

Aktualne zagadnienia prawa antykorupcyjnego Republiki Kazachstanu

RAFAŁ CITOWICZ

Katedra Prawa Karnego Materialnego
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

AZAMAT ZIYASHOV

Wydział Prawa Wschodniokazachstańskiego
Państwowego Uniwersytetu im. S. Amanżołowa

I. Uwagi wstępne

Na początku lat 90. XX stulecia na kontynencie euroazjatyckim nastąpiły przełomowe wydarzenia, które umożliwiły Republice Kazachstanu stworzenie własnego, autonomicznego systemu prawnego. Jednym z najpilniejszych zadań miało być powstanie fachowej służby cywilnej, która skutecznie wykonywałaby funkcje administracji państwowej w nowej gospodarce, opartej na zasadach rynkowych, oraz cieszyłaby się wysokim autorytetem i zaufaniem ze strony społeczeństwa. Nie było to zadanie łatwe, uwzględniając przede wszystkim nazbyt rozbudowany aparat państwowy, odziedziczony po czasach radzieckich, oraz nadal istniejące rozmaite bariery administracyjne¹.

¹ Por. Z. Turisbiekow *et al.*, *Administratiwnyje barjery kak istocznik korrupcyonnych prawnaruszenij w sfierie gosslužby*, Ałmaty 2007.

W ogólnokrajowym referendum, przeprowadzonym w dniu 30 sierpnia 1995 r., przyjęta została Konstytucja Republiki Kazachstanu, która w art. 34 ust. 1 stanowi, iż każdy jest zobowiązany przestrzegać konstytucji oraz ustawodawstwa Republiki, szanować prawa, wolności, cześć i godność innych osób². Ten arbitralny nakaz stworzył podwaliny pod kazachstańskie prawo antykorupcyjne, którego genezy należy się doszukiwać w lipcu 1998 r., kiedy parlament uchwalił ustawę o walce z korupcją (dalej ustawa o korupcji)³.

Pojęcie „korupcja” (łac. *corruptio* – zepsucie) nie jest jednolite i charakteryzuje się wielką różnorodnością przypisywanych mu znaczeń. W prawie rzymskim pojęcie to (*corrumpere*) oznaczało rozszarpać, zniszczyć, zepsuć.

Encyklopedia PWN określa „korupcję” jako przestępstwo polegające na przyjęciu przez osobę pełniącą funkcję publiczną korzyści majątkowej lub osobistej (albo jej obietnicy) w zamian za dokonanie czynności urzędowej lub bezprawnej⁴. Ponadto, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych* Władysława Kopalińskiego pod pojęciem „korupcja” rozumie zepsucie, demoralizację, przekupstwo, łapownictwo oraz sprzedajność. „Korumpować” natomiast oznacza demoralizować, przekupywać⁵. Zdaniem Transparency International korupcja jest nadużyciem powierzonej władzy dla uzyskania prywatnej korzyści⁶. Z kolei ustawa o korupcji pojęciem „korupcja” określa przyjęcie osobiście lub przez pośrednika nieprzewidzianych ustawą dóbr majątkowych i przywilejów przez osoby pełniące funkcje państwowe, jak też przez osoby zrównane z nimi, wykorzystując swoje uprawnienia służbowe oraz związane z nimi możliwości lub wykorzystanie swych uprawnień w inny sposób w celu uzyskania korzyści majątkowej, jak również przekupstwo owych osób przez osoby fizyczne i prawne przez bezprawne udzielenie tym osobom wskazanych dóbr i przywilejów.

² Konstytucja Republiki Kazachstan ot 30.08.1995 g., <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00004&all=all>.

³ Dziennik Parlamentu Republiki Kazachstanu 1998, nr 15, s. 209.

⁴ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo.php?id=3934869>.

⁵ <http://www.slownik-online.pl/kopaliniski/0EB#CFBD1C4B325512565E90058616C.php>.

⁶ http://www.transparency.pl/ti/definicje_korupcji/definicja_korupcji_wedle_ti.

Według Indeksu Postrzegania Korupcji (*Corruption Perceptions Index*) Transparency International w 2008 r. Kazachstan zajmował 145. miejsce (2,2 pkt) i był wyżej od Federacji Rosyjskiej (147) oraz innych państw Azji Środkowej (Tadżykistan – 151, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan – 166) wśród 180 państw. Natomiast jeszcze w 2007 r. Kazachstan został umieszczony na pozycji 150. (2,1 pkt) w takiej samej liczbie krajów, razem z Białorusią, Kirgistanem, Tadżykistanem i Liberią. Niemniej, nie oznacza to wcale, że korupcja w Kazachstanie została ograniczona, albowiem w 2006 r. Kazachstan zajmował 111. miejsce (2,6 pkt) wśród 163 państw, a w 2000 r. otrzymał nawet 3 punkty, lokując się na 65. miejscu na 90 państw⁷.

Zatem celem niniejszego opracowania jest określenie podstaw kazachstańskiego prawa antykorupcyjnego, zasygnalizowanie pewnych kłopotów z jego stanowieniem, biorąc pod uwagę, że zagadnienia o charakterze teoretycznoprawnym nadal zajmują marginalne miejsca w literaturze przedmiotu. Rozwiązanie tych zagadnień jest bardzo ważne w związku z dalszym kształtowaniem kazachstańskiej polityki antykorupcyjnej w XXI wieku – w czasie przyspieszonego rozwoju technologii informacyjnych kreujących nowe sposoby i formy korupcyjne oraz „prania brudnych pieniędzy”.

