

Raport GRECO nt. finansowania partii politycznych

Grupa ewaluacyjna GRECO (GRECO Evaluation Team - GET) przeanalizowała legislację i praktykę finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych w 22 krajach: Albanii, Belgii, Chorwacji, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Irlandii, Islandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Holandii, Norwegii, Polski, Słowacji, Słowenii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

Strasburg. 19 maja 2010 roku Grupa Państw Przeciw Korupcji - [GRECO](#) (Group of States Against Corruption) sporządziła i 29 czerwca opublikowała na stronie internetowej [Raport](#) na temat *finansowania partii politycznych*, a w szczególności przejrzystości tych finansów, zgodności z obowiązującym prawem i sankcji za jego naruszenie.

Według GRECO, mimo że niektóre z systemów politycznych spotykanych w 22 krajach, którym przyjrzała się Grupa wykazują pewne nieprawidłowości, to [Rekomendacje Rady Europy dotyczące wspólnych zasad walki z korupcją w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych \(2003\) 4](#) stanowią dla nich mianownik uwzględniający zasady demokracji.

GET wykazał, że część z tych krajów posiada prawo dotyczące finansowania partii politycznych, jednak nie ma takich uregulowań względem finansowania kampanii wyborczych.

Darowizny

W Niemczech kandydaci partii politycznych i już wybrani członkowie parlamentu mogą otrzymywać darowizny, te nie są jednak uregulowane w niemieckim prawie dotyczącym *finansowania partii politycznych*. Przepisy dotyczące takich darowizn ujęto w załączniku do Regulaminu Bundestagu, których nieprzestrzeganie niesie za sobą mniejsze sankcje, niż złamanie prawa o finansowaniu partii politycznych.

Chorwackie prawo regulujące darowizny dla partii politycznych, w tym dla kandydatów niezrzeszonych, nie wspomina o indywidualnych darowiznach na rzecz poszczególnych osób kandydujących z ramienia partii.

Rekomendacje Rady Europy w artykule 8 rozszerzają na kandydatów w wyborach stosowanie się do zasad obowiązujących w tym zakresie partie polityczne.

Jak podaje GET, większość państw członków ocenianych przez GRECO, skłania się do ujęcia definicji partii politycznych w odnośnym prawie. Wyjątkiem pod tym względem jest Hiszpania, Wielka Brytania i Słowacja, które takiej definicji nie posiadają. W niektórych krajach, tu GET podaje przykład Francji, definicja odzwierciedla prawo sądowe. GET zwraca jednak uwagę na fakt, że umieszczenie w przepisach definicji partii politycznej nie jest rozwiązaniem problemu, ponieważ może ona nie odnosić się do lokalnych oddziałów partii. Te z kolei, w dużych miastach znacząco *wpływają na kampanie wyborcze*, finansowanie indywidualnych kampanii poszczególnych kandydatów i zbieranie funduszy, z których część trafia później do głównej kasy partii.

W Niemczech istnieje inny problem - związany jest on ze stowarzyszeniami wyborców (*niem. Freie Wähler - FW*). Nie mają one statusu partii politycznej, z tego tytułu nie nakłada się na nie obowiązku *przejrzystości finansów* (mogą one jednak uwzględniać otrzymane darowizny w zeznaniach podatkowych).

Artykuł 12 Rekomendacji Rady Europy nakazuje rejestrowanie darowizn poczynionych na rzecz partii politycznych. Charakter i wartość tych darowizn muszą zostać opisane, a przy darowiznach powyżej określonej kwoty należy wskazać darczyńcę.

Dania, Albania i Malta zezwalają na anonimowe darowizny. Taka pomoc jest zakazana w Estonii. Kraj ten jednak posiada przepisy, które zezwalają na niepodawanie danych przy składkach członkowskich. Luka w przepisach polega na tym, że partie same określają, jakiego typu wpłaty podlegają pod definicję składki członkowskiej, a jakie uważane są za *darowizny*.

