



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 3.2.2014 r.
COM(2014) 38 final

ANNEX 20

ZAŁĄCZNIK

do

Sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE

AUSTRIA

1. WPROWADZENIE – ZASADNICZE CECHY I INFORMACJE OGÓLNE

Struktury antykorupcyjne

Strategiczne podejście. W wyniku połączonej pierwszej i drugiej rundy oceniającej przeprowadzonej przez Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy w 2007 r. na szczeblu federalnym podjęto bardziej zdecydowaną walkę z korupcją. Także większa świadomość społeczna będąca wynikiem ujawnionych w 2009 r. przypadków korupcji na wysokim szczeblu przyczyniła się do podjęcia przez Austrię większych wysiłków na rzecz zreformowania instytucji austriackich pod kątem walki z korupcją i ogólną przestępczością „białych kołnierzyków”; korupcja została w sposób szczególny uwzględniona w strategii zwalczania przestępstw finansowych¹. W 2009 r. ekspertom z krajów związkowych powierzono zadanie przygotowania propozycji wdrożenia zaleceń GRECO na szczeblu federalnym oraz koordynowania działań antykorupcyjnych podejmowanych przez kraje związkowe. Do tego czasu wspomniani eksperci opracowali wspólne normy dotyczące szkoleń, zakazu przyjmowania prezentów, zarządzania ryzykiem, statystyk i obowiązków². Pomimo postępów w kierunku stworzenia ogólnokrajowego strategicznego podejścia nie wszystkie kraje związkowe (*Länder*) opracowały środki służące zwalczaniu korupcji. Pozytywny przykład może stanowić Wiedeń, który wymienia podnoszenie świadomości i przejrzystość jako kluczowe narzędzia walki z korupcją. Narzędzia te wspiera również gorąca linia³. Rząd austriacki aktywnie uczestniczył w promowaniu międzynarodowych wysiłków na rzecz walki z korupcją, mianowicie wspierając ustanowienie Międzynarodowej Akademii Antykorupcyjnej (IACA) oraz inicjując utworzenie europejskiej sieci punktów kontaktowych służącej zwalczaniu korupcji (EACN)⁴.

Wysiłki na rzecz walki z korupcją w administracji publicznej skupiają się na zapobieganiu: wszystkim szczeblom administracji publicznej przekazano kodeks postępowania w zakresie zapobiegania korupcji⁵. W ostatnich latach rząd przeprowadził reformę administracji publicznej, koncentrując się na zwiększeniu efektywności służby publicznej i lepszej obsłudze interesantów oraz zachęcaniu obywateli do powszechnego korzystania z usług administracji elektronicznej⁶. Na inicjatywę składało się 40 projektów reform mających na celu

1 Zob. np. Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations „Financial crime and financial investigations” - Follow-up to the report on Austria, Rada Europy, dokument nr 5576/12.

2 Zob. decyzje z dnia 15 stycznia 2009 r. i z dnia 23 października 2009 r. Landesamtsdirektorenkonferenz (Konferencji dyrektorów rządów krajów związkowych), na mocy których zadania te zostały oddelegowane konferencji ekspertów krajów związkowych (Länderexpertenkonferenz). Landesamtsdirektorenkonferenz przyjęła wnioski na posiedzeniach w dniach 29 października 2010 r. i 30 marca 2012 r.

3 <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/ethik.html>

4 IACA jest niezależnym centrum doskonałości powołanym w następstwie wspólnej inicjatywy Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), Austrii, Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i innych zainteresowanych stron; jej celem jest uzupełnienie braków w zakresie wiedzy i praktyki w obszarze przeciwdziałania korupcji, dzięki szkoleniom, tworzeniu sieci kontaktów i badaniom naukowym. Europejska sieć punktów kontaktowych służąca zwalczaniu korupcji jest europejską siecią powołaną na mocy decyzji Rady 2008/852/WSiSW w sprawie Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji (EPAC), niezależnego forum stanowiącego platformę dla osób zajmujących się zwalczaniem korupcji służącą wymianę doświadczeń i prowadzeniu współpracy transgranicznej w celu opracowania wspólnych strategii i wysokich standardów zawodowych.

5 „Odpowiedzialność spoczywa na mnie” Die VerANTWORTung liegt bei mir– Bundeskanzleramt Österreich. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic

6 Odsetek osób w wieku 16–74 lat, które w ciągu ostatnich trzech miesięcy korzystały z internetu w celu komunikowania się z organami publicznymi (tj. korzystały z internetu w co najmniej jednym z następujących celów: uzyskanie informacji ze stron internetowych organów publicznych, pobieranie oficjalnych formularzy, przesyłanie wypełnionych formularzy), w latach 2008–2010 utrzymywał się na stabilnym poziomie wynoszącym 39 %. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdgo330&plugin=1>

podniesienie jakości obsługi administracyjnej oraz zapewnienie oszczędności. Znalazły się wśród nich projekty e-administracji, utworzenie pojedynczych punktów kontaktowych i restrukturyzacje⁷. Wszystkie te środki mogą przyczynić się do wzmocnienia wysiłków w zakresie zapobiegania korupcji w sektorze publicznym. Inne instytucje spoza administracji publicznej także podjęły szereg inicjatyw. W wyniku niedawnych zarzutów przekupstwa powołano dwie parlamentarne komisje śledcze zajmujące się wyłącznie zarzutami korupcji, zaś dwie inne również zajmowały się między innymi kwestiami dotyczącymi korupcji⁸.