Nie sposób objąć wszystkich aspektów prawa antykorupcyjnego w jednym artykule, toteż zasady kwalifikacji prawnej wykroczeń i przestępstw korupcyjnych nie zostaną w nim przedstawione. Mimo to, oddzielne miejsce warto tu przyznać wybranym kwestiom dotyczącym owych zasad.

II. Cele, przedmiot i metody prawa antykorupcyjnego

Cele ustawy o korupcji zostały zawarte w jej art. 1. Są nimi *inter alia* – ochrona praw i wolności obywatelskich, zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, zabezpieczenie skutecznej działalności organów państwowych przez zapobieganie, przerywanie oraz ujawnianie naruszeń prawa związanych z korupcją, eliminowanie skutków tych naruszeń oraz pociągnięcie osób winnych do odpowiedzialności.

Z kolei podstawowe zasady walki z korupcją zostały wyszczególnione w art. 5 tejże ustawy. Do takich zasad należą: a) zapewnienie kla-

⁷ <http://www.transparency.org/>.

rownej regulacji prawnej działalności organów państwowych, praworządności i jawności takiej działalności, kontroli państwowej i społecznej nad nią; b) zapewnienie bezpieczeństwa osobom pomagającym w walce z korupcją; c) ochrona praw urzędników państwowych i osób zrównanych z nimi; przyznanie tym osobom i ich rodzinom zarobków i ulg, zapewniających godny poziom życia; d) niemożność delegowania osobom fizycznym i prawnym wykonującym działalność gospodarczą uprawnień regulacji państwowej takiej działalności. Ustawa określiła również środki kontroli finansowej urzędników państwowych, działalność sprzeczną z pełnieniem funkcji państwowych, niedopuszczalność wspólnej pracy bliskich (art. 11).

Ponadto ustawy o służbie cywilnej z 23 lipca 1999 r.⁸, o procedurach administracyjnych z 27 listopada 2000 r.⁹, o procedurze rozpatrywania wniosków osób fizycznych i prawnych z 12 stycznia 2007 r.¹⁰, jak też rozporządzenia Prezydenta Republiki Kazachstanu o Kodeksie etyki funkcjonariuszy państwowych z 3 maja 2005 r.¹¹, o zatwierdzeniu spisu stanowisk politycznych funkcjonariuszy państwowych i reguł karania dyscyplinarnego administracyjnych funkcjonariuszy państwowych z 31 grudnia 1999 r.¹², o programie państwowym walki z korupcją na lata 2006–2010 z 23 grudnia 2005 r.¹³ oraz wytyczne Sądu Najwyższego o praktyce rozpatrywania przez sądy spraw karnych o przestępstwa związane z korupcją¹⁴, a także postanowienie Plenum Sądu Najwyższego o praktyce zastosowania przez sądy ustawodawstwa przewidującego odpowiedzialność za łapownictwo¹⁵, w znacznym stopniu przyczyniły

⁸ Kazachstanskaja prawda ot 6 awgusta 1999 g.

⁹ Dziennik Parlamentu RK 2000, nr 20, s. 379.

¹⁰ Dziennik Parlamentu RK 2007, nr 2, s. 17.

¹¹ Kodeks czesti gosudarstwiennych služaszczich, <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=38958>.

¹² Dziennik Aktów Prezydenta i Rządu RK 1999, nr 58, s. 599.

¹³ Gosudarstwiennaja programma bor'by s korrupcyjej na 2006–2010 gody, <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/32a.pdf>.

¹⁴ Normatiwnoje postanowlenije Wierchownogo Suda Riespubliki Kazachstan ot 13.12.2001 g. O praktikie rassmotrienija sudami ugołownych dieł swiazannyh s korrupcyjej, <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=01707&ogl=all>.

¹⁵ Postanowlenije Wierchownogo Suda Riespubliki Kazachstan ot 22.12.1995 g. nr 9 O praktikie primienienija sudami zakonodatelstwa ob otwietstwiennosti za wziatocznieszstwo, <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03527&ogl=all>.

się do kształtowania przedmiotu prawa antykorupcyjnego, właściwych metod regulacji prawnej oraz zapewnienia nadrzędności norm prawa antykorupcyjnego nad normami innych praw. Niemniej jednak należy pamiętać, że kazachstańskie prawo antykorupcyjne ma jedynie charakter doktrynalny, ponieważ formalnie prawo antykorupcyjne nie istnieje.

W nauce prawa, w najszerszym rozumieniu tego słowa, termin ten oznacza bowiem całokształt norm ustawowych regulujących szeroko pojęte stosunki społeczne związane z przyjmowaniem przez osoby publiczne nieprzewidzianych prawem dóbr i przywilejów.

Natomiast aktem prawa międzynarodowego zobowiązującym Republikę Kazachstanu do implementacji, czyli wdrażania jego norm do prawa krajowego, oraz uchylania przepisów, które są sprzeczne z nimi, jest Konwencja ONZ przeciwko korupcji¹⁶, ratyfikowana przez parlament Kazachstanu w dniu 4 maja 2008 r.¹⁷

Ponadto zawarte zostały liczne dwustronne umowy międzynarodowe regulujące kwestie współpracy państw w walce z korupcją. Tytułem przykładu można tu przytoczyć umowę między rządem Republiki Kazachstanu a rządem Arabskiej Republiki Egipskiej o współpracy państw w dziedzinie walki z korupcją, przestępczością zorganizowaną, nielegalnym obrotem środkami narkotycznymi oraz innymi typami przestępstw. Umowa ta została zatwierdzona w dniu 22 czerwca 2007 r. przez rząd Kazachstanu.

