

NATALIA KORCZAK<sup>1</sup>

## Konieczność ochrony praw podstawowych, kryzys demokracji i przyszłość europejskiej integracji w świetle spotęgowanego pandemią COVID-19 niebezpieczeństwa korupcji

### 1. Wprowadzenie

Termin „integracja” pochodzi od łacińskiego słowa *integratio*, które oznacza odnowienie, scalenie, łączenie. Polega ona na budowaniu z istniejących już elementów w miarę jednolitej, nowej całości. W tym znaczeniu bardzo często mówi się o integracji państw, ale i społeczeństw, która zasadniczo spełnia określone cele, m.in. obronne, polityczne czy religijne, a w odniesieniu do przeszłości nawet ekspansjonistyczne. W niniejszym artykule skupiono się na integracji określanej mianem europejskiej, która polega na integrowaniu się państw Europy pod względem gospodarczym, prawnym i politycznym w celu zachowania spokoju na świecie.

Integracja europejska od samego początku stanowiła dynamiczny i ukierunkowany na efekty proces, a sama Unia Europejska to ruchliwy i niepokojny, a zarazem społeczno-prawny projekt, który najpełniej realizuje procesy integracyjne. Powołana, by zapobiegać pojawiającym się ówczesnie zagrożeniom, Unia Europejska stoi obecnie przed dużymi wyzwaniami społecznymi, gospodarczymi i prawnymi. Niosą one ze sobą poważne zagrożenia dla umacniania dwóch kluczowych dla istnienia europejskiego społeczeństwa wartości, a mianowicie praw człowieka i demokracji. Najważniejszym z tych zagrożeń jest korupcja, która jeszcze w latach siedemdziesiątych była tematem tabu, a o której dziś mówi się i pisze coraz częściej.

W dobie szalejącej na świecie pandemii COVID-19 nie można nie zauważyć, że korupcja kwitnie, a troska o prawa podstawowe, demokrację i przyszłość europejskiej integracji jest jak najbardziej słuszna i uzasadniona.

---

1 Lic. Natalia Korczak – bezpieczeństwo wewnętrzne (Wyższa Szkoła Finansów i Prawa w Bielsku-Białej), Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie.

To z kolei dla tak specyficznego, bo ponadnarodowego projektu, jakim niewątpliwie jest Unia Europejska, oznacza kolejny kryzys, który nie tylko w granicach naszego kraju, ale i poza nimi ma bezpośredni wpływ na życie obywateli. Dlatego to właśnie dzisiaj, kiedy cały europejski region stał się wyraźnie niestabilny i mniej bezpieczny, potrzebujemy silnej Unii Europejskiej. W tym trudnym pandemicznym czasie niezbędne wydaje się również ponowne ustalenie współczesnego pojmowania znaczenia słowa „my”, szczególnie w kontekście przeciwdziałania korupcji.

Autorka poszukuje odpowiedzi na pytanie, czy korupcja, prawa człowieka, demokracja, Unia Europejska, a zwłaszcza pandemia, która w przeciwieństwie do pierwszych czterech elementów jest zjawiskiem nowym, mają ze sobą coś wspólnego. Jej zdaniem takie zaskakujące powiązanie istnieje, a jego analiza może pomóc w rozwiązaniu pojawiających się obecnie problemów.

## 2. Geneza i rozwój europejskiej integracji

Powyżej nakreślono już pojęcie integracji europejskiej, nie można na tym jednak poprzestać, ponieważ rozważań na temat koncepcji bliskiej współpracy gospodarczej, politycznej i kulturalnej państw europejskich w ramach stworzonych przez nie struktur ponadnarodowych nie sposób kontynuować bez nawiązania do źródeł procesu integracji. W tym aspekcie warto wskazać, że teoria zjednoczenia sięga swoim początkiem niemal początków cywilizacji europejskiej, a idea połączenia Europy za pomocą prawa jest tak stara, jak sama Europa. W ramach tej koncepcji można mówić o jej genezie dalszej oraz bliższej. Dalsza obejmuje czasy od starożytności po wiek XX, kiedy to dominowała koncepcja zjednoczenia poprzez prawo, bo idea prawa wspólnego (łac. *ius commune*) jest co najmniej tak wiekowa, jak cesarstwo rzymskie, a Unia Europejska jest niczym innym jak projektem prawnym. Z kolei geneza bliższa odnosi się do czasów tuż po II wojnie światowej i związanej z tym okresem konieczności odbudowy Europy ze zniszczeń oraz pokrycia strat, zarówno materialnych, jak i niematerialnych. Dopiero po II wojnie światowej mamy jednak do czynienia z dwoma zjawiskami, które najmocniej wpłynęły na integrację europejską.

Pierwszym z nich jest renesans idei praw człowieka. Ukształtowane w okresie oświeceniowym, najbardziej zyskały na znaczeniu właśnie po II wojnie światowej, w szczególności w regulacjach normatywnych. Była to tzw. integracja na poziomie aksjologicznym i konsolidacją tą zajęła się Rada Europy. Dążono wówczas do stworzenia podwalin pod prawo, które – jak stwierdził Gustaw Radbruch<sup>2</sup> – miałoby charakter prawa ustawowego o charakterze ponadnarodowym. Określenie to na stałe weszło do języka

---

2 M. Perkowski, *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.

filozofii prawa. Nie da się ukryć, że prawa jednostek i narodów były naruszane i to najczęściej przez ich własne państwa, co spowodowało, że Rada Europy – której idea powołania oparta była na wspólnej aksjologii i dążeniu do zapewnienia europejskiego bezpieczeństwa – zajęła się dbaniem o przestrzeganie minimalnych standardów praw człowieka w całej Europie. Była to integracja o podbudowie politycznej i aksjologicznej, celem której miało być zaopiekowanie się jednostką w kontekście jej relacji z państwem. Działaniami tym służy obecnie minimum standardów zagwarantowanych w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>3</sup> oraz instytucja skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu.

Drugim zjawiskiem związanym z pogłębieniem się integracji europejskiej było ożywienie gospodarcze – gospodarka miała wspomóc odbudowę zniszczeń, wpłynąć na przyspieszenie rozwoju i podniesienie poziomu życia. Oznaczało to integrację poprzez stosunki handlowe. Zakładano, że jeżeli przemieśnie się kontynent europejski więzami współpracy gospodarczej w poprzek granic, to zapobiegnie się kolejnym wojnom, które przestaną się narodom i państwom opłacać. Państwa zachodnioeuropejskie wyszły z chaosu II wojny światowej tak mocno zjednoczone politycznie, jak nigdy dotąd, oraz zgodne co do konieczności ochrony podstawowych praw ludzkich oraz wartości demokratycznych. Potrzeba zaprowadzenia nowego ładu w Europie stała się dla wszystkich oczywista. Przywódcy zachodnioeuropejscy zdecydowali się na podjęcie skoordynowanych działań mających na celu odbudowę europejskich gospodarek oraz stworzenie na Starym Kontynencie nowego ładu politycznego, który miałby zagwarantować narodom bezpieczeństwo oraz dać szansę na dynamiczny i pomyślny rozwój w przyszłości. Z tego powodu w latach pięćdziesiątych XX w. podpisano traktaty założycielskie, z których dzisiaj zostało właściwie już niewiele. W kolejnych dziesięcioleciach Unia rozwijała się, umacniała i nowelizowała poprzez tzw. traktaty rewizyjne, a także poszerzała dzięki traktatom akcesyjnym. Wraz ze zjednoczeniem Wspólnoty oraz poszerzaniem Unii w sensie geograficznym dochodziło do rozkwitu integracji. Pierwotna płaszczyzna gospodarcza w coraz większym stopniu zaczęła w tym czasie wpływać na uwarunkowania społeczne.

Zasadniczym przejawem tego wpływu jest unijna konsolidacja oparta na swobodach rynku wewnętrznego UE, zwanych podstawowymi swobodami unijnymi, czyli swobodzie przepływu towarów, usług, kapitału, pracowników i swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej. Wszystkie te wolności łączą się bezpośrednio z rynkiem, co ma swoje konsekwencje. Oznacza to, że jeżeli mówimy o swobodzie przepływu towarów, mamy do czynienia z kwestią taką jak przemysł (a zatem wchodzimy w obszar prawa karnego)

---

<sup>3</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284); dalej: EKPC.

oraz z problemem ceł i podatków, czyli danin publicznych. Z kolei jeśli analizujemy swobodę przepływu pracowników, rozszerzoną później na swobodę przepływu osób, dotykamy zagadnień prawa pracy i ubezpieczeń społecznych – poruszając sprawy z zakresu zabezpieczenia emerytalnego, ale także kwestie rodzinne, spadkowe oraz rozwodowe.

Zatem w wielu aspektach Unia wyszła w sferę pozagospodarczą. Okazuje się, że wpływ gospodarki na obszar problemów społecznych zadecydował o tym, że UE – przynajmniej częściowo – weszła w kompetencje RE, czyli na płaszczyznę aksjologiczną, obejmującą przede wszystkim kwestie ochrony praw człowieka. To tutaj multicentryczność, o której będzie mowa w dalszej części opracowania, osiągnęła bardzo wysoki poziom. W praktyce zaowocowało to nie tylko dialogiem sądowym, ale i kolizjami zarówno z orzecznictwem strasburskim, jak i z prawem poszczególnych państw członkowskich, czego teraz doświadczamy na własnej skórze.

### 3. Jednolitość stosowania prawa wspólnotowego w warunkach multicentryzmu

Coraz bardziej widoczne staje się, że integracja europejska to pojęcie szersze niż termin „Unia Europejska”, a prawo europejskie to określenie pojemniejsze znaczeniowo niż prawo unijne, które zawiera się w prawie europejskim<sup>4</sup>, gdzie oprócz aktów Unii Europejskiej mieszczą się jeszcze dokumenty i akty prawne, a właściwie akty normatywne, pochodzące od innych jeszcze niż Unia organizacji. Jest tak dlatego, że procesy integracyjne, w których uczestniczy państwo, powodują powstawanie struktur ponadnarodowych z własnymi systemami prawnymi. W przypadku integracji europejskiej zarówno w kontekście Rady Europy, jak i Unii Europejskiej sięgnięto do wspólnych korzeni kultury Europy (rozumianej jako kraje Zachodu), bowiem obie te organizacje wyrastają z tych samych elementów kulturowych<sup>5</sup>. Niemniej jednak istnienie wszystkich organizacji europejskich – nie tylko Rady Europy i Unii Europejskiej – oraz współlistnienie norm prawnych, które od tych organizacji pochodzą, sprawiły, że dziś możemy już mówić o wspomnianej wyżej multicentryczności systemu

---

4 Prawem europejskim *sensu largo* nazywa się zazwyczaj system prawny wszystkich europejskich (zachodnioeuropejskich) organizacji międzynarodowych. Przyjmuje się również, że prawem europejskim *sensu largo* są prawotwórcze uchwały takich organizacji międzynarodowych, jak Rada Europy, Unia Zachodnioeuropejska, NATO, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

5 Tak rozumiana Europa i jej kultura opiera się na trzech podstawowych fundamentach. Są to: filozofia grecka – sposób widzenia świata przejęty od Greków; prawo rzymskie – sposób myślenia o prawie i konstruowania jego instytucji, które znamy od czasów Imperium Romanum; religia chrześcijańska. Kształtują one europejską mentalność zarówno na poziomie jednostek, społeczeństw, jak i państw. Odróżnia nas to chociażby od mentalności azjatyckiej, w której panuje zupełnie inne postrzeganie świata i prawa – nie ma idei oddzielenia prawa od moralności, zupełnie odmienne jest też postrzeganie pozycji jednostki wobec państwa.

prawa. To istotna cecha współczesnych systemów prawa, szczególnie wyraźnie widoczna w Europie, o której w kontekście rozważanej problematyki warto powiedzieć trochę więcej.

Zanim jednak to nastąpi, konieczne jest zdefiniowanie dwóch kluczowych w tej płaszczyźnie pojęć, a mianowicie jednolitości i multicytryczności (multicytryzmu). Zgodnie ze zwykłym rozumieniem system prawny jest jednolity, jeśli akty normatywne pochodzą od władz państwowych<sup>6</sup>. Wobec tego jednolitość systemu prawa to nic innego, jak zbiór norm prawnych będących dziełem jednego państwa, choć reprezentowanym przez różne organy. Natomiast termin „multicytryczność” oznacza wiele (multi) ośrodków (centrów) systemu prawa – jego tworzenia i stosowania. Z reguły polega ona na występowaniu w jednym państwowym porządku prawnym wielu źródeł prawa pochodzących z różnych centrów decyzyjnych. Niemniej jednak z uwagi na przedmiot rozważań w niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na zjawisku multicytryczności w jego aspekcie zewnętrznym, czyli sytuacji, w której ośrodki zewnętrzne w stosunku do państwa mogą w wiążący sposób podejmować decyzje skuteczne na obszarze tego państwa. Ujęcie problemu w taki sposób to jednocześnie odpowiedź na pytanie, jakim celem multicytryczność może służyć, czy, a jeżeli tak – to w jakim stopniu – może wpływać na zmiany realiów w kraju.

Niewątpliwie współczesne porządki prawne mają charakter multicytryczny, co jest wynikiem nie tylko procesu globalizacji, ale przede wszystkim europejskiej integracji. Na tym tle wyłania się kolejne warte poruszenia zagadnienie, a mianowicie kwestia członkostwa państw w Unii Europejskiej i związana z tym faktem konieczność zmiany charakteru krajowego systemu prawnego. Przynależność i uczestnictwo państwa we współtworzeniu organizacji powodują, iż systemy prawne krajów europejskich ewoluują, przestają być monocentryczne i stają się multicytryczne. Z uwagi na to należy dziś mówić o próbie osiągnięcia kompromisu systemów prawnych poszczególnych państw europejskich za pośrednictwem prawa ponadnarodowego, którego założenia najlepiej realizują się w ramach ponadnarodowej organizacji, jaką jest właśnie Unia Europejska.

Tak naprawdę idea norm prawnych o charakterze ponadnarodowym nie jest teorią nową, krążyła bowiem po Europie już od czasów rzymskich. Tym, co wyróżnia to prawo, jest natomiast jego konstrukcja. Stanowi ono strukturę wielopłaszczyznową, i to nie tylko w kontekście wewnętrznym (w przypadku Unii będzie to prawo pierwotne i prawo pochodne), ale i zewnętrznym, ponieważ wchodzi w relacje zarówno z prawem międzynarodowym, jak i z prawem państw członkowskich organizacji. Stąd właśnie pojęcie multicytryzmu, ale również potencjał kolizji. Jest to kategoria pośrednia pomiędzy prawem międzynarodowym publicznym a prawem krajowym, która

---

<sup>6</sup> B. Liżewski, *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicytryzmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), 2019, vol. 66 (1).

w stosunku do prawa krajowego ma charakter subsydiarny<sup>7</sup>. Pochodzenie tego prawa jest mieszane, ponieważ prawodawcami są zarówno organy organizacji, jak też państwa członkowskie<sup>8</sup>. W dodatku prawo ponadnarodowe zakłada obecność własnych organów tworzenia i stosowania prawa. W kontekście Unii Europejskiej chodzi przede wszystkim o tworzenie prawa wtórnego, a następnie jego stosowanie, czyli o nic innego, jak wydawanie decyzji na podstawie prawa unijnego (ponadnarodowego). Tutaj uwidacznia się aktywna działalność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądów unijnych, których rolę odgrywają funkcjonalnie sądy krajowe. Zasadniczo prawo ponadnarodowe z natury swej ma tworzyć regulację ponad państwami i stanowić „ujednolicający płaszcz” narzucony na systemy prawne poszczególnych państw członkowskich, co jednak nie byłoby możliwe bez zasady bezpośredniego obowiązywania, bezpośredniego stosowania czy też zasady pierwszeństwa tego prawa<sup>9</sup>. Ponadto – w przeciwieństwie do prawa międzynarodowego publicznego – dotyczy nie tylko państw, ale i jednostek. Stąd prawo Rady Europy także zawiera pewne cechy prawa ponadnarodowego (skarga indywidualna do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie EKPC).

Jak widać, Unia Europejska to nie jedyna organizacja, która posiada przymiot tworzenia prawa ponadnarodowego. Niemniej jednak jest ona organizacją, która ma ten system najbardziej rozbudowany. O takim, a nie innym charakterze prawnym Unii świadczy chociażby orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 26/62, Van Gend en Loos, w którym stwierdził on, że: „Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek”<sup>10</sup>. Prawo Unii Europejskiej jest wobec tego składową prawa poszczególnych państw członkowskich, ponieważ porządek prawny UE musi być włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być przez ich sądy stosowany. To, że prawo wspólnotowe tworzy autonomiczne źródło

---

7 Suwerenne demokratyczne państwa są przede wszystkim państwami z własnymi systemami prawnymi. W tym znaczeniu prawo unijne nie zastępuje norm krajowych danego państwa – ono tylko uzupełnia krajowe systemy prawne.

8 W przypadku traktatów założycielskich to państwa tworzą prawo. Jednak oprócz tych traktatów w systemie źródeł prawa istnieją też formy źródeł prawa pochodzące już od organów danej organizacji ponadnarodowej (prawo pochodne UE).

9 Bezpośrednie obowiązywanie oznacza, że prawo międzynarodowe wchodzi w życie po upływie odpowiedniego *vacatio legis*. Z kolei istotą bezpośredniego stosowania jest to, że podstawą prawną załatwienia sprawy zawisłej przed organem państwa członkowskiego jest przepis unijny, a nie krajowy. Natomiast zasada pierwszeństwa mówi o tym, że jeżeli dochodzi do kolizji prawa krajowego z prawem unijnym, to pierwszeństwo w takiej sytuacji będzie miało prawo unijne.