Ramy prawne. Przyjęto nowe przepisy w celu dostosowania się do zaleceń OECD i GRECO. Austria przyjęła również nową ustawę o finansowaniu partii⁹, dokonała przeglądu zadań Urzędu Kontroli w zakresie nadzorowania sprawozdań finansowych partii oraz wprowadziła zmiany w kodeksie karnym¹⁰. Na mocy ustawy wprowadzono na przykład *Anfüttern*, przestępstwo polegające na proponowaniu, obiecywaniu lub udzielaniu korzyści, która nie jest związana z konkretną czynnością urzędową, jak np. drobne przysługi mające na celu „osłodzenie” stosunków z urzędnikiem publicznym. Ostatnią zmianę kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego o charakterze antykorupcyjnym przyjęto w połowie lipca 2012 r.¹¹. Austria nie ratyfikowała jeszcze Prawnokarnej konwencji o korupcji Rady Europy¹².

Ramy instytucjonalne. Od początku 2010 r. za koordynację działań antykorupcyjnych na szczeblu federalnym odpowiada Forum Antykorupcyjne. W skład tego komitetu koordynacyjnego wysokiego szczebla, który spotyka się cztery razy do roku, wchodzi wszystkie właściwe organy, w tym różne ministerstwa federalne, kraje związkowe, różne organy, takie jak wyspecjalizowane biuro prokuratury ds. przestępczości „białych kołnierzyków”¹³ (WKStA), Federalny Urząd ds. Zapobiegania i Zwalczenia Korupcji¹⁴ (BAK) i Organ ds. Rynku Finansowego, jak również przedstawiciele sektora prywatnego (Izba Handlowa, Związek Urzędników Służby Cywilnej, izba notarialna, izba adwokacka)¹⁵.

Badania opinii publicznej

Badania postrzegania korupcji. Z przeprowadzonego w 2013 r. specjalnego badania Eurobarometr na temat korupcji¹⁶ wynika, że 66 % austriackich respondentów (poniżej średniej UE) przyznaje, że korupcja jest zjawiskiem powszechnym w ich kraju (średnia UE: 76 %). Badanie Eurobarometr z 2013 r. pokazało jednak również, że Austria jest jedynym państwem Europy Zachodniej, w którym stosunkowo duży odsetek populacji – prawie jedna trzecia respondentów – uważa za dopuszczalne wyświadczenie przysługi lub wręczenie prezentu w zamian za usługę publiczną.

Doświadczenie korupcji. 5 % respondentów austriackich podało, że w ciągu ostatnich 12 miesięcy zażądano od nich wręczenia łapówki lub przedstawiono im taką sugestię (średnia

7 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/verwaltung_in_oesterreich_2011_en.pdf?3sfue1

8 Protokoły i decyzje tych komisji publikowane są na stronach internetowych parlamentu austriackiego:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml

9 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), Federalny Dziennik Ustaw I nr 56/2012, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>

10 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I nr 61/2012.

11 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I nr 61/2012.

12 W połowie lipca 2013 r. parlament przyjął wniosek w sprawie ratyfikacji, nie złożono jeszcze jednak dokumentu ratyfikacyjnego. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173-1.htm>

13 Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft.

14 Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

15 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations „Financial crime and financial investigations” – Follow-up to the report on Austria, dokument Rady: 5576/12; Bruksela, 20 stycznia 2012 r., s. 5.

16 Specjalne badanie Eurobarometr nr 397 z 2013 r.

UE: 4 %). Zaledwie 14 % respondentów, czyli znacznie poniżej średniej UE wynoszącej 26 %, miało poczucie, że korupcja wpływa na ich życie codzienne.

Badania przedsiębiorstw. Jak wynika z badania Eurobarometr na temat korupcji, przeprowadzonego w 2013 r. wśród przedsiębiorstw¹⁷, 38 % przedstawicieli przedsiębiorstw uważa, że korupcja stanowi przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej, a 41 % z nich twierdzi, że problematycznym zjawiskiem w tym kontekście jest również nepotyzm i rozdawanie stanowisk publicznych. 18 % podmiotów, które uczestniczyły w postępowaniu o udzielenie zamówienia w ciągu ostatnich trzech lat, uznało, że nie uzyskało zamówienia z powodu korupcji. Respondenci w Austrii zgłosili opracowywanie specyfikacji pod kątem konkretnych przedsiębiorstw w 66 % przypadków, czyli powyżej średniej UE. 57 % respondentów uznało zmowy przetargowe za powszechną praktykę. Dodatkowo 45 % respondentów zauważyło konflikty interesów przy ocenie ofert, a 35 % wskazało na niejasne kryteria wyboru i oceny. Z opracowanego przez Światowe Forum Ekonomiczne sprawozdania w sprawie globalnej konkurencyjności w latach 2013–2014 wynika, że Austria zajmuje 16 pozycję w rankingu najbardziej konkurencyjnych gospodarek świata obejmującym 152 państwa¹⁸.

Kontekst

Egzekwowanie prawa i sądownictwo. Austria ukierunkowała swoje wysiłki na zapobieganie i ściganie korupcji za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji, do których należą WKStA i BAK.