Z kolei przystąpienie Kazachstanu do Konwencji OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych, sporządzonej w Paryżu dnia 17 grudnia 1997 r. nie jest na razie możliwe, ponieważ konwencja po wejściu w życie jest otwarta do przystąpienia jedynie dla tych państw, które jej nie podpisały, a które są jej członkami lub stały się pełnymi uczestnikami Grupy Roboczej ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych lub jakiegokolwiek organu, będącego sukcesorem jej funkcji¹⁸. Obecnie Kazachstan nie jest ani członkiem OECD, ani nie uczestniczy w pracach tej grupy roboczej.

¹⁶ Konwencja ONZ przeciwko korupcji z dnia 31 października 2003 r., http://www.transparency.pl/ti/miedz_unormowania/konwencja_onz_przeciwko_korupcji.

¹⁷ Zakon Rzespubliki Kazachstan ot 4.05.2008 g. nr 31–4 O ratyfikacyi Konwencyi OON protiv korrupcyi, <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04116&ogl=all>.

¹⁸ Por. art. 13 konwencji, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=1384>.

Podobnie przystąpienie Kazachstanu do Prawnokarnej konwencji o korupcji z 27 stycznia 1999 r. oraz do Cywilnoprawnej konwencji o korupcji z 4 listopada 1999 r. sporządzonych w Strasburgu jest uzależnione od zaproszenia Komitetu Ministrów Rady Europy po skonsultowaniu się z państwami-stronami konwencji na podstawie decyzji podjętej większością głosów określoną w artykule 20d Statutu Rady Europy i z zastrzeżeniem jednomyślności przedstawicieli państw-stron uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów¹⁹. Niestety, podobnego zaproszenia Kazachstan jeszcze nie otrzymał.

Klasycznie przedmiot prawa antykorupcyjnego znajduje się w relacji wertykalnej (pionowej), czyli w stosunkach zachodzących między osobą fizyczną lub prawną (jednostką) a administracją państwową lub jej urzędnikiem w celu uzyskania przez tych ostatnich nieprzewidzianych ustawodawstwem praw i przywilejów. W relacji wertykalnej mieści się także stosunek „urzędnik państwowy–administracja państwowa”. Natomiast stosunek „jednostka–jednostka”, czyli relacja horyzontalna (pozioma), jeszcze nie wchodzi w zakres przedmiotu prawa antykorupcyjnego. Mimo to, ostatnio pojawiają się pewne skłonności do objęcia stosunków zachodzących między organizacjami gospodarczymi zasięgiem przedmiotu prawa antykorupcyjnego. Na przykład w rozporządzeniu Prezydenta Kazachstanu z 22 kwietnia 2009 r. zleca się rządowi wypracowanie środków przeciwdziałania „korupcji korporacyjnej”²⁰. Ponadto, przedmiot tego prawa wyraża aspekt negatywny, jak też aspekt pozytywny. Aspekt negatywny między innymi polega na zakazie przyjęcia przez urzędnika państwowego nieprzewidzianego przez prawo wynagrodzenia w postaci pieniędzy, dóbr i usług od osób fizycznych i prawnych za wykonanie swoich funkcji na korzyść tych lub innych osób²¹. Z kolei aspekt pozytywny polega na ustaleniu urzędnikom

¹⁹ Por. art. 33 Prawnokarnej konwencji o korupcji, <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2005/0249.htm>, oraz art. 16 Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, http://www.transparency.pl/ti/miedz_unormowania/cywilnoprawna_konwencja_o_korupcji.

²⁰ Ukaz Priezidenta Rjespubliki Kazachstan O dopolnitielnych mierach po usileniju borby s priestupnostju i korupcyjej i dalniejszemu sowierszenstwowaniju prawo-ochranitielnoj diejatielnosti w Rjespublikie Kazachstan ot 22.04.2009 g. nr 793, <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=30408147>.

²¹ Por. art. 13 ust. 1 ustawy o korupcji.

państwowym pensji i ulg zapewniających im i ich rodzinom godny poziom życia.

Prawo antykorupcyjne posługuje się różnymi metodami. Należą do nich metody zapożyczone z innych praw, na przykład prawa administracyjnego, jak też metody właściwe tylko prawu antykorupcyjnemu. Zatem do pierwszego katalogu można zaliczyć metodę polegającą na zapewnieniu klarownej regulacji prawnej działalności organów państwowych, praworządności i jawności takiej działalności, kontroli nad nią państwowej i społecznej. Z kolei do drugiego katalogu należy metoda polegająca na tym, że pieniądze, które wpłynęły na konto urzędnika państwowego, lub osoby zrównanej z nim – bez jego świadomości – w związku z wykonaniem przez niego funkcji państwowych, muszą zostać przekazane na rzecz budżetu państwa nie później niż w ciągu dwóch tygodni od chwili ujawnienia takiego faktu, z jednoczesnym wyjaśnieniem sprawy złożonym przez urzędnika państwowego organowi podatkowemu²². Jest to swego rodzaju konfiskata przewidziana przez prawo karne, chociaż w takiej sytuacji nie wydaje się wyroku sądowego. Pozwala to zatem wyodrębnić metodę właściwą tylko prawu antykorupcyjnemu. Z kolei w wypadku kolizji ustawodawstwa Republiki z normami prawa antykorupcyjnego pierwszeństwo stosowania należy do prawa antykorupcyjnego, *in concreto* do ustawy o korupcji. Natomiast ustawodawstwo, które jest sprzeczne z ustawą o korupcji, w ciągu trzech miesięcy od daty jej wejścia w życie musi być z nią zgodne²³. Ponadto harmonizacji ustawodawstwa z prawem antykorupcyjnym powinno sprzyjać wprowadzenie obowiązkowej naukowej ekspertyzy antykorupcyjnej projektów wszystkich aktów normatywnych²⁴.