10 Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.

prawa, wiążące dla państw członkowskich i ich obywateli, w rzeczywistości świadczy o unikalnym charakterze organizacji, który zasadniczo przejawia się w postaci kompetencji stanowienia norm prawnych mogących kreować uprawnienia i zobowiązania także po stronie podmiotów indywidualnych. Ponadto Unia Europejska posiada autonomię sądową, ponieważ tylko jeden organ (Trybunał Sprawiedliwości) jest upoważniony do interpretowania norm prawnych, a także autonomię finansową, gdyż organizacja ta posiada swój budżet, niezależny od składek państw członkowskich.

Unia Europejska jest organizacją, która bez wątplenia ten ponadnarodowy charakter posiada. W kontekście omawianego problemu najważniejszym przejawem ponadnarodowości jest możliwość tworzenia prawa wtórnego zgodnie z określoną procedurą<sup>11</sup>. Prawo wspólnotowe ma bezpośrednią moc obowiązującą, a to oznacza, że normy *acquis communautaire*<sup>12</sup> stają się z chwilą wejścia w życie częścią porządku prawnego obowiązującego w państwach członkowskich, przy czym nie ma potrzeby ich osobnej inkorporacji do krajowego porządku prawnego. Jak już zasygnalizowano, prawo unijne może być samodzielnym źródłem praw lub obowiązków jednostek, które mogą powoływać się na te normy w postępowaniach przed sądami krajowymi, zaś sądy zobowiązane są udzielić skarżącym ochrony na podstawie prawa wspólnotowego, nawet wbrew prawu krajowemu. Normy tego prawa stanowią podstawę działań organów państw członkowskich, takich jak przyjmowanie aktów administracyjnych lub orzeczeń sądowych, jak też aktów normatywnych. Co więcej, sądy państw członkowskich mają obowiązek interpretowania prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym. Z kolei organy państw członkowskich mają zakaz ustanawiania nowych norm sprzecznych z tym prawem, a jednocześnie obowiązek uchylecia takich przepisów w razie ich zaistnienia kolizji.

Z uwagi na to niezbędne jest zachowanie wewnętrznej jednolitości tak rozumianego prawa wspólnotowego UE, aby cele, jakie wyznacza sobie organizacja, mogły być w tej multicytrycznej rzeczywistości skutecznie realizowane. W kontekście tak ważnego zagadnienia, jakim jest rola autonomicznego prawodawstwa unijnego w przeciwdziałaniu problemom stanowiącym poważne zagrożenie dla członków organizacji, a zarazem całego projektu europejskiego, okazuje się to jak najbardziej uzasadnione. Zatem warunkiem

11 Procedura, w której coraz szersze zastosowanie znajduje zasada większości kwalifikowanej, a więc określonej traktatowo liczby tzw. głosów ważonych, którymi dysponuje każde państwo członkowskie. Ta zasada wypiera zasadę jednomyślności (prawa weta któregośkolwiek państwa członkowskiego) w coraz szerszym obszarze integracji regulowanym przez prawo unijne.

12 *Acquis communautaire* to cały dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, obejmujący wszystkie traktaty założycielskie i akcesyjne oraz umowy międzynarodowe je zmieniające (tzw. prawo pierwotne), przepisy wydawane na ich podstawie przez organy Unii (prawo wtórne), umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę i Unię Europejską, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, a także deklaracje i rezolucje oraz zasady ogólne prawa wspólnotowego.

*sine qua non* skuteczności prawa unijnego jest faktyczne jego przestrzeganie i stosowanie przez kraje członkowskie. Bowiern to sprawi, że podejmowane przez Unię Europejską działania doprowadzą do osiągnięcia zamierzonych rezultatów, z których najistotniejszymi w aspekcie omawianych tu problemów jest zapewnienie należytej ochrony praw podstawowych i demokracji przed konsekwencjami korupcji, a zarazem w jak największym stopniu zwalczanie wszelkich przejawów tego negatywnego zjawiska. Chodzi więc o to, aby państwa członkowskie respektowały autonomiczne prawo unijne, czyli z jednej strony faktycznie przestrzegały norm prawnych stanowionych przez organy Unii Europejskiej, a z drugiej formalnie stosowały je na terytorium własnego państwa. W takiej sytuacji nieuniknione jest osłabienie statusu jednolitości systemu prawa państwowego, na co poprzez dobrowolne członkowsko w organizacji państwa wyraziły zgodę. Dopiero wykorzystanie w pełni potencjału w ten sposób rozumianego prawa ponadnarodowego w dalszej perspektywie może z powodzeniem zmienić na korzyść sytuację państw członkowskich i tym samym umocnić bezpieczeństwo całej Europy.

Reasumując, multicentryzm to różnorodność w jedności w ramach prawnej kultury europejskiej. Nie bez znacznie pozostaje fakt, że bardzo często określa się Europę jako „jedność w różnorodności i różnorodność w jedności”<sup>13</sup>. Warto podkreślić, że dopiero Unia Europejska pozwoliła na taką jedność w różnorodności, ponieważ nie tylko rozwijała się terytorialnie, ale też sukcesywnie umacniała i pogłębiała swoje integracyjne podejście do prawa. Tym samym znajdujemy się dziś na etapie, na którym możemy obserwować blaski i cienie unikalnego historycznie prawno-społecznego eksperymentu, jakim jest Unia Europejska.

#### 4. Blaski i cienie powołania Unii Europejskiej

Unia Europejska to projekt, który od samego zarania miał chadecki charakter. Jednakże obecne w nim wartości posiadają także rys liberalny, o czym świadczy istnienie wolnego rynku, socjaldemokratyczny, czego dowodzi solidaryzm wewnątrz Unii Europejskiej, ale i konserwatywny, co przejawia się nierzadko w wymaganej większości czy też jednomyślności, jak również w podejściu do własności. Nie można powiedzieć, że jest to projekt skrajnie lewicowy, a to chociażby dlatego, że uwzględnia podejście holistyczne i pluralizm, jeżeli chodzi o wartości. Tym, co szczególnie świadczy o wyjątkowości Unii są efekty integracji.

Należą do nich przede wszystkim omówiona wyżej multicentryczność, ale i dzisiejsze kolizje oraz ich wpływ na kulturę, a poprzez kulturę (nie tylko tę prawną) na życie wszystkich Europejczyków. Co prawda multicentryzmu nie był projektowany wyłącznie na potrzeby zderzenia prawnej kultury

13 B. Liżewski, *Cecha jednolitości systemu prawa...*, s. 224–225.



europeskiej z innymi konstrukcjami prawnymi, ale spowodował, że dzisiaj mamy do czynienia wręcz ze zjawiskiem tzw. konwergencji, czyli wzajemnego przenikania, zlewania, upodabniania się do siebie systemów prawnych. Dokonuje się to za pomocą takich instrumentów, jak dostosowywanie czy harmonizacja ustawodawstw krajowych w ramach prawa unijnego oraz z prawem unijnym. Kolejny skutek istnienia Unii nie jest od razu widoczny – chodzi tu mianowicie o unikalny w skali historycznej poziom rozwoju gospodarczego i wzrost zasobności społeczeństw. Jak się jednak okazuje, unijna integracja nie zawsze przynosiła same korzyści. Dlatego tym, na co również należy zwrócić uwagę, są liczne kryzysy, będące w pewnym sensie efektem ubocznym istnienia i funkcjonowania Unii.

Dzisiaj jesteśmy świadkami pełzającego, nawracającego kryzysu migracyjnego, co wiąże się nie tyle z sytuacją w samej Unii, lecz przede wszystkim wokół niej. Jednak jest to raczej kwestia reakcji Unii na kryzys migracyjny, niż tego, że organizacja w jakikolwiek sposób te migracje wywołała. W dodatku coraz bardziej dostrzegalny staje się kryzys aksjologiczny, gdyż populizmy, które wyrosły na gruncie niepewności spowodowanej kryzysem gospodarczym, mają się bardzo dobrze, a ich moc zwiększa sytuacja pandemiczna.

Kryzysy gospodarcze mają duży wpływ na pogłębianie się zjawiska korpucji, z którym nie wszystkie państwa unijne potrafią sobie poradzić. Widać to choćby na przykładzie ogólnoswiatowego kryzysu z 2008 r. O ile Europa jako integralna całość zasadniczo już w 2010 r. poradziła sobie z tym problemem, o tyle przykładowo w Grecji kryzys związany z zadłużeniem publicznym w 2010 r. dopiero się ujawnił<sup>14</sup>. Podobnych krajów, które nie są w stanie samodzielnie pozyskać środków na rynku finansowym, by realizować swoje podstawowe potrzeby, jest zdecydowanie więcej. Zdecydowana większość europejskich państw wciąż jeszcze mierzy się z konsekwencjami kryzysu. W tej kłopotliwej sytuacji Unia Europejska nie pozostawia swoich obywateli bez pomocy, realizując program, który ma pomóc krajom strefy euro przezwyciężyć problemy związane z deficytem budżetowym<sup>15</sup>. Ustanowiono tzw. unię bankową, gwarantującą, że banki będą bezpieczniejsze i bardziej wiarygodne.

W sytuacji, w której większość krajów nie do końca jeszcze poradziła sobie ze skutkami recesji, trudno wyobrazić sobie coś bardziej niepokojącego niż kolejny, nieunikniony światowy impas gospodarczy, który silnie uderza w Europę, a który powiązany jest bezpośrednio z trwającą od 2020 r. pandemią. Mimo że cały świat wciąż walczy z epidemią, już dzisiaj mamy cykl popandemicznych kryzysów ekonomiczno-społecznych, które z dnia na dzień są coraz bardziej odczuwalne. W tym kontekście uzasadnione jest dostrzeżenie na arenie międzynarodowej globalnego gracza, jakim jest Unia

14 T. Sporek, *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2013, nr 72, s. 23–40, [https://journalse.com/pliki/pw/3-2013\\_sporek.pdf](https://journalse.com/pliki/pw/3-2013_sporek.pdf) (dostęp: 9.11.2022).

15 *Historia Unii Europejskiej: lata 2010–19*, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_pl) (dostęp: 4.03.2022).

Europejska, mierzącego się z groźnym przeciwnikiem –korupcją – po to, by zachować dobrobyt, który przyniosła i zapewniła europejska integracja.

## 5. Czym jest korupcja i gdzie można się z nią spotkać?

Prawie każdy wie o istnieniu korupcji, niektórzy nawet zetknęli się z nią osobiście. Truizmem jest stwierdzenie, że to plaga, o której niemal codziennie słyszy się w prasie lub telewizji. Samo pojęcie, jakkolwiek niejednoznaczne, opisujące wieloaspektowe i wielowątkowe zjawisko, w istocie nie jest wytworem współczesności i istnieje już od dawna, co najmniej od czasu, kiedy pojawiły się zasoby publiczne<sup>16</sup>. Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem A. Kojdera, dla którego korupcja oznacza bardzo różnorodne zachowania, sytuacje społeczne i stosunki międzyludzkie<sup>17</sup>. Jednak „trzeba przede wszystkim umieć nazwać te zachowania, gesty, akty, procedury, procesy, gdzie korupcja zaczyna żyć ukryta, przyczajona często pod różnymi zabawnymi lub solidnymi nazwami”<sup>18</sup>.

Polskim odpowiednikiem łacińskiego słowa *corruptio* jest „korupcja”, która zgodnie z wyjaśnieniem zamieszczonym w *Słowniku wyrazów obcych* oznacza zepsucie, demoralizację, rozkład społeczny, zgniliznę, przekupstwo, łapownictwo i sprzedajność. W zasadzie nie ma jednej rozpowszechnionej definicji tego terminu, a liczba i różnorodność przyjętych i upowszechnionych wyjaśnień analizowanego pojęcia prowadzi nieraz do niepewności i budzi wątpliwości, które z zachowań należy uznać za akty o charakterze korupcyjnym, a które nie. Według jednej z definicji określona czynność będzie wypełniała znamiona korupcji, w świetle innej już nie. Dlatego na potrzeby niniejszego artykułu za korupcję uznać należy utajoną transakcję korzystną dla obu uczestniczących w niej stron – dającego i przyjmującego. Jednocześnie akt ten będzie oznaczać nadużycie posiadanych uprawnień w celu poprawy prywatnej sytuacji. Tym samym działania o charakterze korupcyjnym obejmą swym zakresem zarówno penalizowane formy korupcji, jak i nieprawidłowości niewypełniające znamion przestępstwa, czyli czynu zabronionego pod groźbą kary. Co więcej, korupcją będzie też żądanie, proponowanie, wręczanie, a także przyjmowanie w sposób bezpośredni, ale i pośredni korzyści majątkowych, osobistych, a nawet obietnicy tych korzyści. Z kolei nieuczciwość, nadużycie uprawnień, przekroczenie granicy przyznanych kompetencji, przekupstwo, problem, zjawisko, czyn, akt, patologia czy łapówkarstwo należy potraktować jako synonimy korupcji. Przyjęcie tak obszernej i wielocłonowej definicji

16 *Klimaty korupcji*, A. Kojder, A. Sadowski (red.), Warszawa 2002, s. 7.

17 A.M. Szelest-Woźny, *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012, s. 12.

18 S. Rose-Ackerman, *Korupcja i rządy: przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa 2001, s. 6.

ma na celu w sposób jak najbardziej przejrzysty i obrazowy ukazać zjawisko korupcji w kategorii specyficznego zagrożenia dla przyszłości projektu integracyjnego.

Specyfika problemu polega również na tym, że wraz z upływem czasu działania korupcyjne nie poddają się podejmowanym środkom zaradczym i samo zjawisko normalnieje. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że korupcja bardzo łatwo się rozpowszechnia „na podobieństwo tkanki nowotworowej, na dziedzinie, które wcześniej nie były nią dotknięte”<sup>19</sup>, co z kolei świadczy o jej entropii. Na tle innych przestępstw wyróżnia ją powszechność, ponadczasowość, tajność i rynkowość. Niezależnie od nazwy każda forma, jaką przybiera korupcja, jest w takim samym stopniu niebezpieczna i szkodliwa dla społeczeństwa, gospodarki oraz polityki. Oprócz tego, że powoduje zachwianie społecznie akceptowanego porządku publicznego i zaburza funkcjonowanie Unii Europejskiej, jest również anomalią hamującą rozwój gospodarczy krajów członkowskich. Na dodatek stanowi jedną z głównych przyczyn braku zaufania społeczeństw do własnych rządów. Oznacza to, że zjawisko korupcji to niewątpliwie poważny problem polityczny, społeczny i ekonomiczny, który stanowi istotne zagrożenie dla rozwoju integracji europejskiej i ma drugoczące konsekwencje dla całego projektu integracyjnego.

Gdzie możemy spotkać się z korupcją? Wszędzie. Wbrew pozorom ta lakoniczna odpowiedź wcale nie jest tak oczywista, ponieważ przestępcze działania korupcyjne są w rzeczywistości maskowane legalnymi praktykami. Dlatego obywatele każdego europejskiego kraju mogą natknąć się na zachowania korupcyjne „w urzędach, gabinetach lekarskich, na ulicach, w kuluarach politycznych salonów, w świetle dziennikarskich reflektorów”<sup>20</sup>. Jako główne obszary życia i funkcjonowania Unii Europejskiej w największym stopniu podatne obecnie na zagrożenie zjawiskiem nieuczciwości, można zdaniem autorki wymienić administrację publiczną, politykę, służbę zdrowia i farmację.

Najpowszechniejszą formę korupcji – w administracji publicznej i formę szczególnie niebezpieczną, czyli korupcję w polityce, łączy jedno – nadmiar uprawnień i kompetencji przyznanych urzędnikom i politykom, jako wspólne dla obu sektorów życia publicznego źródło, które wspiera nielegalne praktyki. W obszarze administracji korupcja wiąże się przede wszystkim z wydawaniem koncesji, pozwoleń, licencji i decyzji, przyśpieszeniem licznych procedur, a także rozstrzygnięciem o wymiarze, odroczeniu lub umorzeniu podatku. Ponadto bardzo widoczna jest ona podczas organizowania przetargów i udzielania zamówień publicznych. Administracja publiczna to także miejsce, gdzie przetargi się „ustawia”, obsadza w komisjach przetargowych własnych ludzi i faworyzuje oferentów. Nieuczciwość nie omija też działalności organów nadzoru. Najczęściej dotyczy to wydawania wadliwych decyzji, ale i nieefektywnych procedur egzekucyjnych. Nie da się ukryć, że sektor obejmujący

19 A.M. Szelest-Woźny, *Korupcja...*, s. 28.

20 S. Rose-Ackerman, *Korupcja...*, s. 5.

przyznawanie dotacji i wydatkowanie funduszy unijnych to prawdziwa gratka dla nieuczciwych beneficjentów. W tym obszarze dochodzi przede wszystkim do zawyżania faktur i płacenia za prace, które w rzeczywistości nigdy nie zostały wykonane.

Z kolei w polityce korupcja związana jest przede wszystkim z procesem wyborczym kształtującym scenę polityczną, podczas którego udziela i przyjmuje się korzyści w zamian za oddanie głosu na określonego kandydata, a nawet manipuluje kartami do głosowania. Ponadto proceder ten w dużym stopniu dotyczy problemów finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych oraz procesu legislacyjnego, który w praktyce coraz częściej zostaje zdominowany przez nieuczciwą działalność lobbingsową.

