



Międzynarodowy wymiar Strategii zwalczania korupcji USA

Mateusz Piotrowski

Pierwsza Strategia zwalczania korupcji, przyjęta 6 grudnia 2022 r., zakłada, że USA zacieśnią współpracę w tej dziedzinie, lepiej wykorzystując istniejące regulacje i obecność w organizacjach międzynarodowych, a także powołując nowe mechanizmy. Celem jest ograniczenie swobody prowadzenia operacji finansowych przez państwa autorytarne, głównie Chiny i Rosję, a zarazem wzmocnienie krajów demokratycznych i promocja demokracji. Dla Polski stanowi to szansę na zacieśnienie współpracy bilateralnej i wielostronnej z USA.

Droga do Strategii. Przyjęcie pierwszej Strategii zwalczania korupcji było wynikiem zleconego przez prezydenta Bidena w czerwcu 2021 r. przeglądu kompetencji i działań antykorupcyjnych w administracji USA. Rekomendacje opracowano na podstawie ustaleń poszczególnych organów (m.in. Departamentów Sprawiedliwości (DoJ), Stanu (DoS), Skarbu (DT), Handlu oraz agencji wywiadowczych). Walka z korupcją nie jest jednak dla amerykańskich władz nowym tematem. Podstawę zapobiegania korupcji zagranicznej stanowi w USA ustawa FCPA z 1977 r. (dwukrotnie nowelizowana). Umożliwia ona takim organom jak DT i DoJ oraz Komisja Papierów Wartościowych i Giełd śledzenie korupcji i zapobieganie jej. Agencja Rozwoju Międzynarodowego (USAID) i DoS w związku z prowadzonymi programami pomocowymi są upoważnione do kontrolowania i zapobiegania korupcji, a jednocześnie realizują programy wspomagające reformy antykorupcyjne w państwach trzecich. Administracja George'a W. Busha w 2006 r. przedstawiła Narodową strategię przeciwko korupcji na wysokim szczeblu, której podstawowym celem była koordynacja międzynarodowej walki z kleptokracją. Działania zwalczające korupcję prowadziła też administracja Baracka Obamy, zakładały one jednak intensyfikację działań amerykańskich agencji i urzędów.

Strategia administracji Bidena jest zapowiedzią kompleksowego podejścia USA do walki z korupcją. Zakłada ono nie tylko koordynację współpracy agencji i urzędów zajmujących się zwalczaniem korupcji, ale też zwraca większą uwagę na ponadnarodowy wymiar takich

przestępstw. Strategia dotyczy szeroko pojętej korupcji i wielokrotnie odnosi się do zwalczania powiązanego z nią zjawiska, tzw. prania pieniędzy. Procedury te przenikają się w dwojaki sposób. Zyski z przestępstw korupcyjnych, takich jak łapownictwo czy przywłaszczenie i sprzeniewierzenie mienia, wymagają późniejszego wyprania, by nie nosić znamion nielegalności. Łapówki z kolei mogą służyć do omijania kontroli oraz ułatwić wypranie pieniędzy pochodzących z nielegalnych źródeł, np. przestępstw finansowych bądź handlu narkotykami. Walka z praniem pieniędzy jest w Strategii uznana za równie istotną i uzupełniającą zwalczanie korupcji.

Intensyfikacja walki z tymi dwoma procederami ma stanowić kolejny element rywalizacji USA z Chinami i Rosją, ponieważ – jak stwierdzono w Strategii – korupcja i pranie pieniędzy są fundamentami władzy w państwach autorytarnych. Ich przywódcy dzięki korupcji konsolidują władzę, ale także realizują politykę zagraniczną, umacniając wpływy w państwach podatnych na tego rodzaju przestępstwa. Intensyfikacja działań USA będzie niekorzystna także dla innych państw niedemokratycznych, m.in. Iranu i Korei Płn., a także krajów i terytoriów, które są tzw. bezpiecznymi przystaniami finansowymi. Charakteryzują się one niskimi podatkami i regulacjami prawnymi pozwalającymi na dużą anonimowość w systemie finansowym, z szerokim dostępem do bankowości zagranicznej. Są to m.in. Belize, Kajmany i Szwajcaria. Choć w strategii nie wspomniano wprost walki z rajami podatkowymi, w wielu przypadkach są one ujęte w definicji bezpiecznych przystani.