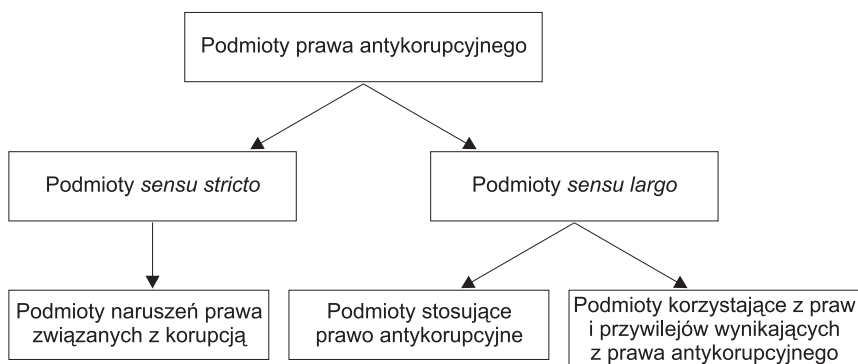
III. Podmioty prawa antykorupcyjnego

Zdaniem autorów kategoryzacji podmiotów prawa antykorupcyjnego należy dokonać według następującego schematu:

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*, art. 20.

²⁴ Obecnie projekt ustawy wprowadzający taką ekspertyzę jest rozpatrywany w przez obie izby parlamentu Republiki Kazachstanu.



Źródło: Opracowanie własne.

Podmioty naruszeń prawa związanych z korupcją zostały wymienione w art. 3 ustawy o korupcji (podmioty *sensu stricto*). Są nimi osoby uprawnione do pełnienia funkcji państwowych oraz osoby z nimi zrównane. Katalog osób uprawnionych do pełnienia funkcji państwowych tworzą osoby służbowe, deputowani parlamentu i maslichatów (organ przedstawicielski niższego szczebla), sędziowie, jak też wszyscy urzędnicy państwowi zgodnie z ustawodawstwem republiki, regulującym kwestie służby cywilnej²⁵. Osoby starające się o służbę cywilną przyjmują ograniczenia określone w ustawodawstwie państwa. Do takich ograniczeń należą między innymi: niemożność zajmowania się inną działalnością zarobkową poza pedagogiczną, naukową lub inną twórczą; działalnością gospodarczą, w tym zwłaszcza uczestnictwo w kierowaniu organizacją komercyjną, chyba że jego bezpośrednie uczestnictwo nie jest obowiązkiem służbowym urzędnika zgodnie z ustawodawstwem. Urzędnik państwowy posiadający udziały (akcje) w kapitale statutowym

²⁵ Zgodnie z art. 7 ustawy Republiki Kazachstanu o służbie cywilnej stanowiska urzędników państwowych dzielą się na polityczne i administracyjne. Do politycznych należą te zajmowane przez politycznych urzędników państwowych przez mianowanie przez prezydenta republiki, ich zastępcy; mianowane i wybierane przez izby parlamentu oraz ich przewodniczący, ich zastępcy; jak również kierownik aparatu Sądu Najwyższego, jego zastępcy; przedstawiciele prezydenta i rządu zgodnie z konstytucją; kierownicy centralnych organów wykonawczych, ich zastępcy. Natomiast dla administracyjnych urzędników państwowych ustala się rejestr kategorii takich stanowisk. Por. Zakon Republiki Kazachstan ot 23.07.1999 g. nr 453 O gosudarstwiennoj służbie, http://www.kyzmet.kz/?lang=ru&id_1=2&id_2=1&id_3=3.

organizacji komercyjnej oraz inną własność, której wykorzystywanie przynosi zyski, z wyłączeniem pieniędzy legalnie do niego należących, w ciągu miesiąca od objęcia stanowiska powinien przekazać tę własność w powiernictwo na czas zajmowania stanowiska w urzędzie²⁶.

Natomiast do katalogu osób zrównanych z osobami pełniącymi funkcje państwowe należą:

- a) osoby wybrane do organów samorządu terytorialnego,
- b) osoby zarejestrowane jako kandydaci na stanowiska prezydenta Republiki Kazachstanu, deputowanych parlamentu oraz maslichatów, a także członków organów samorządu terytorialnego,
- c) osoby wykonujące funkcje kierownicze w organizacjach państwowych i organizacjach, w których udział państwa w kapitale statutowym stanowi nie mniej niż 35%. Ponadto, do podmiotów naruszeń korupcyjnych należą jednostki przekupujące urzędników oraz osoby z nimi zrównane.

Zgodnie z art. 6 ustawy o korupcji wszystkie organy państwowe i urzędnicy w ramach swych kompetencji muszą uczestniczyć w walce z korupcją. Z kolei zapobieganie, przerywanie i ujawnianie naruszeń korupcyjnych, jak też pociągnięcie osób winnych do odpowiedzialności, należy do prokuratury, organów bezpieczeństwa narodowego, spraw wewnętrznych, podatkowych, celnych, straży granicznej oraz policji finansowej i wojennej (podmioty *sensu largo*). Ponadto od dnia 23 grudnia 2003 r. działa Agencja Republiki Kazachstanu ds. walki z przestępczością gospodarczą i korupcyjną (policja finansowa)²⁷. Do katalogu podmiotów *sensu largo* należą również osoby udzielające pomocy w przeciwdziałaniu korupcji. Osoby te znajdują się pod ochroną państwa, informacja zaś o nich jest tajemnicą państwową²⁸. Katalog ten rozszerza się na małżonków urzędników państwowych podlegających środkom kontroli finansowej, które są szczegółowo opisane w następnym rozdziale.

²⁶ Por. art. 10 ustawy o służbie cywilnej.