Jednak to nadużycia w służbie zdrowia są tym rodzajem korupcji, który w sposób szczególny oburza społeczeństwo, ponieważ dotyczy instytucji powołanych do ratowania życia i zdrowia ludzkiego, czyli wartości najważniejszych, których ochrona jest obecnie priorytetem dla każdego państwa na świecie. W tym obszarze korupcja nie tylko stwarza niebezpieczeństwo w relacji pacjenta z lekarzem, opartej przede wszystkim na świadczeniu usług medycznych, gdzie wciąż istnieje wiele nieformalnych płatności, ale dotyczy też obszaru zamówień publicznych. Sfera inwestycji związanych z zakupem sprzętu medycznego i leków to idealne miejsce dla korupcji – podczas tych procesów nagminnie łamane są procedury prawa zamówień publicznych, a w komisjach przetargowych bardzo często zasiadają osoby opłacane przez firmy farmaceutyczne czy dostawców sprzętu medycznego. Kwestie rejestracji leków i wpisywania ich na listy refundacyjne również budzą wiele wątpliwości. Problemem nadal pozostaje wystawianie fikcyjnych zaświadczeń lekarskich, na podstawie których osoby pozbawione wolności prawomocnym wyrokiem sądu nie odbywają kar z powodu złego stanu zdrowia; tego rodzaju zaświadczenia niejednokrotnie wykorzystywane są także w procedurze wyłudzenia świadczeń od ZUS i KRUS.

Analiza zachowań korupcyjnych pozwala stwierdzić, że głównym czynnikiem powstawania i rozpowszechniania się korupcji jest mentalność uczestniczących w tym procederze ludzi. Obywatele muszą uświadomić sobie to, że prawo determinuje poczucie bezpieczeństwa wszystkich ludzi, dlatego konieczne jest, aby każdy człowiek na takich samych zasadach ponosił odpowiedzialność za swoje czyny.

Europę tworzą ludzie. Należy wobec tego definitywnie zakończyć ze społecznym przyzwoleniem na nieuczciwe działania i przestać usprawiedliwiać zachowania korupcyjne, bo to droga prowadząca donikąd. W przeciwnym razie wysuwanie racjonalizujących uzasadnień nigdy nie pozwoli Europejczykom wyrwać się z błędnego koła korupcji. Ludzie wciąż będą tłumaczyć się, że „wszyscy tak robią”. Uzasadnienie „na tym po prostu polega życie” raz jeszcze zabrzmiało banalnie. „Nie robię tego dla siebie, ale dla rodziny” – tak po raz kolejny uargumentuje swoje zachowanie skorumpowany „altruista”. Obywatele niezmiennie żywić będą przekonanie, że tylko „biorą przykład

z polityków”, natomiast z ust politycznego opozycjonisty po raz kolejny padną oskarżenia systemu niskich pensji, który jego zdaniem sprzyja praktykom korupcyjnym<sup>21</sup>. Takie podejście do problemu stawia pod ogromnym znakiem zapytania potencjał i użyteczność dalszego procesu pogłębiania integracji europejskiej oraz wzmacnia obawę o rozkwit i udany rozwój Europy.

## 6. Konsekwencje korupcji

Unia Europejska to międzynarodowa wspólnota oparta na poszanowaniu godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również praw człowieka, w tym osób należących do mniejszości<sup>22</sup>. Przestrzeganie tych praw ma zagwarantować art. 7 TUE, w którym ustanowiono mechanizm pozwalający stwierdzić, czy dane państwo członkowskie poważnie i stale narusza unijne wartości, a w razie potrzeby nałożyć na nie sankcje. Co ciekawe, po raz pierwszy w historii Unii procedurę z art. 7 uruchomiono w 2017 r. w stosunku do Polski i Węgier. Traktat o Unii Europejskiej to nie jedyny dokument, który wiąże organizację w zakresie ochrony jej podstawowych wartości, Unię obowiązują też przepisy Karty praw podstawowych<sup>23</sup>, jest ona ponadto zobowiązana do przystąpienia do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z uwagi na ogromne znaczenie i autorytet omówionych wcześniej wartości Unii Europejskiej, pojawienie się jakiegokolwiek zagrożenia dla którejkolwiek z nich powoduje, że unijne instytucje wzmacniają zestaw narzędzi stworzony, aby przeciwdziałać regresowi demokratycznemu oraz chronić demokrację, praworządność, prawa podstawowe, równość i mniejszości w całej Unii<sup>24</sup>.

Jako że te wartości są wspólne dla krajów Unii, to poszczególne państwa członkowskie również starają się w ramach granic własnego kraju przedsięwziąć działania mające na celu ich ochronę. Biorąc pod uwagę realia początku pandemii COVID-19, w których podstawowymi środkami wprowadzonymi dla ochrony obywateli przed zagrożeniami związanymi z rozprzestrzenianiem się koronawirusa stały się izolacja i zachowanie społecznego dystansu, trzeba zauważyć, że nie jest możliwe, aby taka sytuacja w ogóle nie naruszała fundamentów europejskiej integracji oraz nie ingerowała w sferę praw i wolności obywateli, stanowiących nieodłączną podstawę społeczeństwa demokratycznego. Jak się okazuje, podejmowane działania ochronne przybrały przeważnie

21 S. Rose-Ackerman, *Korupcja...*, s. 11–12.

22 Stanowi o tym art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.); dalej TUE.

23 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389).

24 O. Marzocchi, *Ochrona wartości określonych w art. 2 TUE w UE*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/146/ochrona-wartosci-okreslonych-w-art.-2-tue-w-ue> (dostęp: 18.03.2022).

postać szybkich i nie do końca przemyślanych decyzji, tworząc warunki, w których idealnie odnalazła się korupcja – cichy zabójca praw podstawowych i demokracji – aksjologicznego fundamentu UE. To, że korupcja wraz z upływem czasu uodparnia się na stosowane wobec niej środki zaradcze i ma fenomenalny potencjał do „normalnienia”, oznacza dodatkowe trudności w zwalczaniu problemu, a ponadto osłabia realne możliwości Europy przeciwdziałania destrukcyjnemu wpływowi nieuczciwości.

Korupcja stanowi poważne zagrożenie – nie budzi to już najmniejszych wątpliwości. Jednak z perspektywy przyszłości integracji europejskiej najbardziej destrukcyjnie wpływa na prawa podstawowe i demokrację, a co za tym idzie dla każdego z nas stanowi ogromne niebezpieczeństwo. Zasadne jest więc, aby to właśnie tym dwóm wartościom poświęcić więcej uwagi, gdyż sposób, w jaki korupcja negatywnie wpływa na stan praw człowieka i demokrację niewątpliwie jest zagadnieniem, które wymaga szerszego komentarza.

Prawa podstawowe są wolnościami, które przysługują każdemu w Unii Europejskiej niezależnie od koloru skóry, płci, miejsca pochodzenia czy sposobu życia. Prawa te egzekwują tak istotne zasady, jak godność, uczciwość, szacunek i równość. Nie tylko określają standardy dotyczące tego, jak obecnie żyje się i pracuje w Europie, lecz są kluczowym elementem relacji i stosunków między państwami członkowskimi oraz państwami członkowskimi i Wspólnotą. Nie ma przy tym na świecie drugiego takiego obszaru, w którym tak wielu obywateli posiadałoby tak szeroki katalog praw podstawowych, obejmujący prawa osobiste, ekonomiczne, socjalne, polityczne i kulturalne<sup>25</sup>. Kształtował się on w toku ponad półwiecznego procesu integracji europejskiej i odpowiadał zarówno dynamicznemu rozwojowi ekonomicznemu, jak społecznemu mieszkańców Unii Europejskiej, a tym samym ich rosnącym potrzebom i oczekiwaniom. Ponadto warto podkreślić, że oprócz upowszechniania integracji międzynarodowej Unia Europejska w dużym stopniu opiera się także na promowaniu i zabezpieczaniu praw człowieka, a jej zasługi w procesie pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka w Europie zasługują na ogromne uznanie<sup>26</sup>, przez wzgląd na szczególną okoliczność, że Unia odegrała niebagatelną rolę w przekształcaniu Europy z kontynentu wojny w kontynent pokoju. Fakt ten zdecydowanie wpłynął na to, że obecnie organizacja w szczególności sposób dba o swoich członków i w związku z tym na wielu płaszczyznach chroni prawa obywateli Unii Europejskiej. O pochodzeniu tych praw stanowi początek art. 6 ust. 3 TUE – „Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>27</sup> oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim”.

25 Biorąc pod uwagę fakt, że współcześnie obywatele żyją w wielopoziomowym systemie rządów, przysługują im znacznie szersze uprawnienia niż te, które posiadali w jednopoziomowym systemie prawnym.

26 A. Szmigielski, *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2016, nr 1.

27 To umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja została otwarta do podpisu 4 listopada

Skutki korupcji w sferze praw podstawowych w dużym uproszczeniu można sprowadzić do utrzymywania się wysokiego poziomu biedy i ubóstwa w kraju, wzrostu bezrobocia, a także pogłębiania nierówności społecznych. Co więcej, okazuje się, że korupcja zagraża prawu do wolności czy dobrego rządzenia, a przede wszystkim równego dostępu do usług publicznych i sprawiedliwego podziału dóbr. Niejednokrotnie wolność słowa, prawo do informacji czy też prawo do sprawiedliwego procesu są łamane po to, aby zapewnić skorumpowanym elitom bezkarność. W dodatku pogłębiające się różnice między bogatymi a ubogimi znacznie obniżają poziom życia tych drugich, ponieważ nie stać ich na wręczenie łapówki. Nierówny dostęp do pracy, edukacji czy służby zdrowia<sup>28</sup> jest w skorumpowanych krajach bardzo powszechny. To pociąga za sobą kolejne konsekwencje – skoro dostęp do opieki zdrowotnej kosztuje i nie wszyscy mogą sobie pozwolić na troskę o własne zdrowie, a nawet życie, w efekcie wzrasta śmiertelność. Dochodzi także np. do sytuacji, gdy środki przekazane na pomoc poszkodowanym przez klęski żywiołowe czy też wsparcie państw z uwagi na wysoki poziom bezrobocia finalnie trafiają do osób prywatnych. W społeczeństwie coraz silniejszemu zatarciu ulega granica między tym, co dobre, a wzmacnia się chęć efektywnego i sprawdzonego „działania na skróty”. Istotnej modyfikacji ulega wolny rynek, który najczęściej zastąpiony zostaje systemem układów i siecią powiązań. Co najmniej trafnie obecną sytuację na jednym z rynków określił dziennikarz radiowy, prasowy i telewizyjny M. Pyza, który w rozmowie z dziennikarzem specjalizującym się w dziennikarstwie śledczym A. Majewskim stwierdził: „rynek pracy wygląda dziś tak, że zaledwie 20% ludzi znajduje zatrudnienie przez ogólnodostępne oferty. Zdecydowana większość to przypadki, w których ktoś coś podpowie, gdzie się pójdzie w celach towarzyskich, spotka kogoś, zaczepi, ktoś cię poleci itd.”<sup>29</sup>. Niezaprzeczalnie najbardziej cierpią na tym osoby uczciwe i posiadające wyższe kompetencje oraz lepsze umiejętności<sup>30</sup>.

Nieuczciwość wpływa także na suwerenność. To ogromne zagrożenie dla demokracji, które utrudnia jej rozwój, a wręcz sprawia, że mechanizmy, na których się ona opiera, zanikają, co stwarza efekt politycznie destabilizujący, ponieważ „psuje państwo”, zmniejsza pewność, a także stabilność otoczenia prawnego i podważa szacunek do prawa. W korupcji całkowicie rozmywa się idea państwa prawa i niknie zaufanie do drugiego człowieka. Wraz z upływem

---

1950 roku, a po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami Konwencji jest każde z 47 państw członkowskich Rady Europy. Co więcej, jest to obecnie warunek członkostwa w tej organizacji.

28 Ta nierówność w służbie zdrowia powoduje znaczne utrudnienia w dostępie do świadczeń opieki zdrowotnej, gdyż prowadzi do zakłóceń w systemie kolejkowym, naraża cały system finansowy na straty i skutkuje tym, że pacjent płaci podwójnie za świadczenia przysługujące mu tak naprawdę bezpłatnie w ramach opłaconego ubezpieczenia zdrowotnego, a także traci zaufanie do uczciwego personelu medycznego.

29 A. Majewski, *Afery III RP*, Warszawa 2014, s. 120.

30 Skutkiem tego państwa tracą absolwentów najlepszych kierunków i specjalistów, którzy decydują się na wyjazd z kraju.

czasu dochodzi do całkowitej dezorganizacji państwa i rozmontowania jego poszczególnych instytucji. W trakcie wyborów łamane są podstawowe zasady państwa demokratycznego i znacząco obniża się jakość „systemu rządzenia”<sup>31</sup>. Z kolei w urzędach zdarzają się sytuacje, kiedy osoby decyzyjne bez dodatkowej opłaty nie są skłonne do współpracy z patentami, a co za tym idzie skorumpowany aparat władzy traci legitymację społeczeństwa. Osłabienie zasady praworządności<sup>32</sup>, spadek poczucia bezpieczeństwa wśród obywateli i utrata wiary w panującą sprawiedliwość społeczną to kolejne ujemne konsekwencje korupcji. „Na poziomie konstytucyjnym państw członkowskich pojęcie *sprawiedliwości społecznej* wiąże się z innymi pojęciami, takimi jak równość wobec prawa, solidarność społeczna, minimum bezpieczeństwa socjalnego oraz zabezpieczenie podstawowych warunków egzystencji osób pozostających bez pracy nie z własnej woli etc. (wyrok z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09)”<sup>33</sup>. Oznacza to, że w obliczu przekupstwa równość wobec prawa nie istnieje. Polski prawnik, sędzia, a zarazem profesor nauk prawnych M. Safjan uznał, że „prawo do sądu ma znaczenie kluczowe dla skutecznej ochrony wszelkich innych praw podstawowych oraz dla efektywnego stosowania prawa europejskiego, jest koniecznym instrumentem pozwalającym na urzeczywistnienie wartości i zasad, które wynikają z art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej”<sup>34</sup>. Ponadto prawo do sądu to element podstawowej gwarancji realizacji zasady dobrego rządzenia, reguły, która powinna być urzeczywistniana w demokratycznym państwie prawa, bo ta forma rządów sprzyja realizacji celu, jaki się jej przypisuje. Dlatego nietransparentny proces legislacyjny, niekontrolowany lobbying, ograniczony dostęp do informacji publicznej, wyłączona odpowiedzialność i rozliczalność polityków oraz urzędników za decyzje publiczne, a także wyższa przestępczość tworzą rzeczywistość, która bezwzględnie osłabia zdolności Europy do prawidłowego organizowania oraz ochrony życia zbiorowego swoich obywateli.

Skoro integracja europejska dokonała się przede wszystkim w ramach zjednoczenia gospodarczego, to nie sposób nie wspomnieć o tym, jak korupcja wpływa na bezpieczeństwo ekonomiczne poszczególnych państw członkowskich i poziom życia Europejczyków. Wobec tego należy wskazać,

31 K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 60.

32 Praworządność to element unijnej zasady przyznania i państwa prawa. Założenie tej idei polega na tym, że organy państwowe, nawet te, które tworzą prawo, nie stoją ponad prawem i również działają na podstawie i w granicach prawa. Nie ma tu miejsca na arbitralność czy też władze rozumianą jako uznaniowość. Zasadą jest kierowanie się literą prawa. Tak postrzegana zasada praworządności dotyczy zarówno państw członkowskich działających przez swoje organy państwowe, jak i UE działającej przez swoje instytucje, czyli też organy.

33 *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015, s. 11.

34 M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18, „Palestra” 2020, nr 5.*



że dokonywanie przesunięć środków finansowych przeznaczonych docelowo na służbę zdrowia czy oświatę na inną dziedzinę życia publicznego (bardziej opłacalną dla osób uczestniczących w aktach korupcyjnych) w istocie deformuje strukturę wydatków publicznych. Oprócz tego korupcja tworzy warunki zachęcające do wydłużania procedur i czasu obsługiwanie przedsiębiorców. W rezultacie zagrożone są inwestycje krajowe i handel międzynarodowy. W ujęciu międzynarodowym mowa tutaj w szczególności o sytuacjach, w których publiczne piętnowanie praktyk korupcyjnych w działalności podmiotów sektora publicznego czy też w prywatnych przedsiębiorstwach, które wyszły na jaw, ma bezpośredni wpływ na decyzje inwestorów o niezawieraniu nowych umów lub też wycofaniu się z dalszej współpracy z takim skorumpowanym inwestorem. Otóż uczciwy przedsiębiorca nie chce być identyfikowany z nieuczciwą działalnością. To samo odnosi się do państw, w których poziom korupcji jest wysoki. Z reguły kraje te nie są postrzegane jako atrakcyjni partnerzy do owocnej współpracy opartej na wzajemności, uczciwości i zgodnym z prawem dążeniu do realizacji wspólnych celów.

Rzetelni inwestorzy zagraniczni nie są przyzwyczajeni do urzędników piętrzących trudności i oczekujących na prezenty. Z tego względu korupcja zniechęca do inwestycyjnych projektów zagranicznych, gdyż o wiele bardziej atrakcyjne i opłacalne dla wielu pracowników instytucji państwowych jest popieranie bezproduktywnych inwestycji w kraju, co jednocześnie oznacza rezygnację z projektów o dużym, międzynarodowym potencjale gospodarczym.

Co więcej, w następstwie korupcji idea konkurencji i konkurencyjności zostaje całkowicie zdyskredytowana. Inwestowanie w tzw. białe słonie, czyli ogromne projekty, które są nieefektywne, ale które mimo to podtrzymuje się przy życiu, jest w rzeczywistości drogą prowadzącą do marnotrawienia środków publicznych<sup>35</sup>. Na początku pandemii mogliśmy obserwować pozostający poza wszelką kontrolą zakup towarów i usług związanych z ochroną zdrowia, który w gruncie rzeczy był właśnie nieodwracalnym marnotrawstwem pieniędzy podatników, a to tylko jeden z licznych przykładów z życia codziennego. Chodzi o to, że w sytuacjach kryzysowych, takich jak ta, której doświadczyliśmy, więzy współpracy ekonomicznej między państwami ulegają znacznemu osłabieniu. W konsekwencji taki stan rzeczy nie wróży nic dobrego dalszej europejskiej integracji gospodarczej.