Zasady publikowania listy darczyńców i ich *darowizn* w różnym stopniu obowiązują w Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, Luksemburgu, Norwegii, Polsce i Wielkiej Brytanii.

Ustalenie wysokiego progu, od którego nakłada się obowiązek publikacji, zachęca do wpłacania niższych *darowizn*. GET wskazała na zbyt wysoki próg określony dla *darowizn* w Niemczech. Tamtejsze partie muszą podać nazwiska darczyńców, jeśli suma *darowizn* wpłaconych w ciągu roku przekracza 10 tysięcy euro. Natomiast wpłaty przekraczające 50 tysięcy euro zostają niezwłocznie zgłoszone Prezydentowi Bundestagu.

Rekomendacje GRECO dotyczą zmniejszenia tego progu, oraz ujawniania i zmniejszenia progu, powyżej którego wymagana jest publikacja danych o *darowiznach* i darczyńcach. Podobne zarzuty dotyczą Irlandii, gdzie obowiązują wymogi publikowania *darowizn* na rzecz partii politycznej powyżej 5078,95 euro.

W Danii próg, powyżej którego partie polityczne muszą podać adres i nazwisko lub nazwę darczyńców ustalono na poziomie 2,700 euro, nie jest przy tym wymagane podanie kwoty *darowizny*.

GRECO uznało za niewystarczające rozwiązanie albańskie, gdzie również podaje się listę osób, które dokonały wpłaty powyżej ustalonego progu. Albania nie określiła bowiem formy i okresu, w jakim publikacja ta powinna zostać udostępniona.

Na Łotwie prawo dotyczące *finansowania organizacji politycznych* określa *darowiznę* jako „każdą rzecz lub inną korzyść uzyskaną bez zapłaty, w tym usługę, przekazanie praw, zwolnienie partii z określonych obowiązków, zrzeczenie się praw do określonych korzyści lub inne działania, poprzez które przyznaje się przywileje partii politycznej”.

Z kolei we Francji istnieje zakaz *darowizn rzeczowych* po cenach niższych od cen rynkowych, a *darowizny* te muszą zostać uwzględnione przez kandydatów w ich sprawozdaniach finansowych dotyczących kampanii wyborczej.

Litewskie prawo zalicza do *darowizn* na rzecz partii politycznych zarówno środki pieniężne, akcje, rzeczy ruchome i nieruchomości, działalność intelektualną, dobra i usługi, za które nie pobiera się opłat, działania (w tym wolontariat) i ich efekty. W praktyce, tego typu *darowizny* nie są deklarowane, by nie przekroczyć wyznaczonych limitów.

GET zwróciła uwagę na skutek braku wytycznych w tym zakresie, co może skutkować niewłaściwym oszacowaniem wartości niepieniężnych *darowizn*. Takich wskazówek nie posiada Albania i Dania.

Sponsoring

Istnieje jeszcze jedna forma wspomagania partii politycznych, którą jest sponsoring.

Stosuje się go między innymi w Niemczech, jednak nie traktuje jako darowizny, stąd nie jest tu wymagane ujawnienie tejże pomocy po osiągnięciu progu 10 tysięcy euro, jak to ma miejsce w przypadku zwykłych darowizn; nie istnieją też odliczenia podatkowe z tego tytułu. Jedną z korzyści płynących ze sponsoringu w przypadku ujawnienia takiej pomocy, może być jednak skuteczna reklama dla przedsiębiorstwa-darczyńcy. Sponsoring uważa się za alternatywę dla zakazu przyjmowania darowizn od osób prawnych. Tak jest na przykład w Belgii.

Pożyczki

Duże braki eksperci GRECO ujawnili w przepisach dotyczących pożyczek udzielanych partiom politycznym. GET wskazał na Polskę i Hiszpanię, jako kraje, w których partie polityczne czerpią duże korzyści z tej formy pomocy, co także może być sposobem na uniknięcie przekroczenia progu ustalonego dla darowizn na rzecz partii.

