

Trzecia Runda Oceny

Adendum do Drugiego Raportu Zgodności w odniesieniu do Polski

„Kryminalizacja (ETS 173 i 191, GPC 2)”

„Przejrzystość finansowania partii politycznych”

Przyjęte przez GRECO podczas 65 posiedzenia plenarnego
Strasburg 6-10 października 2014 r.

I. WSTĘP

1. Adendum do Drugiego Raportu Zgodności ocenia dalsze działania podjęte przez władze polskie po przyjęciu Pierwszego i Drugiego Raportu Zgodności w zakresie zaleceń wydanych przez GRECO w Raporcie Ewaluacyjnym Trzeciej Rundy Oceny w odniesieniu do Polski. Przypomina się, że Trzecia Runda Oceny obejmuje dwa odrębne obszary, tj.:
 - **Obszar I – Kryminalizacja:** artykuły 1a i 1b, 2-12, 15-17, 19 ust. 1 of Prawnkarnej Konwencji o Korupcji (ETS 173), artykuły 1-6 Protokołu Dodatkowego do Konwencji (ETS 191) oraz Zasady wiodącej nr 2 (*ang. Guiding Principle 2*) (kryminalizacja korupcji).
 - **Obszar II – Przejrzystość finansowania partii politycznych:** artykuły 8, 11, 12, 13b, 14 i 16 Zalecenia Rec(2003)4 w sprawie wspólnych zasad przeciwdziałania korupcji w finansowaniu partii politycznych i kampanii wyborczych oraz, w ujęciu szerszym, Zasada wiodąca nr 15 (finansowanie partii politycznych i kampanii wyborczych).
2. Raport Ewaluacyjny Trzeciej Rundy Oceny został przyjęty przez GRECO podczas 40. posiedzenia plenarnego GRECO (1-5 grudnia 2008 r.) i upubliczniony 17 lutego 2009 r., po zatwierdzeniu przez Polskę (Greco Eval III Rep (2008) 2E, Obszar I i Obszar II). Kolejny Raport Zgodności został przyjęty podczas 49. posiedzenia plenarnego GRECO (29 listopada – 3 grudnia 2010 r.) i upubliczniony dnia 21 stycznia 2011 r., po zatwierdzeniu przez Polskę (Greco RC-III (2010) 7E). Drugi Raport Zgodności (GRECO RC-III (2012) 19E) został przyjęty podczas 58. plenarnego posiedzenia GRECO (3-7 grudnia 2012 r.) i upubliczniony dnia 17 grudnia 2012 r., po zatwierdzeniu przez władze polskie.
3. Zgodnie ze zmienioną Zasadą 31, ust. 9 Regulaminu GRECO, w Raporcie Zgodności Drugiej Rundy GRECO, przewodniczący polskiej delegacji został wezwany do przedstawienia informacji dodatkowych dotyczących wdrożenia sześciu zaleceń, które były już częściowo zrealizowane. Informacje przedstawiono 2 października 2013 r. oraz 27 czerwca 2014 r. i stanowiły one podstawę Adenium do Drugiego Raportu Zgodności.
4. GRECO wyznaczyło Maltę oraz Azerbejdżan do wskazania sprawozdawców dla procedury zgodności. Wyznaczonymi sprawozdawcami byli: p. Peter GRECH, Prokurator Generalny – po stronie Malty oraz p. Vusal HUSEYNOV, sekretarz wykonawczy Komisji ds. Zwalczania Korupcji – po stronie Azerbejdżanu. Przy sporządzaniu Adendum wspomagał ich Sekretariat GRECO.

II. ANALIZA

Obszar I: Kryminalizacja

5. Przypomina się, że w Raporcie Ewaluacyjnym GRECO skierowało do Polski pięć zaleceń w odniesieniu do Obszaru I. Z Drugiego Raportu Zgodności wynikało, że zalecenia ii i iii wykonano w sposób zadowalający, natomiast do zaleceń iv i v odniesiono się w sposób zadowalający. O pozostałym zaleceniu mowa jest poniżej.

Zalecenie (i).

