

Podsumowanie dyskusji i wnioski Grupy Roboczej OECD do Spraw Przekupstwa.

a) Podsumowanie spostrzeżeń.

1. W czerwcu 2009 r. Polska zaprezentowała pisemny raport przedstawiający reakcję Polski na rekomendacje Grupy Roboczej oraz ustosunkowanie się do kwestii uznanych za wymagające dalszego monitorowania (ang. *follow-up issues*), sformułowane w czasie przeglądu Polski („fazy 2”) w styczniu 2007 r.

2. Grupa Robocza pogratulowała Polsce za postępy w implementacji Konwencji. Wszystkie rekomendacje wydane podczas przeglądu „fazy 2”, z wyjątkiem jednej, zostały w stopniu satysfakcjonującym, bądź częściowo, implementowane. Od czasu przeglądu „fazy 2” polskie sądy orzekły w jednej sprawie dotyczącej przekupstwa zagranicznego funkcjonariusza publicznego, aczkolwiek nie związanej z międzynarodowymi transakcjami handlowymi.

3. Grupa Robocza z zadowoleniem przyjęła informację przedstawioną przez Polskę, że Ministerstwo Sprawiedliwości opracowuje nowy projekt ustawy dotyczącej nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Skazanie osoby fizycznej nie będzie dłużej stanowiło warunku wstępnego prowadzenia postępowania przeciwko osobie prawnej. Polska nie była w stanie poinformować Grupy Roboczej o wstępnym harmonogramie prac zmierzających do przyjęcia projektu (rekomendacja 3(f)). Jak dotąd polskie władze nie poddały ocenie niektórych aspektów implementacji istniejącego systemu odpowiedzialności. W szczególności, nie poddały ocenie, czy istniejąca górna granica wysokości kar pieniężnych nakładanych na osoby prawne (tzn. 10% przychodu uzyskanego w roku podatkowym, w którym przestępstwo zostało popełnione) w praktyce stanowiła przeszkodę w nakładaniu skutecznych, proporcjonalnych i odstręczających sankcji w sprawach o pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych osądzonych dotychczas. W kontekście skuteczności sankcji Polska nie była także w stanie poinformować Grupy, czy sankcje dodatkowe, takie jak zakaz udziału w zamówieniach publicznych były dotychczas nakładane. Gdy projekt ustawy zostanie przyjęty, będą mogły zostać podjęte dalsze działania szkoleniowe i informujące (rekomendacje 1(e) i 4(b)).

4. Inne zmiany legislacyjne wydają się być w toku. Grupa Robocza z zadowoleniem przyjęła trwający przegląd legislacji w celu zastąpienia klauzuli bezkarności (czynnego żalu) postanowieniem, które pozwoliłoby sędziemu zastosować nadzwyczajnie złagodzoną karę lub odstąpić od wymierzenia kary. Niemniej, po analizie tej nie nastąpiło jak dotąd przygotowanie projektu ustawy i Polska nie może przedstawić wstępnej daty wniesienia takiego projektu do Parlamentu (rekomendacja 3(e)). Polska poważnie rozważyła także kwestię podwójnej roli urzędu Prokuratora Generalnego (tzn. stanowisko to jest sprawowane przez Ministra Sprawiedliwości). Znajdujący się w Parlamencie projekt ustawy proponuje rozdzielenie tych dwóch funkcji i przewiduje mianowanie na to stanowisko przez Prezydenta osoby posiadającej znaczące doświadczenie sędziowskie lub prokuratorskie spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Sądownictwa i Krajową Radę Prokuratorów (rekomendacja 3(c)). Ponadto, Polska wprowadziła pewne zmiany w procedurze odnoszącej się do uchylania immunitetów sędziów i prokuratorów. Zgodnie z polskim stanowiskiem, inne zmiany [w zakresie immunitetów] wymagałyby zmiany Konstytucji. Pewnej dodatkowej rozważeniu można by poddać sytuacje, w których uczestnikami zachowań korupcyjnych są parlamentarzyści, i, o ile w tym zakresie miałyby miejsce jakieś zmiany legislacyjne lub postępowania karne, do kwestii tej można powrócić w toku przyszłego monitoringu (rekomendacja 3(d)).