Kluczowe obszary i cele strategii. Administracja Bidena wyznaczyła pięć filarów działań antykorupcyjnych USA. Pierwszy dotyczy reorganizacji mechanizmów rządowych pod kątem zwalczania korupcji. Przewiduje zwiększenie liczby badań i analiz oraz gromadzenie danych (także wywiadowczych) dotyczących korupcji, poprawę wymiany informacji między podmiotami rządowymi, prywatnymi i pozarządowymi oraz z partnerami zagranicznymi, przemodelowanie istniejących mechanizmów antykorupcyjnych oraz włączenie walki z korupcją w politykę regionalną i sektorową. Drugi filar obejmuje ograniczenia obrotu nielegalnymi środkami poprzez eliminację luk w międzynarodowych regulacjach przeciwdziałających praniu pieniędzy, koordynację działań z partnerami i nacisk na państwa o regulacjach sprzyjających korupcji czy przestępstwom finansowym. Trzeci filar koncentruje się na działaniach wymiaru sprawiedliwości wobec osób skorumpowanych. Zakłada zwiększenie skuteczności w sprawach dotyczących prania pieniędzy oraz wykorzystania kryptowalut w celach korupcyjnych, zagranicznego łapownictwa i kleptokracji. Postuluje też wzmocnienie narzędzi umożliwiających pociąganie do odpowiedzialności, poprawę międzynarodowej współpracy śledczej i prokuratorskiej oraz zwiększenie świadomości społeczeństw i mediów na temat korupcji i jej przeciwdziałania. Czwarty filar jest związany z międzynarodowymi mechanizmami antykorupcyjnymi i zakłada wzmocnienie istniejących struktur oraz instytucji zajmujących się przeciwdziałaniem korupcji, a także zwiększenie nacisku na jej zwalczanie na innych forach międzynarodowych. Piąty dotyczy wykorzystania dyplomacji oraz pomocy zagranicznej do walki z tym procederem. Strategia przewiduje również zwiększenie ochrony aktywistów i sygnalistów za granicą, poprawę oceny zagrożeń korupcyjnych w programach pomocy zagranicznej i uwzględnienie ich w planowaniu wojskowym.

Międzynarodowy wymiar podejścia USA w zwalczaniu korupcji. USA zapowiadają mocniejsze ukierunkowanie działań DoS i USAID na przeciwdziałanie korupcji oraz wzmocnienie programów pomocy rozwojowej pod kątem zapobiegania korupcji w państwach-odbiorcach. Planują też zwiększenie międzypaństwowej wymiany informacji i pogłębienie współpracy śledczej i prokuratorskiej. Administracja Bidena chce mocniej zaangażować się we współpracę w ramach międzynarodowych instytucji antykorupcyjnych – Międzynarodowej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN), Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) oraz Międzynarodowego Centrum Koordynacji Zwalczania Korupcji (IACCC). Pogłębi też kooperację z partnerskimi

instytucjami organów ścigania i analityki finansowej – Interpolem, Europejskim Urzędem ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) i grupą EGMONT. Chce również powołać nową inicjatywę – Demokracje Przeciwko Bezpiecznym Przystaniom (DASH), której celem będzie przeciwdziałanie – wspólnie z zagranicznymi partnerami – powstawaniu bezpiecznych przystani finansowych. USA będą też nakłaniać inne państwa do ratyfikacji Konwencji OECD z 1997 r. o zwalczaniu przekupstw zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych (stronami są 44 państwa, w tym Polska), jak również do innych reform antykorupcyjnych postulowanych przez grupę roboczą OECD ds. przekupstwa. USA będą też promować inne międzynarodowe regulacje, na czele z Konwencją ONZ przeciwko korupcji z 2005 r., oraz koordynować działania antykorupcyjne z państwami G7 i G20. Niewykluczone także, że z uwagi na objęcie stanowiska ambasadora przy OBWE przez Michaela Carpentera (głównego doradcę Bidena w zakresie zwalczania korupcji i przestępstw finansowych oraz ich wpływu na rządy demokratyczne i autorytarne) przeciwdziałanie korupcji stanie się istotnym elementem polityki USA także na tym forum. W strategii nie została wspomniana UE, co nie wyklucza jednak współpracy z instytucjami unijnymi w tym zakresie.

Wnioski i perspektywy. Strategia zwalczania korupcji jest kolejnym instrumentem mającym służyć USA do wzmocnienia demokracji na świecie. Stanowi też sygnał rozszerzenia polityki przeciwstawiania się autorytaryzmom, zwłaszcza wobec niejasnych perspektyw i ograniczonego znaczenia [Szczytu dla Demokracji oraz szerszej agendy współpracy z UE, G7, czy też w ramach grupy QUAD](#).

Zwiększenie zaangażowania w zwalczanie prania pieniędzy pozwoli ponadto na ograniczanie wpływów i możliwości grup terrorystycznych i przestępczych. Może to pozwolić USA i partnerom na skuteczniejszą walkę z terroryzmem, handlem narkotykami i ludźmi.

Szeroki zakres planowanych przez USA działań pozwoli na włączenie się do nich dużej grupy państw, zarówno mających doświadczenie w walce z korupcją, jak i tych, które wyrażają gotowość do wprowadzenia bardziej przejrzystych regulacji bądź podjęcia walki z międzynarodowym praniem pieniędzy. Dla Polski jest to okazja do zacieśnienia współpracy instytucjonalnej między CBA i FBI, a także zwiększenia zaangażowania w ramach grupy roboczej OECD ds. łapownictwa i sieci CARIN. Polska, która rozpoczęła przewodnictwo w OBWE, może we współpracy z przedstawicielstwem USA rozważyć podjęcie na tym forum tematu zwiększenia wysiłków na rzecz przeciwdziałania korupcji.