Sektor prywatny. Austria dokonała transpozycji decyzji ramowej 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym w 2008 r., a w 2012 r. dokonała przeglądu ram prawnych dotyczących korupcji w sektorze prywatnym, dostosowując prawo do przepisów decyzji ramowej¹⁹.

Finansowanie partii politycznych. Ostatnie dyskusje na temat korupcji w kontekście polityki koncentrowały się na (domniemanych) przypadkach przekupstwa osób zajmujących wysokie stanowiska polityczne oraz nielegalnego finansowania partii politycznych. Krytyka wywołana licznymi przypadkami nielegalnego finansowania partii politycznych, takimi jak sprawa prominentnego urzędnika publicznego wyłonionego w wyborach, którego uznano winnym bezpodstawnego wzbogacenia w związku z interwencją polityczną w zamian na darowiznę na rzecz jego partii, doprowadziła do serii ustaw wprowadzających reformy. Nowa ustawa o partiach politycznych weszła w życie w 2013 r.²⁰. W grudniu 2013 r. Trybunał Obrachunkowy (Rechnungshof) przedstawił wyniki wstępnego przeglądu wprowadzania w życie ustawy, z uwzględnieniem jej niedociągnięć²¹.

Dostęp do informacji. Zgodnie z ustawą z 1987 r. o obowiązku udzielania informacji²² organy publiczne (na wszystkich szczeblach administracji) mają obowiązek niezwłocznie

17 Badanie Flash Eurobarometr nr 374 z 2013 r.

18 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

19 COM(2011) 309 final, drugie sprawozdanie z wdrożenia dotyczące decyzji ramowej 2003/568/WSiSW z dnia 6 czerwca 2011 r.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:PL:HTML>

20 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), Federalny Dziennik Ustaw I nr 56/2012, dostępny pod adresem http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.pdf

21 Bericht des Rechnungshofs. Reihe Bund 13/2013, Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH, s. 62–76. http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_13/Bund_2013_13_5.pdf

22 Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), Federalny Dziennik Ustaw I nr 287/1987, ostatnia zmiana: I 158/1998, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf

odpowiedzieć na każdy wniosek o udzielenie informacji, chyba że dane informacje są objęte ustawowym obowiązkiem zachowania tajemnicy. W kontekście publicznych dyskusji na temat potrzeby przyjęcia specjalnej ustawy federalnej o dostępie do informacji toczą się obecnie debaty polityczne dotyczące inicjatywy mającej na celu zawężenie zakresu tego zwolnienia i zniesienie szeregu istniejących przesłanek zachowania tajemnicy ustawowej²³.

Sygnalizowanie nieprawidłowości. Austria zamierza udoskonalić ramy prawne w celu zapewnienia ochrony osobom zgłaszającym przypadki naruszenia (ang. *whistleblower*), niemniej dotychczasowe inicjatywy nie doprowadziły do przyjęcia szczegółowych przepisów. Jeśli chodzi o służbę cywilną, w ustawie o służbie cywilnej istnieje przepis wyraźnie zakazujący podejmowania działań na szkodę urzędnika publicznego, który w dobrej wierze zawiadomił o przestępstwie²⁴. Urzędnicy publiczni mają ogólny obowiązek zawiadamiania o przestępstwach²⁵. Od 2010 r. każdy urzędnik publiczny na szczeblu krajowym (jednak nie w przypadku wszystkich krajów związkowych) może przekazać informacje bezpośrednio do BAK, pomijając szczebel zarządzania własnej jednostki administracyjnej. WKStA udostępnia internetowy mechanizm zgłaszania, który umożliwia anonimowe zgłaszanie przypadków przestępstw przy użyciu tzw. Business Keeper Monitoring System (BKMS).

Przejrzystość działalności lobbingowej. Przyjęte w ostatnim czasie przepisy dotyczące działalności lobbingowej weszły w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.²⁶. W nowym ustawodawstwie wprowadzono obowiązek rejestracji stowarzyszeń lobbingowych i stowarzyszeń interesów. Dane przekazywane przez organizacje lobbingowe są publikowane w bazie danych prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości, która jest dostępna publicznie w internecie²⁷. W przedmiotowej ustawie określono podstawowe zasady dotyczące działalności lobbingowej i reprezentowania interesów (mające zastosowanie do wszystkich grup). Ponadto od firm lobbingowych i przedsiębiorstw zatrudniających wewnętrznych lobbystów wymaga się stosowania (dostępnego publicznie) kodeksu postępowania²⁸.

2. KLUCZOWE ZAGADNIENIA

Ściganie korupcji

Według przeprowadzonego w 2013 r. badania Eurobarometr Austria znajduje się wśród najlepiej ocenianych państw pod względem odstraszających skutków pomyślnie zakończonych przypadków ścigania korupcji. Może to być spowodowane zainteresowaniem mediów pracą WKStA oraz regularnymi sprawozdaniami na temat działań podejmowanych przez BAK.

