

GRECO ocenia polskie sądy, prokuraturę i parlament

Zesłoroczne spotkanie robocze Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) skutkowało przedstawieniem 25 stycznia 2013 roku raportu, który oprócz oceny stanu korupcji wśród sędziów, prokuratorów i parlamentarzystów w naszym kraju zawiera 16 rekomendacji dotyczących przeciwdziałania tej patologii wśród tych trzech grup.

GRECO, jako antykorupcyjna agenda Rady Europy, wspomniała o istnieniu rozwiązań prawnych mających na celu przeciwdziałanie konfliktowi interesów i korupcji, które dotyczą: zakazu łączenia niektórych stanowisk i funkcji czy obowiązkowego składania oświadczeń majątkowych. Jednak zwrócono także uwagę na brak zrozumienia przez oceniane podmioty, jakiego zachowania się od nich oczekuje, a zwłaszcza, co kryje się pod pojęciem konfliktu interesów.

Celem raportu było zaprezentowanie i ocena efektywności starań podjętych przez polskie władze w celu zapobiegania korupcji wśród członków parlamentu, sędziów i prokuratorów. Jak zaznacza we wstępie GRECO, raport zawiera analizę krytyczną sytuacji w Polsce, odzwierciedlającą efekty starań samych zainteresowanych podmiotów, wytyka uchybienia oraz wskazuje zalecenia.

Rekomendacje GRECO kierowane są do polskiego rządu, który ma następnie wskazać odpowiednie instytucje do podjęcia działań wdrażających owe wskazówki w życie. Półtora roku od przyjęcia raportu Polska powinna przedłożyć kolejny raport, w którym wskaże, jakie starania podjęto w celu niwelowania wskazanych przez GRECO braków.

Na wstępie opublikowanego na stronie GRECO opracowania zaznaczono, że od lat 90 ubiegłego wieku korupcja w naszym kraju przestała być zjawiskiem powszechnym.

Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w rankingach percepcji korupcji Transparency International po roku 2005. Może się to wiązać z dużą determinacją władz do ujawniania wielu skandali korupcyjnych od tego czasu, jak i wejściem Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 – sugeruje GRECO.

Nadal dużym problemem pozostaje jednak nepotyzm i faworytyzm, co wiąże się z brakiem jasnych zasad, a także dużym rozdziwieniem między istniejącym prawem a jego stosowaniem. Zdaniem ekspertów, istniejące zasady etyczne, a czasem nawet przepisy prawa są zbyt ogólne by mogły służyć za wytyczne postępowania w konkretnych sytuacjach.

Kontrola oświadczeń majątkowych

Istniejący w Polsce system monitorujący oświadczenia majątkowe został oceniony jako niepotrzebnie skomplikowany. Skutecznej kontroli nie sprzyja fakt, że tą materią zajmuje się kilka podmiotów stosujących różne procedury. Zwrócono również uwagę na to, iż żadna z instytucji nie ma przypisanej wiodącej roli w nadzorze nad ujawnionymi w oświadczeniach nieprawidłowościami.

Oświadczenia majątkowe posłów trafiają do marszałków sejmu i senatu, którzy przekazują je do różnych organów kontrolnych. GRECO zwróciło uwagę, że marszałkowie obu izb parlamentu nie wiedzą o liczbie oświadczeń majątkowych faktycznie poddanych kontroli urzędów skarbowych oraz o liczbie i wynikach kontroli przeprowadzonych przez inne uprawnione instytucje.

W opinii ekspertów GRECO, Centralne Biuro Antykorupcyjne zdaje się odgrywać zasadniczą rolę (także prewencyjną) w kontroli oświadczeń majątkowych. Jednakże mechanizm kontrolny mógłby zostać jeszcze wzmocniony poprzez uproszczenie skomplikowanego systemu.

GRECO widzi poprawę monitoringu przestrzegania przez posłów i senatorów standardów etycznych i odpowiednich procedur (np. w zakresie zapobiegania konfliktom interesów) w uproszczeniu systemu kontroli, wyznaczeniu specjalistycznego personelu oraz zapewnieniu odpowiednich środków finansowych.

Przyszłą poprawę w odniesieniu do kontroli oświadczeń majątkowych, zdaniem GRECO, gwarantują uprawnienia takich organów jak CBA.

Dochodzenia w tym obszarze mogą być jednak utrudnione przez ukrywanie dochodów za granicą lub udział w procederze osób trzecich, zwłaszcza udostępnienie przez nich kont bankowych, na których deponowane są nielegalnie uzyskane dochody. Stąd władze powinny rozważyć podjęcie odpowiednich działań także w tym zakresie.

GRECO zauważa, że oświadczenia majątkowe sędziów mogą być również sprawdzane przez CBA, jednak Biuro, by zająć się konkretnym przypadkiem, potrzebuje wniosku z urzędu skarbowego lub prokuratury. Dlatego trudno tu mówić o systematycznej kontroli CBA nad oświadczeniami majątkowymi sędziów, w odróżnieniu od oświadczeń majątkowych parlamentarzystów.