Ewaluacja GRECO wykazała, że najbardziej rozwinięte w tym zakresie jest ustawodawstwo brytyjskie, na mocy którego partie polityczne są zobowiązane do składania *Komisji Wyborczej* (Electoral Commission) kwartalnych sprawozdań dot. pożyczek. Zasady te nie obowiązują kandydatów i osób trzecich uczestniczących w wyborach. Przepisy te nie zawsze występują w *ustawach o finansowaniu partii politycznych*.

Prawo nie precyzuje warunków przyznawania takich pożyczek, ich maksymalnej kwoty, podmiotów uprawnionych do ich przyznawania, warunków spłaty. GET wskazał, że polskie prawo nie określa w żaden sposób maksymalnej kwoty takich pożyczek, pożyczkodawców, rejestrowania, ostatniego dnia przed wyborami, w którym taka pożyczka może zostać zaciągnięta, ani warunków jej spłaty, itp.

Kontrakty rządowe

W krajach, w których osoby prawne mogą dokonywać darowizn, istnieje niebezpieczeństwo, że poszczególnym firmom zostaną później przyznane kontrakty rządowe, stąd należy się zastanowić nad wprowadzeniem zakazu ubiegania się przez te podmioty o kontrakty publiczne.

Niektóre kraje wprowadziły prawo zakazujące przedsiębiorcom – darczyńcom startowania w przetargach. GET wskazuje na możliwość zakazu przyjmowania darowizn od przedsiębiorców, którzy uczestniczą w zamówieniach publicznych, jednak takie przepisy nie są satysfakcjonujące. Tak na przykład w Hiszpanii, zakaz przyjmowania darowizn od firm zaangażowanych w kontrakty rządowe dotyczy tylko firm realizujących kontrakt w czasie dokonywania darowizn, a nie dotyczy kontraktów zakończonych czy przerwanych. Z drugiej strony, zakazy te nie obowiązują, jeśli firmy ubiegają się o kontrakty publiczne w stowarzyszeniach politycznych i fundacjach

powiązanych z partiami.

Oddziały regionalne

Regionalne oddziały partii w ustawodawstwie niektórych krajów są uznawane jako podmioty samostanowujące bądź są zupełnie w nim pomijane (Irlandia, Holandia), przez co, zdaniem GET, stają się bardziej podatne na *korupcję*, niż komórki centralne.

Eksperti GRECO upomnieli Litwę, że tamtejsze lokalne odłamy partii cieszą się dużą swobodą w łączeniu się między sobą, a tamtejsze prawo nie wspomina o przepływie środków między poszczególnymi oddziałami partii.

Hiszpańska konstytucja wymaga, aby partie polityczne robiły zestawienia finansów federacji, koalicji, grup wyborczych, tu też nie ma jednak obowiązku uwzględnienia lokalnych oddziałów partii politycznych. Ugrupowania same decydują, w jaki sposób prowadzić finanse poszczególnych komórek. Po raz kolejny GET wskazała na skutki takiego prawa w przypadku obszarów o dużym zaludnieniu oraz w sytuacjach, gdy 25 procent dotacji publicznych trafia w ręce partii na szczeblu lokalnym. Z kolei słowackie prawo na równi traktuje struktury centralne partii i struktury terenowe.

Limity

GRECO uznało, że prawo brytyjskie najbardziej ze wszystkich zestawionych w raporcie uregulowań, stawia na transparentność kampanii wyborczych i czyni zadość ogólnym wymaganiom stawianym państwom członkowskim, tj. prowadzenia dokumentacji wszelkich wydatków czynionych przez kandydatów.

Brytyjskie ustawodawstwo ustala limit wydatków odpowiednio na poziomie 10 tysięcy w Anglii i 5 tysięcy funtów w Walii, Szkocji i Irlandii Północnej, powyżej których podmioty trzecie angażujące się w kampanie muszą zarejestrować się w Komisji Wyborczej. Za podmioty trzecie uznaje się tu każdą osobę lub organizację, która działa na rzecz lub przeciw jednej lub więcej zarejestrowanych partii politycznych lub na rzecz jakiejś kategorii kandydatów w wyborach.

