

## Rekomendacje GRECO dla Polski

---

W 1999 roku Polska przystąpiła do Grupy Państw Przeciw Korupcji (GRECO). 11 grudnia 2002 roku nasz kraj ratyfikował dwie fundamentalne konwencje mające wpływ na efektywność zwalczania korupcji: - Prawno-Karną Konwencję Przeciw Korupcji, sporządzoną w Strasburgu 27 stycznia 1999 r. - Cywilnoprawną Konwencję o Korupcji, sporządzoną w Strasburgu 4 listopada 1999 r.

Również poprawki z 2003 wprowadzone do kodeksu karnego z 1997 roku miały na celu dostosowanie polskiego prawa do uregulowań zawartych w Prawno-Karnej Konwencji Przeciw Korupcji, m.in. wprowadzając pojęcie osoby sprawującej funkcje publiczne.

Obecny Raport sporządzony przez GRECO w części I – został przygotowany na podstawie odpowiedzi zgodnie z dołączonym wzorem kwestionariusza i informacji zebranych podczas wizyty przedstawicieli GRECO w Polsce. Głównym celem Raportu jest ocena środków przedsięwziętych przez Polskę, mających spełniać warunki zawarte w odnośnych przepisach. Raport we wstępie zawiera opis i analizę sytuacji w Polsce. W konkluzji Raportu, z kolei, zawarto rekomendacje, mające poprawić poziom dostosowania do odnośnych przepisów.

Uznano, że polskie prawo karne zawiera odpowiednie podstawy do prowadzenia dochodzeń, wniesienia aktu oskarżenia i sądenia przestępstw korupcyjnych. Według GRECO Polska podjęła stosowne środki mające na celu sprostanie wytycznym zawartym w Prawno – Karnej Konwencji Przeciw Korupcji (ETS 173), a także wymogom Protokołu Dodatkowego tego dokumentu (ETS 191). Wysiłki nad dostosowaniem przepisów odnoszących się do korupcji w sektorze prywatnym, powinny zostać zintensyfikowane. Praca wymiaru sprawiedliwości została oceniona pozytywnie w kontekście stosowania przepisów przez prokuratorów i sędziów. Problemem jest jednak ciągle niedostateczne ściganie przestępstw korupcyjnych z udziałem polskich urzędników publicznych za granicą i zagranicznych arbitrow.

GRECO doceniając starania Polski w stworzeniu odpowiednich uregulowań, powołaniu organów ochrony prawnej, zauważa jednak, że korupcja ciągle pozostaje problemem i niezbędne są kolejne

działania, by doprowadzić do jej znacznego obniżenia. Nie umknęło uwadze ekspertów występowanie nowych rodzajów korupcji, co znalazło odzwierciedlenie we wprowadzeniu odnośnych uregulowań w kodeksie karnym. Z drugiej strony, nie poświęca się wystarczająco dużo uwagi korupcji w sektorze prywatnym, gdzie tylko w stosunku do kilku przypadków, w ciągu roku od wprowadzenia stosownych przepisów (2003), doprowadzono do rozpoczęciem śledztwa. Wprowadzenie instytucji czynnego żalu, dotyczącej łapownictwa czynnego skutkowało znaczącym wzrostem wykrywania przypadków korupcji. Należy jednocześnie zwrócić uwagę, zdaniem ekspertów, na stworzenie jasnych określeń ułatwiających wykładnię właściwych przepisów, by zminimalizować przypadki nadużyć.

