Enforcement Officials, annex to the Resolution adopted by the General Assembly during its Thirty-fourth session, 106th plenary meeting, 17 December 1979, GA/RES/34/169, <http://www.un.org/documents/ga/res/34/a34res169.pdf> [dostęp: 1.11.2014 r.]; Zarządzenie Nr 805 Komendan-

ctwa, urzędników służb skarbowych⁶⁶, celnych⁶⁷, wysokich rangą oficerów wojskowych oraz polityków⁶⁸. Personel tych agencji szczególnie narażony jest na praktyki korupcyjne⁶⁹, zajmując się sprawami, które generują duże zyski, często za pośrednictwem skorumpowanych urzędników.

Ze względu na różne tradycje prawne państw nie starano się o pełne zharmonizowanie prawa odnoszącego się do tej kwestii, ale uwzględniono przykłady lub ogólne reguły wskazujące pożądany kierunek rozwoju uregulowań prawnych.

Pomimo różnych tradycji prawnych i systemów politycznych powszechnie akceptowane są podstawowe zasady i wartości administracji publicznej odzwierciedlającej kluczowe komponenty dobrego rządzenia. Są nimi: obowiązek działania zgodnego z prawem i instrukcjami prawnymi, działanie w sposób neutralny politycznie, obowiązek lojalnego i sprawiedliwego służenia krajowym, lokalnym i regionalnym władzom, uczciwość, bezstronność i skuteczność w wypełnianiu funkcji z uwzględnieniem interesu publicznego i odpowiednich okoliczności sprawy, postępowanie promujące wysoki standard usług publicznych oraz dobrych relacji pomiędzy urzędnikami a petentami⁷⁰.

Kodeksy etyczne lub kodeksy postępowania zostały implementowane w różnych formach w wielu państwach świata. W niektórych państwach afrykańskich z dominującą tradycją muzułmańską odwołano się do tradycyjnych wartości moralnych, jak: bezinteresowność (*selflessness*), samodyscyplina (*selfdiscipline*), odwaga (*courage*), które zostają przywołane szczególnie w kontekście zapobiegania urzędowej korupcji, nadużycia funkcji i konfliktu interesów⁷¹.

ta Głównego Policji z dnia 31 grudnia 2003 r. w sprawie Zasad etyki zawodowej policjanta, Dz. Urz. KGP z 2004 r., nr 1, poz. 3 z późn. zm.

⁶⁶ Zarządzenie Nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej, M.P. Nr 46, poz. 683.

⁶⁷ Kodeks etyki funkcjonariusza Służby Celnej podpisany 21 września 2000 r. przez nestora Służby Celnej Rzeczypospolitej Polskiej, Pana Zygmunta Czyżewskiego, <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=5243&id=258888&typ=news> [dostęp: 1.11.2014 r.].

⁶⁸ Wymaganie ujawniania źródła i wielkości darczyńców oraz rachunkowości wyborczych wydatków, odpowiedzialność przed władzą ustawodawczą, Implementation of the International Code of Conduct..., s. 3.

⁶⁹ W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 60 i n.

⁷⁰ Zob. The Global Programme against Corruption UN Anti-Corruption..., s. 133.

⁷¹ H. Whitton, *Implementing effective ethics standards...*, s. 5.

Kodeksy powinny być sformułowane w taki sposób, by zapewnić skuteczność ich wdrażania, co oznacza efektywny plan implementacyjny i silne zaangażowanie do jego przeprowadzenia. Na efektywną implementację wpływają następujące czynniki: czytelny, łatwy do zrozumienia język kodeksów, regularne szkolenia personelu i kadry kierowniczej⁷², mechanizmy umożliwiające zgłaszanie niezgodności (także anonimowo) oraz umożliwiające konsultacje w przypadku niepewności co do zastosowania postanowień kodeksu, szerokie propagowanie i promocja kodeksów w sektorze publicznym, zaangażowanie sektora prywatnego⁷³, a także powiązanie procedury wdrożeniowej kodeksów z innymi środkami identyfikującymi korupcję.

Kodeksy postępowania niezawierające sankcji za ich nieprzestrzeganie mogą wywoływać wątpliwości, dlaczego urzędnicy aktywnie uczestniczący w praktykach korupcyjnych lub podatni na nie mieliby zmienić postępowanie z powodu istniejącego kodeksu, którego nieprzestrzeganie nie pociąga żadnych konsekwencji⁷⁴. Złamanie postanowień kodeksów zazwyczaj nie pociąga za sobą odpowiedzialności karnej (choć jej nie wyklucza), lecz powodować może odpowiedzialność dyscyplinarną. Konwencja ONZ w art. 8 ust. 6 proponuje wprowadzenie środków dyscyplinarnych lub innych przeciw urzędnikom naruszającym kodeks lub normy postępowania. Obwarowanie postanowień kodeksów odpowiednimi sankcjami wydaje się niezbędnym elementem ich przestrzegania i skuteczności. Warunkiem koniecznym poniesienia odpowiedzialności jest odpowiednie przeszkolenie pracowników lub obowiązek zaznajomienia się z postanowieniami kodeksu przed zatrudnieniem⁷⁵.