Chociaż w tej części artykułu zasygnalizowano najistotniejsze konsekwencje korupcji, praktycznie rzecz biorąc, nie jesteśmy w stanie wyczerpać katalogu następstw, jakie wiążą się z obecnością nieuczciwości w życiu codziennym Europejczyków.

*Summa summarum* Unia to wspólnota wartości i prawa, która – jak pokazano – akcentuje rolę zasad etycznych związanych z poszanowaniem praw

---

<sup>35</sup> Jako przykład można podać budowę nowego obiektu – szkoły, która motywowana była wyłącznie koniecznością ratowania urzędnika znajdującego się w trudnej sytuacji finansowej. Rezultatem takiego skorumpowanego procesu inwestycyjnego jest niedokończony budynek.

człowieka i podstawą jej funkcjonowania, jaką jest demokracja przedstawicielska. Uściślając, demokracja i prawa człowieka są ze sobą powiązane i wzajemnie się umacniają, a to dlatego, że demokracja oparta na rządach prawa urzeczywistnia się tylko wtedy, gdy prawa człowieka są w pełni chronione. Jak się jednak okazuje, nadeszły ciężkie czasy dla demokracji i społecznej stabilizacji. W reakcji na pandemię COVID-19 rządy państw podjęły wiele kroków, które bynajmniej nie wydają się zmierzać do ograniczenia negatywnych skutków kryzysu. W niektórych krajach Unii Europejskiej można wręcz zaobserwować znaczące osłabienie mechanizmów kontroli demokratycznej, a ponadto ma miejsce sytuacja, w której przepisy nadzwyczajne stosuje się bardzo szeroko, a prawo stanowi bardzo szybko. Demokratycznie wybrane władze, przeciwdziałając szerzeniu się pandemii, skupiły w swoich rękach nadzwyczajne uprawnienia i na pierwszym miejscu postawiły interesy swoich własnych przyjaciół i rodzin, a nie interes wspólnotowy. Z tego powodu proces decyzyjny stał się dla wielu obywateli niezrozumiały, ponieważ wszelkie dyspozycje, nawet wydawane w oparciu o prawo, obowiązywały jedynie tymczasowo i *de facto* ograniczały prawa człowieka oraz niszczyły demokrację, legitymując korupcję<sup>36</sup>. W tym przypadku reakcja państw jedynie zwiększyła ryzyko korupcji mającej negatywny wpływ na to, co Unia ceni najbardziej. Niewątpliwie skutki takich rozwiązań będą więc trwałe, dlatego zadania ochrony wartości w państwach Unii Europejskiej nie można pozostawić tylko instytucjom tej organizacji. Rządy i społeczeństwa wszystkich państw członkowskich muszą poczuć, że upadek praw człowieka i demokracji w jednym z nich to problem dla pozostałych. W kontekście europejskim niezbędne okaże się zatem wspólne poszukiwanie sposobów naprawienia szkód społecznych i gospodarczych oraz podejmowanie globalnych działań zmierzających do odbudowy zaufania do instytucji demokratycznych. W ten sposób państwa będą mogły uczynić zadość spoczywającym na nich obowiązkom przestrzegania praw zawartych w Karcie praw podstawowych oraz wspierania instytucji gwarantujących stabilną demokrację, do których zobligowane są nie tylko kraje członkowskie, ale też kandydaci do wejścia do Unii Europejskiej oraz kraje, które zawierają umowy międzynarodowe ze Wspólnotą<sup>37</sup>.

Rzecz w tym, aby uświadomić sobie, że zdominowanie interesu publicznego przez interes prywatny nie ochroni przysługujących obywatelom praw i wolności, a tym bardziej nie stworzy podstaw do niezakłóconego życia w wolnym i sprawiedliwym kraju. W konsekwencji korupcja działa na szkodę Unii Europejskiej, odwraca bowiem funkcję organizacji w kluczowych obszarach jej działania, podważa wiarygodność fundamentalnych wartości, na których opiera się UE, oraz osłabia wiarę w ogromne możliwości europejskiego projektu.

36 Przykładowo można wskazać niekończące się odwoływanie wyborów, które nie ma nic wspólnego z ochroną zdrowia publicznego.

37 O wartościach w Unii Europejskiej oprócz art. 2 TUE przypominają nam też kryteria kopenhaskie (warunki i zasady wiążące każde państwo starające się o członkostwo w Unii Europejskiej).

## 7. Trójkąt Cresseya znacznie bardziej stabilny, czyli pandemia panią sytuacji

Przyjmuje się, że korupcja to już normatywna cecha systemu demokratycznego, której sprzyja współczesność. Nie było, nie ma i nigdy nie będzie państwa całkowicie wolnego od tego problemu. Może być tylko państwo mniej lub bardziej przekupne. W ostatnim czasie zjawisko to znów stało się popularnym tematem w debacie publicznej, który ze względu na sytuację kryzysową spowodowaną pandemią COVID-19 w dalszym ciągu zyskuje na aktualności. Oznacza to, że jest teraz więcej przestrzeni dla korupcji, a obywatele są bardziej podatni na to, by nieuczciwie coś załatwić niż przed pandemią. W czym tkwi główna przyczyna nieuczciwości? Czy można powiedzieć, że sprawcą wszystkiego jest pieniądz, a więc symbol anonimowej i dyskretnej zmiany własności? A może ludzka natura, która po prostu jest *corruptibilis*, podatność i skłonność człowieka do ulegania słabościom oraz ułomność i moralna niedoskonałość istoty ludzkiej, a także rządzące nią instynkty w gruncie rzeczy predestynują do przekraczania granic i uczestniczenia w przedsięwzięciach sprzecznych z prawem? Otóż pozorna prostota, a wręcz naiwność tego zagadnienia, jest złudna.

Z uwagi na wielość źródeł, w których analizowano przyczyny powstania korupcji, a przede wszystkim ze względu na tematykę artykułu, należy tutaj przywołać i omówić koncepcję D. Cresseya, tzw. teorię trójkąta nadużyć, obrazującą trzy motywy, które skłaniają człowieka do popełnienia przestępstwa. W myśl tej teorii warunkiem koniecznym zaistnienia sytuacji nadużycia jest łączne wystąpienie trzech czynników. Po pierwsze, presji, pod pojęciem której najczęściej rozumie się potrzebę finansową w postaci np. spłacenia długów, chęci szybkiego zarobku celem poprawienia standardu życia lub kupna nowego samochodu. Po drugie, okazji, czyli możliwości popełnienia nadużycia. W takiej sytuacji pojawienie się sprzyjającej okoliczności przeważnie prowadzi do sytuacji korupcji (o czym mówi też przysłowie „Okazja czyni złodzieja”). Luki w systemie kontroli, niedopatrzania czy inne zaniedbania stanowią realną pokusę dla potencjalnych oszustów. Ostatnim już czynnikiem konstytuującym nieuczciwość jest racjonalizacja, czyli nic innego jak samousprawiedliwienie się, co – jak wiemy – przychodzi ludziom bardzo łatwo. Sposoby samousprawiedliwienia się mogą być różne; uzasadnienia w stylu „Nie zrobiłem tego dla siebie, ale dla rodziny”, „Wszyscy tak robią”, „Tylko raz, nikt się nie dowie”, „Przecież nie mam co do garnka włożyć” brzmią całkiem znajomo<sup>38</sup>.

W tym miejscu analizie zostanie poddane zjawisko korupcji w sytuacji pandemii przy odwołaniu się do założeń teorii D. Cresseya. Nasuwają się tutaj dwa zasadnicze pytania: czy można uznać, że warunek konieczny do wystąpienia sytuacji korupcji został już spełniony? Następnie pytamy o to, jak korupcja ma się do pandemii i odwrotnie, w jaki sposób pandemia wpływa

38 S. Rose-Ackerman, *Korupcja...*, s. 11–12.

na korupcję? Odpowiedź na pierwsze z nich jest jednoznaczna i brzmi pozytywnie. Z kolei interpretacja w ten sposób skonstruowanego trójkąta nadużyć przedstawia się następująco – niewątpliwie pojawiła się presja finansowa, która z powodu kryzysu gospodarczego i niepewności rynku dramatycznie wzrasta. Zamrożenie jednych przedsiębiorstw, spadek obrotów w innych, upadek wielu biznesów, niestabilność kursów, drenaż firmowych i prywatnych oszczędności postawił wiele osób i firm przed widmem bankructwa, które dodatkowo jeszcze wzmocni presję finansową, a to tylko jeden z mnóstwa przykładów okazji do ulegnięcia pokusie korupcji. Natomiast z uwagi na fakt, że w żaden sposób nie przyczyniliśmy się do wybuchu epidemii, wielu osobom łatwo będzie usprawiedliwić swoje zachowanie. Zatem wszystko wskazuje na to, że uzyskanie korzyści w sposób nieuczciwy i niezgodny z prawem wydaje się w tej chwili bardzo łatwe.

Natomiast odpowiedź na drugie z postawionych pytań nie jest już tak oczywista. Można założyć, że pandemia i korupcja wzajemnie na siebie oddziałują. Epidemia nasiliła plagę nadużyć, z kolei korupcja utrudnia walkę z pandemią. Doskonale widać to w działaniach państw unijnych, które chcąc sprostać wyzwaniom czasu epidemii oraz uzasadnionym oczekiwaniom własnych obywateli postępowały dość nieodpowiedzialnie. Skoro instytucje muszą działać szybko, aby radzić sobie z konsekwencjami kryzysu, automatycznie angażują w to ogromne środki finansowe. Oznacza to, że tworzone na potrzebę chwili tarcze antykryzysowe, stanowione w pośpiechu pełne korupcjogennych luk prawnych przepisy, podkupywanie zakontraktowanego towaru, udzielanie zamówień publicznych na zaopatrzenie medyczne i ogólne przygotowanie na sytuacje kryzysowe z pominięciem wszelkich procedur stanowią pola ryzyka nasilenia się korupcji i bardzo ułatwiają eskalację tego zjawiska. Sfera ograniczonej odpowiedzialności za podejmowane działania antycovidowe, łapówki za testy na obecność wirusa, leczenie i inne usługi zdrowotne to kolejne przykłady obrazujące niedostateczną przejrzystość państwowych przedsięwzięć i wydatków na walkę z pandemią. Brak rzetelnych zasad w zakresie transparentności działań i odpowiedzialności osób podejmujących decyzje stanowi żyzny grunt dla działań korupcyjnych, osłabia skuteczność mechanizmów walki z epidemią, a zarazem stwarza ryzyko dla ludzkiego zdrowia i życia oraz wywołuje bezprecedensowe spowolnienie gospodarcze. Pandemia obnaża niedoskonałości państw i całkowicie potwierdza niepokojące sygnały o powszechności i niebagatelnej korupcji w Europie. Nepotyzm, klientelizm i kumoterstwo odzyskują swoje miejsce w procesie naboru na stanowiska państwowe, które znów stały się przedmiotem walki dla osób chcących w niepewnych czasach mieć pewną pracę.

Można więc uznać, że trójkąt Cresseya jest obecnie tak stabilny, jak nigdy wcześniej, a długotrwałość i ugruntowanie trwającej sytuacji pandemicznej nie wskazuje, aby w perspektywie najbliższych lat doszło do znaczącej zmiany. Paradoksalnie, kolejne lata mogą doprowadzić do umocnienia nieuczciwych praktyki systemów niedemokratycznych. Ponieważ pojawiła się konieczność

wyprowadzania z kryzysu gospodarek krajów UE, to przygotowane plany, fundusze odbudowy oraz inne programy mogą stać się okazją do działań korupcyjnych prowadzonych na wielką skalę.

## 8. Indeks Percepcji Korupcji i Światowy Barometr Korupcji jako narzędzia pomiaru zjawiska

Już wiadomo, że dzisiejszy impas stanowi idealną okazję do nadużyć. Nie oznacza to jednak, że korupcja jest wytworem współczesności, a szczególnie epidemii. Tak naprawdę istnieje od bardzo dawna, dlatego nie dziwi fakt, że problematyka ta jest przedmiotem wielu opracowań i stale rosnącej liczby analiz oraz badań naukowych, a ograniczanie tego zjawiska stało się założeniem wielu narodowych projektów i programów politycznych. Jednoznacznie świadczy to o wadze problemu oraz potrzebie prowadzenia badań w zakresie oceny tego zjawiska zarówno w skali lokalnej, jak i globalnej. Trudno określić, co właściwie ma być mierzone, ponieważ korupcja jest trudna do uchwycenia. Wynika to przede wszystkim z ulokowania takich działań w szarej strefie gospodarki, odmiennego definiowania zjawiska przez różnych badaczy czy też niesłusznego utożsamiania korupcji z innymi patologiami społecznymi, jak np. kradzież czy oszustwo. Trudności z oszacowaniem skali korupcji zwiększa również i to, że zachowania korupcyjne bardzo często są przez ludzi różnie klasyfikowane. Część osób zaliczy konkretne zachowanie do kategorii zjawisk o charakterze korupcyjnym, ale znajdą się też tacy, którzy uznają je za działanie etyczne, nierzadko nawet o pozytywnym zabarwieniu. Z kolei źródła informacji o korupcji, takie jak sondaże i statystyki, a także dane będące w posiadaniu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, nie uwzględniają ciemnej liczby przestępstw. Respondenci poddani badaniu ankietowemu nie udzielają szczerych odpowiedzi, ponieważ zazwyczaj nie chcą przyznać się do udziału w tego typu praktykach. Tym niemniej istnieją narzędzia, za pomocą których można podjąć próbę wnikliwego i miarę możliwości jak najbardziej precyzyjnego oszacowania problemu.

Z uwagi na przedmiot artykułu celowe jest ukazanie problemu zagrożenia korupcją w skali międzynarodowej. W tym celu autorka posługuje się dwiema metodami, które zostały opracowane przez Transparency International<sup>39</sup> – międzynarodową organizację odgrywającą przewodnią rolę w zwalczaniu korupcji w wymiarze transgranicznym, która podejmuje działania zmierzające do urzeczywistnienia idei państwa, społeczeństwa i codzienności wolnych od jakichkolwiek przejawów nieuczciwości. Jest to apolityczna instytucja

---

39 Założona w 1993 r. organizacja posiada ponad 100 oddziałów w krajach na całym świecie i potępia korupcję w każdej formie. Publikuje opracowania dotyczące mechanizmów korupcyjnych, a także przygotowuje raporty identyfikujące zagrożenia korupcyjne w obszarach życia publicznego i prywatnego.

cechująca się pełną niezależnością, która współpracuje z wszystkimi podmiotami tak jak ona aktywnie zaangażowanymi w walkę z korupcją. Na co dzień działa w duchu najcenniejszych dla niej wartości, jakimi są przejrzystość, odpowiedzialność, uczciwość, solidarność, odwaga, sprawiedliwość i demokracja<sup>40</sup>. Na podstawie omówionych poniżej dwóch mierników, jakimi są Indeks Percepcji Korupcji oraz Światowy Barometr Korupcji, Transparency International systematycznie opracowuje globalne rankingi postrzegania korupcji.

Lepiej znanym i ugruntowanym w światowej opinii publicznej wskaźnikiem jest Indeks Percepcji Korupcji<sup>41</sup> (ang. *Corruption Perceptions Index* – CPI), który powstaje w oparciu o wyniki ankiet wypełnianych przez międzynarodowych przedstawicieli środowisk biznesowych oraz ekspertów i specjalistów z zakresu oceny ryzyka społecznego, gospodarczego i politycznego danego kraju. Publikowany corocznie raport uwzględnia ocenę skali korupcji w poszczególnych państwach, którym przyznaje się od 0 do 100 punktów, gdzie 100 punktów oznacza najniższy, a 0 punktów najwyższy poziom korupcji w danym kraju. Ranking układany jest od największej do najmniejszej liczby uzyskanych punktów, a najwyższa lokata w rankingu oznacza najmniejszą korupcję. Zrozumiałe założenia opracowania tego indeksu określiła koordynatorka programu Transparency International na Europę Środkową C. Woollard. Zapytana o rzetelność i precyzyjność raportów powstałych na bazie CPI, w opracowaniu, których *nota bene* uczestniczyła osobiście, udzieliła następującej odpowiedzi: „przygotowujemy zestawienia, pytając głównie przedsiębiorców, którzy w takim kraju inwestują – zarówno zagranicznych, jak i krajowych. Badamy ich doświadczenia co do praktyk korupcyjnych”<sup>42</sup>. Co prawda krytycy CPI niejednokrotnie podnoszą, że osoby dokonujące takiej oceny poziomu korupcji przeprowadzają ją w krajach, w których są tylko gośćmi, w dodatku słabo znającymi realia kulturowe badanych społeczeństw<sup>43</sup>. Nie lekceważąc tego typu zarzutów, świadoma niedoskonałości miernika, Woollard przyznała, iż zdaje sobie sprawę, „że takie zestawienia bywają kontrowersyjne, bo nie są miarą korupcji jako takiej”, a celem indeksu jest „raczej przekazanie wrażeń, jakie mają osoby obserwujące dany kraj z zewnątrz”<sup>44</sup>.

Oprócz Indeksu Percepcji Korupcji o społecznym odbiorze zjawiska w różnych krajach informują rezultaty badań realizowanych w ramach Globalnego Barometru Korupcji (ang. *Global Corruption Barometer*). Wskaźnik ten odwzorowuje postrzeganie korupcji przez zwykłych dorosłych obywateli,

40 Transparency International, *Mission, vision, values*, <https://www.transparency.org/en/the-organisation/mission-vision-values> (dostęp: 19.02.2022).