GRECO przedstawiło następujące rekomendacje:

1. jak najszybsza ratyfikacja Protokołu Dodatkowego Prawno-Karnej Konwencji Przeciw Korupcji (ETS 191),
2. wprowadzenie zmian legislacyjnych dotyczących korupcji w sektorze prywatnym,
3. ocena przepisów dotyczących powoływania się na wpływy tak, aby były one zgodne z Artykułem 12 Prawno-Karnej Konwencji Przeciw Korupcji,
4. wprowadzenie przepisów odnoszących się do polskich funkcjonariuszy publicznych poza granicami kraju, którzy popełnili przestępstwo łapownictwa i powoływania się na wpływy,
5. stworzenie jasnych warunków określających stosowanie instytucji czynnego żalu, zgodnie z przepisami dotyczącymi łapownictwa czynnego i powoływania się na wpływy;

Biorąc pod uwagę system finansowania partii politycznych, działania Polski na tym obszarze zostały ocenione wysoko, jednakże problemem może być dostosowywanie prawa w postaci kolejnych zmian do ustawy, co komplikuje dotarcie do właściwych, aktualnych przepisów. Zgodnie z oceną GRECO, Polska nie posiada skutecznych mechanizmów monitorujących, które mogłyby wykraczać poza zwykłą weryfikację otrzymanych informacji. Sugeruje się również zwiększenie kompetencji Państwowej Komisji Wyborczej, tak by mogła ona skutecznie stosować standardy transparentności, wykrywać przypadki naruszenia i omijania prawa. Niemniej uznano Państwową Komisję Wyborczą za organ niezależny i działający w celu jak najlepszego wywiązywania się z nałożonych zadań. W świetle powyższych uwag GRECO rekomenduje:

6. skorelowanie przepisów dotyczących finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych,
7. wyposażenie Państwowej Komisji Wyborczej w kompetencje ułatwiające asystowanie partiom politycznym w przestrzeganiu prawa dotyczącego ich finansów, między innymi poprzez doradztwo,
8. podjęcie środków mających na celu zapewnienie właściwego wykorzystania przez partie polityczne grantów przeznaczonych na ich cele statutowe,
9. stworzenie procedur weryfikacji przez niezależny organ raportów finansowych partii

politycznych,

10. stworzenie procedur mających na celu upublicznianie w sposób czytelny i dostępny w/w raportów,
11. stworzenie planu systematycznego przedkładania dokumentów potwierdzających otrzymanie darowizn przez partie polityczne,
12. wzmocnienie odpowiedzialności Państwowej Komisji Wyborczej za kontrolę finansowania partii politycznych poprzez zapewnienie jej zaplecza finansowego i kadrowego,
13. stworzenie systemu kontroli i monitoringu raportów finansowych przedkładanych przez partie i komitety wyborcze, w tym weryfikacja przedstawionych informacji oraz wszczynanie dochodzeń w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, a także współpraca z innymi organami na polu tworzenia odpowiednich uregulowań prawnych.

Ocena wprowadzenia powyższych rekomendacji zostanie dokonana w drugiej połowie 2010 roku.

Wnioski z obydwu części raportu GRECO:

#### "V. WNIOSKI

72. Polskie prawo karne stanowi odpowiednią podstawę dla dochodzeń, ścigania oraz rozstrzygnięcia przestępstw korupcyjnych. Biorąc pod uwagę ostatnie ważne zmiany postanowień Kodeksu Karnego, Polska wykazała się silną wolą przyjęcia standardów Konwencji Prawno-Karnej w sprawie Korupcji (ETS 173) oraz jej Dodatkowego Protokołu (ETS 191). W związku z powyższym powinno się zachęcać do inicjatyw legislacyjnych mających na celu wprowadzenie poprawek do niniejszych postanowień o przekupstwie. W sprawie obwinień o łapówkarstwo w sektorze publicznym Grupa Ewaluacyjna GRECO (GET) nie stwierdziła żadnych ograniczeń, a ponadto zauważyła, że odnośne postanowienia są interpretowane przez prokuratorów i sędziów w szerokim i pragmatycznym kontekście. Pomimo to stwierdzono kilka uchybień dotyczących, między innymi, stosowania przepisów o przestępstwach korupcyjnych w stosunku do arbitrów zagranicznych, o których mowa w Dodatkowym Protokole do Konwencji – którego Polska powinna zostać stroną w jak najbliższym terminie - oraz jurysdykcji w zakresie przestępstw korupcyjnych popełnionych zagranicą przez polskich urzędników państwowych i członków krajowych urzędów państwowych, którzy nie są obywatelami polskimi. Ponadto, pomimo niedawnego uaktualnienia polskiego ustawodawstwa i pomimo znacznych usprawnień – o których poinformowały zarówno władze jak i obywatele – związanych z powołaniem specjalnych struktur antykorupcyjnych w ramach organów egzekwujących przestrzeganie prawa, okazuje się, że korupcja nadal pozostaje problemem i że niezbędne są dalsze starania w celu znacznego ograniczenia przypadków jej występowania, tym bardziej że stwierdzono ostatnio nowe rodzaje korupcji w obszarach takich jak sport – do Kodeksu Karnego zostało wprowadzone odrębne postanowienie o korupcji w sporcie - oraz sektor prywatny, w których to obszarach prowadzono dochodzenie w zaledwie kilku przypadkach od czasu uznania korupcji za przestępstwo karne w 2003 roku. Wprowadzenie w tym samym roku instytucji czynnego żalu w przypadkach czynnej korupcji i handlu wpływami w znacznym stopniu przyczyniły się do