6. *GRECO zaleciło zapewnienie, aby przepisy kodeksu karnego w pełni objęły zagranicznych arbitrów oraz niezwłoczne podpisanie i ratyfikowanie Protokołu Dodatkowego do Prawnokarnej Konwencji o Korupcji (ETS 191).*
7. GRECO przypomina, że to zalecenie uznano w Drugim Raporcie Zgodności za częściowo wdrożone, gdyż, jak twierdzi Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego, przepisy kodeksu karnego dot. przekupstwa w pełni obejmują zagranicznych arbitrów. Taką opinię opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości. Ponadto, Polska podpisała Protokół Dodatkowy do Prawnokarnej Konwencji, natomiast prace zmierzające do jego ratyfikacji były w toku.
8. Obecnie władze w Polsce informują, że Protokół Dodatkowy został ratyfikowany w dn. 30 kwietnia 2014 r. oraz że wszedł on w życie w dn. 1 sierpnia 2014 r.
9. GRECO z zadowoleniem przyjmuje ratyfikowanie przez Polskę Protokołu Dodatkowego do Prawnokarnej Konwencji, co stanowi dopełnienie koniecznych działań mających na celu wykonanie zalecenia.
10. GRECO podsumowuje, że zalecenie (i) zostało wykonane w sposób zadowalający.

Obszar II: Przejrzystość finansowania partii politycznych

11. Przypomina się, że GRECO, w swoim raporcie ewaluacyjnym przedstawiło w odniesieniu do Polski osiem zaleceń w zakresie obszaru II. W Drugim Raporcie Zgodności stwierdzono, że zalecenia (i) oraz (ii) zostały wypełnione w sposób zadowalający, w odniesieniu do zalecenia (iv) podjęto zadowalające działania, natomiast zalecenia (iii), (v), (vi), (vii) i (viii) zostały częściowo wdrożone. Informacja o zgodności z tymi rekomendacjami zamieszczona jest poniżej.

Zalecenie (iii).

12. *GRECO zaleciło podjęcie stosownych środków w celu zapewnienia, aby kredyty udzielane partiom politycznym na cele statutowe oraz komitetom wyborczym nie służyły obejściu przepisów w zakresie finansowania politycznego, przede wszystkim upewniając się, czy kredyty są zwracane zgodnie z warunkami ich udzielenia.*
13. Przypomina się, że w Drugim Raporcie Zgodności, GRECO oceniło to zalecenie jako częściowo wykonane, ponieważ do Kodeksu Wyborczego oraz do Ustawy o partiach politycznych zostały wprowadzone przepisy mające zastosowanie m.in. do kredytów. Jednak aby w pełni wykonać to zalecenie, konieczne będą dalsze kroki, zwłaszcza w kwestii spłaty kredytów po rozwiązaniu komitetów wyborczych.

14. Władze polskie wskazują, że po przyjęciu Drugiego Raportu Zgodności, Ministerstwo Sprawiedliwości przesłało Marszałkowi Sejmu pismo z propozycjami zmian w prawie mających na celu pełne wykonanie zaleceń GRECO. Projekty są obecnie analizowane przez Biuro Analiz Sejmowych.
15. GRECO z zadowoleniem przyjmuje zamiar podjęcia przez rząd kwestii spłaty kredytów po rozwiązaniu komitetów wyborczych, a tym samym usunięcia braków w wykonaniu zalecenia. Jednak zamiar ten nie doprowadził jak na razie do wymiernych rezultatów.
16. GRECO podsumowuje, że zalecenie (iii) pozostaje częściowo zrealizowane.

Zalecenie (v).

17. *GRECO zaleciło podjęcie stosownych działań w celu zapewnienia, aby sprawozdania finansowe partii politycznych oraz komitetów wyborczych były jawne w sposób spójny i wszechstronny, tym samym powodując lepszą dostępność danych dotyczących finansowania politycznego.*
18. Przypomina się, że w Drugim Raporcie Zgodności, GRECO oceniło to zalecenie jako częściowo zrealizowane, z uwagi na to, że po przyjęciu Kodeksu Wyborczego oraz zmian w Ustawie o partiach politycznych, publikowanie informacji finansowych dotyczących partii politycznych oraz kampanii wyborczych stało się raczej zasadą niż praktyką. Jednak różne sprawozdania przedstawiane przez partie polityczne w dalszym ciągu wydają się być publikowane oddzielnie i brakuje jednego dokumentu dającego pełen obraz sytuacji finansowej danej partii politycznej w sposób przejrzysty i kompletny.
19. Władze w Polsce powołują się na pismo Ministra Sprawiedliwości do Marszałka Sejmu oraz na trzy projekty ustaw, nad którymi toczy się aktualnie debata w Sejmie. Projekty ustaw przewidują różne modele finansowania partii politycznych oraz związanymi z tym obowiązkami sprawozdawczymi. Jeden z projektów przewiduje zakończenie finansowania partii politycznych oraz komitetów wyborczych ze środków publicznych, inny projekt przewiduje redukcję finansowania ze środków publicznych oraz stworzenie oraz opublikowanie w internecie rejestru środków wydatkowanych przez partie. Niektóre projekty przewidują wyeliminowanie obowiązku przedstawiania przez partie polityczne oddzielnego rocznego sprawozdania dotyczącego subwencji. Zamiast przedstawiania dwóch sprawozdań finansowych, tj. jednego dotyczącego subwencji i drugiego dotyczące środków oraz ich wydatkowania, partie polityczne musiałyby przedstawiać jedynie roczne sprawozdanie finansowe ze swojej rutynowej działalności, nie związanej z wyborami.
20. GRECO odnotowuje, że obecne projekty ustaw są aktualnie przedmiotem obrad Sejmu. Z uwagi na różnorodność propozycji, jest zbyt wcześnie, aby oceniać, czy reformy legislacyjne doprowadzą do większej przejrzystości informacji o finansowaniu partii politycznych.
21. GRECO podsumowuje, że zalecenie (v) pozostaje częściowo zrealizowane.