Efektywna strategia antykorupcyjna powinna być oparta na prewencji, edukacji i egzekucji prawa. Każdy z tych elementów jest istotny, równie ważny i wzajemnie uzupełniający. W tym kontekście kodeksy postępowania

⁷² W wielu państwach przeprowadzane są kursy z etycznego i profesjonalnego postępowania. Kursy te trwają od 1 do 8 dni m.in. na Białorusi, Brunei Drusslam, Cyprze, Japonii, Malcie, Peru, Republice Korei, 9-15 dni w Centralnej Republice Afryki, 16-30 dni w Algierii, Angoli, Bangladeszu, Brunei, Kubie, Niemczech, Tajlandii (za: *Implementation of the International Code of Conduct...*, s. 3).

⁷³ S.C. Gilman, *Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an ethical...*, s. 67.

⁷⁴ D. Hine, *Code of conduct for public officials in Europe common label, divergent purposes*, „Department of Politics and International Relations University of Oxford” 2004, s. 3.

⁷⁵ J. Palidauskaite, *Codes of Conduct for Public Servants...*, s. 23; bułgarski kodeks wymienia tylko jedną sankcję za złamanie jego postanowień – dymisja; słowacki kodeks – upomnienie lub 15% redukcja uposażenia do trzech miesięcy, zakończenie służby publicznej.

nia odgrywają rolę we wszystkich trzech elementach strategii. Główną ich funkcją jest edukacja i prewencja, ale obejmują również aspekt represyjny. Mogą one także efektywnie zmienić klimat etyczny w sektorze publicznym i prywatnym. Prawidłowa implementacja przyjętych uregulowań prawnych, wzmocniona działaniami organizacji pozarządowych, może być istotnym czynnikiem przeciwdziałania i zwalczania przestępczości korupcyjnej.

Słowa kluczowe: administracja publiczna, konflikt interesów, niepołączalność stanowisk, deklaracje majątkowe, przyjmowanie prezentów, *pantouflage*, system sądowniczy, niezawisłość, bezstronność

Bibliografia

- Della Porta D., *A judges' revolution? Political corruption and the judiciary in Italy*, „European Journal of Political Research” 2001, nr 39.
- Dung L.T., *Judicial independence in transitional countries*, „United Nations Development Programme” 2003.
- Gilman S.C., *Ethics Codes and Codes of Conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons*, World Bank Washington DC 2005.
- Hine D., *Code of conduct for public officials in Europe common label, divergent purposes*, „Department of Politics and International Relations University of Oxford” 2004.
- Laskowski M., *Korupcja w polskich sądach powszechnych – zagrożenia i fakty*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana – świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
- Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
- Palidauskaite J., *Codes of Conduct for Public Servants in Eastern and Central European Countries: comparative perspective*, „Kaunas University of Technology” 2000.
- Pietrzkowski H., *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach cywilnych*, Warszawa 2006.
- Pływaczewski E.W. (red.), *Przestępczość zorganizowana – świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego. Metody zapobiegania korupcji*, tłum. M. Peretyński, Warszawa 1999.
- Samborski E., *Zarys metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, Warszawa 2005.
- Skrzydło W. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999.

- Sobczak J., *Sądy i Trybunały*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 1999.
- Wesołowska A., *Korupcja w wymiarze sprawiedliwości – symptomy i kulisy*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana – świadek koronny, terroryzm – w ujęciu praktycznym*, Kraków 2005.
- Whitton H., *Implementing effective ethics standards in government and the civil service*, Transparency International 2001.

CONDUCT STANDARDS FOR PUBLIC OFFICIALS IN THE LIGHT OF INTERNATIONAL INSTRUMENTS ON COMBATING AND PREVENTING CORRUPTION

S u m m a r y

Due to the high risk posed by corruption's crime, universal and regional international organizations are involved into the fight against it. They are developing a number of binding and non-binding anti-corruption documents focused on fighting and preventing corruption. In area of preventing corrupt practices provisions concerning public officers, including standards of acting in the widely understood administration, have material meaning. The above paper presents counter measures which helps prevent criminal behavior among public officials and regulations that directly and indirectly shape the scope of criminalization and liability rules. Due to the differences between civil service and the judiciary, the provisions in this sectors was discussed separately. The paper includes provisions of non-binding documents issued by international organizations, categorized as *soft law*.

Key words: public administration, conflict of interest, incompatibilities, declarations of financial declarations, receiving gifts, *pantouflage*, judicial system, independence, impartiality

СТАНДАРТЫ ДЕЙСТВИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В СВЕТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОКУМЕНТОВ ПО БОРЬБЕ И ПРЕДОТВРАЩЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Р е з ю м е

Из-за высокой опасности коррупционных преступлений в борьбе с ними участвуют международные организации, действующие на повсеместном и региональном уровне. Они разрабатывают ряд антикоррупционных документов различной юридической силы, целью которых является борьба с коррупцией и ее предотвращение. С точки зрения предотвращения коррупции важными являются положения о государственных служащих, которые исполняют функции в широко понимаемой государственной

администрации. Публикация представляет меры по борьбе с преступной деятельностью среди государственных должностных лиц, а также упорядочение закона, который прямо или косвенно формирует сферу криминализации и норм ответственности. Из-за некоторых отдельных нормативных кодексов поведения в сфере государственного управления и судебной системы, они показаны отдельно. Рассуждения дополнены анализом достижений международных организаций, охватывающих необязательные документы, классифицирующиеся как „мягкий закон”.

Ключевые слова: государственное управление, конфликт интересов, несовместимость должностей, декларация имущества, прием подарков, *pantouflage*, судебная система, независимость, беспристрастность