Zarzuty korupcji w sektorze publicznym bada BAK, który został utworzony w miejsce podobnego organu – powołanego w 2001 r. Federalnego Biura Spraw Wewnętrznych (Büros für Interne Angelegenheiten). BAK jest instytucją działającą przy Ministerstwie Spraw

23 Więcej informacji na temat debaty publicznej znajduje się pod adresem: <http://www.transparenzgesetz.at>

24 Nowy § 53a Beamten-Dienstrechtsgesetz:

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40133771>

25 Zgodnie z § 53 Beamten-Dienstrechtsgesetz każdy urzędnik publiczny ma obowiązek zgłaszania możliwych przypadków naruszenia prawa pociągających za sobą odpowiedzialność karną kierownikowi jednostki administracyjnej. To samo dotyczy urzędników publicznych (§ 5 Vertragsbedienstetengesetz).

26 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, dostępny pod adresem:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

27 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>; baza danych ma dopiero zacząć obejmować przynajmniej część przedstawicieli lobbystów dużych przedsiębiorstw.

28 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, dostępny pod adresem:

http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf
<http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

Wewnętrznych ustanowioną poza strukturami Generalnej Dyrekcji ds. Bezpieczeństwa Publicznego (Generaldirektion für Öffentliche Sicherheit). Głównym zadaniem tego organu, posiadającego uprawnienia dochodzeniowe i ogólnokrajową jurysdykcję w zakresie zapobiegania i zwalczania korupcji, jest rozpatrywanie zarzutów i skarg przeciwko pracownikom Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i podlegających mu departamentów oraz prowadzenie dochodzeń w sprawie nadużyć podczas sprawowania urzędu²⁹. Zakres jego kompetencji nie ogranicza się jednak do prowadzenia dochodzeń wewnętrznych w ramach Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Oprócz BAK prowadzeniem dochodzeń zajmuje się również austriackie Federalne Biuro Śledcze (Bundeskriminalamt) i jego biura regionalne; w ramach tych struktur funkcjonują jednostki zajmujące się przestępczością „białych kołnierzyków” i konfiskatą mienia³⁰.

W 2011 r. powstał nowy urząd znany jako Biuro Prokuratury ds. Przestępczości „Białych Kołnierzyków” i Korupcji³¹. Prokuratorzy odbywają specjalistyczne szkolenie także podczas sprawowania urzędu. Planowane jest zwiększenie liczby pracowników WKStA do 40 osób, niemniej na początku 2014 r. liczba zatrudnionych nieznacznie przekraczała połowę tej zaplanowanej liczby.

Od 2009 r. organy ścigania kładą większy nacisk (pod względem dostępnych zasobów finansowych i ludzkich) na prowadzenie dochodzeń w sprawie przestępstw gospodarczych. Zarówno policja, jak i prokuratorzy zgłaszają brak niezbędnego potencjału³². Austria poinformowała, że w okresie do 2014 r. przeznaczyła dodatkowo łącznie 28 mln EUR na walkę z korupcją i przestępczością gospodarczą, umożliwiając tym samym utworzenie 190 dodatkowych miejsc pracy³³. Jak wynika jednak z podanego powyżej przykładu dotyczącego pracowników WKStA, przydzielenie odpowiednich zasobów na prowadzenie dochodzeń w sprawie korupcji i ściganie takich przypadków nadal stanowi wyzwanie.

Ze statystyk sądowych wynika, że w 2012 r. wydano 78, a w 2011 r. – 90 wyroków skazujących za przestępstwa popełnione w trakcie sprawowania urzędu publicznego, w tym za korupcję i naruszenie wolności osobistej i prywatności gospodarstwa domowego przez urzędnika³⁴. W 2011 r. statystyki wskazywały na 701 sprawozdań z dochodzeń prowadzonych przez BAK w sprawie nadużycia władzy³⁵, przy czym przekupstwo było przedmiotem jedynie niewielkiej ich części (29 przypadków). Nie daje to jednak pełnego obrazu zarzutów przekupstwa, ponieważ kompetencje BAK ograniczają się do określonego obszaru

29 Federalna ustawa o utworzeniu i organizacji federalnego biura antykorupcyjnego (BAK-G), BGBl. I nr 72/2009.

30 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations „Financial crime and financial investigations” Report on Austria, 6508/2/10; REV 2, Bruksela, 8 kwietnia 2010 r.

31 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption – specjalny organ antykorupcyjny prokuratury znany jako Korruptionsstaatsanwaltschaft został utworzony w 2009 r., a następnie (w 2011 r.) został przekształcony w WKStA. Informacje na temat jego uprawnień znajdują się w §2a ustawy o organach prokuratury, Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz, StAG) StF: BGBl. nr 164/1986; informacje na temat zakresu jego kompetencji znajdują się w ustawie o postępowaniu karnym (Strafprozessordnung, § 20a.).

32 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria, grudzień 2012 r., s. 35.

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>

33 Evaluation report on the fifth round of mutual evaluations „Financial crime and financial investigations” - Follow-up to the report on Austria, dokument Rady: 5576/12; Bruksela, 20 stycznia 2012 r..

34

https://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html Statystyki obejmują przypadki przestępstw, które zostały popełnione i były ścigane przed wprowadzeniem w 2012 r. zmiany w kodeksie karnym (KorrStrAG), obejmują zatem tylko przypadki związane ze sprawowaniem urzędu publicznego oraz tak zwane „Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts” (§ 303 StGB), ponieważ dane odnoszą się do całego rozdziału „Strafbare Verletzungen der Amtspflicht”. Statystyki dotyczące przekupstwa w sektorze prywatnym nie zostały podane oddzielnie w tabeli. Większość przypadków podanych tej sekcji dotyczy nadużyć władzy; zob. trzecia ocena GRECO.