²⁷ Por. Położenije ob Agienstwie Riespubliki Kazachstan po bor'bie s ekonomičeskoj i korupcyonnoj priestupnostju, utwierdionnoje Ukazom Priezidenta Riespubliki Kazachstan ot 22.04.2005 g. nr 1557, <http://www.zakon.kz/our/news/news.asp?id=38821>.

²⁸ Por. Zakon Riespubliki Kazachstan ot 05.07.2000 g. nr 72–2 O gosudarstwiennoj zaszczitie lic, uczastwujuszczich w ugołownom processie, <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=02033&all=all>.

Interesującą kwestią z kolei pozostaje skutek eksterytorialny prawa antykorupcyjnego polegający na tym, że poza granicami państwa ustawa o korupcji jest stosowana do obywateli Kazachstanu, jak też osób prawnych zarejestrowanych w państwie, jeżeli postanowienia inne nie są przewidziane w umowie międzynarodowej²⁹.

IV. Środki kontroli finansowej urzędników państwowych

Kandydaci, starając się o stanowisko urzędnika państwowego lub stanowisko związane z pełnieniem funkcji państwowych, powinni złożyć organowi podatkowemu deklarację o dochodach i majątku, włączając w to majątek spoza granic państwa; informację o rachunkach w bankach krajowych i zagranicznych, papierach wartościowych; bezpośrednim lub pośrednim udziale w spółkach jako akcjonariusz lub jako założyciel (udziałowiec) z określeniem udziału w kapitale statutowym³⁰. Te dokumenty składa też małżonek/małżonka osoby starającej się o funkcję państwową. Podobnie, urzędnik państwowy, który już został mianowany na stanowisko, składa organowi podatkowemu deklarację o dochodach i majątku. Ponadto, ustawa w ciągu trzech lat nie zwalnia z tego obowiązku osób usuniętych ze służby cywilnej wymienionych w ust. 2–1 art. 9 ustawy o korupcji. Małżonkowie tychże osób również składają deklarację o dochodach i majątku³¹. Natomiast inni bliscy urzędnika państwowego nie mają obowiązku informować organu podatkowego o swoich dochodach i majątku.

Niewywiązanie się z tego obowiązku pociąga za sobą odmowę mianowania na stanowisko urzędnika państwowego lub zwolnienie

²⁹ Por. art. 4 ustawy o korupcji.

³⁰ Zgodnie z pismem Ministerstwa Dochodów Państwowych z 20 marca 2000 r. nr ЮД-2-12/2611 pracownicy służby zdrowia, edukacji i Państwowego Centrum ds. Wypłaty Emerytury nie są zobowiązani składać tych oświadczeń, http://online.prg.kz/message.asp?uid=B0B25058-C5B9-4791-AAEC-6BC18B1BADAC&id=02&doc_id=1017436.

³¹ Por. pismo Prokuratury Generalnej z 19 marca 2001 r. nr 7-21-6-10-2001 w przedmiocie odpowiedzialności administracyjnej małżonków urzędników państwowych za niewywiązanie się z obowiązku złożenia deklaracji podatkowej o wspólnym rocznym dochodzie, http://online.prg.kz/message.asp?uid=B0B25058-C5B9-4791-AAEC-6BC18B1BADAC&id=02&doc_id=1022834.

osoby, która już została mianowana, a w wypadku osoby zwolnionej ze służby cywilnej – odpowiedzialność administracyjną. Z kolei informacja o dochodach, majątku, udziale w spółkach złożona przez osobę starającą się o stanowisko w służbie cywilnej oraz osobę, która już została mianowana, stanowi tajemnicę służbową, a jej ujawnienie pociąga za sobą natychmiastowe zwolnienie osoby winnej. Jednakże informacja ta może być udzielona prokuratorowi, organom bezpieczeństwa narodowego, spraw wewnętrznym, podatkowym, celnym, straży granicznej lub policji finansowej i wojennej. Ponadto, środki kontroli finansowej przewidziane w ustawie nie mają zastosowania do stosunków prawnych związanych z nabyciem nieruchomości oraz materiałów budowlanych przeznaczonych na budowę nieruchomości na terytorium Kazachstanu³². Natomiast nabycie nieruchomości i materiałów budowlanych za granicą pociąga za sobą obowiązek złożenia odpowiedniej deklaracji.

Niemniej jednak, przewidziane w ustawie środki kontroli finansowej wydają się mało skuteczne, albowiem dochód i majątek bliskich urzędnika państwowego (niemałżonków) nie podlegają kontroli finansowej, co z kolei powoduje możliwość utajnienia dochodów i majątku urzędnika będących skutkiem jego działalności korupcyjnej przez przekazywanie *de iure* tej własności na rzecz jego bliskich. Natomiast właścicielem tych dochodów i majątku *de facto* nadal jest urzędnik państwowy, który wykorzystując podobną sytuację, może korzystać z dochodów wynikających z jego bezprawnej działalności. Ponadto, jak opisywano, środki kontroli finansowej nie stosują się do nabycia przez urzędnika państwowego nieruchomości i materiałów budowlanych przeznaczonych do wznoszenia nieruchomości na terytorium państwa, co też stwarza możliwość ukrycia dochodów będących skutkiem działalności korupcyjnej urzędnika przez inwestowanie „brudnych” pieniędzy w zakup nieruchomości w granicach Kazachstanu. Jednakże w chwili objęcia stanowiska urzędnik jest zobowiązany złożyć organowi podatkowemu informację o dochodach i majątku będących jego własnością i stanowiących przedmioty opodatkowania³³. Wydaje się, iż skutecznemu przeciwdziałaniu korupcji w Kazachstanie miałyby też sprzyjać wprowadzenie instytucji obowiązkowej publikacji

³² Por. ust. 11 art. 9 ustawy o korupcji.