Zalecenie (vi).

22. *GRECO zaleciło, aby wprowadzić wymóg częstszego składania oświadczeń na temat otrzymanych wpłat przez partie polityczne oraz komitety wyborcze, jak również ich publikację w regularnych odstępach czasu, które określą przepisy prawa.*

23. GRECO przypomina, że to zalecenie zostało ocenione jako częściowo zrealizowane, biorąc pod uwagę fakt, że podjęto działania legislacyjne mające na celu zapewnienie częstszego składania oświadczeń oraz publikowania informacji o środkach otrzymywanych przez komitety wyborcze w ramach większości kampanii wyborczych. Jednak te działania nie miały zastosowania do partii politycznych poza kontekstem kampanii wyborczych.
24. Władze polskie powołują się na informację przekazaną w zakresie pkt 19, zgodnie z którą Ministerstwo Sprawiedliwości, w piśmie skierowanym do Marszałka Sejmu, domaga się publikowania rejestrów partii politycznych na ich stronach oraz do ich regularnej aktualizacji. Propozycje ministerstwa są obecnie analizowane przez Biuro Analiz Sejmowych.
25. GRECO z zadowoleniem przyjmuje zamiar zapewnienia przez rząd regularnej aktualizacji rejestru partii politycznych oraz ich publikacji, co odpowiadałoby celom niniejszego zalecenia. Ten zamiar nie doprowadził jeszcze do wymiernych efektów.
26. GRECO podsumowuje, że zalecenie (vi) pozostaje częściowo wykonane.

Zalecenie (vii).

27. *GRECO zaleciło zwiększenie zasobów finansowych i osobowych w jednostce Państwowej Komisji Wyborczej odpowiedzialnej za kontrolę finansowania polityki.*
28. GRECO przypomina, że zwiększenie zasobów Państwowej Komisji Wyborczej zaproponowano w poprawkach do budżetu na 2012 r. oraz w projekcie budżetu na 2013 r., jednak w momencie przyjmowania Drugiego Raportu Zgodności, obie ustawy były jeszcze w Sejmie. Ponadto, termin na analizę sprawozdań finansowych przez Komisję został wydłużony z trzech do sześciu miesięcy, co stanowiło pośrednio odpowiedź na wątpliwości, które stały u podłoża wydania zalecenia. GRECO oceniło tym samym to zalecenie jako częściowo zrealizowane.
29. Władze polskie obecnie wyjaśniają, że w budżecie na rok 2013 liczba personelu Departamentu Państwowej Komisji Wyborczej zajmującego się monitorowaniem finansowania partii politycznych została zwiększona o 50%. Taki poziom kadrowy został utrzymany w budżecie na 2014 r.
30. GRECO z zadowoleniem przyjmuje informację o zwiększeniu liczby personelu Departamentu Państwowej Komisji Wyborczej zajmującego się monitorowaniem finansowania partii politycznych, co wydaje się odpowiadać zaleceniu.
31. GRECO podsumowuje, że zalecenie (vii) zostało zrealizowane w sposób zadowalający.

Zalecenie (viii).