41 Indeks jest publikowany od 1995 r., natomiast od 2012 r. jego wyniki można porównać w czasie.

42 *Między korupcją a lobbieniem jest różnica. Rozmowa z Catherine Woollard*, „Rzeczpospolita”, 21 września 2004 r.

43 G. Makowski, *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008, s. 41–42.

44 *Między korupcją a lobbieniem jest różnica...*

a Transparency International zleca systematyczne przeprowadzanie tego badania od 2002 r. dla różnych regionów świata. Podobnie jak w przypadku pierwszego miernika nieuczciwości badanie jest realizowane za pomocą kwestionariusza pytań, który wypełniają respondenci z całego świata. Ankieta zawiera zagadnienia odnoszące się do oceny poziomu korupcji w biznesie, polityce, życiu codziennym, a także w wyróżnionych sferach życia społecznego. Respondenci pytani są nie tylko o własne doświadczenia w zakresie płacenia łapówek, ale prosi się ich również o oszacowanie kosztów, jakie muszą ponieść ich gospodarstwa domowe, płacąc łapówki w celu załatwienia zwykłych spraw. Badanie jest też okazją do tego, aby ocenić skuteczność rządu w walce z korupcją<sup>45</sup>.

Zasadniczo tym, co różni scharakteryzowane powyżej wskaźniki jest fakt, że Indeks Percepcji Korupcji powstaje na bazie ocen ekspertów, natomiast Globalny Barometr Korupcji to swego rodzaju „głos zwykłych obywateli”. Tym niemniej mając do dyspozycji te dwa źródła informacji, można uzyskać pełniejszy obraz tego, w jaki sposób specjaliści, ale i przeciętni obywatele postrzegają problem w poszczególnych krajach. Wprawdzie raporty nie są miarą korupcji jako takiej, ale mają związek z rzeczywistością, ponieważ choć w przybliżeniu pozwalają określić poziom skorumpowania danego kraju. W dodatku stanowią doskonały sygnał alarmowy, który daje impuls do podjęcia przez odpowiednie instytucje i organizacje działań zmierzających do rugowania korupcji z życia codziennego obywateli. Zatem z uwagi na to, że w praktyce z tym globalnym problemem boryka się każde państwo unijne, warto bliżej przyjrzeć się najnowszym wynikom międzynarodowych badań, które jednoznacznie pokazują, że sytuacja w Europie nie wygląda dobrze, a poziom korupcji w Unii Europejskiej wcale się nie obniża.

Znając już podstawowe założenia powszechnych narzędzi pomiaru korupcji, warto wspomnieć, co o łapówkarstwie w Unii Europejskiej mówi Globalny Barometr Korupcji. W myśl wspomnianego już wcześniej powiedzenia „Okazja czyni złodzieja” pandemia pokazała, że korupcja w Unii Europejskiej ma się całkiem dobrze. Skąd to wiemy? Przecież o tym, że nieuczciwości jest coraz więcej, na co dzień nie mówi się głośno. Dlatego to materiały opracowywane przez apolityczne organizacje międzynarodowe są w tym aspekcie dla nas cennym źródłem informacji. Przyjrzymy się więc bliżej najnowszym wynikom badań, które w 2021 r. przeprowadzono we wszystkich 27 krajach Wspólnoty z udziałem ponad 40 000 uczestników.

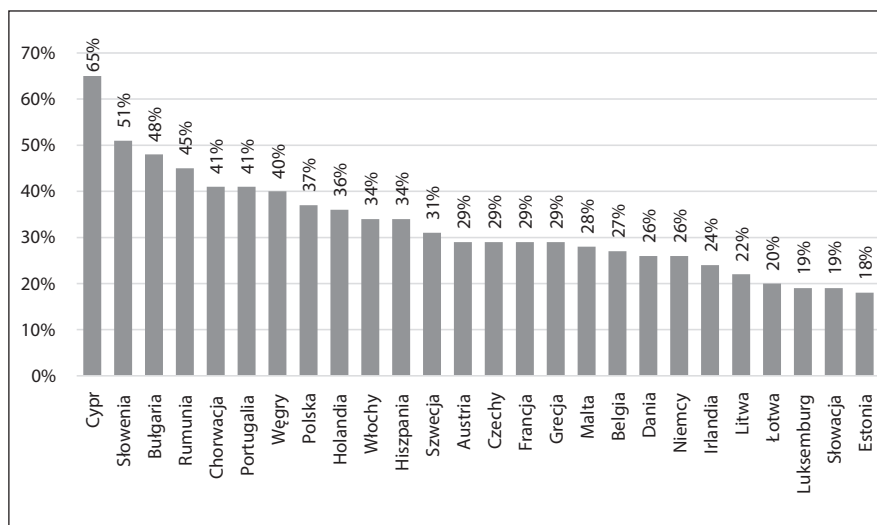
Zdaniem 32% Europejczyków w ciągu ostatnich 12 miesięcy skala korupcji w ich kraju wzrosła, z kolei 44% mieszkańców nie dostrzegło w tym zakresie żadnych zmian. Przekonaniu o tym, jakoby takie przypadki miały miejsce coraz częściej, towarzyszy fakt, że obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej nadal chętnie uczestniczą w tym procederze. Dane przedstawione

---

45 A. Lewicka-Strzałecka, *Pomiar korupcji i jego ograniczenia*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym” 2018, vol. 21 (1), s. 7–20.

na wykresie 1 uwzględniają szczegółowe wyniki dla poszczególnych państw członkowskich.

**Wykres 1.** Odsetek osób, które uważają, że korupcja wzrosła w ciągu ostatnich 12 miesięcy



Źródło: R. Martinez, B. Kukutschk, *Global Corruption Barometr European Union 2021 Citizens' Views and Experiences of Corruption*, Transparency International 2021, s. 9.

Kolejnym aspektem, na który warto zwrócić uwagę, jest problematyka interesu publicznego i interesu indywidualnego oraz odpowiedzialności uczestników precedensów korupcyjnych. Ponad połowa pytanych (53%) twierdzi, że ich rządy na co dzień kierują się w polityce nie interesem publicznym, ale interesami wielkiego biznesu i wąskich, zorganizowanych grup. Najlepiej ocenione zostały działania rządów Finlandii (70% respondentów twierdzi, że tamtejszy rząd efektywnie zajmuje się korupcją) oraz Danii i Holandii (po 63% pozytywnych wskazań). Najsłabiej pod tym względem wypadły władze na Cyprze (80%), w Chorwacji (72%) i Czechach (69%)<sup>46</sup>. Jednocześnie takiej ocenie towarzyszy poczucie, że sprawcy korupcji pozostają bezkarni. Tylko co piąty mieszkaniec Unii Europejskiej jest przekonany o tym, że skrupupowanych urzędników dotykają stosowne konsekwencje.

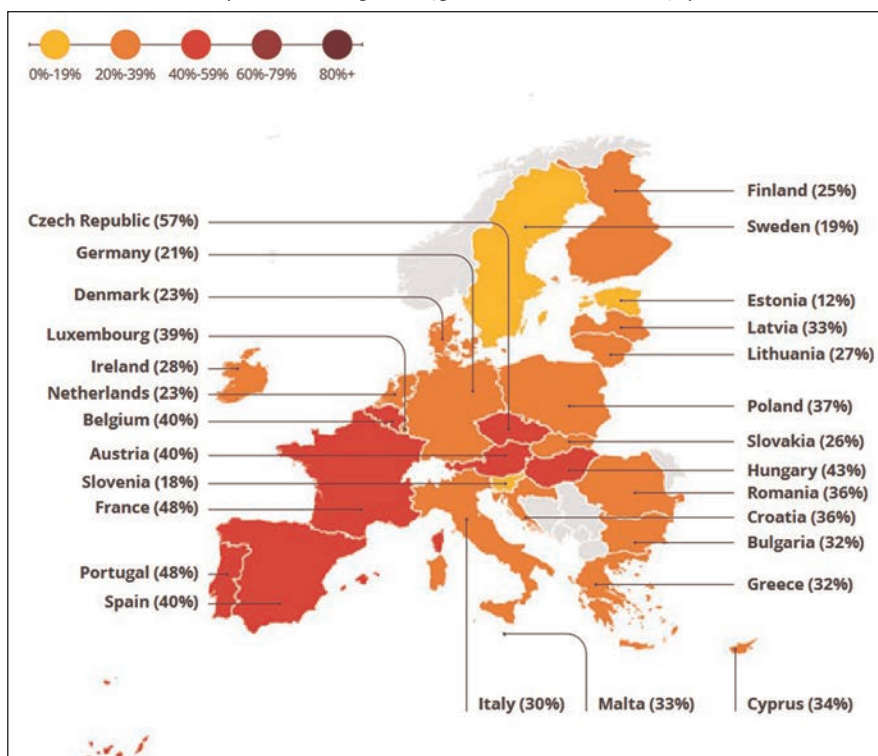
Jak łatwo się domyślić, oceny działań państw w zakresie polityki antykorupcyjnej nie poprawiła pandemia COVID-19. Mniej niż połowa Europejczyków (44%) zgodziła się ze stwierdzeniem, że ich rządy walczą z pandemią w przejrzysty sposób. Natomiast w skali całej Wspólnoty ponad 106 mln osób

<sup>46</sup> G. Makowski, *Globalny Barometr Korupcji. Co nam mówi o Europie i o Polsce?*, 15 czerwca 2021 r., [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/) (dostęp: 3.03.2022).



przyznało, że w latach 2019–2020 było zmuszonych skorzystać z różnych form korupcji. Szczegółowe dane na temat sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich przedstawia rysunek 1. Zarazem obywatele Unii wskazali, że największego poziomu korupcji doświadczyli ze strony publicznych placówek medycznych i szpitali, czyli kluczowych w czasie pandemii i globalnego kryzysu zdrowotnego instytucji, a wszystko to po to, by zapewnić sobie i rodzinie dostęp do odpowiedniej opieki. W tym celu średnio 6% osób wręczyło łapówkę, a około jedna trzecia musiała polegać na tzw. znajomościach<sup>47</sup>. Jako ciekawostkę można przy tym dodać, że w Unii Europejskiej wskaźnik używania osobistych koneksji w związku z potrzebą uzyskania dostępu do jakiejś usługi publicznej jest o 11% wyższy w porównaniu z państwami azjatyckimi, gdzie respondentom zadawano to samo pytanie.

**Schemat 1.** Odsetek użytkowników usług publicznych, którzy korzystali z osobistych kontaktów w celu uzyskania usługi w ciągu ostatnich 12 miesięcy



Źródło: R. Martinez, B. Kukutschk, *Global Corruption Barometr...*, s. 23.

<sup>47</sup> M. Ronatowicz, *Mieszkańcy UE obawiają się niekontrolowanego nadużycia wpływów przez decydentów – Światowy Barometr Korupcji: raport 2021 dla krajów Unii Europejskiej*, 16 czerwca 2021 r., [https://www.ey.com/pl\\_pl/serwis-audytorow-sledczych/2021/06/swiatowy-barometr-korupcji-raport-2021-dla-krajow-unii-europejskiej](https://www.ey.com/pl_pl/serwis-audytorow-sledczych/2021/06/swiatowy-barometr-korupcji-raport-2021-dla-krajow-unii-europejskiej) (dostęp: 6.03.2022).

Zapewne większości osób korupcja kojarzy się z problemem krajów słabo rozwiniętych, podczas gdy kraje Unii Europejskiej utożsamiamy przeważnie z praworządnością i stabilizacją. Tymczasem zaprezentowany materiał pokazuje, że jest inaczej. Po raz kolejny uwidoczniła została uniwersalność i ponadczasowość zjawiska.

Warto również zaznaczyć, że z omawianym problemem nieuczciwości nierozzerwalnie wiąże się tak istotna wartość, jak zaufanie. W związku z tym należy wspomnieć, że w największym stopniu zagadnienie korupcji dotyczy elit (polityków, biznesmenów). A skoro, jak powszechnie wiadomo, zaufanie traci się tylko raz, warto dodać, iż na szczeblu krajowym zdecydowana większość rządów to zaufanie utraciła, bo tylko co drugi obywatel Unii ufa swojemu rządowi.

Omawianie tych niepokojących danych, które na pewno nie napawają optymizmem, warto zakończyć trochę bardziej optymistycznym akcentem – pod względem zaufania lepiej wypadają instytucje unijne (ufa im 56% respondentów). W 18 krajach zaufanie do unijnych instytucji jest większe niż do rządów krajowych<sup>48</sup>. Pocięszający jest fakt, że prawie dwie trzecie (64%) mieszkańców Unii wierzy, iż zwykli obywatele mogą mieć realny wpływ na ograniczenie korupcji<sup>49</sup>. Należy więc skonstatować, że widać tutaj jest potencjał, który mamy możliwość, a wręcz obywatelski obowiązek, wykorzystać.

## 9. Międzynarodowa perspektywa i polskie doświadczenia w świetle badań własnych

Unia Europejska to polityczno-gospodarczy związek 27 państw europejskich, których konstytutywnym elementem są ludzie. Ponieważ jako kraj jesteśmy jednym z 27 członków UE, w kontekście niniejszego artykułu warto zwrócić uwagę na to, jak sytuacja wygląda w Polsce i jaką postawę wobec nieuczciwości przyjmują Polacy. Uświadomienie sobie skali problemu może okazać się nieocenioną wskazówką, która pozwoli podjąć właściwe działania po to, aby wzmocnić Unię i dać Polsce szansę na to, by mogła odegrać doniosłą rolę w doskonaleniu projektu integracyjnego i mieć swój udział w przyszłym rozwoju UE. Do opisanego rzeczywistości korupcyjnej w Polsce posłużą dwa uprzednio poznane wskaźniki, dzięki którym poznamy pozycję kraju w globalnym rankingu korupcji. Natomiast doświadczenie i stosunek młodych Polaków do tego problemu zaprezentowane zostaną na podstawie analizy wyników badań własnych.

Z najnowszych statystyk Światowego Barometru Korupcji z 2021 r. jednoznacznie wynika, że nieustannie ulegamy pokusie nielegalnego wzbogacenia

48 R. Martinez B. Kukutschk, *Global Corruption Barometr...*, s. 17.

49 *Globalny Barometr Korupcji dla państw UE*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://paktuczciwosci.pl/aktualnosci/globalny-barometr-korupcji-dla-panstw-ue/> (dostęp: 9.11.2022).

się. Z raportu dowiadujemy się, że prawie trzy czwarte Polaków (72%) jest przekonanych, iż korupcja w kraju to duży problem. W dodatku skala zjawiska zdaniem co czwartego obywatela w ciągu roku poprzedzającego badanie ewidentnie wzrosła. Z odpowiedzi respondentów wynika, że co czwarty obywatel, żeby uzyskać dostęp do podstawowych usług publicznych, skorzystał ze znajomości, natomiast 10% ankietowanych w tym celu wręczyło łapówkę<sup>50</sup>.

W ramach badania respondentów poproszono o podzielenie się opinią na temat efektywności działań państwa w zakresie polityki antykorupcyjnej. Oceny tej, jak łatwo się domyślić, nie poprawiła pandemia COVID-19. Otóż Polska jest jednym z tych unijnych państw, których obywatele ocenili działania rządu w zakresie zwalczania skutków epidemii jako nietransparentne. Tylko 25% respondentów twierdzi, że władza centralna przeciwdziała pandemii, zachowując standardy przejrzystości, natomiast 5% ankietowanych w ogóle nie ma na ten temat zdania. Dwie trzecie Polaków uważa przy tym, że decyzje rządzących podyktowane są w rzeczywistości interesem prywatnym kilku większych podmiotów z sektora prywatnego, a mniej więcej co piąty mieszkaniec ma poczucie, że osoby kierujące krajem biorą pod uwagę interesy wszystkich obywateli<sup>51</sup>. W dodatku niekorzystna ocena władzy pod względem przeciwdziałania korupcji koresponduje z bardzo niskim zaufaniem do władz państwowych. Aż 78% obywateli deklaruje brak zaufania do rządu, z czego 46% w sposób zdecydowany.

Jednocześnie co drugi Polak (48%) obawia się działań odwetowych, jakie mogą go spotkać po zgłoszeniu incydentu przekupstwa<sup>52</sup>. Wprawdzie nadzieję na zmianę tej sytuacji daje unijna dyrektywa o ochronie sygnalistów, ale Polska jest przykładem kraju, który od ponad dwóch lat nie zrobił praktycznie nic, żeby wdrożyć przepisy tego aktu. Czas na implementację zaleceń dokumentu upłynął już z końcem zeszłego roku. Co więcej, równie wyraziście wybijamy się pod względem poczucia bezradności. W tym aspekcie jesteśmy jedynym państwem unijnym, w którym prawie dwie trzecie respondentów jest przekonanych, że zwykli obywatele nie mają żadnego wpływu na powstrzymanie korupcji.

Globalna stagnacja. Podium bez zmian. Polska coraz niżej. Źródłem problemu władza. Z pandemią w tle. W taki sposób hasłowo można przedstawić wnioski wynikające z drugiego wskaźnika korupcji. 22 stycznia 2022 r. Transparency International opublikowała wyniki edycji za rok 2021<sup>53</sup>. Ewaluacji poddano 180 krajów, przypisując im odpowiednią liczbę punktów w skali

---

50 Indeks Percepcji Korupcji. Dlaczego Polska z roku na rok notuje spadki?, Demagog, pl., 8 grudnia 2021 r., [https://demagog.org.pl/analizy\\_i\\_raporty/indeks-percepcji-korupcji-dlaczego-polska-z-roku-na-rok-notuje-spadki/](https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/indeks-percepcji-korupcji-dlaczego-polska-z-roku-na-rok-notuje-spadki/) (dostęp: 9.11.2022).