³³ Por. ust. 2 art. 13 ustawy o służbie cywilnej.

deklaracji o dochodach i majątku urzędników państwowych wyższego szczebla (oświadczenia majątkowe).

V. Wykroczenia korupcyjne

Wykroczenia korupcyjne są to naruszenia prawa antykorupcyjnego pociągające za sobą odpowiedzialność dyscyplinarną lub administracyjną jego podmiotów. Ustawa o korupcji określa naruszenia tworzące warunki do korupcji oraz naruszenia korupcyjne związane z bezprawnym uzyskaniem dóbr i przywilejów.

Pierwszy katalog naruszeń stanowią: bezprawna ingerencja w działalność innych organów państwowych i organizacji; wykorzystywanie swych uprawnień służbowych w celu załatwienia spraw związanych z ich interesami materialnymi lub ich bliskich krewnych; nieuzasadniona odmowa udzielenia osobom fizycznym i prawnym informacji, której udzielenie jest przewidziane prawem, jej opóźnienie, przekazanie nieprawdziwej lub niekompletnej informacji; żądanie od osób fizycznych i prawnych informacji, której udzielenie nie jest przewidziane prawem; naruszenie ustanowionego ustawą porządku rozpatrywania wniosków osób fizycznych i prawnych; prezenty oraz świadczenie usług nienależących do obowiązków służbowych urzędnikom wyższej rangi w celu uzyskania korzyści majątkowej, dóbr i przywilejów przy wykorzystaniu ich uprawnień służbowych; przekazanie funkcji kontrolnych i nadzorczych na rzecz organizacji niemających statusu organu państwowego; uczestnictwo w hazardzie o charakterze pieniężnym lub innym majątkowym z urzędnikami wyższej lub niższej rangi³⁴.

Z kolei do drugiego katalogu naruszeń korupcyjnych związanych z bezprawnym uzyskaniem dóbr i przywilejów należą:

a) przyjęcie wynagrodzenia w postaci pieniędzy, usług od organizacji, w których urzędnik nie wykonuje odpowiednich funkcji, jak również od osób fizycznych, za wykonanie swych funkcji państwowych lub zrównanych z nimi. Pieniądze, które wpłynęły na konto urzędnika państwowego, lub osoby z nim zrównanej, bez jego świadomości, w związku z wykonaniem przez niego funkcji państwowych, muszą zostać przeka-

³⁴ Por. art. 12 ustawy o korupcji.

zane na rzecz budżetu państwa nie później niż w ciągu dwóch tygodni od chwili ujawnienia takiego faktu, z jednoczesnym wyjaśnieniem sprawy złożonym przez urzędnika państwowego organowi podatkowemu. Niemniej możliwość dokonania kontroli ze strony państwa w stosunku do obowiązku urzędnika państwowego polegającego na przekazaniu pieniędzy, które wpłynęły na konto bez jego świadomości, jest bardzo ograniczona, biorąc pod uwagę dynamiczny rozwój systemów bankowości internetowej, umożliwiających przysyłanie pieniędzy w dowolny punkt świata przy wykorzystaniu chroniącej transakcje urzędnika tajemnicy bankowej, a także szybko rozwijające się systemy e-cash³⁵.

b) przyjęcie подарunków lub usług w związku z wykonaniem swych funkcji państwowych od osób uzależnionych służbowo od urzędnika, za protekcję lub pobłażliwość w urzędzie;

c) przyjęcie zaproszeń od osób fizycznych i prawnych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych, na wyprawy turystyczne, leczenie, z wyłączeniem zaproszeń od małżonka/małżonki, krewnych na ich koszt; od osób fizycznych na podstawie zgody urzędnika wyższej rangi pod warunkiem, że zachodzące stosunki między nimi nie dotyczą kwestii służbowych zapraszających;

d) wykorzystywanie nieprzewidzianych prawem przywilejów przy otrzymaniu kredytów, pożyczek, nabywaniu papierów wartościowych, nieruchomości i innego majątku³⁶.

Członkowie rodziny urzędnika państwowego nie mogą też przyjmować подарunków oraz usług, zaproszeń na wyprawy turystyczne, leczenia na koszt osób fizycznych i prawnych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Urzędnik państwowy jest zobowiązany w ciągu siedmiu dni przekazać na rzecz specjalnej fundacji państwowej podarunki otrzymane przez członków jego rodziny, i zrekompensować wartość usług wykorzystanych przez członków rodziny – przez przekazanie pieniędzy na rzecz budżetu państwa. Ponadto, osoby, które w ciągu dwóch lat przed objęciem stanowiska zostały

³⁵ E-cash jest to system elektronicznej gotówki, pozwalający otrzymywać pieniądze, nie tylko je wydawać. Można go wykorzystywać nie tylko na zakupy w internecie, ale również do przysyłania pieniędzy między dowolnymi dwoma użytkownikami systemu. Wszystkie transakcje są anonimowe. Por. szerzej na ten temat A. Borcuch, *Potencjał wykorzystania e-cash przez konsumentów w obszarze rynku elektronicznego*, <http://www.institut.info/IVkonf/referaty/Borcuch.pdf>.

³⁶ Art. 13 ustawy o korupcji.

pociągnięte do odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenia korupcyjne, wyłączając z tego karę dyscyplinarną w postaci zwolnienia, nie mogą już zostać przyjęte ponownie do służby cywilnej.

W 2008 r. i w pierwszym kwartale 2009 komisje dyscyplinarne rozpatrzyły łącznie 6820 spraw związanych z naruszeniami korupcyjnymi, przeprowadziły 1448 kontroli, wskutek których wszczęto przeciwko urzędnikom państwowym i osobom zrównanym z nimi 1682 sprawy dyscyplinarne. W rezultacie za dokonanie czynów korupcyjnych 9627 osób poniosło odpowiedzialność dyscyplinarną³⁷.