5. Grupa Robocza zauważyła, że miały miejsce konsultacje międzyresortowe w celu oceny, czy potencjalni demaskatorzy (ang. *whistleblowers*) są chronieni przed odwetem. Niemniej, Grupa nie była w stanie stwierdzić, czy poddano pod rozagę wzmocnienie ochrony pracowników, którzy zgłaszają podejrzenia przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy, w celu zachęcania do demaskowania. Polska zgodziła się przeprowadzić konsultacje ze związkami zawodowymi i sektorem prywatnym oraz zobowiązała się rozważyć kwestię wprowadzenia silniejszych środków ochrony (rekomendacja 2(d)).

6. Od czasu przeglądu „fazy 2” polskie władze zastosowały środki w celu wzmocnienia ram instytucjonalnych wdrażania przepisów odnoszących się do przestępstwa przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy. Policji, prokuratorom oraz sądownictwu zapewniono w szerokim zakresie szkolenia poświęcone Konwencji, polskim przepisom odnoszących się do przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy oraz odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Polska utworzyła także stanowiska analityków kryminalnych w prokuraturach apelacyjnych i okręgowych, w tym analityków odpowiedzialnych za zagadnienia finansowe. Policji i prokuratorom przypomniano o wadze aktywnego korzystania z pełnego zakresu możliwych źródeł wykrywania przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy. Niemniej, instytucje te nie zastosowały jeszcze środków w celu zapewnienia, że wszystkie wiarygodne zarzuty będą z własnej inicjatywy (ang. *proactively*) i sumiennie badane; wydają się one być nastawione raczej na reakcję na pojawiające się doniesienia, niż na poszukiwanie takich spraw z własnej inicjatywy. Uwaga organów ścigania została zwrócona na wagę stosowania sankcji majątkowych. Niemniej, nie przedstawiono żadnej analizy co do różnego typu sankcji o charakterze majątkowym zastosowanych w praktyce w sprawach o przekupstwo funkcjonariuszy krajowych, i na ile sankcje takie były skuteczne, proporcjonalne i odstręczające. W szczególności, nie jest jasne, czy przepadek był stosowany przeciwko osobom wręczającym łapówki (a nie tylko przeciwko skorumpowanym urzędnikom) (rekomendacje 1(a), 1(e), 3(a), 3(b), 4(a)).

7. Grupa Robocza dostrzegła poważne wysiłki poczynione przez Polskę w celu podniesienia poziomu świadomości administracji na temat przestępstwa przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy. Większość działów administracji, które mogą odgrywać rolę w zapobieganiu i wykrywaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy, podjęło inicjatywy w celu podniesienia świadomości o przestępstwie, stosownym obowiązku zgłaszania podejrzeń oraz procedurach, jakie powinny w takich przypadkach zostać zastosowane. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwo Finansów były w tym zakresie szczególnie aktywne (rekomendacje 1(b), 2(a), 2(b) i 2(c)). Co istotne, polska agencja odpowiedzialna za kredyty eksportowe (KUKKE) podjęła działania w celu implementacji Rekomendacji Rady OECD w Sprawie Przekupstwa oraz Oficjalnie Wspieranych Kredytów Eksportowych z 18 grudnia 2006 r. Wzmocniła w ten sposób środki na rzecz przeciwdziałania przekupstwu zagranicznych funkcjonariuszy w odniesieniu do międzynarodowych transakcji korzystających z jej wsparcia, włączając w to środki odnoszące się do posługiwania się pośrednikami (rekomendacja 2(e)).

8. Działania podnoszące świadomość ukierunkowane na sektor prywatny są na znacznie mniej zaawansowanym etapie, w szczególności gdy dotyczy to małych i średnich przedsiębiorstw. Pewne informacje zostały zamieszczone na różnych stronach internetowych, ale żadne czynności nie zostały podjęte konkretnie wobec małych i średnich przedsiębiorstw. W dodatku, wydaje się, iż doszło do bardzo niewielu bezpośrednich kontaktów z sektorem prywatnym (rekomendacja 1(c)).