35 http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2011.pdf

administracji publicznej i organów, a tym samym nie obejmują całego spektrum przestępstw związanych z korupcją. Powyższe wartości odzwierciedlają wysiłki ukierunkowane na wykrywanie i ściganie korupcji, a osiągnięcia w zakresie spraw objętych dochodzeniami wskazują, że Austria poczyniła godne pochwały postępy w tym zakresie.

Prokuratorzy są związani instrukcjami wydawanymi przez Ministra Sprawiedliwości. W sytuacjach określonych w prawie³⁶ konieczne jest przekazanie sprawy prokuratorowi wyższego szczebla, który ma obowiązek informowania Ministra Sprawiedliwości. Prokuratorzy mają obowiązek informowania Ministra o zarzutach dotyczących wybieranych przedstawicieli, chyba że nie mają one związku z działalnością polityczną danej osoby. Instrukcje biura Prokuratury Generalnej i Federalnego Ministra Sprawiedliwości wydawane są wyłącznie w formie pisemnej i muszą być opatrzone uzasadnieniem. Minister Sprawiedliwości musi zatwierdzić każde ostateczne rozstrzygnięcie postępowania karnego, z którym wiąże się ponadregionalny interes publiczny. Instrukcje są przekazywane za pośrednictwem właściwej jednostki Ministerstwa Sprawiedliwości. Minister Sprawiedliwości ma obowiązek przedstawiania parlamentowi sprawozdań ze stosowanej praktyki wydawania instrukcji. Uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do wydawania instrukcji w toku całego postępowania karnego jest postrzegane jako potencjalny słaby punkt mogący zniechęcać prokuratorów do prowadzenia delikatniejszych spraw, takich jak sprawy dotyczące zarzutów o korupcję polityczną. Podobne obawy wyraziła OECD w kontekście przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych³⁷.

Również WKStA podlega podstawowym przepisom mającym zastosowanie do prokuratorów i jest objęty nadzorem Federalnego Ministra Sprawiedliwości, a tym samym jest związany jego instrukcjami wydawanymi w poszczególnych sprawach. Różnica tkwi w szczegółach: nadzór jest sprawowany *a posteriori*, tj. prokuratorzy przedstawiają swoje sprawozdania dopiero po podjęciu środków i po zakończeniu pierwszego etapu postępowania karnego, określając planowany sposób dalszego prowadzenia dochodzenia (wniesienie oskarżenia albo umorzenie sprawy). Na tym etapie Minister Sprawiedliwości musi podjąć decyzję w sprawie przyjęcia zalecenia i ma prawo nakazać prowadzenie dalszego dochodzenia. Po części ze względu na zwiększone zainteresowanie opinii publicznej oraz do pewnego stopnia odmienne zasady dotyczące sprawozdawczości WKStA cieszy się opinią podmiotu, któremu udało się uzyskać względnie niezależne stanowisko w ramach tej struktury, i nie zgłaszano żadnych przypadków wywierania presji politycznej.

Dobra praktyka: system zgłaszania nieprawidłowości prowadzony przez wyspecjalizowanych prokuratorów

Wiosną 2013 r. WKStA uruchomił gorącą linię do celów zgłaszania przypadków korupcji – Business Keeper Monitoring System. WKStA zarządza obecnie tym internetowym systemem zgłaszania, za pośrednictwem którego można dokonywać anonimowych zgłoszeń i możliwa jest komunikacja między osobą zgłaszającą przypadki naruszenia i organami, ponieważ organy nie są w stanie dotrzeć do danych identyfikacyjnych osoby zgłaszającej przypadki naruszenia. System opiera się na oprogramowaniu, które pierwotnie było testowane w Dolnej Saksonii i podobno było wykorzystywane do ujawniania ważnych szczegółowych informacji, które prowadziły do wszczynania dochodzeń w sprawie zarzutów korupcji.

36 §8, 8a. i 29a. ustawy o organach prokuratury, Bundesgesetz vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG) StF: BGBl, nr 164/1986.

37 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria, s. 25–32. [Joint First and Second Round Evaluation, Compliance Report on Austria, Greco RC-I/II \(2010\) 1E, pkt 28.](#)

W Austrii w szybkim tempie przeprowadzono postępowanie karne w sprawie dotyczącej posła do Parlamentu Europejskiego, który został oskarżony o wyrażenie zgody na złożenie wniosku w sprawie zmian w przepisach w zamian za nienależne korzyści otrzymane od dziennikarzy podających się za lobbystów w ramach tak zwanej operacji „gotówka za zmiany w przepisach”, która obejmowała czterech posłów do Parlamentu Europejskiego. Postępowanie to doprowadziło do wydania w pierwszej instancji wyroku skazującego, który został uchylony w wyniku apelacji, sprawę zaś przekazano do sądu pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia.