Publikacja

W stosunku do Niemiec, Danii i Francji GRECO rekomenduje partiom politycznym wspierającym poszczególnego kandydata w wyborach, by zapoznały właściwy organ nadzorczy ze szczegółami dotyczącymi tej pomocy.

Słowacja została pochwalona za umieszczenie rocznych raportów o finansach partii na stronie Zgromadzenia Narodowego, a sprawozdań finansowych z kampanii wyborczych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Gorzej wypadła Słowenia, gdzie tylko podstawowe, w dodatku skrócone informacje są upublicznione, co nie pozwala zwykłemu obywatelowi na uzyskanie dokładnych danych na temat finansowania partii.

Inną podstawę do ujawniania finansów partii stworzono w Szwecji, gdzie partie w Rigstagu zawarły porozumienie co do zasadności informowania wyborców o *pomocy finansowej dla partii* i sposobów finansowania kampanii poszczególnych kandydatów. Ta zgoda nie ma jednak mocy wiążącej dla poszczególnych kandydatów nawet, jeśli są oni członkami którejs z tych partii.

Kontrola

GRECO wnioskuje również o powołanie jednego specjalnego organu kontroli w krajach, w których do tej pory nadzór nad finansami partii sprawuje kilka urzędów. Taka sytuacja ma miejsce w Albanii, Belgii, Litwie i Słowacji.

Kolejnym słabym punktem w tejsze kontroli jest wyłączone poleganie na informacjach przedłożonych przez partie i kandydatów, tu GET wymienił Słowację, Słowenię, Norwegię, Francję, Finlandię, Estonię, Hiszpanię i Chorwację.

Eksperci GET zauważyli, że polski system *kontroli nad wydatkami* i darowiznami opiera się na prywatnych firmach, które często nie posiadają wystarczających możliwości, w tym śledczych, by wykryć możliwe *nadużycia*. Nie po raz pierwszy zarzucono nam również niewystarczającą obsadę Krajowej Komisji Wyborczej. Na ten mankament wskazywała również sama Komisja. Podobne problemy ma także Belgia, Hiszpania i Estonia.

Sankcje

Artykuł 16 Rekomendacji Rady Europy nakazuje państwom stosowanie proporcjonalnych, a zarazem odstrasających sankcji za złamanie zasad dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Podczas gdy niektóre kraje stosują kary niezmiernie łagodne, GRECO ocenia, że zbyt surowe sankcje w stosunku do drobnych wykroczeń również nie powinny być stosowane. Na przykładzie Polski wskazano natomiast, częste stosowanie kar administracyjnych, co wynika ze zbyt wąskiego wachlarza sankcji karnych. Jeszcze łagodniej sankcje stosuje się w Norwegii, gdzie prawo pozwala jedynie na zaprzestanie pomocy państwa. Dania stosuje kary więzienia i grzywny pomijając kary administracyjne, a w Wielkiej Brytanii legitymację do nakładania kar mają jedynie sądy. Sankcje karne stosuje się niezmiernie rzadko w takich krajach jak: Belgia, Estonia, Francja, Finlandia i Wielka Brytania.

Przyjęcie surowych kar nie jest dobrym rozwiązaniem z tego względu, że sądy nie są skłonne nakładać ich za drobne wykroczenia, czego przykładem jest Irlandia, gdzie za

uchybień finansowe grozi kara 6 lat pozbawienia wolności.

Raport GRECO w swoich wnioskach wskazuje między innymi na potrzebę ujawniania rzetelnych informacji finansowych i prowadzenia efektywnego monitoringu nad finansami partii politycznych.

Do końca Trzeciej Rundy Ewaluacyjnej GRECO dokona oceny 47 państw członkowskich pod kątem wypełniania tychże rekomendacji w zgodzie ze szczegółowymi procedurami.

Źródło: coe.int