51 M. Ronatowicz, *Mieszkańcy UE...*

52 Ibidem.

53 D. Eriksson, *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (dostęp: 15.02.2022).

od 0 do 100. O ile średnia globalna rankingu<sup>54</sup> od 10 lat pozostaje niezmienna i w świetle danych wynosi 43 na 100 możliwych punktów, to Polska, mimo identycznego wyniku, jaki uzyskiwała rok wcześniej, wynoszącego 56 punktów, który mógłby wskazywać na niezmienną poziomą korupcji w kraju, w praktyce spadła o trzy miejsca – z pozycji 45 na 42. Ogólnie rzecz biorąc, aż 15% państw odnotowało najniższy wynik w historii, na co z pewnością miała wpływ sytuacja epidemiologiczna. Na tle innych państw Polska znajduje się nieco wyżej niż większość ze 180 krajów objętych Indeksem, ale plasuje się jednak nadal poniżej średniej globalnej, czyli przeciętnego wyniku dla Unii Europejskiej i Europy Wschodniej. Nową Zelandię, Danię i Finlandię uznano za najmniej skorumpowane państwa, które *ex aequo* uzyskiwały po 88 punktów. Z kolei za najbardziej przekupne uznano Somalię i Sudan Południowy, którym *ex aequo* przyznano 11 punktów, oraz Syrię z wynikiem 13 punktów. To pokazuje, że z 56 punktami daleko nam jeszcze chociażby do Szwecji z 85 punktami czy też – sięgając bliżej – Niemców z 80 punktami. Zasmuca wynik wskazujący, że jest to najgorszy rezultat, jaki od 2012 r. uzyskała Polska. Taka ocena wraz z zamieszczonym poniżej wykresem wyraźnie wskazuje na niepokojącą tendencję do pogarszania notowań naszego kraju, w którym poziom korupcji od 2015 r. corocznie systematycznie wzrasta. Generalnie zdaniem ekspertów Polska coraz intensywniej ukazuje się jako państwo podatne na korupcję, obywatele wciąż przysmykają oczy na nadużycia i korupcjogenne praktyki, a obecna władza nie robi właściwie nic w sferze polityki antykorupcyjnej<sup>55</sup>.

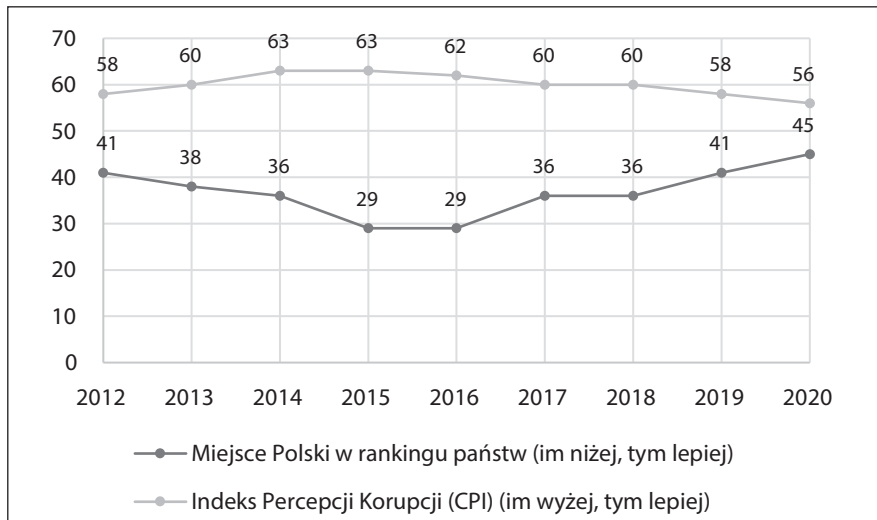
Przechodząc do analizy i interpretacji badań własnych<sup>56</sup> autorki, na wstępie należy podkreślić, że głównym jej zamierzeniem było uzyskanie informacji o stanie wiedzy studentów na temat korupcji oraz poznanie społecznej percepcji tego zjawiska w Polsce. Istotne było również określenie skali zagrożenia korupcją, a ponadto zidentyfikowanie instytucji oraz grupy zawodowej najbardziej podatnej na nieuczciwe praktyki, wskazanie głównej przyczyny oraz skutku korupcji, a także poddanie tego zjawiska ocenie społecznej, w tym zbadanie postrzegania skuteczności podejmowanej przez państwo walki z nieuczciwością. Podczas realizacji badania zastosowano metodę jednorazowego sondażu diagnostycznego, wykorzystano technikę ankietowania, natomiast w celu rejestracji odpowiedzi respondentów posłużono się narzędziem badawczym, jakim jest kwestionariusz ankiety. Zawarto w nim 16 pytań, w tym 11 zamkniętych – pozwalających respondentom dokonać wyboru tylko jednej odpowiedzi spośród wskazanych możliwości, 3 otwarte – pozostawiające ankietowanemu swobodę wypowiedzi oraz 2 pytania metryczkowe – dotyczące płci i miejsca zamieszkania uczestnika badania. Przygotowana ankieta została

54 Ranking prowadzony jest dla grupy państw Europy Zachodniej i Unii Europejskiej, do której należy Polska.

55 G. Makowski, *Indeks percepcji korupcji – Polska nie poprawiła oceny*, Fundacja im. Stefana Batorego, 25 stycznia 2022 r.

56 N. Korczak N., *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Bielsko-Biała 2021.

Wykres 2. Zmiany Indeksu Percepcji Korupcji Transparency International i pozycji Polski w ogólnym rankingu w latach 2012–2020



Źródło: *Polska znów spada w Indeksie Percepcji Korupcji*, Fundacja im. Stefana Batorego, 28 stycznia 2021 r.

rozesłana do adresatów w postaci linku. Badanie online trwało około 3 tygodni i objęto nim 110 anonimowych respondentów (studentów kierunków – prawo i bezpieczeństwo wewnętrzne), którzy pomimo całkowitej anonimowości ankiety, zachęcającej do szczerych i obiektywnych odpowiedzi, początkowo niechętnie brali udział w badaniu.

Przeprowadzone w ten sposób badanie empiryczne pozwoliło na opracowanie profilu młodego obywatela odpowiadającego charakterystyce ankietowanej społeczności, który powstał poprzez uwzględnienie danych stanowiących najwyższy odsetek w danej badanej kategorii. Jest to młody Polak, który wie, na czym polega korupcja, ale nie ma świadomości tego, że protekcjonizm, konflikt interesów czy nieuzasadniony wpływ biznesu na politykę także jest nieuczciwym działaniem. Potrafi on zdefiniować pojęcie bezpieczeństwa publicznego. Twierdzi, że w Polsce najczęściej mamy do czynienia z przekupstwem i nepotyzmem, a zjawisko to najbardziej rozpowszechniło się wśród przedstawicieli zawodów takich jak politycy (30% ogółu wskazań), lekarze (17%) i urzędnicy (25%). W gruncie rzeczy korupcja jest dla niego istotnym problemem (88%), w którym dostrzega poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, a jej poziom ocenia na co najmniej średni. Nieco stereotypowo przyczyny problemu upatruje w chęci zysku oraz w możliwości szybkiego i korzystnego załatwienia określonej sprawy. Najgroźniejszym według niego skutkiem przekupstwa jest to, że powoduje nierówny dostęp do dóbr i usług. Jednak nie potrafi wskazać, jak by się zachował, gdyby był świadkiem zdarzenia korupcyjnego. Osobiście zna kogoś, kto wręczył lub

przyjął łapówkę. Uważa, że państwo nie gwarantuje skutecznej ochrony antykorupcyjnej, ale jest w stanie zaproponować działania, jakie jego zdaniem należy podjąć celu zminimalizowania tego problemu w Polsce.

Prezentując otrzymane wyniki w takiej formie, dowiedziono, że odpowiedź na pytanie o to, czy korupcja zdaniem młodych obywateli jest ważnym problemem i istotnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego, a oni sami są świadomi znaczenia problemu i dostrzegają skalę zjawiska w naszym kraju – jest twierdząca, a stopień zagrożenia korupcją dla bezpieczeństwa publicznego jest aktualnie w opinii badanych niepokojąco duży.

Podsumowując rezultat przeprowadzonego badania, autorka wyciąga wnioski, które nie dają powodu do dumy. Wszystko wskazuje na to, że nieustannie pozostajemy pod presją korupcji, a świadoma obojętność młodych Polaków, dla których łapówka jest normalną pozycją w cenniku przy załatwianiu ważniejszych spraw, stając się gwarantem prowadzenia interesów, lub sposobem na zaoszczędzenie czasu – zatrważa. Jak się jednak okazuje, problem tkwi w niewiedzy naszych obywateli i braku efektywnej edukacji, co obrazuje wykres 3.

Czy takie wyniki powinny dać nam do myślenia? Zdecydowanie tak, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że pandemia pokazała, iż w Polsce borykamy się z nadmiarem produkowanego prawa. Przez pierwszy rok trwania epidemii rozporządzenia, od których zależy nasze codzienne funkcjonowanie, wydawano lub zmieniano średnio częściej niż raz w tygodniu<sup>57</sup>. Jak się jednak okazuje, zawodzimy nie tylko na poziomie krajowym, ale i na szczeblu międzynarodowym, a szczególnie unijnym. W dodatku wciąż w naszym kraju brakuje mnóstwa szczegółowych rozwiązań antykorupcyjnych, których obowiązek wprowadzenie wynika chociażby z konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji<sup>58</sup>.

Taki więc poziom korupcji w odniesieniu do tego, jak (nie)uczymy się na błędach i (nie)reagujemy na wyzwania współczesnego świata albo robimy to w sposób co najmniej nieodpowiedni i nieodpowiedzialny, ostatecznie nikogo nie powinien dziwić. W takiej sytuacji pozostaje mieć nadzieję, że wnioski z przeprowadzonego badania staną się impulsem do zintensyfikowanej walki ze zjawiskiem korupcji oraz budowania zaufania obywateli do aparatu państwa. Autorka zdaje sobie sprawę, że nie jest to zadanie łatwe, ale z perspektywy przyszłej gotowości i aktywności obywateli oraz instytucji państwa w walce z lokalnymi, a zwłaszcza globalnymi problemami, za konieczne uznaje wskazanie, że jesteśmy niestety niechlubnym przykładem na to, jak nie należy postępować.

---

57 Walcząc z pandemią COVID-19, rząd zawarł w tzw. tarczach antykryzysowych wiele rozwiązań, które w gruncie rzeczy zwiększają ryzyko korupcji.

58 Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563).

Wykres 3. Odpowiedź Polaków na pytanie dotyczące postawy, jaką przyjęliby w sytuacji zaobserwowania działań o charakterze korupcyjnym



Źródło: opracowanie własne.

## 10. „Prawo ma służyć nam. Prawo, które nie służy narodowi, to jest bezprawie”<sup>59</sup>

Od Unii Europejskiej wymaga się, aby nadążała za nieustannymi zmianami i nowymi wyzwaniem współczesnego świata, a zwłaszcza by chroniła prawa podstawowe i zapewniła obywatelom wysoki poziom poczucia bezpieczeństwa. Wygląda na to, że Unia nie pozostaje obojętna wobec oczekiwań swoich obywateli i szczególnie dzisiaj daje temu dowód. W dobie pandemii aktywnie walczy z dezinformacją i propagandą poprzez prowadzenie działalności

<sup>59</sup> To słowa wypowiedziane przez Kornela Morawieckiego – marszałka seniora otwierającego obrady Sejmu VIII kadencji w 2015 r. Por. G. Makowski, M. Wasza, *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, Warszawa 2020.

informacyjnej obejmującej m.in. udostępnianie rzetelnych informacji o rozprzestrzenianiu się wirusa, skutecznych metodach zapobiegania zakażeniom oraz środkach podjętych w celu naprawy szkód gospodarczych i społecznych spowodowanych pandemią. Poprzez odbudowę europejskiej gospodarki oraz ochronę i tworzenie nowych miejsc pracy dąży do naprawy gospodarczych i społecznych szkód, które wywołała epidemia koronawirusa<sup>60</sup>. W tym celu Komisja Europejska proponuje kompleksowy plan odbudowy dla Europy, a oprócz tego wsłuchuje się też w głos obywateli. Umożliwia mieszkańcom całej Europy podzielenie się pomysłami i inicjatywami, które pomogą kształtować wspólną przyszłość i wyznaczyć kierunki polityki UE, czemu służy Konferencja w sprawie przyszłości Europy<sup>61</sup>, będąca serią debat i dyskusji prowadzonych przez obywateli.

Należy jednak pamiętać, że zmaganie się z problemami polega nie tylko na realizacji zadań społecznych i organizacyjnych, lecz w głównej mierze na podejmowaniu licznych inicjatyw legislacyjnych, które w unijnej sferze zwalczania i zapobiegania korupcji odgrywają kluczową rolę i stanowią niejako podstawowe narzędzie, za pomocą którego organizacja dąży do zmiany niekorzystnych i kłopotliwych sytuacji. Nie zapominajmy, że porządek prawa Unii stanowi jedną z podstawowych płaszczyzn integracji europejskiej, a Unia to też rzeczywistość prawna oparta na prawie. Mimo że walka z korupcją stanowi obszar kompetencji państw członkowskich, zainteresowanie problemem leży w gestii całej Unii, z uwagi na to, że zjawisko korupcji uderza w podstawy integracji europejskiej, jakimi są prawa człowieka, demokracja i wolny rynek. Co więcej, Unia Europejska zwraca uwagę na to, czy kraje kandydujące lub przystępujące do organizacji podejmują wysiłki i realizują działania koordynacyjne na rzecz poprawienia przejrzystości życia publicznego na poziomie europejskim. Zatem niewątpliwie kolejne rozszerzenie organizacji będzie sprawdzianem skuteczności realizacji unijnych standardów antykorupcyjnych, gdyż zwalczanie korupcji jest jednym z celów wspólnotowych.

Rzeczywiście ujednoczenie polityk antykorupcyjnych na poziomie państw członkowskich nie jest zadaniem łatwym. Jako najczęściej napotykaną trudność wymienia się odmienne definiowanie korupcji, co powoduje, że kraje dostrzegają tylko najbardziej oczywiste przejawy nieuczciwości, pomijając w gruncie rzeczy inne formy, jakie przyjmuje. Ponadto stosują znacznie różniące się od siebie instrumenty i mechanizmy służące przeciwdziałaniu i zwalczaniu korupcji, zwłaszcza na poziomie regulacji kodeksowych. Niemniej jednak to właśnie przez wzgląd na te przeszkody tak ważne jest koordynowanie i harmonizowanie polityk państw członkowskich. Dlatego

---

60 *Wspólna reakcja UE na pandemię COVID-19*, [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19\\_pl](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19_pl) (dostęp: 27.02.2022).

61 Link <https://futureu.europa.eu/?locale=pl> przekierowuje na oficjalną stronę internetową UE, która umożliwia m.in. udział w wydarzeniu, przedstawienie swoich pomysłów, a nawet zostanie organizatorem wydarzenia, zawiera również aktualności i udostępnia dane ułatwiające kontakt.



zasadnicza w tym aspekcie jest jakość prawa unijnego. Z uwagi na to Unia Europejska, tworząc prawo, skupia uwagę, aby regulacje miały przede wszystkim charakter skuteczny, sprawny i użyteczny, dbając jednocześnie, by wszystkie podejmowane przez nią plany działań i zalecenia uwzględniały osiągnięcia innych organizacji międzynarodowych, co pozwala na unikanie dublowania wysiłków w tym zakresie. Z racji tego, że prawo Unii jest przede wszystkim prawem gospodarczym, szczególnie w jej przypadku nacisk położony zostaje przede wszystkim na efektywność regulacji prawnych. Tylko zrozumiałe i uporządkowane przepisy prawne będą bowiem mieć faktyczne przełożenie na realizację przyjętych celów, z których najistotniejszym z punktu widzenia omawianej problematyki jest ograniczenie ryzyka strat powodowanych korupcją. Ostatecznie to właśnie prawo europejskie o takich właściwościach ma służyć ochronie praw człowieka i demokracji, poprawie bezpieczeństwa, a zarazem rozwojowi gospodarczemu całej Wspólnoty.

Organy UE w celu zapewnienia swoim obywatelom życia wolnego od korupcji wydają liczne rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie, co w dużej mierze stanowi przejaw realizacji przez organizację kierowanych w jej stronę rekomendacji, które powstają m.in. w oparciu o Indeks Percepcji Korupcji i wyniki badań Światowego Barometru Korupcji<sup>62</sup>. Niewątpliwie tworzenie dobrego prawa unijnego to konieczny i przyjęty aspekt współczesnego, globalnego życia społecznego, a zadanie to wyznaczone zostało nie tylko instytucjom unijnym, ale też władzom krajowym. Dlatego ogromne znaczenie ma tutaj zachowanie państw członkowskich, które z reguły są adresatami unijnych regulacji.