9. Polska znowelizowała przepisy prawne w celu potwierdzenia, że łąpówki nie podlegają odliczeniom od podatku: „Poniesione wydatki oraz wartości przekazanych rzeczy, praw lub wykonanych usług, wynikające z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy” nie są uważane za „koszty uzyskania przychodu”. Grupa Robocza dopytywała, czy takie sformułowanie stanowi jasne potwierdzenie, że łąpówki nie podlegają odliczeniom od podatku. Polska uważa, że to postanowienie jest takim jasnym potwierdzeniem. Ponadto, w uzasadnieniu ustawy wskazano na rekomendację 5, informowano i konsultowano sektor prywatny w tej sprawie, a funkcjonariusze podatkowi są dobrze wyszkoleni. Nie udzielono niemniej odpowiedzi w związku z dwoma konkretnymi sytuacjami podniesionymi w § 49 raportu z przeglądu „fazy 2”. Ponadto, nie wydaje się, żeby Polska rozważyła możliwość wprowadzenia wyrażonego wprost zakazu odliczania łąpówek od podatku.

10. W odniesieniu do zawodów księgowego i audytora, Polska w ostatnim czasie znowelizowała ustawę o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz nadzorze publicznym. Obecnie ustawa jasno nakłada obowiązek zgłaszania możliwych przypadków przekupstwa krajowych i zagranicznych funkcjonariuszy organom ścigania (rekomendacja 2(g)). Więcej działań mogłoby zostać obecnie podjętych w celu podniesienia poziomu świadomości audytorów i księgowych o przestępstwie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy. Na przykład, strony internetowe odpowiednich organizacji zawodowych publikują Konwencję, ale nie Zrewidowaną Rekomendację Rady OECD z 1997 r., która zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące rachunkowości i audytu. Ponadto, polskie władze zachęciły te zawody do organizowania szkoleń na temat przestępstwa przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy oraz związanych z tym obowiązkach zawodowych, ale nie otrzymano jak dotąd żadnej informacji zwrotnej. Oczekuje się, że więcej będzie uczynione w związku z wejściem w życie wspomnianej nowelizacji (rekomendacja 1(d)).

11. Polska wzmocniła swój system przeciwdziałania praniu pieniędzy. Polska jednostka wywiadu finansowego (GIIF) zapewnia obecnie informacje zwrotne dotyczące jakości raportów o podejrzanych transakcjach, które otrzymuje, jak również rekomendacje pokontrolne. Przygotowała także liczne wyjaśnienia w odpowiedzi na pytania instytucji zobowiązanych. Polskie władze podejmują także kroki legislacyjne w celu usprawnienia przepływu informacji oraz informacji zwrotnych do instytucji zobowiązanych o wykorzystaniu raportów o podejrzanych transakcjach, włączając w to projekt ustawy wdrażającej postanowienia Dyrektywy Unii Europejskiej 2005/60/EC (rekomendacja 2(f)).

12. W związku z brakiem postępowań w sprawie przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych Polska nie była w stanie odnieść się do kwestii wymagających dalszego monitorowania (ang. *follow – up issues*) zawartych w raporcie z przeglądu „fazy 2”.

b) Wnioski

13. W oparciu o swoje spostrzeżenia w odniesieniu do implementacji przez Polskę rekomendacji z przeglądu „fazy 2” Grupa Robocza doszła do ogólnego wniosku, że rekomendacje 1(a), 1(b), 1(e), 2(a), 2(b), 2(c), 2(e), 2(f), 2(g), 3(b), 3(c) i 3(d) zostały implementowane w stopniu satysfakcjonującym; rekomendacje 1(c), 1(d), 2(d), 3(a), 3(e), 4(a), 4(b) i 5 zostały implementowane częściowo, i rekomendacja 3(f) nie została

implementowana. Kwestie uznane [w 2007 r.] za wymagające dalszego monitorowania pozostają aktualne i będą monitorowane w dalszym ciągu.

14. Grupa Robocza zwraca się do polskich władz o przedstawienie Grupie Roboczej w terminie jednego roku (tj. do czerwca 2010 r.) ustnego raportu na temat implementacji rekomendacji dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych (rekomendacje 1(e), 3(f) i 4(b)), ochrony demaskatorów (rekomendacja 2(d)) oraz zakazu odliczania łapówek od podatku (rekomendacja 5).