Dostęp organów ścigania do informacji bankowych jest podstawowym elementem dochodzeń finansowych, w tym dochodzeń związanych z korupcją. Chociaż przepisy prawa i orzecznictwo przewidują możliwość uzyskania danych chronionych tajemnicą bankową przez organy austriackie³⁸, wnioski kierowane przez prokuratorów i organy ścigania podlegają restrykcyjnym warunkom, na mocy których instytucje finansowe mogą odmówić przekazania informacji³⁹. Orzeczenie sądowe musi zawierać między innymi opis faktów uzasadniających orzeczenie i potwierdzających jego proporcjonalność. W latach 2010 i 2012 osiągnięto pewien postęp, złagodzone wtedy bowiem znacznie warunki przewidziane w art. 116 kodeksu postępowania karnego określające wymagania, jakie należy spełnić, aby uzyskać informacje objęte środkami tajemnicy bankowej⁴⁰. Należy zauważyć, że procedura ta nie ma zastosowania w przypadkach, w których korupcja ma związek z praniem pieniędzy, ponieważ wówczas mają zastosowanie inne zasady uzyskiwania danych na temat rachunku bankowego za pośrednictwem austriackiej Jednostki Analityki Finansowej⁴¹.

Z opisanym powyżej systemem wiążą się jednak co najmniej dwa poważne problemy. Po pierwsze w przypadku gdy dane bankowe mogą stanowić ważną podstawę ustalenia głównych elementów przestępstwa, a wymagane informacje nie są jeszcze w posiadaniu organów, złożenie wniosku wydaje się nastroczać nieproporcjonalnych trudności. Informacje takie można uzyskać wyłącznie w drodze wystosowania do wszystkich potencjalnie istotnych instytucji finansowych zapytania o to, czy istnieje u nich rachunek spełniający dane kryteria. Jeżeli organy nie znają szczegółowych informacji na temat konta bankowego podejrzanego, muszą wystosować do wszystkich stowarzyszeń banków w Austrii nakaz sądowy. Stowarzyszenia banków nie mają obowiązku kontaktować się z należącymi do nich bankami przed skorzystaniem z przysługującego im prawa do odwołania. Konkretny bank, z którym skontaktuje się jego stowarzyszenie, również ma prawo do odwołania. Po drugie, i przede wszystkim, uzyskanie informacji od wszystkich odpowiednich instytucji finansowych może być czasochłonne. Obecny system prowadzi do spowolnienia procedur dostępu do danych bankowych. Instytucje finansowe, aby zabezpieczyć się przed podejmowaniem kroków prawnych przez własnych klientów, mogą systematycznie występować z powództwem o skorzystanie ze środków ochrony prawnej⁴², co powoduje zawieszenie wykonania decyzji o udzieleniu dostępu do wnioskowanych danych.

W celu poprawy tej sytuacji Ministerstwo Sprawiedliwości wystosowało w dniu 13 sierpnia 2013 r. dekret do wszystkich prokuratorów i sędziów zawierający wyjaśnienia i wzór wniosków. Instytucjom bankowym należy przekazywać wyłącznie wzór zawierający ogólne informacje, aby tym samym uniknąć ujawnienia szczegółów, które mogłyby zagrozić

38 Bankwesengesetz, §38., BGBl. nr. 532/1993 zuletzt geändert durch BGBl. I nr. 70/2013.
http://www.jusline.at/38_BWG.html

39 Mutual Evaluation Report – Executive Summary – Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism – Austria, czerwiec 2009 r., s. 5, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Austria%20ES.pdf>

40 OECD Phase 3 report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria, pkt 69.

41 OECD Phase 3 report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria, pkt 113.

42 OECD Phase 3 report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria, pkt 149.

dochodzeniu. Dzięki temu czas potrzebny na udzielenie odpowiedzi na taki wniosek może również ulec skróceniu.

Przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych

Chociaż osiągnięto znaczne postępy w ściganiu korupcji „krajowej”, ściganie przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, które mogą dotyczyć również ważnych interesów gospodarczych, jest powszechnie krytykowane.

W 2005 r. zespół ds. oceny Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa⁴³ zwrócił uwagę na fakt, że sześć lat po ratyfikacji konwencji OECD, organy austriackie nie prowadziły dochodzenia w ani jednej sprawie dotyczącej przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, mimo że przedsiębiorstwa i banki austriackie działają aktywnie w Europie Środkowej i Wschodniej od lat 90. XX wieku. Przeprowadzane w tym regionie prywatyzacje w sektorach bankowości, telekomunikacji i energii oraz znaczące zaangażowanie austriackich przedsiębiorstw budowlanych w tych obszarach oznaczało, że przedsiębiorstwa te prowadziły działalność na rynkach konkurencyjnych podatnych na ryzyko korupcji. Ze sprawozdania OECD wynika również, że system sądownictwa i policja miały niewielką lub nawet zerową świadomość ryzyka przekupstwa podczas międzynarodowych transakcji handlowych; brakowało również sędziów, prokuratorów i funkcjonariuszy policji, którzy posiadaliby konkretną wiedzę fachową w zakresie przestępczości gospodarczej w bardziej ogólnym ujęciu. Sprawa Telecom, w której występowały elementy przekupstwa krajowego i zagranicznego, jest jednak pozytywnym przykładem programu łagodzenia kar ustanowionego w ramach postępowania karnego, umożliwiającego wykorzystanie zeznań świadków koronnych i ściganie na tej podstawie przypadków korupcji na wysokim szczeblu⁴⁴. W lipcu 2013 r. sąd pierwszej instancji wydał w tej sprawie wyrok skazujący.