Jednym z ważniejszych dokumentów w materii prawnego regulowania walki z korupcją jest unijna dyrektywa w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (tzw. dyrektywa o ochronie sygnalistów)<sup>63</sup>. Akt ten ustanawia istotne gwarancje, wskazuje mechanizmy, a także praktyki i rozwiązania mające na celu zapewnienie należytej ochrony przed szeroko rozumianymi działaniami represyjnymi oraz anonimowości osobom decydującym się zgłaszać nadużycia. Idea wprowadzenia tej regulacji sprowadza się do tego, że aby ludzie uwierzyli w to, iż mogą coś zmienić, muszą mieć zapewnienie, że sprawcy korupcji zostaną pociągnięci do odpowiedzialności, a oni sami nie doświadczą z tego powodu działań odwetowych. Dla państw

---

62 Tym, co pozwoli instytucjom i krajom unijnym zrobić krok w stronę zapewnienia obywatelom życia wolnego od korupcji, są m.in.: nieustanne budowanie zaufania ludzi do rządzących i do instytucji, przejrzyste procesy podejmowania decyzji i tworzenia prawa, konsultowanie nowych rozwiązań i uwzględnianie interesu mieszkańców, przeciwdziałanie protekcji, zwiększenie przejrzystości i dostępu do usług publicznych oraz zwiększenie odpowiedzialności za nadużycia władzy poprzez wymianę informacji, a także skuteczny monitoring, M. Ronatowicz, *Mieszkańcy UE...*

63 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.Urz. UE L 305, s. 17).

członkowskich oznacza to kolejne ustawowe zobowiązanie do wprowadzenia wielu zmian, rozwiązań organizacyjnych i procedur w zakresie ograniczania ryzyka korupcji. Z uwagi na to, że w większości krajów brak jest jednej kompleksowej regulacji zapewniającej ochronę sygnalistów, uregulowanie tej kwestii na szczeblu unijnym jest ogromnym ułatwieniem dla państw członkowskich. Jak się jednak okazuje, państwa niechętnie korzystają z pomocy organizacji i pozostają w tej kwestii bierne. Do tej pory zaledwie pięć krajów wdobyło postanowienia dyrektywy, przy czym należy zwrócić uwagę, że czas na dostosowanie się do wytycznych dokumentu upłynął już 17 grudnia 2021 r. Tym samym znikoma wręcz aktywność państw w obszarze wspierania i realizacji inicjatyw legislacyjnych z zakresu walki z nieuczciwością jest właściwie tym, co w dużym stopniu wpływa na globalną stagnację w przeciwdziałaniu korupcji.

Nie bez znaczenia pozostaje również stanowisko Unii Europejskiej z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie europejskiego systemu sankcji za naruszenia praw człowieka<sup>64</sup>, w której przyjął on globalny system sankcji Unii za łamanie praw człowieka, wzywając jednocześnie do uznania korupcji za przestępstwo podlegające karze<sup>65</sup>. Tego rodzaju formalne stwierdzenie, że korupcja ma negatywny wpływ na stan praw człowieka i podważa funkcjonowanie instytucji oraz praworządność, jest działaniem, które poprzez zwiększenie legitymacji systemu sankcji może wpłynąć na osłabienie istniejących okoliczności, które sprzyjają korupcji.

Jakkolwiek przeciwnicy Unii konsekwentnie podkreślają, że wszystkie działania, jakie podejmuje organizacja, z uwagi na zaangażowanie przez nią w realizację projektów ogromnych środków finansowych, w rzeczywistości sprowadzają się tylko i wyłącznie do stwarzania korzystnych warunków sprzyjających korupcji, to stanowczo trzeba dopowiedzieć, że beczynność z pewnością nie jest tym, co sprawi, że korupcja realnie przestanie być zagrożeniem dla przyszłości europejskiej integracji. Skoro Unia rozpoczęła budowę systemu antykorupcyjnego od utworzenia europejskich ram prawnych, dążąc do ujednolicenia prawodawstwa wewnątrz krajowego w celu skuteczniejszego przeciwdziałania i zwalczania tej formy przestępczości, to pożądane i oczekiwane jest takie postępowanie państw, które udowodni, że prawo to skuteczny środek czyniący Europę odporniejszą na zagrożenie korupcją. Nawet najlepsze przepisy są beużyteczne, jeżeli pozostają tylko i wyłącznie martwą literą prawa. To przede wszystkim od nas jako obywateli Unii Europejskiej zależy, w jaki sposób potraktujemy te rozwiązania prawne – czy uczynimy

---

64 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie europejskiego systemu sankcji za naruszenia praw człowieka (2019/2580(RSP)) (2021/C 23/18).

65 *Prawa człowieka: Posłowie chcą, by korupcja była karana sankcjami UE*, aktualności Parlamentu Europejskiego, 8 lipca 2021 r., <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210701IPR07516/prawa-czlowieka-poslowie-chca-by-korupcja-byla-karana-sankcjami-ue> (dostęp: 29.04.2022).

z nich społeczny użytek, czy też przebiegle wykorzystamy do zabezpieczenia osobistych interesów.

Tym samym już teraz na aprobatę i uznanie zasługuje to, że w czasach pełnych wyzwań, niebezpieczeństw i zagrożeń to właśnie Unia Europejska myśli strategicznie, ma jedną wizję, a za cel stawia sobie zapewnienie jak najwyższego poziomu poczucia bezpieczeństwa i ochrony obywateli przed zidentyfikowanymi zagrożeniami, zwłaszcza niebezpieczeństwem korupcji, które tak mocno oddziałuje negatywnie na warunki życia zbiorowego. Poprzez podejmowanie opisanych powyżej działań organizacja daje się poznać jako ta, która faktycznie wychodzi naprzeciw potrzebom i problemom, nadziejom i aspiracjom jej obywateli, a przede wszystkim zdaje sobie sprawę z tego, co miał na myśli K. Neuman, mówiąc, że „bezpieczeństwo nie jest wszystkim, lecz bez bezpieczeństwa wszystko jest niczym”<sup>66</sup>.

Musimy pamiętać, że żyjemy w dobie globalizacji, która z jednej strony wymusza regionalizację i integrację, a z drugiej powoduje, iż cały świat staje się globalną wioską. Sprawia to, że mamy globalne bądź przynajmniej regionalne problemy, na które nie ma lokalnych rozwiązań, należałoby ich poszukiwać w skali globalnej. Korupcja to właśnie taki globalny problem naszych czasów. Dlatego niezbędne jest, aby spojrzeć szerzej, nauczyć się współodczuwać i przede wszystkim zrozumieć, że Europa to My<sup>67</sup>, a nie Oni, a bycie jej częścią to nie tylko przywilej, ale również obowiązek. Proeuropejskie podejście musi się więc opierać na poczuciu powinności bycia bardziej odpowiedzialnymi za losy całej Unii, bo to właśnie My – ludzie odpowiadamy za to, jak Europa będzie wyglądać w przyszłości.

## 11. Podsumowanie i wnioski

Projekt europejski w wielobiegunowym światowym układzie sił jest przedsięwzięciem kluczowym dla przetrwania europejskiej kultury, szeroko rozumianej europejskiej tożsamości i europejskich wartości, jak również narzędziem zabezpieczenia interesów gospodarczych Europy. Z uwagi na to niniejszy artykuł zakłada holistyczne podejście i wieloaspektowe ujęcie problemu korupcji w czasach pandemii w odniesieniu do praw podstawowych oraz demokracji, patrząc z perspektywy przyszłości europejskiej integracji.

---

66 M. Lorek, *Bezpieczeństwo jednostki a bezpieczeństwo narodowe*, „Modern Management Review” 2017, nr 24 (4).

67 Z zagadnieniem znaczenia i interpretacji słowa „My” wiąże się instytucja obywatelstwa unijnego – pierwsza w historii, unikalna konstrukcja obywatelstwa niezwiązanego z państwem. To więź jednostki z organizacją międzynarodową, ponadnarodową, która ma charakter akcesoryjny, co znaczy, że nie można tego obywatelstwa nabyć ani utracić w sposób samodzielny. Obywatelstwo unijne nabywa się wraz z nabyciem – jakimkolwiek, czy to pierwotnym, czy to wtórnym – obywatelstwa jednego z państw członkowskich Unii, jak również wraz z takim obywatelstwem się je traci.

Sięgnięcie do źródeł idei Europy i historyczna obserwacja początków procesu integracyjnego aż po czasy współczesne pozwalają zrozumieć doniosłą rolę projektu, jakim współcześnie jest Unia Europejska. Jednocześnie stanowi on doskonałą okazję do tego, aby na podstawie poczynionych rozważań i przeprowadzonych badań wskazać słabe punkty w zakresie szeroko rozumianej ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej, ale też wyciągnąć konstruktywne wnioski dotyczące potrzebnych zmian oraz wskazać choćby szkieletowe rekomendacje.

Kiedy ponad 60 lat temu państwa niemal jednogłośnie przyjęły Powszechną deklarację praw człowieka, określającą 30 praw i wolności, które powinny przysługiwać każdemu człowiekowi<sup>68</sup>, zapewne żadne z nich nie zdawało sobie wtedy sprawy, że niektóre z tych niezwykłych praw i wolności mogą być dzisiaj zagrożone. Tak jest w przypadku praw człowieka i demokracji, które są obecnie na całym świecie<sup>69</sup> w całkowitym odwrocie. Ten stan rzeczy potwierdza m.in. wynik badania organizacji Freedom House, z którego jednoznacznie wynika, że w 2021 r. aż w 86% krajów nastąpiła stagnacja lub odnotowano pogorszenie sytuacji w zakresie praw człowieka i demokracji. Świadczy o tym również analiza przeprowadzona przez Economist Intelligence Unit, która pokazuje, że od 2012 r. w 90% krajów nastąpiła widoczna stagnacja albo pogorszenie wyników w zakresie swobód obywatelskich. Z kolei Amnesty International wskazuje, że represje wobec dysydentów to najczęstsza praktyka w sferze łamania praw człowieka w 2021 r. Jednocześnie organizacja zwraca uwagę na ataki na dziennikarzy i aktywistów, z których wielu ujawniało korupcję lub protestowało przeciwko niej. Wart podkreślenia jest fakt, że kraje, które osiągają dobre wyniki w Indeksie Percepcji Korupcji (CPI) w rzeczywistości więcej inwestują w opiekę zdrowotną, skuteczniej zapewniają powszechną opiekę zdrowotną i rzadziej naruszają demokratyczne normy lub rządy prawa<sup>70</sup>. Wygląda na to, że korupcja i bezkarność przyczyniają się do tworzenia klimatu, w którym obrońcy praw człowieka nie tylko nie mogą działać, ale też nie mogą czuć się bezpiecznie. Na podstawie zebranych przez organizację Frontline Defenders danych ustalono, że spośród 331 przypadków zabójstw obrońców praw człowieka w 25 krajach w 2020 r. 98% tych zgonów miało miejsce w 23 krajach o wysokim poziomie korupcji w sektorze publicznym lub o wskaźniku CPI poniżej 45. Ponadto co najmniej 20 spośród wszystkich przypadków zarejestrowano jako zabójstwa obrońców

---

68 To m.in. prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa swej osoby, prawo do posiadania obywatelstwa, prawo do wolności od tortur, prawo do wolności słowa, prawo do pracy oraz inne prawa obywatelskie i polityczne.

69 Tym, co współcześnie można zaobserwować, są przede wszystkim aresztowania aktywistów i dziennikarzy na Białorusi, zamykanie mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Nikaragui, śmiertelna przemoc wobec protestujących w Sudanie, a także zabójstwa obrońców praw człowieka na Filipinach.

70 Tak wynika z raportów powstałych na bazie indeksu.

praw człowieka zajmujących się kwestiami antykorupcyjnymi<sup>71</sup>. Wyraźnie widać, że w miarę jak wysiłki antykorupcyjne ulegają stagnacji na całym świecie, prawa człowieka i demokracja są częstszym przedmiotem ataków.

Elementem z pewnością nie sprzyjającym normalności jest pandemia koronawirusa. To trudny czas i niecodzienna dla wszystkich sytuacja, która pokazuje, że problematyka zachowań korupcyjnych stanowi wyzwanie naszych czasów. Wojna, degradacja środowiska, a teraz COVID-19 pokazują nam, że nacjonalizm w Unii Europejskiej w ogóle się nie sprawdza<sup>72</sup>, a poszczególne kraje, działając w pojedynkę, są bardziej podatne na korupcję i zbyt słabe, żeby poradzić sobie z globalnymi problemami i ich konsekwencjami. Wprawdzie początkowo restrykcje rządowe dotyczące ograniczeń w ruchu oraz obawa przed zakażeniem sprzyjały redukcji problemu, jednak niewłaściwe i zbyt chaotyczne w praktyce reakcje państw bardzo szybko uwidoczniły brak spójnej polityki antykorupcyjnej oraz słabość organizacyjną i kompetencyjną wielu państwowych instytucji kontroli. Pandemia stała się pretekstem do ograniczania podstawowych wolności, a państwa stały się źródłem opresji, tracąc zaufanie własnych obywateli.

Po wygaśnięciu pandemii świat czeka kolejny niespokojny okres trudnych konfrontacji ze stratami, powodującymi nie tylko społeczne, polityczne i gospodarcze, ale też mentalne zniszczenia państw, których odbudowa może w rzeczywistości potrwać nawet kilka pokoleń. W nowoczesnym i zglobalizowanym świecie decydująca dla nas wszystkich będzie współpraca międzynarodowa. Natomiast tym, czego już w tej chwili najbardziej potrzebujemy, jest silna, zdecydowana i solidarna Europa, która nie tylko przewycięży społeczno-gospodarczo-polityczne zło w postaci nieuczciwości, ale wyznaczy szlak do nowoczesności na miarę XXI w.

Tymczasem nie trzeba już przekonywać, że napiętnowanie korupcji wymaga odwagi, a zarazem konsekwencji w działaniu i stanowczości. Jednakże trudno jednoznacznie wskazać jedną niezawodną metodę. Łapówkarstwo to niebezpieczny proceder, którego sprawcą jest człowiek, a ofiarą całe europejskie społeczeństwo obywatelskie. Dlatego, mając świadomość ponadczasowości korupcji, należy dostrzec, że jako obywatele unikatowej wręcz wspólnoty, jaką jest Unia Europejska, a zarazem ułomne istoty ludzkie podatne na pokusy, mamy prawo, a zarazem moralny obowiązek z nią walczyć. W tej perspektywie ruchy obywatelskie to ostatnia deska ratunku dla zmiany korupcyjnej rzeczywistości. Musimy więc zrozumieć, że skoro korupcji sprzyja nasze przyzwolenie, tym, co będzie ją hamować, może być nasze potępienie. Sytuacje takie jak pandemia absolutnie nie mogą racjonalizować i usprawiedliwiać praktyk korupcyjnych. Oczywiście, wątpliwe jest to,

71 *CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy*, Transparency International, 25 January 2022, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy> (dostęp: 27.04.2022).

72 R. Girling, *Po co nam Unia Europejska?*, Instytut in.europa 2020, <http://ineuropa.pl/2021/05/07/po-co-nam-unia-europejska/> (dostęp: 18.03.2022).

że Unia Europejska natychmiast stanie się bastionem uczciwości, niemniej jednak w tę stronę powinna kierować swe kroki. Z pewnością realizacja tych wszystkich postulatów wymaga czasu i niejednego pokolenia, ale efekty tej męczącej, długotrwałej i nierównej walki z problemem mogą w przyszłości okazać się dla wszystkich bezcenne.

W obliczu niewidzialnego wroga podstawowe wartości Unii wystawione są dzisiaj na próbę. Tak naprawdę już teraz jest czas odpowiedzialności całej organizacji. Z jednej strony stanowi on test integralności dla transgranicznego projektu, jakim jest Unia, a z drugiej to doskonała okazja dla państw członkowskich, aby uzewnętrznić troskę o to, co jest dla Wspólnoty najważniejsze i co stanowi podstawę istnienia organizacji – mowa tutaj przede wszystkim o wartościach, na których się opiera. W konsekwencji to właśnie pokaże, jak silna realnie jest Europa, unaoczní prawdziwe relacje i więzi między państwami, a ponadto rozwieje wszelkie wątpliwości odnośnie o tego czy Unia potrafi myśleć jednolicie, a państwa zdolne są do aktywnego uczestnictwa w dalszym procesie integracji europejskiej.

Oznacza to, że na problem korupcji trzeba spojrzeć z wielu perspektyw, co wymaga wzajemnego wsparcia i zaangażowania obu stron – nie tylko organów i instytucji Unii Europejskiej, ale również społeczeństw państw unijnych, gdyż to właśnie zbiorowa siła zwykłych ludzi ze wszystkich środowisk i państw ostatecznie zapewni społeczną odpowiedzialność za przyszłość Europy. Dopiero w takiej sytuacji poziom korupcji rzeczywiście zacznie się obniżać. Natomiast ta jedyna w swoim rodzaju wspólnota wolności i pokoju – Unia Europejska będzie w stanie dowieść, że w czasach, gdy ludzie są w potrzebie, właśnie ona jest odporna na wszelkie kryzysy, bezinteresowna w niesieniu pomocy i gotowa do poświęceń. Z uwagi na to, że o tak wytrzymałą Europę starali się jej założyciele, takiej Europy chcemy My – taką też Europę zachowajmy dla przyszłych pokoleń.

## 12. Zakończenie

Na koniec niech rozważania nad specyfiką korupcji rozpatrywanej w kategorii zagrożenia dla praw podstawowych i demokracji z uwzględnieniem współczesnych uwarunkowań zakończy autorska refleksja. Wierzę, że zawarte w opracowaniu przemyślenia i wnioski uświadomią państwom członkowskim Unii Europejskiej, jak ważny jest wybór właściwej drogi, dzięki której praktyki korupcyjne staną się nieopłacalne, a korupcja przestanie być poważnym zagrożeniem dla dalszego procesu integracji europejskiej. Z kolei tym, co pozwoli na zachowanie w ten sposób rozumianej integralności, jest ochrona i wzmocnienie fundamentów, na których powstała Unia, aby demokracja i prawa człowieka przestały być przedmiotem ataków. Przykładem aktywnego działania zmierzającego w tym kierunku jest legitymacja prawa unijnego, które akcentuje rolę wartości jako podwaliny istnienia całej Wspólnoty europejskiej,

oraz harmonizacja przepisów krajowych, która sprzyja sukcesowi takiego podejścia do rozwiązywania problemu. W ten sposób jakość prawa organizacji (zarówno pierwotnego, jak i pochodnego) ostatecznie zadecyduje o powodzeniu procesów integracyjnych. Konieczne wydaje się również wzmocnienie europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, co znajdzie odzwierciedlenie w większej zdolności państw członkowskich do samodzielnej reformy. Niezwykle istotne będzie też ożywienie dialogu w duchu solidarności i współpracy oraz zainicjowanie szerokiej debaty na temat ochrony praw podstawowych i demokracji, bowiem tylko zjednoczona i solidarna Europa stanowi większą siłę geopolityczną. Bez tego dziesięciolecia wysiłku i starań włożonych w rozwój projektu europejskiego spełzną na niczym.