Natomiast wykroczeniom korupcyjnym, za które jest przewidziana odpowiedzialność administracyjna, został poświęcony rozdział 30 kodeksu wykroczeń (kodeks administracyjny), poczynając od naruszeń środków kontroli finansowych (art. 532); udzielenie nielegalnego wynagrodzenia osobom fizycznym, upoważnionym do wykonania funkcji państwowych lub osobom zrównanym z nimi (art. 533), a także otrzymanie takiego wynagrodzenia przez funkcjonariuszy państwowych (art. 533 §1); udzielenie nielegalnego wynagrodzenia przez osoby prawne (art. 534); wykonywanie nielegalnej działalności gospodarczej i otrzymywanie nielegalnych dochodów przez organy państwowe i organy samorządu terytorialnego (art. 535); zaniechanie zastosowania przez kierowników lub sekretarzy odpowiedzialnych, jak też innych osób służbowych środków karnych wobec podwładnych, winnych dokonania naruszeń korupcyjnych lub zaniechanie zastosowania wskazanych środków z naruszeniem ustawodawstwa dotyczącego walki z korupcją, lub zaniechanie przekazania odpowiedniej informacji organom podatkowym w miejscu zameldowania osób winnych (art. 537). Niemniej jednak, osoba fizyczna lub prawna jest zwolniona z odpowiedzialności administracyjnej za udzielenie urzędnikowi nielegalnego wynagrodzenia pod warunkiem, że w stosunku do niej miał miejsce przymus ze strony urzędnika oraz jeżeli poszkodowany w ciągu dziesięciu dni zgłosił o sytuacji przymusu odpowiednim organom³⁸.

Zgodnie z ust. 4 art. 10 ustawy o służbie cywilnej do służby cywilnej nie może zostać przyjęta osoba, która została pociągnięta na podstawie orzeczenia sądowego do odpowiedzialności administracyjnej za dokona-

³⁷ http://www.kyzmet.kz/?lang=ru&id_1=14.

³⁸ Por. przepis do art. 534 kodeksu wykroczeń z 30 stycznia 2001 r. nr 155-II, <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=00524&all=all>.

nie wykroczenia korupcyjnego w ciągu trzech lat poprzedzających objęcie przez nią stanowiska w urzędzie. Ponadto, popełnienie wykroczenia korupcyjnego przez urzędnika państwowego jest podstawą prawną jego zwolnienia ze służby cywilnej (ust. 1 art. 27 ustawy).

VI. Przestępstwa korupcyjne

W ostatnich trzech latach przestępczość korupcyjna stale wzrastała. W okresie czterech miesięcy 2009 r. wykryto 768 przestępstw korupcyjnych, z tego 76%, czyli 584 przestępstwa, wykryła policja finansowa. Z kolei w 2008 r. dokonano 2479 przestępstw przeciwko interesom służby cywilnej, czyli 2 przestępstwa na 10 tys. mieszkańców, natomiast w latach 2006, 2007 odpowiednio 2005 i 2097 przestępstw. Średnio co sześć godzin w Kazachstanie dokonuje się jedno przestępstwo korupcyjne. Ponadto, zgodnie z prognozą Prokuratury Generalnej, w 2009 r. liczba przestępstw korupcyjnych będzie wynosiła około dwóch tysięcy³⁹.

Zgodnie z § 5 komentarza do art. 307 kodeksu karnego z 16 lipca 1997 r. przestępstwami korupcyjnymi są przestępstwa, które zostały określone w pkt g) § 3 art. 176 (przywłaszczenie lub roztrwonienie powierzonego cudzego mienia); pkt w) § 2 art. 192 (sfalszowana działalność gospodarcza); pkt a) § 3 art. 193 (pranie brudnych pieniędzy); pkt a) § 3 art. 209 (przemyt); art. 307 (nadużycie uprawnień służbowych); pkt w) § 4 art. 308 (przekroczenie uprawnień służbowych); art. 310 (nielegalny udział w działalności gospodarczej); art. 311 (łapownictwo); art. 312 (przekupstwo); art. 313 (pośredniczenie w przekupstwie); art. 314 (fałszerstwo służbowe); art. 315 (bezczynność służbowa) oraz art. 380 (nadużycie władzy, jej przekroczenie lub beczynność służbowa w wojsku) – pod warunkiem uzyskania dóbr i przywilejów przez osoby dokonujące takich przestępstw.

Według szacunków kazachstańskiej policji finansowej w ciągu ostatnich trzech lat w ogólnej liczbie wszystkich przestępstw korupcyjnych wykrywalność łapownictwa wzrosła o 8,3%, przywłaszczenia lub roztrwonienia powierzonego cudzego mienia – o 33,3%, przekroczenia uprawnień służbowych – o 5,3%, beczynności służbowej – o 210%,

³⁹ <http://www.pravstat.kz/rus/index.php>.

falszerstwa służbowego – o 27,6%. Ponadto, analiza typologii podmiotów przestępstw korupcyjnych pokazuje, iż wzrost przestępczości korupcyjnej występuje wśród funkcjonariuszy organów bezpieczeństwa wewnętrznego o 79,7%, organów i instytucji Ministerstwa Sprawiedliwości – o 13,6%, Ministerstwa Obronności – o 350%, akimów okręgów wiejskich i rejonów (głów miejscowych organów wykonawczych) oraz sędziów⁴⁰.

Wobec tego należy wskazać na niektóre aspekty problemowe dotyczące jednego z najczęściej spotykanych w praktyce kazachstańskiej przestępstw korupcyjnych, jakim jest łapownictwo.