Sytuacja zmieniła się wraz z utworzeniem WKStA. Prokuratorzy WKStA zdobywają obecnie coraz większą niezbędną wiedzę fachową do wnikliwego badania przypadków dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. Stopniowe tworzenie tej służby może wyjaśniać opóźnienia w przypadku postępowań prowadzonych w sprawach, które miały miejsce do połowy pierwszego dziesięciolecia XXI wieku i w których w dalszym ciągu prowadzone jest dochodzenie. W grudniu 2012 r. OECD poinformowała, że od czasu, kiedy Austria została członkiem tej organizacji w 1999 r., rozpatrzono 15 zarzutów, przy czym w przypadku sześciu z nich dochodzenie zostało zakończone lub w ogóle nie zostało wszczęte⁴⁵. Od tego czasu zakończono dwie sprawy: jedna zakończyła się wyrokiem skazującym austriackiego przedsiębiorcę zamieszanego w sprawę przekupstwa w innym państwie członkowskim UE, zaś druga zakończyła się oczyszczeniem z zarzutów prania pieniędzy pochodzących z handlu bronią.

Podmioty oceniające OECD wydały również szereg zaleceń dotyczących austriackich ram odpowiedzialności przedsiębiorstw i innych podmiotów, które przekupują zagranicznych funkcjonariuszy publicznych. W ramach przeglądów zarówno fazy 2, jak i fazy 3, zalecono wprowadzenie skutecznych, proporcjonalnych i odstraszących sankcji dla osób prawnych zamiast obecnego poziomu kar ustalanych proporcjonalnie do rocznego zysku danej osoby

43 OECD Phase 2 report on the application of the convention on combating bribery of foreign public officials in international business transactions and the 1997 recommendation on combating bribery in international business transactions on Austria, 16 lutego 2006 r. Dostępny pod adresem: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/36180957.pdf>

44 § 209a ustawy o postępowaniu karnym, zmienionej w 2011 r.

45 OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria, s. 8-12.

prawnej z górną granicą wynoszącą 1,8 mln EUR⁴⁶. System ten uznano za ogólnie niewystarczający, zwłaszcza w tych przypadkach, w których osoba prawna mogła nie wygenerować znacznych zysków w okresie odniesienia⁴⁷.

Ponadto podmioty oceniające OECD zauważyły, że w większości przypadków, w których organ prokuratury przedkłada sprawozdanie Ministrowi Sprawiedliwości po zakończeniu dochodzenia, Minister zarządza dalsze działania dochodzeniowe. Mimo wyjątkowego statusu WKStA OECD powtórzyła swoje obawy w sprawozdaniu z fazy 3. Zaleciła dopilnowanie, aby względy krajowego interesu gospodarczego, potencjalny wpływ na stosunki z innym państwem lub tożsamość zaangażowanej w sprawę osoby fizycznej lub prawnej nie miały wpływu na dochodzenia i ściganie przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, zwłaszcza w świetle uprawnień Ministra Sprawiedliwości do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych⁴⁸.

W 2012 r. Austria zmieniła swoje ustawodawstwo w celu dostosowania swojego kodeksu karnego do Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. OECD pochwaliła Austrię za rozszerzenie zakresu jurysdykcji w sprawach dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych na wszystkie przestępstwa popełniane przez obywateli austriackich niezależnie od miejsca, w którym łapówkę zaproponowano, obiecano lub wręczono. Doceniono także wysiłki Austrii na rzecz zniesienia wymogu podwójnej karalności⁴⁹.

Przepisy dotyczące dostępu do informacji bankowych mogą w dalszym ciągu stanowić przeszkodę dla prowadzenia dochodzeń w sprawach dotyczących przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych, osłabiając tym samym potencjalną skuteczność wzajemnej pomocy prawnej. W ramach wzajemnej oceny prowadzonej przez OECD organy austriackie uznały tajemnicę bankową za główną przyczynę większości opóźnień w udzielaniu wzajemnej pomocy prawnej⁵⁰.

Uczciwość wybieranych i mianowanych urzędników wysokiego szczebla

Szczegółowe przepisy dotyczące oświadczeń o dochodach i o stanie majątkowym zawarto w ustawie federalnej mającej zastosowanie między innymi do członków rządu federalnego i rządów krajów związkowych, burmistrzów i ich zastępców, radnych gmin i członków Rady Narodowej (Nationalrat), Rady Federalnej (Bundesrat) i parlamentów krajów związkowych⁵¹.

Członkowie rządów federalnych i rządów krajów związkowych, w tym sekretarze stanu, mają obowiązek składania wyczerpujących oświadczeń majątkowych prezesowi Trybunału Obrachunkowego po objęciu urzędu, co dwa lata podczas sprawowania urzędu oraz trzy miesiące po odejściu z rządu. Obowiązek składania takich oświadczeń nie jest jednak powiązany z mechanizmem przeglądu, który pozwalałby na kontrolę poprawności przekazanych danych, a zatem przekazanie nieprawdziwych danych nie podlega żadnym

46 Zob. § 4. Verbandsgeldbuße in Verbandsverantwortungsgesetz; BGBl. I nr. 151/2005 zuletzt geändert BGBl. I nr. 112/2007.