32. *GRECO zaleciło i) zapewnienie bardziej wnikliwego i proaktywnego badania i monitorowania sprawozdań finansowych partii politycznych i komitetów wyborczych wraz z wnikliwą weryfikacją składanych informacji oraz badaniem nieprawidłowości finansowych, oraz ii) podjęcie stosownych środków dla wzmocnienia współpracy między władzami odpowiedzialnymi za wykonywanie ustawodawstwa w zakresie finansowania polityki.*
33. GRECO przypomina, że to zalecenie oceniono w Drugim Raporcie Zgodności jako częściowo zrealizowane. W odniesieniu do pierwszej części tego zalecenia, władze wyjaśniły, że podział uprawnień pomiędzy poszczególne organy zaangażowane w nadzór nad finansowaniem polityki

uniemożliwił przyznanie Państwowej Komisji Wyborczej uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń. Organ ten jest właściwy w zakresie nadzoru nad kwestiami zawartymi w sprawozdaniach finansowych, podczas gdy działania związane z działalnością, która nie wchodzi w zakres tych kwestii, w tym z naruszeniami przepisów prawa karnego określonymi w Ustawie o partiach politycznych oraz w Kodeksie Wyborczym, przypisane są organom ścigania oraz sądom. Jeśli chodzi o drugą część tego zalecenia, to weszły w życie przepisy Kodeksu Wyborczego zapewniające lepszą współpracę pomiędzy Państwową Komisją Wyborczą a organami administracji publicznej. GRECO podkreśliło jednak, że nie zgłoszono żadnych środków w zakresie wzmocnienia współpracy z organami ścigania, które mają istotne znaczenie dla wybranego przez Polskę modelu podziału odpowiedzialności.

34. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, władze polskie informują, że w dn. 9-10 czerwca 2014 r. zorganizowano szkolenie dla osób zaangażowanych w nadzór nad sprawozdaniami finansowymi partii politycznych. W szkoleniu uczestniczyło 120 osób, m.in. komisarze wyborczy, dyrektorzy regionalnych oddziałów Komisji Wyborczej, członkowie Państwowej Komisji Wyborczej oraz przedstawiciele Krajowego Biura Wyborczego. Tematem szkolenia były metody kontroli sprawozdań finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności karnej za naruszenie prawa wyborczego oraz zgłaszanie podejrzeń naruszeń organom ścigania. Ogólne wnioski ze szkolenia sprowadzały się do tego, że istnieje potrzeba zwiększania działalności organów zaangażowanych w analizowanie sprawozdań finansowych oraz wzmocniania współpracy z organami ścigania. Materiały przygotowane na to szkolenie, a także wnioski i zalecenia będą wkrótce opublikowane na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej, jako wytyczne dla funkcjonariuszy zajmujących się nadzorem oraz w celu poprawy skuteczności współpracy z organami ścigania.
35. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, władze wskazują na wzrost liczby spraw kierowanych w ostatnich latach przez Państwową Komisję Wyborczą do organów ścigania: w 2010 r. (tj. w roku w którym zorganizowano wybory samorządowe) – do organów skierowano 623 sprawy dotyczące niezłożenia lub złożenia po terminie sprawozdania finansowego, 650 spraw dotyczących naruszeń zasad zarządzania finansowego przez komitety wyborcze oraz 4 sprawy dotyczące innych naruszeń; w 2012 r. organom ścigania przekazano 3 sprawy dotyczące wydatkowania środków finansowych z funduszu wyborczego na cele niezwiązane z wyborami, 3 sprawy dotyczące niezgodnego z prawem księgowania oraz 1 sprawę dotyczącą pozyskania środków finansowych z nielegalnych źródeł.
36. Władze wyjaśniają także, że zgodnie z art. 305 § 4 oraz 306 § 1 Kodeksu Postępowania Karnego, organy ścigania mają obowiązek informowania osób lub organów, które zawiadomiły ich o przestępstwie, o decyzji o niewszczygnięciu lub umorzeniu dochodzenia. Zainteresowana osoba lub organ może wówczas złożyć zażalenie nadrzędnemu organowi ścigania. Państwowa Komisja Wyborcza potwierdza, że ten obowiązek został wypełniony przez organy ścigania w każdym przypadku. Dodaje też, że w innych sprawach, które nie były przez nią przekazane organom ścigania, poinformowały one Komisję o toczących się postępowaniach, w ramach których ujawniono istotne fakty dotyczące finansowania polityki. Takie przypadki nie są jednak częste.
37. W odniesieniu do pierwszej części zalecenia, GRECO powtarza wyrażone już wcześniej wątpliwości dotyczące skuteczności wybranego przez Polskę modelu nadzoru, a zwłaszcza dotyczące faktu, że Państwowa Komisja Wyborcza nie ma uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń w odniesieniu do potencjalnych naruszeń prawa. Władze polskie próbowały odnieść się do obaw zawartych w zaleceniu poprzez zapewnienie wytycznych oraz szkoleń dla

funkcjonariuszy zajmujących się nadzorowaniem sprawozdań finansowych, w celu zapewnienia bardziej szczegółowego monitorowania oraz szybszego przekazywania spraw organom ścigania.