Obecną sytuację należy wykorzystać w jak najbardziej konstruktywny sposób i dostrzec, że w istocie epidemia uwidacznia problemy, które na pierwszy rzut oka wydają się niedostrzegalne, a które od wieków osłabiają zdolność europejskiego projektu oraz ujawniają braki, których uzupełnienie pozwoli organizacji na postęp w różnych obszarach życia i dziedzinach jej działania, a zarazem ułatwi codzienne funkcjonowanie Unii i jej obywateli. To z pewnością przyniesie liczne korzyści. Aby jednak tak się stało, nie wolno wykorzystywać podobnych zawirowań do realizacji partykularnych celów, ponieważ – jak pokazała historia – kiedy Europa naprawdę potrzebowała wzajemnego wsparcia, zbyt wiele państw dbało tylko o siebie. W zasadzie to od obywateli tak naprawdę zależy, czy koszt podjętych działań, wysiłki i starania zrekompensują korzyści, które można osiągnąć dzięki ograniczeniu korupcji. W przeciwnym razie pozostaje żywić nadzieję, że trafna okaże się myśl brytyjskiego teoretyka polityki lorda Actona o korupcji, która jego zdaniem „jest o wiele lepsza od miażdżenia palców, przypalania stóp i łamania kołem”<sup>73</sup>.

Całość przemysłów pozwala dostrzec wyraźny i niezaprzeczalny już w tym momencie związek między korupcją, prawami człowieka, demokracją, Unią Europejską i pandemią, o których była mowa na samym początku artykułu. Chodzi o istniejące między nimi relacje, które w gruncie rzeczy są pewnym rodzajem spirali nakręcających się zależności. Korupcja umożliwia łamanie praw człowieka, co pociąga za sobą erozję praw i wolności obywatelskich. To z kolei powoduje ograniczenie, a nawet upadek demokracji. Tym samym jej miejsce zajmują ustroje autorytarne, które przyczyniają się do wyższego poziomu korupcji. W rezultacie większa korupcja prowadzi do ograniczenia swobód obywatelskich, a mniej swobód obywatelskich utrudnia walkę z korupcją, której sprzyja pandemia.

*Summa summarum*, uderzając w samo sedno przedmiotu rozważań, należy zrozumieć, co miał na myśli i co chciał osiągnąć K. Adenauer, mówiąc kiedyś, że „Historia jest to również suma tego, czego można było uniknąć”, z czym nie sposób dziś polemizować. Wobec tego, ucząc się na błędach, urzeczywistnijmy słowa, które dzisiaj kieruje do nas Ursula von der Leyen – „Drodzy

73 A.M. Szelest-Woźny, *Korupcja...*, s. 331.

Przyjaciele, historia na nas patrzy. Zróbmy razem to, co trzeba, wkładając w to jedno wielkie serce – a nie 27 małych”<sup>74</sup>. Biorąc te wypowiedź za wskazówkę, przyjmijmy wspólną wizję Unii na nadchodzące lata, zobowiązując się w ten sposób do działania na rzecz Europy bezpiecznej i pewnej, dostatniej, zrównoważonej i socjalnej o większym znaczeniu na arenie międzynarodowej.

## Bibliografia

- Apel: brońmy demokracji!*, [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/06/A-Call-to-Defend-Democracy\\_English\\_PL.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/06/A-Call-to-Defend-Democracy_English_PL.pdf) (dostęp: 9.11.2022).
- Beck U., Grande E., *Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*, Warszawa 2009.
- Bill J., *Zjawisko korupcji. Rozpoznawanie, zapobieganie, zwalczanie*, Warszawa 2018.
- Bogdanowicz P., Buras P., *Fundusz odbudowy – „wielka korupcja” za unijne pieniądze?*, 8 lipca 2021 r., <https://www.prawo.pl/samorzad/fundusz-odbudowy-ue-grozba-wielkiej-korupcji-za-unijne-pieniadze,509291.html> (dostęp: 9.11.2022).
- CPI 2021: Corruption, Human Rights and Democracy*, Transparency International, 25 January 2022, <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2021-corruption-human-rights-democracy> (dostęp: 27.04.2022).
- Decyzja europarlamentu. Korupcja będzie uznana za łamanie praw człowieka?*, Priorytety UE w dobie pandemii, 8 lipca 2021 r., <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-priorytety-ue-w-dobie-pandemii/aktualnosci/news-decyzja-europarlamentu-korupcja-bedzie-uznana-za-lamanie-pra,nId,5346351> (dostęp: 9.11.2022).
- Eriksson D., *Corruption Perceptions Index*, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (dostęp: 9.11.2022).
- Girling R., *Po co nam Unia Europejska?*, Instytut in.europa 2020, <http://ineuropa.pl/2021/05/07/po-co-nam-unia-europejska/> (dostęp: 18.03.2022).
- Globalny Barometr Korupcji dla państw UE*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://paktuczciwosci.pl/aktualnosci/globalny-barometr-korupcji-dla-panstw-ue/> (dostęp: 9.11.2022).
- Groblewska K., *Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, 24 listopada 2020 r., [https://www.batory.org.pl/informacje\\_prasowe/ustawodawstwo-okresu-pandemii-a-korupcja/](https://www.batory.org.pl/informacje_prasowe/ustawodawstwo-okresu-pandemii-a-korupcja/) (dostęp: 9.11.2022).
- Grzelak A., Jasiński F., *Unia Europejska wobec korupcji. Przegląd najnowszych rozwiązań*, Urząd Służby Cywilnej, wiosna – lato 2004, nr 8.
- Grzeszczak R., *Lepsze tworzenie prawa w Unii Europejskiej* [w:] *Dobre państwo, złe prawo – w kręgu myśli Gustawa Radbrucha*, P. Mochnaczewski, A. Kociołek-Pęksy (red.), Warszawa 2009.
- Historia Unii Europejskiej: lata 2010–19*, [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_pl](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_pl) (dostęp: 4.03.2022).

---

<sup>74</sup> Przemówienie przewodniczącej Ursuli von der Leyen na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego na temat skoordynowanej reakcji UE na pandemię COVID-19, Bruksela, 26 marca 2020 r., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/speech\\_20\\_532/SPEECH\\_20\\_532\\_PL.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/speech_20_532/SPEECH_20_532_PL.pdf) (dostęp: 13.03.2022).



- Indeks Percepcji Korupcji. Dlaczego Polska z roku na rok notuje spadki?*, Demagog.pl, 8 grudnia 2021 r., [https://demagog.org.pl/analizy\\_i\\_raporty/indeks-percepcji-korupcji-dlaczego-polska-z-roku-na-rok-notuje-spadki/](https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/indeks-percepcji-korupcji-dlaczego-polska-z-roku-na-rok-notuje-spadki/) (dostęp: 9.11.2022).
- Kalisz A., *Multicentryczność systemu prawa polskiego a działalność orzecznicza Europejskiego Trybunatu Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunatu Praw Człowieka*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, z. 4.
- Klimaty korupcji*, A. Kojder, A. Sadowski (red.), Warszawa 2002.
- Konferencja w sprawie przyszłości Europy*, <https://futureu.europa.eu/?locale=pl> (dostęp: 4.03.2022).
- Korczak N., *Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa publicznego w Polsce*, Bielsko-Biała 2021.
- Korupcja i antykorupcja*, J. Kosiński, K. Krak, A. Koman (red.), Centralne Biuro Antykorupcyjne, Warszawa 2012.
- Kukutschka R.M.B., *Global Corruption Barometr European Union 2021. Citizens; views and experiences of corruption*, 2021, [https://images.transparencycdn.org/images/TI\\_GCB\\_EU\\_2021\\_web\\_2021-06-14-151758.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/TI_GCB_EU_2021_web_2021-06-14-151758.pdf) (dostęp: 9.11.2022).
- Kunysz J., *Skuteczność prawa: (zagadnienia wybrane)*, „Administracja: teoria, dydaktyka, praktyka” 2014, nr 2 (35).
- Lewicka-Strzałecka A., *Pomiar korupcji i jego ograniczenia*, „Annales: etyka w życiu gospodarczym” 2018, vol. 21 (1).
- Liberties EU, *Rządy, przyzwalając na korupcję w czasach pandemii COVID, ryzykują ludzkim życiem*, 17 marca 2021 r., <https://www.liberties.eu/pl/stories/korupcja-w-czasach-pandemii-covid/43400> (dostęp: 9.11.2022).
- Lizewki B., *Cecha jednolitości systemu prawa w warunkach multicentryzmu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), 2019, vol. 66 (1).
- Lorek M., *Bezpieczeństwo jednostki a bezpieczeństwo narodowe*, „Modern Management Review” 2017, nr 24 (4).
- Majewski A., *Afery III RP*, Warszawa 2014.
- Makowski G., *Globalny Barometr Korupcji. Co nam mówi o Europie i o Polsce?*, 15 czerwca 2021 r., [https://www.batory.org.pl/blog\\_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/](https://www.batory.org.pl/blog_wpis/globalny-barometr-korupcji-co-nam-mowi-o-europie-i-o-polsce/) (dostęp: 3.03.2022).
- Makowski G., *Korupcja jako problem społeczny*, Warszawa 2008.
- Makowski G., *Indeks percepcji korupcji – Polska nie poprawiła oceny*, Fundacja im. Stefana Batorego, 25 stycznia 2022 r.
- Makowski G., *Polska pod presją korupcji. Do najbardziej skorumpowanych Polacy zaliczają administrację rządową*, 16.06.2021, <https://oko.press/polska-pod-presja-korupcji-do-najbardziej-skorumpowanych-polacy-zaliczaja-administracje-rzadowa/>.
- Makowski G., Wasza M., *Tarcze antykryzysowe – dokończenie budowy państwa PiS-u? Ustawodawstwo okresu pandemii a korupcja*, Warszawa 2020.
- Martinez R., Kukutschk B., *Global Corruption Barometr European Union 2021 Citizens' Views and Experiences of Corruption*, Transparency International 2021.
- Między korupcją a lobbieniem jest różnica. Rozmowa z Catherine Woollard*, „Rzeczpospolita”, 21 września 2004 r.
- Marzocchi O., *Ochrona wartości określonych w art. 2 TUE w UE*, noty tematyczne o Unii Europejskiej, 10–2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/146/ochrona-wartosci-okreslonych-w-art.-2-tue-w-ue> (dostęp: 18.03.2022).

- Perkowski M., *Podmiotowość prawa międzynarodowego współczesnego uniwersalizmu w złożonym modelu klasyfikacyjnym*, Białystok 2008.
- Polska znów spada w Indeksie Percepcji Korupcji*, Fundacja im. Stefana Batorego, 28 stycznia 2021 r., <https://publicystyka.ngo.pl/polska-znow-spada-w-indeksie-percepcji-korupcji> (dostęp: 8.03.2022).
- Prawa człowieka: Posłowie chcą, by korupcja była karana sankcjami UE*, aktualności Parlamentu Europejskiego, 8 lipca 2021 r., <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20210701IPR07516/prawa-czlowieka-poslowie-chca-by-korupcja-byla-karana-sankcjami-ue> (dostęp: 29.04.2022).
- Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2011.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym*, opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2015.
- Przemówienie przewodniczącej Ursuli von der Leyen na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego na temat skoordynowanej reakcji UE na Pandemię COVID19*, Bruksela, 26 marca 2020 r., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/speech\\_20\\_532/SPEECH\\_20\\_532\\_PL.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/pl/speech_20_532/SPEECH_20_532_PL.pdf) (dostęp: 13.03.2022).
- Raport Antykorupcyjny UE*, <https://www.antykorupcja.gov.pl/ak/analizy-i-raporty/unia-europejska/10798,Raport-Antykorupcyjny-UE.html> (dostęp: 13.03.2022).
- Ronatowicz M., *Mieszkańcy UE obawiają się niekontrolowanego nadużycia wpływów przez decydentów – Światowy Barometr Korupcji: raport 2021 dla krajów Unii Europejskiej*, 16 czerwca 2021 r., [https://www.ey.com/pl\\_pl/serwis-audytow-sledczych/2021/06/swiatowy-barometr-korupcji-raport-2021-dla-krajow-unii-europejskiej](https://www.ey.com/pl_pl/serwis-audytow-sledczych/2021/06/swiatowy-barometr-korupcji-raport-2021-dla-krajow-unii-europejskiej) (dostęp: 6.03.2022).
- Rose-Ackerman S., *Korupcja i rządy: przyczyny, skutki i drogi reform*, Warszawa 2001.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra” 2020, nr 5.
- Scheffer P., *Druga Ojczyzna. Imigranci w społeczeństwie otwartym*, Wołowiec 2010.
- Sporek T., *Globalne konsekwencje kryzysu finansowego w Grecji*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach” 2013, nr 72, [https://journalse.com/pliki/pw/3-2013\\_sporek.pdf](https://journalse.com/pliki/pw/3-2013_sporek.pdf) (dostęp: 9.11.2022).
- Szelest-Woźny A.M., *Korupcja. Analiza dysfunkcji państwa na przykładzie Polski (1989–2007)*, Toruń 2012.
- Szmigielski A., *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2016, nr 1.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Transparency International, *Mission, vision, values*, <https://www.transparency.org/en/the-organisation/mission-vision-values> (dostęp: 19.02.2022).
- Trusewicz I., *Więcej korupcji w Polsce. Rosja najbardziej skorumpowana w Europie*, 28 stycznia 2021 r., <https://www.rp.pl/finanse/art304561-wiecej-korupcji-w-polsce-rosja-najbardziej-skorumpowana-w-europie> (dostęp: 9.11.2022).
- Wnuk M., *Korupcja w Polsce – 12+ pandemicznych impulsów*, 23 kwietnia 2020 r., <https://maciejwnuk.pl/korupcja-w-polsce-12-pandemicznych-impulsow/> (dostęp: 9.11.2022).
- Wspólna reakcja UE na pandemię COVID-19*, [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19\\_pl](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/common-eu-response-covid-19_pl) (dostęp: 27.02.2022).

## Akty prawne

- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE z 2016 r. C 202, s. 389.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.
- Konwencja Narodów Zjednoczonych Przeciwko Korupcji, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych z dnia 31 października 2003 r., Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii, Dz.Urz. UE L 305, s. 17.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie europejskiego systemu sankcji za naruszenia praw człowieka (2019/2580(RSP)) (2021/C 23/18).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 2022 r. poz. 2000 ze zm.

## Orzecznictwo

- Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., II AKa 118/09, „Krakowskie Zeszyty Sądowe” 2015, nr 9, poz. 46.

**Konieczność ochrony praw podstawowych, kryzys demokracji  
i przyszłość europejskiej integracji w świetle spotęgowanego pandemii COVID-19  
niebezpieczeństwa korupcji**

## Streszczenie

Artykuł stanowi refleksję o tym, jak niedostrzegane i bagatelizowane na co dzień zjawisko korupcji ma w konsekwencji zgubny wpływ na fundamenty budowanej przez lata Unii Europejskiej. Obecnie jest to poważne wyzwanie i zagrożenie dla projektu integracyjnego, który z powodu trwającej pandemii COVID-19 doświadcza kolejnego kryzysu. Autorka rozpoczyna rozważania od zarysowania początków europejskiej integracji i jej następstw, poprzez zwrócenie uwagi na kwestię jednolitości tworzenia i stosowania prawa wspólnotowego w warunkach multicentryzmu, a przede wszystkim ukazanie konsekwencji korupcji, które stawiają Europę w sytuacji powinności, a zarazem obowiązku ochrony praw podstawowych i demokracji. Następnie analizuje stanowiska ekspertów, opinie obywateli oraz wyniki badań organizacji międzynarodowych, powołuje się także na rezultaty badań własnych dotyczących polskiej rzeczywistości korupcyjnej widzianej oczami młodych Polaków. W części końcowej wskazuje kluczowe decyzje podejmowane na szczeblu Unii Europejskiej i rekomendowane przez jej organy środki zaradcze, które mają przeciwdziałać problemowi.

**Słowa kluczowe:** ochrona praw podstawowych, kryzys demokracji, multicytryczność współczesnych systemów prawa, europejska integracja, pandemia COVID-19, zagrożenie korupcją

## The need to protect fundamental rights, the crisis of democracy and the future of European integration in light of the threat of corruption compounded by the COVID-19 pandemic

### Abstract

The article is a reflection on how unnoticed and underestimated in everyday life the phenomenon of corruption has a disastrous impact on the foundations of the European Union built over the years. Currently, it is a serious challenge and a threat to the integration project which, due to the ongoing Covid-19 pandemic, is experiencing another crisis. In view of this, the author of the article recognizes the problem and, in this context, begins her consideration of the issue by outlining the origins of European integration and its consequences by drawing attention to the issue of uniformity in the creation and application of Community law under conditions of multi-centrism and, above all, by showing the consequences of corruption, which puts Europe in a situation of duty and obligation to protect fundamental rights and democracy. It then analyzes the positions of experts, the opinions of citizens and the results of studies of international organizations. In addition, she refers to the results of his own research and, to this extent, mentions the Polish corruption reality seen through the eyes of young Poles in order to show that Europe is not only the West and we are also a part of this Community. Ad extremum she points out the key decisions taken at the European Union level and the remedies recommended by its bodies to counter the problem.

**Keywords:** protection of fundamental rights, crisis of democracy, multicentricity of contemporary legal systems, European integration, Covid-19 pandemic, threat of corruption