zwiększenia liczby wykrytych przypadków korupcji, ale należy wyjaśnić warunki powoływania się na tę instytucję w celu ograniczenia trudności interpretacyjnych i ryzyka nadużycia.

## V. WNIOSKI

88. Podsumowując, polskie ustawodawstwo finansowe prezentuje się na dobrym poziomie i w znacznym stopniu pozostaje w zgodności z wymogami Rekomendacji (2003)4 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie Wspólnych Zasad Przeciwdziałania Korupcji w Finansowaniu Partii Politycznych i Kampanii Wyborczych. W ostatnich latach Polska podjęła pozytywne kroki w kierunku zachęcania do przejrzystości finansowania w polityce. Istotnym czynnikiem tego systemu jest finansowanie publiczne partii politycznych, restrykcyjne zasady finansowania ze źródeł prywatnych oraz zobowiązania składania raportów dla partii politycznych i komitetów wyborczych. Roczne zeznania finansowe jak i raporty z wyborów powinny być dostarczone do Państwowej Komisji Wyborczej, która ma za zadanie kontrolę nad zgodnością ze szczegółowymi rozporządzeniami finansowymi. Komisja przyjęła restrykcyjną interpretację przepisów finansowych, przy poparciu Sądu Najwyższego, co prowadzi do nakładania wysokich sankcji administracyjnych. Pomimo tego aktualne ramy ustawodawcze, na które składa się ustawa o partiach politycznych, kilka ustaw wyborczych oraz rozporządzenia, do których ostatnio wprowadzono liczne poprawki i które wydają się niepotrzebnie skomplikowane, gwarantują dalszą harmonizację i polepszenie sytuacji. Jednak główną słabością jest brak i faktycznego i pro-aktywnego monitoringu, który wychodziłby poza formalne badania dostarczonych informacji. Chociaż Państwowa Komisja Wyborcza może być uważana za niezależny i zaangażowany organ monitorujący, potrzeba więcej uprawnień i źródeł w celu wykrywania praktyk niezgodnych z prawem i obchodzenia zasad przejrzystości. Luki prawne stwierdzone w ramach istniejącego ustawodawstwa i praktyki w Polsce (np. głównie formalistyczny nadzór nad raportami partii politycznych/komisji wyborczych, niski poziom ujawniania zobowiązań, słabości postanowień finansowych Ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz niewystarczające uregulowania w sprawie pożyczek i kredytów) stanowią potencjalne źródło nadużyć i nie dostarczają wystarczających narzędzi do efektywnego wykrywania i ujawniania możliwych przypadków niewłaściwego wpływu w finansowaniu politycznym. Dalsze udoskonalenia aktualnego reżimu są z tych powodów niezbędne w celu zapewnienia w praktyce pełnej wydajności całego, spójnego systemu ustawodawczego".

Pełna treść Raportu w wersji anglojęzycznej:

[Rekomendacje GRECO część I](#)

[Rekomendacje GRECO część II](#)

# Pliki do pobrania

[\(pdf, 322.39 KB\)](#)

[\(pdf, 348.64 KB\)](#)