47 OECD Phase 2 report, pkt 145 i nast., OECD Phase 3-report on implementing the OECD anti-bribery convention in Austria, grudzień 2012 r., pkt 52 i nast. Dostępny pod adresem: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>

48 OECD Phase 3 report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria, pkt 90–96.

49 The Phase 3 Report on Austria by the OECD Working Group on Bribery.

50 OECD Phase 3 report on the implementation of the OECD anti-bribery convention in Austria, pkt 149.

51 Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), ostatnio zmieniona w 2013 r., BGBl. I nr. 141/2013 <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40140745>

sankcjom. Przepisy prawa stanowią tylko, że w przypadkach znaczącego wzrostu majątku Prezes Trybunału Obrachunkowego informuje o tym odpowiednio Przewodniczącego Rady Narodowej i Przewodniczącego parlamentu kraju związkowego. Ci z kolei mogą zawsze zwrócić się do Prezesa Trybunału Obrachunkowego o przedstawienie sprawozdania. Oświadczenia o stanie majątkowym nie są dostępne publicznie. Konflikty interesów członków rządu były przedmiotem dyskusji na początku lat 80. XX wieku i zostały uregulowane poprzez wprowadzenie ogólnego zakazu prowadzenia wszelkiej działalności gospodarczej, który obowiązuje od tamtego czasu. Jeżeli członkowie rządu lub sekretarze stanu chcą w drodze wyjątku prowadzić inną działalność za wynagrodzeniem, muszą uzyskać zgodę odpowiedniej komisji Rady Narodowej lub parlamentu krajów związkowych⁵².

Parlamentarzyści nie mają obowiązku ujawniania swojego majątku⁵³. Na mocy zmienionych ostatnio przepisów wprowadzono pewne zasady dotyczące ich deklaracji o braku konfliktów interesów i oświadczeń o dochodach. Parlamentarzyści mają obowiązek informować o zajmowaniu stanowisk kierowniczych w przedsiębiorstwach prywatnych i co roku muszą również przekazywać informacje na swoich średnich dochodów miesięcznych, wskazując jedną z pięciu szerokich kategorii poziomu dochodów⁵⁴. Komisja parlamentarna ds. przestrzegania zasady nielączenia określonych stanowisk zwykłą większością głosów decyduje, czy możliwe jest kontynuowanie zgłoszonej działalności. W przypadku członków parlamentów krajów związkowych sprawą tą zajmuje się komisja parlamentów krajów związkowych. Nie istnieje jednak żaden mechanizm weryfikacji pozwalający na sprawdzenie treści oświadczenia ani żadne sankcje za nieprzestrzeganie zasad. Parlamentarzyści mają wyraźny zakaz prowadzenia działalności lobbingowej, lecz mogą realizować i reprezentować interesy gospodarcze, pod warunkiem że przestrzegają zasad dotyczących zgłaszania takich interesów. W przepisach prawa przewidziano sankcje za nadużywanie stanowiska i członkowie parlamentu mogą stracić urząd, jeżeli komisja parlamentarna uzna, że nadużyli swojego stanowiska dla zysku.

3. DALSZE KROKI

Walka z korupcją w Austrii uległa wzmocnieniu dzięki wysiłkom instytucjonalnym w zakresie zapobiegania i ścigania. Usunięcie pozostałych przeszkód utrudniających prowadzenie dochodzeń poprzez ułatwienie w stosownych przypadkach dostępu do informacji bankowych usprawniłoby ściganie przypadków przekupstwa zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Austria wprowadziła ostatnio istotne zmiany do swojego prawa karnego i przyjęła nową ustawę o partiach politycznych, niemniej na ocenę wpływu tych działań trzeba jeszcze poczekać.

Dalszej uwagi wymagają następujące zagadnienia:

- zapewnienie **wyspecjalizowanym prokuratorom** niezbędnych zdolności do prowadzenia spraw dotyczących korupcji zarówno w wymiarze krajowym, jak i zagranicznym; nadanie priorytetowego znaczenia prowadzeniu dochodzeń w sprawach o **przekupstwo zagranicznych funkcjonariuszy publicznych** i ściganiu takich przestępstw; opracowanie wytycznych dla prokuratorów zawierających wyjaśnienie, że względy krajowego interesu gospodarczego nie powinny utrudniać ścigania

52 § 2 Unvereinbarkeitsgesetz.

53 Członkowie parlamentu, którzy są także członkami rządu federalnego i rządów krajów związkowych, podlegają jednak obowiązkowi ujawniania majątku mającym zastosowanie do ostatniej z wymienionych kategorii urzędników.

54 Unvereinbarkeitsgesetz 1983, zmieniona w 2013 r., BGBl. I nr. 141/2013.

przypadków przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych; zaostrezenie sankcji dla osób prawnych, tak aby były one skuteczne, proporcjonalne i odstraszające;

- usprawnienie procesu udzielania **dostępu do informacji bankowych** w przypadku podejrzenia korupcji; umożliwienie organom ścigania szybkiego uzyskiwania danych w sytuacjach, gdy wymagają tego powaga i znaczenie sprawy;
- wprowadzenie skutecznego mechanizmu monitorowania służącego do kontrolowania oświadczeń o stanie majątkowym i deklaracji o braku konfliktu interesów zarówno w przypadku **wybieranych, jak i mianowanych urzędników wysokiego szczebla**, który umożliwi bezstronną weryfikację; zapewnienie sankcji odstraszających za niezgodność z zasadami dotyczącymi składania deklaracji o braku konfliktu interesów, oświadczeń o dochodach i oświadczeń o stanie majątkowym.