38. W odniesieniu do drugiej części zalecenia, GRECO zauważa, że przedstawiono przez władze liczby wydają się wskazywać na pewien wzrost liczby spraw przekazywanych organom ścigania. Przedstawione informacje także wydają się wskazywać na poprawę wymiany informacji pomiędzy organami odpowiedzialnymi za stosowanie przepisów dotyczących finansowania polityki, a w szczególności na lepszą informację zwrotną, jaką Państwowa Komisja Wyborcza otrzymuje od organów ścigania w odniesieniu do postępowań karnych w zakresie finansowania polityki.
39. GRECO podsumowuje, że działania podjęte w zakresie zalecenia (viii) są zadowalające.

III. WNIOSKI

40. **Wraz z przyjęciem Adendum do Drugiego Raportu Zgodności, GRECO podsumowuje, że Polska w sposób zadowalający zrealizowała lub podjęła zadowalające działania w odniesieniu do dziesięciu z trzynastu zaleceń zawartych w Raporcie Ewaluacyjnym Trzeciej Rundy.** W zakresie Obszaru I – Kryminalizacja, zalecenia (i), (ii) oraz (iii) zostały zrealizowane w sposób zadowalający, natomiast w odniesieniu do zaleceń (iv) i (v) podjęto zadowalające działania. W zakresie obszaru II – Przejrzystość finansowania partii politycznych, zalecenia (i), (ii) i (vii) zostały zrealizowane w sposób zadowalający, w odniesieniu do zaleceń (iv) i (viii) podjęto zadowalające działania, natomiast zalecenia (iii), (v) i (vi) zostały częściowo zrealizowane.
41. W kwestii kryminalizacji, GRECO z zadowoleniem przyjmuje przeprowadzaną w Polsce procedurę legislacyjną, a także podpisanie i ratyfikowanie Protokołu Dodatkowego do Prawnokarnej Konwencji o Korupcji. Dzięki tym wysiłkom, wszystkie zalecenia zostały zrealizowane w sposób zadowalający lub zostały podjęte zadowalające działania. Zmieniono przepisy Kodeksu Karnego dotyczące przekupstwa w sektorze prywatnym i wyjaśniono kilka kwestii, takich jak jurysdykcja w przypadku przestępstw przekupstwa i handlu wpływami popełnionych poza granicami kraju przez polskich funkcjonariuszy publicznych oraz członków krajowych zgromadzeń przedstawicielskich niebędących obywatelami RP, aktywna strona handlu wpływami, a także warunki powoływania się w toku obrony na szczególną instytucję czynnego żalu (*ang. effective regret*).
42. W odniesieniu do kwestii przejrzystości finansowania partii politycznych, podjęto istotne kroki, w tym przyjęcie Kodeksu Wyborczego, w którym zharmonizowano rozmaite przepisy dotyczące finansowania wyborów, które wcześniej zawarte były w różnych ustawach. Inne pozytywne działania obejmują publikowanie w internecie większej ilości informacji dotyczących finansowania polityki, częstsze przedstawianie oświadczeń o dotacjach otrzymanych w toku kampanii wyborczych, pomocy, jaką partie polityczne i komitety wyborcze otrzymały od Państwowej Komisji Wyborczej w zakresie zachowania zgodności z przepisami regulującymi finansowanie partii politycznych oraz wzrost zasobów finansowych i kadrowych Państwowej Komisji Wyborczej. W zakresie innych kwestii, natomiast, plany reform są cały czas w toku. Tak przedstawia się sytuacja przejrzystości rutynowych działań partii politycznych, w odniesieniu do których w dalszym ciągu nie ma jednego dokumentu, który dawałby kompletny obraz sytuacji finansowej danej partii politycznej. Otwarta pozostaje także kwestia spłaty przez komitety wyborcze, po ich rozwiązaniu, zaciągniętych przez nie kredytów. Wreszcie, GRECO ubolewa nad faktem nieprzyznania Państwowej Komisji Wyborczej uprawnień w zakresie prowadzenia dochodzeń, co jest ze szkodą dla skuteczności nadzoru, nawet pomimo podjęcia pewnych kroków mających na

celu poprawę skuteczności prowadzonych w jego ramach działań. Te obszary są istotne dla wiarygodności finansowania życia politycznego, dlatego GRECO zdecydowanie zachęca polskie władze do kontynuowania wysiłków na drodze do ich zreformowania.

43. Przyjęcie Adendum do Drugiego Raportu Zgodności kończy procedurę zgodności Trzeciej Rundy w odniesieniu do Polski.
44. GRECO wzywa władze polskie do przetłumaczenia tego raportu na język narodowy oraz do upublicznienia tego tłumaczenia.