Strona przedmiotowa łapownictwa biernego (art. 311 k.k.) obejmuje przyjęcie łapówki bezpośrednio lub przez pośrednika, natomiast podżeganie do przyjęcia łapówki nie zostało uregulowane w tym artykule. Ponadto, strona przedmiotowa łapownictwa czynnego (art. 312 k.k.) została ograniczona do wręczenia osobie pełniącej funkcję publiczną bezpośrednio lub pośrednio korzyści majątkowej w związku z pełnieniem tej funkcji. Z kolei obietnica i propozycja przekupstwa w tym artykule nie występują. Zdaniem autorów stanowi to niezgodność przepisu art. 312 k.k. z zobowiązaniami międzynarodowymi Kazachstanu, a mianowicie z Konwencją ONZ przeciwko korupcji, która wśród form popełnienia łapownictwa czynnego wymienia również obietnicę i propozycję przekupstwa⁴¹.

Ponadto, konwencja ta zobowiązuje państwa, które są jej stronami, do przyjęcia takich środków prawnych, jakie mogą być konieczne do ustanowienia jako przestępstwa: obietnicy, propozycji lub wręczenia zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu lub funkcjonariuszowi międzynarodowej organizacji publicznej, bezpośrednio lub pośrednio, nienależnej korzyści dla samego funkcjonariusza lub innej osoby bądź podmiotu, w celu działania lub zaniechania działania w wykonywaniu swoich obowiązków służbowych dla pozyskania lub zachowania działalności gospodarczej lub innych nienależnych korzyści w związku z prowadzeniem międzynarodowej działalności gospodarczej, jak również domagania się lub akceptowania przez te osoby powyż-

⁴⁰ <http://www.finpol.kz>.

⁴¹ Por. także Oszacowania zbiorowe i zalecenia przyjęte 20–21 października 2005 r. na IV przeglądowym spotkaniu Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), <http://www.oecd.org/dataoecd/48/14/37238534.pdf>.

szej czynności⁴². W związku z tym warto tu wymienić amerykańską ustawę o zakazie korumpowania urzędników zagranicznych – znaną pod nazwą Foreign Corrupt Practices Act z 17 grudnia 1977 r. – która w rzeczywistości jest mieczem wiszącym nad przedsiębiorstwami amerykańskimi, a więc środkiem skutecznie odstrasżającym przed stosowaniem przekupstwa⁴³.

VII. Zakończenie

Korupcja podważa wiarygodność instytucji demokratycznych. Często prowadzi do napięć politycznych zagrażających stabilności całego ładu demokratycznego⁴⁴. Ponadto, korupcja jest problemem systemowym, wymaga więc rozwiązania systemowego. Przeprowadzona analiza kazachstańskiego prawa antykorupcyjnego wykazuje duże postępy w skutecznym stawianiu oporu przekraczaniu i nadużywaniu władzy, przywłaszczaniu oraz roztrwonieniu powierzonego mienia państwowego, praniu brudnych pieniędzy, w tym zwłaszcza przez wprowadzenie surowszych konsekwencji popełniania tych przestępstw⁴⁵. Niemniej jednak, zwiększająca się dynamika ewoluowania sposobów i form przestępstw korupcyjnych oraz stały wzrost przestępczości korupcyjnej wymagają niezwłoczne dokonanie następujących czynności:

- 1) dostosować kazachstańskie prawo antykorupcyjne do wymogów Konwencji ONZ przeciwko korupcji;

- 2) przystąpić do OECD lub stać się członkiem jej grupy roboczej ds. przekupstwa w międzynarodowych transakcjach handlowych, a następnie ratyfikować Konwencję o zwalczaniu przekupstwa zagranicz-

⁴² Por. art. 16 Konwencji ONZ przeciwko korupcji.

⁴³ Por. T. Hoeffner, *Przepisy USA dotyczące korumpowania urzędników zagranicznych i konwencja OECD dotycząca zwalczania korupcji wśród inwestorów zagranicznych*, [w:] *Walka z korupcją: strategie działań antykorupcyjnych dla Polski i doświadczenia międzynarodowe. Raport nr I*, Warszawa 6–7 grudnia 2000, s. 59.

⁴⁴ Por. T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, [w:] *Walka z korupcją...*, s. 45.

⁴⁵ Na przykład, zgodnie z pkt 6–2 ust. 4 art. 10 ustawy o służbie cywilnej, osoba, która dokonała przestępstwa korupcyjnego, nie może już ponownie zostać mianowana na stanowisko w służbie cywilnej.

nych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych sporządzoną w Paryżu, jak również strasburskie konwencje o korupcji – Prawnokarną i Cywilnoprawną;

3) wprowadzić naukową ekspertyzę antykorupcyjną jako warunek uchwalenia aktu prawnego, a także przeprowadzić kontrolę dotychczas uchwalonych ustaw pod kątem ich zgodności z prawem antykorupcyjnym;

4) rozszerzyć zakres bliskich urzędnika podlegających kontroli finansowej;

5) zapewnić kontrolę finansową nieruchomości nabytej przez urzędnika państwowego na terytorium Kazachstanu;

6) wprowadzić obowiązek składania przez funkcjonariuszy publicznych wyższego szczebla oświadczeń majątkowych do wiadomości publicznej;

7) wprowadzić surowsze kary za wykroczenia i przestępstwa korupcyjne, w tym konfiskatę majątku jako dodatkową karę za wszystkie przestępstwa korupcyjne;

8) podwyższyć pensje urzędnikom niższej i średniej rangi, umożliwiając zapewnienie im i członkom ich rodzin godne warunki życia.