Eksperti GRECO ocenili, iż mimo że Polska skłania się do bardziej restrykcyjnego systemu kontroli oświadczeń majątkowych (obejmującego oprócz posłów i senatorów również inne osoby piastujące funkcje publiczne), jak dotąd sprawdzanie oświadczeń majątkowych sędziów jest powierzchowne. Ich kontrola dokonywana przez różne instytucje skupia się raczej na prawidłowości wypełnienia samego formularza. Z kolei urzędy skarbowe skupiają uwagę bardziej na rozliczeniu rocznym podatku, niż na znalezieniu możliwych nieprawidłowości odnoszących się do zobowiązań podatkowych.

Ponownie podkreślono, że CBA interweniuje jedynie wówczas, kiedy pierwsze sprawdzenie oświadczenia majątkowego przez inny organ wskazuje na podejrzenie poważnych nieprawidłowości. Co więcej, eksperci GRECO odnoszą wrażenie, że nie ma w tym zakresie współpracy między organami kontrolnymi. Te z kolei są świadome faktu, że ich kontrole są przeprowadzane niezależnie od innych podmiotów i że nie został im wytyczony wspólny cel, np. przeciwdziałanie konfliktowi interesów.

Zdaniem ekspertów, dla ograniczenia ryzyka korupcji konieczna jest większa dociekliwość i nadzór, za pomocą np. losowo dokonywanych kontroli, które nie przeciążałyby możliwości właściwych instytucji.

Remedium na słabości polskiego systemu kontroli oświadczeń majątkowych upatruje się w wyposażeniu odpowiednich organów w narzędzia pozwalające działać w sposób skoordynowany w celu uzyskania właściwych informacji. Godne rozważenia, zdaniem GRECO, jest powierzenie kontroli oświadczeń majątkowych jednej, wiodącej instytucji, najlepiej niezależnej od sądownictwa, wyposażonej w odpowiednie kompetencje i gwarantującej odpowiednią wiedzę ekspercką.

Antykorupcyjna agenda Rady Europy stoi na stanowisku, że Polska potrzebuje prawnych, instytucjonalnych i funkcjonalnych narzędzi zapewniających dokładną kontrolę oświadczeń majątkowych sędziów i prokuratorów oraz wzmacniających prewencyjną rolę kontroli przy właściwym współdziałaniu wszystkich uprawnionych do tego organów.

GRECO rekomenduje przy tym, aby kompetencje Krajowej Rady Prokuratury w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem zasad etycznych przez prokuratorów były jasno określone przez prawo oraz aby Rada została wyposażona w narzędzia i umocowania, które pozwolą jej skutecznie wypełniać te funkcje.

Wobec wskazanych wyżej uwag Grupa Państw Przeciw Korupcji rekomenduje:

w odniesieniu do członków parlamentu:

- 1) większą przejrzystość w relacjach posłów i senatorów z lobbystami i podmiotami trzecimi, chcącymi wpływać na proces legislacyjny – także w odniesieniu do spotkań podkomisji parlamentarnych;
- 2) określenie zasad etyki poselskiej w taki sposób, by stanowiły dla posłów jasną wskazówkę w zakresie występowania konfliktu interesów (typy i definicje) i obszarów pokrewnych w tym: przyjmowania podarunków i korzyści, zakazu łączenia stanowisk i funkcji (niezgodności), podejmowania pracy dodatkowej, korzyści finansowych, niewłaściwego wykorzystywania informacji i środków publicznych, obowiązku składania oświadczeń majątkowych, relacji z podmiotami trzecimi np. z lobbystami opatrując to odpowiednimi przykładami; zasady te powinny też mieć zastosowanie do senatorów;
- 3) w oparciu o solidne przepisy prawa stworzenie zarówno w stosunku do posłów, jak i senatorów jasno zdefiniowanego mechanizmu zgłaszania potencjalnego konfliktu interesów (także w odniesieniu do członków najbliższej rodziny);
- 4) takie ujęcie powinno poszerzyć zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych parlamentarzystów, które odtąd powinny obejmować majątek współmałżonka, członków rodziny będących na ich utrzymaniu i bliskich krewnych (należy przy tym zwrócić uwagę, że informacje te nie muszą być upubliczniane);
- 5) Monitorowanie, czy postępowanie parlamentarzystów jest zgodne z kodeksem etycznym, w tym czy nie narusza konfliktu interesów i zasad pokrewnych; powinno ono podlegać ocenie, w celu podniesienia skuteczności tej kontroli; może to nastąpić poprzez uproszczenie systemu zawiadywanego przed różne podmioty, które będą miały zagwarantowane niezbędne wsparcie finansowe i kadrowe;
- 6) w odniesieniu zarówno do posłów, jak i senatorów wyznaczenie poufnego konsultanta służącego radą w konkretnych sytuacjach budzących wątpliwości etyczne i potencjalnego konfliktu interesów; zapewnienie dla wszystkich parlamentarzystów okresowego specjalistycznego szkolenia w tym zakresie;

w odniesieniu do sędziów:

- 7) stworzenie zbioru zasad etyki zawodowej w taki sposób, aby dawał odpowiednie wskazówki co do możliwości występowania konfliktu interesów np. podanie definicji i

typów oraz obszarów pokrewnych, np. przyjmowania podarunków i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk i funkcji (niezgodności), podejmowania pracy dodatkowej;

8) podobnie jak w przypadku parlamentarzystów takie ujęcie powinno poszerzyć zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych sędziów, które powinny odtąd obejmować majątek współmałżonka, członków rodziny będących na utrzymaniu, jeśli to konieczne, bliskich krewnych;

9) w celu zwiększenia kontroli oświadczeń majątkowych sędziów, a także w celu uwypuklenia roli prewencyjnej tych działań, powinny zostać wdrożone odpowiednie środki prawne i instytucjonalne lub funkcjonalne; powinno to nastąpić przy większej współpracy odpowiednich organów kontrolnych;

10) sędziowie, którzy świadomie i w sposób zamierzony umieścili fałszywe informacje w swoich oświadczeniach majątkowych, powinni podlegać odpowiedzialności karnej; należy wprowadzić odpowiednie narzędzia, które zapewnią, że postępowania dyscyplinarne zostaną rozstrzygnięte przed ich przedawnieniem (np. poprzez wydłużenie terminów zakończenia postępowania lub, w szczególnych okolicznościach, zawieszenie biegu terminu);

11) zapewnienie odpowiednich szkoleń popartych praktycznymi przykładami w zakresie zapobiegania konfliktom interesów, zasad dotyczących otrzymywanych prezentów, zakazów lub ograniczeń w podejmowaniu określonych zajęć, oświadczeń majątkowych; w razie wątpliwości i pytań sędziów zapewnienie im specjalistycznego doradztwa w zakresie etyki i właściwego postępowania w okolicznościach wskazanych powyżej; w tym wypadku istnieje konieczność rozwiązań powszechnych;

w odniesieniu do prokuratorów:

12) zbiór zasad etyki zawodowej prokuratorów powinien zostać rozpowszechniony wśród całej grupy zawodowej, a także być dostępny publicznie; podobnie jak w przypadku sędziów należy wypracować odpowiednie wskazówki co do konfliktu interesów (np. podanie definicji i typów) i obszarów pokrewnych np. przyjmowania podarunków i innych korzyści, zakazu łączenia stanowisk i funkcji (niezgodności), podejmowania pracy dodatkowej;

13) takie ujęcie powinno uwzględniać szerszy zakres informacji zawartych w oświadczeniach majątkowych prokuratorów, które powinny odtąd obejmować majątek współmałżonka, członków rodziny będących na utrzymaniu i, jeśli to konieczne, bliskich krewnych;

14) kompetencje Krajowej Rady Prokuratury w zakresie nadzoru nad wypełnianiem

zasad etycznych przez prokuratorów powinny być jasno określone w prawie; a Rada powinna być wyposażona w odpowiednie narzędzia pozwalające skutecznie wykonywać tę funkcję; w celu zwiększenia kontroli oświadczeń majątkowych prokuratorów, a także w celu podniesienia prewencyjnej roli tych działań należy wdrożyć odpowiednie środki prawne i instytucjonalne lub funkcjonalne; powinno to nastąpić przy większej współpracy odpowiednich organów kontrolnych;

15) podobnie, jak w przypadku sędziów, prokuratorzy, którzy świadomie i w sposób zamierzony umieścili w swoich oświadczeniach majątkowych fałszywe informacje powinni podlegać odpowiedzialności karnej; należy wprowadzić odpowiednie narzędzia, które zapewnią, że postępowania dyscyplinarne zostaną rozstrzygnięte przed ich przedawnieniem (np. poprzez wydłużenie terminów zakończenia postępowania lub, w szczególnych okolicznościach, zawieszenie biegu terminu);

16) zapewnienie odpowiednich szkoleń popartych praktycznymi przykładami w zakresie zapobiegania konfliktom interesów, zasad dotyczących otrzymywanych prezentów, zakazów lub ograniczeń w podejmowaniu określonych zajęć, składania oświadczeń majątkowych i korzyści osobistych; a w razie zgłaszania wątpliwości i pytań zapewnienie prokuratorom specjalistycznego doradztwa w zakresie etyki i właściwego postępowania w okolicznościach wskazanych powyżej; w tym wypadku istnieje konieczność rozwiązań powszechnych.



Grupa Państw Przeciw Korupcji oczekuje od polskich władz, że do końca kwietnia 2014 roku przedłożą raport zawierający opis środków powziętych w celu wprowadzenia wyżej wymienionych rekomendacji.

GRECO zachęca również Polskę do zatwierdzenia, przetłumaczenia na język polski i opublikowania obecnego raportu, tak by stał się dostępny dla ogółu społeczeństwa.

[Zobacz raport GRECO](#)

Źródło:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf

