

Grupa Przeglądowa ds. Implementacji
Wznowiona sesja piąta
Wiedeń, 13-15 października 2014
Pozycja 2 agendy
Przegląd implementacji Konwencji
Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji

Streszczenie: Polska
Nota od Sekretariatu

Niniejszy dokument konferencyjny zostaje udostępniony Grupie Przeglądowej ds. Implementacji zgodnie z punktem 36 zakresu wymagań i obowiązków dotyczących Mechanizmu Przeglądu Implementacji Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji (Konferencja Państw Stron, uchwała 3/1, aneks). Niniejsze streszczenie odnosi się do przeglądu państwa przeprowadzonego w czwartym roku pierwszego cyklu przeglądownego.

II. Streszczenie

Polska

1. Wprowadzenie

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko Korupcji (UNCAC) została podpisana przez Polskę dnia 10 grudnia 2003 roku i ratyfikowana dnia 12 maja 2006 roku. Po ratyfikacji i wejściu w życie w dniu 14 września 2007 roku, UNCAC stała się integralną częścią prawa wewnętrznego. Polska złożyła swój dokument ratyfikacji Sekretarzowi Generalnemu Stanów Zjednoczonych w dniu 15 września 2006 roku.

W dniu 1 kwietnia 2014 roku Rada Ministrów przyjęła "Rządowy Program Antykorupcyjny na lata 2014-2019".

2. Rozdział III: Kryminalizacja i egzekwowanie prawa

2.1. Obserwacje dotyczące implementacji artykułów objętych przeglądem

Przekupstwo i handel wpływami (art. 15, 16, 18 i 21).

Czynne przekupstwo krajowych funkcjonariuszy publicznych jest karane na podst. art. 229 kk, natomiast przekupstwo bierne na podst. art. 228 kk. Obydwa artykuły zawierają podstawowe zasady i przepisy dotyczące przypadków kwalifikowanych oraz przypadków mniejszej wagi.

Pojęcie "krajowego funkcjonariusza publicznego" oraz "osoby pełniącej funkcję publiczną" jest zdefiniowane, odpowiednio, w art. 115, paragrafy 13 i 19 kk. Przesłępstwo przekupstwa występuje "w związku z pełnieniem funkcji publicznych".

Art. 115 paragraf 19 kk wyłącza stosowanie przestępstwa łapownictwa w odniesieniu do pracowników administracji publicznej, pełniących wyłącznie "czynności usługowe". Z wyjątku obejmującego "czynności usługowe" wyłączone są osoby nieposiadające uprawnień decyzyjnych ani praw do dysponowania środkami publicznymi. Przepis odnosi się w szczególności do osób, które, pomimo iż są zatrudnione w jednostkach organizacyjnych administracji publicznej, pełnią zadania niepowiązane w żaden sposób z czynnościami wynikającymi z udzielonej im władzy lub uprawnień.

Eksperti dokonujący przeglądu zauważyli, że sformułowanie "czynności usługowe" może powodować powstanie wątpliwości interpretacyjnych i stworzyć luki w stosowaniu przepisów dotyczących łapownictwa. Zalecili, aby polskie władze dokonały zmiany polskiego ustawodawstwa - lub wprowadziły jego jednolitą interpretację - w celu zapewnienia, żeby wyjątek obejmujący swym zakresem "czynności usługowe" w znajdującej się w polskim kodeksie karnym definicji "funkcjonariusza publicznego" oraz "osoby pełniącej funkcję publiczną" nie pociągał za sobą wyjątku stosowania przepisów o łapownictwie w odniesieniu do czynów lub zaniechań funkcjonariusza publicznego "w związku z pełnieniem obowiązków służbowych".

Art. 229 kk używa słów "udziela" oraz "obietuje udzielić" korzyści majątkowej lub osobistej. Władze krajowe wyjaśniły, że "obietnicę udzielenia" należy interpretować, jako uwzględniającą ofertę udzielenia, przy czym termin ten nie jest wykorzystywany w polskim

ustawodawstwie karnym. Ekspertsi dokonujący przeglądu zalecili, by władze krajowe kontynuowały gromadzenie jednolitego orzecznictwa w celu zagwarantowania pewności prawnej w zakresie jasnego rozróżnienia między ofertą a obietnicą nienależnej korzyści w przepisach dotyczących przekupstwa objętych krajowym ustawodawstwem.

Art. 229 paragraf 5 i art. 228 paragraf 6 kk rozciągają zakres stosowania przepisów dotyczących przekupstwa na osoby pełniące funkcje publiczne w państwie obcym lub w międzynarodowej organizacji. Definicja "osoby pełniące funkcje publiczne" zawarta w art. 115 paragraf 19 kk obejmuje między innymi osoby, których "uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową". Ekspertsi dokonujący przeglądu uznali za dobrą praktykę fakt, że zagraniczne przestępstwa łapownictwa są uregulowane wewnętrznie, jako pozostające "w związku z funkcjami publicznymi" sprawcy w obcym państwie lub w międzynarodowej organizacji, a także, że ich zakres stosowania nie jest ograniczony do "prowadzenia międzynarodowej działalności".

Czynne i bierne przekupstwo w sektorze prywatnym podlega kryminalizacji w ramach art. 296a kk. Artykuł ten odnosi się do szczególnych form działania lub zaniechania - przyjmującego łapówkę, jaki może pociągnąć za sobą istotne szkody dla jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność gospodarczą lub jaki może stanowić czyn nieuczciwej konkurencji, bądź też niedopuszczalny czyn preferowania nabywcy lub odbiorcy towarów, usług lub innych świadczeń. Ekspertsi dokonujący przeglądu uznali, że sformułowanie to pociąga za sobą dodatkowe warunki, które ograniczają zakres stosowania przepisów krajowych w porównaniu z artykułem 21 UNCAC. Z tego względu, zalecają dokonanie zmiany krajowego ustawodawstwa w celu wyeliminowania takich ograniczających warunków.

Art. 18 UNCAC jest wprowadzony do prawa krajowego poprzez art. 230a i 230 kk, a także art. 48 ustawy o sportach (sprawy dotyczące ustawiania meczów). Podobnie do przepisów dotyczących przekupstwa, ekspertsi dokonujący przeglądu zalecili, by władze krajowe kontynuowały gromadzenie jednolitego orzecznictwa w celu zagwarantowania pewności prawnej w zakresie jasnego rozróżnienia między ofertą a obietnicą nienależnej korzyści w przepisach dotyczących handlu wpływami objętych krajowym ustawodawstwem.

Pranie pieniędzy, ukrywanie (art. 23 i 24)

Pranie pieniędzy podlega kryminalizacji na podst. art. 299 kk, przy zastosowaniu zasady kryminalizacji "wszystkich przestępstw". Ujawnienie popełnienia przestępstwa jest objęte art. 299 kk. Podstawowy przepis odnosi się do postępowania osoby, która, między innymi, podejmuje działania mogące uniemożliwić lub *znacznie* utrudnić stwierdzenie przestępnego pochodzenia aktywów lub mienia, lub miejsca ich umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku. Ekspertsi dokonujący przeglądu odnotowali ograniczający wymóg "znacznego utrudnienia" stwierdzenia przestępnego pochodzenia wpływów i zalecili skreślenie słowa "znacznie".

Art. 24 UNCAC jest wprowadzony art. 299 kk.

Defraudacja, nadużycie funkcji i bezpodstawne wzbogacenie się (art. 17, 19, 20 i 22).

Defraudacja w sektorze publicznym i prywatnym polega kryminalizacji na podst. art. 284 i 296 kk. Art. 296 kk kryminalizuje dany czyn w szerokim zakresie, w tym sensie, że zajmowanie się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą przez nadużycie uprawnień udzielonych sprawcy lub niedopełnienie ciężącego na nim obowiązku również jest uznane za czyn karalny.

Art. 19 UNCAC jest w pełni implementowany poprzez art. 231 kk.

Rozważywszy możliwość kryminalizacji nielegalnego wzbogacenia się, Polska nie wprowadziła tego czynu, jako przestępstwa.

Utrudnianie działania wymiaru sprawiedliwości (art. 25)

Art. 25(a) UNCAC jest wprowadzony do prawa krajowego art. 18, 232-240 i 245 kk. Eksperti dokonujący przeglądu zauważyli, że brak jest indywidualnego przestępstwa, w ramach którego byłaby możliwość ukarania oferowania lub wręczania nienależnej korzyści w celu skłonienia do złożenia fałszywych zeznań lub przedstawienia dowodów w postępowaniu.

Art. 25(b) UNCAC jest wprowadzony art. 232 kk.

Odpowiedzialność osób prawnych (art. 26)

Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (2002) przewiduje odpowiedzialność "podmiotów zbiorowych", która ma charakter *sui generis*: nie jest uznawana za odpowiedzialność karną, choć jest orzekana w sądzie karnym na podstawie przepisów kpk.

Zespół dokonujący przeglądu zauważył, że wymóg skazania osoby fizycznej w celu umożliwienia pociągnięcia do odpowiedzialności osoby prawnej (artykuł 4 ustawy) stoi w bezpośredniej sprzeczności z paragrafem 3 artykułu 26 UNCAC, a przez to poważnie narusza skuteczność ustawy. Eksperti dokonujący przeglądu zalecają wykreślenie tego ograniczenia z krajowego ustawodawstwa i ustanowienie skutecznego mechanizmu pociągania osób prawnych do odpowiedzialności, który nie jest ograniczony do przypadków, gdzie są ścigane lub skazywane osoby popełniające przestępstwa.

Ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wyszczególnia szereg sankcji pieniężnych za łapownictwo, handel wpływami i pranie pieniędzy.

Władze krajowe potwierdziły, że nie ma praktyki potwierdzającej implementację ustawy. Oprócz problemów związanych z wymogiem wcześniejszego skazania osoby fizycznej, eksperci dokonujący przeglądu zaobserwowali następujące kwestie: wyjątkowo niski poziom sankcji w stosunku do osób prawnych; brak ustawodawstwa umożliwiającego gromadzenie dowodów przeciwko osobom prawnym w związku z popełnieniem przez nie przestępstw; a także luki prawne, które mogą być wykorzystane w celu uchylecia się od odpowiedzialności przez osoby prawne (na przykład, poprzez fuzję z innym podmiotem). Zespół dokonujący przeglądu zalecił, by władze krajowe podjęły kroki mające na celu rozwiązanie tych problemów oraz zapewnienie skutecznej implementacji odpowiedniego ustawodawstwa.

Sprawstwo i usiłowanie (art. 27)

Sprawstwo popełnienia czynu zabronionego jest uregulowane w art. 18 i 19 kk. Usiłowanie popełnienia czynu zabronionego podlega art. 13-15 kk. Przygotowanie popełnienia czynu zabronionego podlega karze tylko wówczas, gdy jest to przewidziane prawem. Przygotowanie do popełnienia przestępstw korupcji nie podlega karze.

Ściganie, sądzenie i sankcje; współpraca z organami ścigania (art. 30 i 37)

Zespół dokonujący przeglądu uznał, że sankcje mające zastosowanie do osób popełniających przestępstwo korupcji są adekwatne i wystarczająco odstrasżające.

W polskim systemie prawnym istnieje duża grupa funkcjonariuszy publicznych, którym przysługuje immunitet wyłączający ich spod ścigania (parlamentarzyści, sędziowie, prokuratorzy, członkowie Trybunału Stanu, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, a także Rzecznik Praw Obywatelskich).

Eksperti dokonujący przeglądu zalecili przyjęcie rozwiązań ustawodawczych mających zapewnić możliwość przeprowadzenia dochodzenia mającego na celu zabezpieczenie dowodów popełnienia czynu zabronionego, a w szczególności związanych z uchyleniem tajemnicy bankowej, zanim zostanie uchylony immunitet, a także zawężenie proceduralnego immunitetu wyłącznie do postępowania karnego i nie stosowanie go na etapie postępowania przygotowawczego.

Art. 37 UNCAC jest wprowadzony art. 60; 229 paragraf 6; 230a paragraf 3; 250a paragraf 4; 296a paragraf 5; oraz 307 kk.

Art. 229 paragraf 6 kk reguluje bezkarność ("nie podlega karze sprawca przestępstwa"), jeżeli korzyść majątkowa lub osobista albo ich obietnica zostały przyjęte przez osobę pełniącą funkcję publiczną, a sprawca zawiadomił o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw i ujawnił wszystkie istotne okoliczności przestępstwa, zanim organ ten o nim się dowiedział. Podobne "klauszule immunitetowe" znaleźć można w art. 230a paragraf 3 kk (czynny handel wpływami - "nie podlega karze sprawca przestępstwa") i art. 296a paragraf 5 kk (czynne łapownictwo w sektorze łapownictwa - "nie podlega karze sprawca przestępstwa").

Eksperti dokonujący przeglądu zachęcili władze krajowe do rozważenia, czy zmiana treści przepisów w formie dodatkowego sformułowania ("*może nie podlegać karze*"; "*kara może nie być nałożona na sprawcę*"; lub, odpowiednio, "*sprawca może nie podlegać karze*"), w połączeniu z uwzględnieniem opcji złagodzenia kary/okoliczności łagodzących, nie okazałoby się sprzyjające większej elastyczności stosowania przepisu w poszczególnych przypadkach i nie umożliwiłoby prokuratorom "ważenie" w każdym przypadku poziomu współpracy sprawcy czynnego łapownictwa.

Ochrona świadków i osób zgłaszających popełnienie przestępstwa (art. 32 i 33)

Środki ochrony świadków zostały określone w kpk, w art. 20a ustawy o policji oraz w art. 14 ustawy o świadku koronnym. Zespół dokonujący przeglądu uznał tę ostatnią ustawę za dobrą praktykę, gdyż oferuje ona nowoczesne rozwiązania ochrony świadków koronnych oraz ich osób najbliższych.

Polska poinformowała, że informatorzy (*whistleblowers*) podlegają ochronie na podstawie

ogólnych zasad prawa pracy. Polska odniosła się również do przepisów chroniących pracowników - informatorów przed działaniami odwetowymi, takich jak przepisy zabraniające dyskryminacji oraz przepisy zabraniające mobbingu w miejscu pracy.

Jednakże, zespół dokonujący przeglądu odnotował brak informacji w odpowiedzi na zarzuty, że krajowe przepisy dotyczące ochrony informatorów są w dużej mierze nieskuteczne ze względu na ich zróżnicowane i niejasne stosowanie. W szczególności, dostępne badania wskazują, że skuteczność stosowania przepisów kodeksu pracy w praktyce jest bardzo niska. Ponadto, kodeks pracy obejmuje swym zakresem zaledwie część ludności pracującej.

Jedną z zaobserwowanych negatywnych okoliczności była decyzja o wycofaniu ochrony informatorów z Rządowego Programu Antykorupcyjnego na lata 2014-2019. Eksperti dokonujący przeglądu zachęcili polskie władze do zmiany Programu i włączeniu ochrony informatorów, jako wskaźnika, że powinna ona posiadać wysoki priorytet oraz wyrazu politycznej woli polepszenia skuteczności ochrony prawnej informatorów.

Kolejną rekomendacją zespołu dokonującego przeglądu było opracowanie szczegółowego ustawodawstwa dotyczącego ochrony osób zgłaszających popełnienie przestępstwa. Należałoby uwzględnić następujące kwestie:

- Wprowadzenie koncepcji "ochrony informatorów": szczegółowe ustawodawstwo dotyczące ochrony osób zgłaszających popełnienie przestępstwa może przyczynić się do wprowadzenia tej ochrony, jako kluczowej koncepcji w sprawach orzekanych przez sądy, które obecnie kończą, jako sprawy o niesłuszne zwolnienie z pracy;
- Należy w sposób *expressis verbis* zabronić odwetu na informatorach, a wszelkie formy karania powinny również być uznawane za wyraz dyskryminacji w tekstach ustawodawczych;
- Pod względem implementacji, ciężar dowodu w sprawach informatorów powinien być *expressis verbis* nałożony na pracodawcę.

Z operacyjnego punktu widzenia, zespół dokonujący przeglądu uznał za dobrą praktykę opracowanie systemu zgłaszania on-line oraz za pośrednictwem linii telefonicznej helpline, w oparciu o ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, w celu umożliwienia polskim obywatelom i innym osobom posiadającym miejsce zamieszkania w Polsce zgłaszanie przestępstw korupcji.

Zamrażanie, zabezpieczanie i konfiskata; tajemnica bankowa (art. 31 i 40)

Przepisy prawa karnego w Polsce dopuszczają przypadek mający na celu pozbawienie przestępców wpływów i narzędzi zbrodni (nie ma takiego środka karnego jak "konfiskata aktywów").

Ustawodawstwo polskie przewiduje również przypadek w postępowaniu cywilnym, zgodnie z art. 412 kodeksu cywilnego.

Mienie będące przedmiotem przypadku jest przekazywane do Skarbu Państwa, który ponosi odpowiedzialność za zarządzanie nim. Władze krajowe uznają potrzebę wprowadzenia i wdrożenia bardziej nowoczesnych przepisów dotyczących administrowania wpływami z przestępstwa lub mieniem objętym przypadkiem, zważywszy, że Skarb Państwa nie może

uzyskać korzyści z aktywów objętych przypadkiem. W konsekwencji, eksperci dokonujący przeglądu zarekomendowali przyjęcie i wdrożenie takich środków.

Art. 40 UNCAC jest wprowadzony do prawa krajowego art. 105 paragraf 1 ustawy o bankowości. Polska przyznaje, że procedura występowania o rejestry bankowe - mimo że dokonywana ex-parte - może stanowić wyzwanie z prawnego punktu widzenia, pociągając za sobą opóźnienie ujawnienia tych rejestrów, czego końcowym rezultatem jest poważne opóźnienie postępów toczącego się postępowania. Z tego względu, zespół dokonujący przeglądu zalecił wprowadzenie skutecznych środków ustawodawczych regulujących ujawnianie rejestrów bankowych w określonym, rozsądnym terminie w celu wyeliminowania trudności prawnych i uniknięcia niepotrzebnych opóźnień.

Przedawnienie; karalność (art. 29 i 41)

Okres przedawnienia uzależniony jest od długości kary pozbawienia wolności, jaką można nałożyć za popełnienie danego przestępstwa. Zgodnie z artykułem 102 kk, okres przedawnienia jest przedłużony w przypadku wszczęcia postępowania karnego wobec sprawcy. Zespół dokonujący przeglądu uznał, że okresy przedawnienia są wystarczające dla prawidłowego działania wymiaru sprawiedliwości.

Art. 41 UNCAC jest wprowadzony art. 114 i 114a kk.

Właściwość sądów (art. 42)

Właściwość sądów oparta o zasadę właściwości terytorialnej, jest określona w art. 5 kk. W celu ustalenia ekstraterytorialnej właściwości sądów, co do zasady wymagana jest podwójna karalność (z pewnymi wyjątkami).

Zgodnie z art. 110 paragraf 2 kk, ustawę karną polską stosuje się w razie popełnienia przez cudzoziemca za granicą czynu zabronionego innego niż czyn o charakterze terrorystycznym oraz czyn zabroniony skierowany przeciwko interesom Rzeczypospolitej Polskiej, obywatela polskiego, polskiej osoby prawnej, jeżeli czyn zabroniony jest w ustawie karnej polskiej zagrożony karą przekraczającą dwa lata pozbawienia wolności, a sprawca przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie postanowiono go wydać. Eksperti dokonujący przeglądu zauważyli, że wykorzystano ten przepis do zastosowania aksjomatu "*aut dedere aut judicare*", ale jednocześnie podkreślili ograniczenia nałożone przez pułap dwóch lat pozbawienia wolności, zalecając jego skreślenie.

Konsekwencje czynów korupcyjnych; odszkodowanie za szkody (art. 34 i 35)

Zgodnie z art. 58 kodeksu cywilnego, każda działalność nielegalna, nawet działalność przyjmująca formę umowy lub jakiegokolwiek innego działania prawnego, jest bezskuteczna w obrocie prawnym. To samo stosuje się, jeżeli umowa lub inna czynność prawna została zawarta w związku z przyjęciem/wręczeniem łapówki. Art. 17 paragraf 5 ustawy o zamówieniach publicznych przewiduje, że osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli zostały prawomocnie skazane za przestępstwo popełnione w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, przestępstwo przekupstwa, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Ofiara w polskim postępowaniu karnym korzysta ze wszystkich praw świadka. Status osoby poszkodowanej jest uregulowany w art. 49-52 kpk.

Organy wyspecjalizowane i koordynacja działań między agencjami (art. 36, 38 i 39)

Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) jest służbą specjalną prowadzącą działalność na podstawie ustawy z 9 czerwca 2006 roku o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym.

Szef CBA jest powoływany na okres czterech lat i odwoływany przez Premiera, po konsultacjach z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, Komisji Służb Specjalnych oraz Parlamentarnego Komitetu ds. Służb Specjalnych.

Podczas wizyty w kraju, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego sugerowali, że Szef CBA powinien być powoływany na podstawie decyzji parlamentarnej podejmowanej w wyniku propozycji złożonej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Proces ten jest podobny do procesu powoływania Szefa Naczelnej Izby Kontroli, która działa jednakże na podstawie mandatu konstytucyjnego. Zespół dokonujący przeglądu zachęcił krajowe władze do zapoznania się z tymi poglądami i dokonania oceny zasadności ich stosowania w kontekście przyszłych rozmów na temat roli, mandatów i skuteczności CBA.

Zgodnie z art. 2 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Biuro zajmuje się identyfikacją, zapobieganiem i wykrywaniem szeregu przestępstw, ściganiem przestępców, a także wykonywaniem czynności kontrolnych, analitycznych i prewencyjnych. Wykonuje zadania objęte postępowaniem przygotowawczym, mającym na celu ujawnienie przestępstw korupcji i przestępstw mających negatywny skutek dla gospodarki państwa.

Podczas wizyty w państwie, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wypowiadali się na rzecz zwiększenia wysiłków CBA, dążących do opracowania analitycznych badań kryminologicznych na temat implementacji przepisów prawa karnego dotyczących korupcji.

Zespół dokonujący przeglądu pozytywnie przyjął fakt istnienia i funkcję CBA, jako specjalnego organu zwalczającego korupcję i zalecił kontynuację wysiłków ukierunkowanych w stronę zwiększenia skuteczności instytucjonalnej. Eksperti dokonujący przeglądu opowiedzieli się za sporządzeniem zarysu kompetencji Biura poprzez jak najlepsze wykorzystanie istniejących zasobów (praktycznym problemem zgłoszonym podczas wizyty w państwie był problem zapewnienia dokładności i wiarygodności oświadczeń majątkowych i konfliktu interesów, ze względu na dużą liczbę funkcjonariuszy publicznych poddanych kontroli). To polskie władze muszą zdecydować, czy mandat CBA obejmować będzie zarówno funkcję egzekwowania prawa, jak i funkcję prewencyjną, czy Biuro koncentrować się winno na egzekwowaniu prawa, zgodnie z art. 36 UNCAC, a zaawansowane funkcje prewencyjne należałoby powierzyć innemu organowi.

Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) ponosi odpowiedzialność za realizację zadań związanych z praniem pieniędzy i finansowaniem działalności terrorystycznej. Wraz z Departamentem Informacji Finansowej, tworzą oni polską Jednostkę Wywiadu Finansowego mieszczącą się w strukturach Ministerstwa Finansów.

Odpowiedzialność za ściganie przestępstw korupcji spoczywa na służbach prokuratorskich, które nadzorują śledztwa prowadzone przez CBA i inne organy ścigania. Ustawa z 9 października 2009 roku zmieniająca ustawę o prokuraturze wydzieliła funkcję Prokuratora

Generalnego z Ministerstwa Sprawiedliwości. Wyżej wspomniana ustawa, zmieniająca ustawę o prokuraturze z 1985 roku, powołała Krajową Radę Prokuratury (KRP), jako wskazany samorządowy organ mający zabezpieczać i chronić niezależność prokuratorów. W ramach służb prokuratorskich stworzono wyspecjalizowane jednostki do zwalczania korupcji.

Władze krajowe poinformowały o krajowych przepisach wspierających współpracę między instytucjami rządowymi powołanymi do zwalczania przestępczości, w tym przestępstw korupcyjnych (głównie art. 304 kpk). Poinformowały również o współpracy między instytucjami rządowymi a podmiotami z sektora prywatnego (art. 15 paragraf 3 kpk oraz, w odniesieniu do prania pieniędzy i finansowania działalności terrorystycznej, rozdział 4 ustawy o "zwalczaniu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu" z dnia 16 listopada 2000 roku).

Eksperti dokonujący przeglądu zachętili władze krajowe do czynienia dalszych wysiłków mających na celu rozwój koordynacji pomiędzy poszczególnymi agencjami w zwalczaniu korupcji, a także współpracy między krajowymi władzami a sektorem prywatnym w tym samym celu.

2.2. Sukcesy i dobre praktyki

- Fakt, że przestępstwa przekupstw zagranicznych funkcjonariuszy są uregulowane wewnętrznie jako pozostające "w związku z funkcjami publicznymi" sprawcy w obcym państwie lub w międzynarodowej organizacji, a także, że ich zakres stosowania nie jest ograniczony do "prowadzenia międzynarodowej działalności".
- Ustawa o świadku koronnym, która wprowadza nowoczesne rozwiązania dla ochrony świadków koronnych i ich bliskich;
- Opracowanie systemu zgłaszania on-line oraz za pośrednictwem linii telefonicznej helpline, w oparciu o ustawę o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (CBA), w celu umożliwienia polskim obywatelom i innym osobom posiadającym miejsce zamieszkania w Polsce zgłaszanie przestępstw korupcji.

2.3. Wyzwania na drodze implementacji

- Kontynuacja gromadzenia jednolitego orzecznictwa w celu zagwarantowania pewności prawnej w zakresie jasnego rozróżnienia między ofertą a obietnicą nienależnej korzyści w przepisach dotyczących przekupstwa i handlu wpływami, objętych krajowym ustawodawstwem;
- Podjęcie kroków zmierzających do zmiany polskiego ustawodawstwa - lub wprowadzenia jego jednolitej interpretacji - w celu zapewnienia, że wyjątek obejmujący swym zakresem "czynności usługowe" w znajdujących w polskim kodeksie karnym definicjach "funkcjonariusza publicznego" oraz "osoby pełniącej funkcję publiczną" nie pociąga za sobą wyjątku stosowania przepisów o przekupstwie w odniesieniu do czynów lub zaniechań funkcjonariusza publicznego "w związku z pełnieniem obowiązków służbowych";
- Zmiana krajowego ustawodawstwa w celu przewyciężenia problemów, jakie mogą wystąpić w związku z istniejącymi wymaganiami ograniczającymi zastosowanie art. 296a kpk w zakresie kryminalizacji przekupstwa w sektorze prywatnym, (czyn - lub brak czynu - przyjmującego łapówkę, który może pociągnąć za sobą istotne szkody dla jednostki

organizacyjnej prowadzącej działalność gospodarczą lub, który może stanowić czyn nieuczciwej konkurencji, bądź też niedopuszczalny czyn preferowania nabywcy lub odbiorcy towarów, usług lub innych świadczeń);

- Zmiana krajowego ustawodawstwa zmierzająca do wyeliminowania słowa "znacznie" w art. 299 kk w opisie postępowania obejmującego "podejmowanie innych działań, jakie mogą uniemożliwić stwierdzenie przestępnego pochodzenia" wpływów (pranie pieniędzy);
- Rozważenie wprowadzenia przepisu do krajowego ustawodawstwa określającego indywidualne przestępstwo, które konkretnie obejmuje oferowanie lub wręczenie nienależnej korzyści w celu skłonienia do złożenia fałszywych zeznań lub dostarczenia dowodów w postępowaniu;
- Wyeliminowanie wymogu uprzedniego skazania osoby fizycznej w celu pociągnięcia do odpowiedzialności osoby prawnej oraz określenie skutecznej odpowiedzialności osób prawnych, które nie jest ograniczone do przypadków, gdzie są ścigane lub skazywane osoby fizyczne popełniające przestępstwa;
- Podejmowanie kroków mających na celu skuteczne wdrożenie ustawodawstwa krajowego dotyczącego odpowiedzialności osób prawnych, w szczególności poprzez zwiększenie sankcji, umożliwienie gromadzenia dowodów przeciwko osobom prawnym podejrzanym o popełnienie czynów zabronionych oraz zapobieganie lukom, które mogą być wykorzystywane w celu uchylecia się od odpowiedzialności przez podmioty prawne;
- Wprowadzenie rozwiązań ustawodawczych mających zapewnić możliwość przeprowadzenia postępowania w celu zabezpieczenia dowodów popełnienia czynu zabronionego, w szczególności związanych z uchYLENIEM tajemnicy bankowej, zanim zostanie uchylony immunitet, a także zawężenie immunitetu procesowego wyłącznie do oskarżenia i niestosowanie go na etapie postępowania przygotowawczego;
- Przyjęcie i wdrożenie środków mających na celu zapewnienie bardziej skutecznego i efektywnego zarządzania wpływami z działalności przestępczej lub mieniem objętym przypadkiem;
- Zbadanie możliwości zmiany Rządowego Programu Antykorupcyjnego na lata 2014-2019 w celu uwzględnienia w nim ochrony informatorów; a także opracowanie szczególnego ustawodawstwa dotyczącego ochrony osób zgłaszających popełnienie przestępstwa. Względy, jakie należy wziąć pod uwagę podczas opracowywania i wdrażania takiego ustawodawstwa zostały opisane powyżej;
- Wspieranie wysiłków Centralnego Biura Antykorupcyjnego skierowanych w stronę opracowania analitycznych badań kryminologicznych na temat implementacji przepisów prawa karnego dotyczących korupcji;
- Zbadanie i ocena możliwości wprowadzenia w życie sugestii dotyczących ustalenia wysokich standardów powoływania Szefa CBA, z udziałem decyzji parlamentarnej dotyczącej propozycji przedstawionej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- Kontynuowanie wysiłków zmierzających do zwiększenia instytucjonalnej skuteczności CBA; stworzenie zarysu kompetencji Biura z uwzględnieniem konieczności jak

najlepszego wykorzystania istniejących zasobów; oraz, na tej podstawie, podjęcie decyzji, czy mandat CBA obejmować będzie zarówno funkcję egzekwowania prawa, jak i funkcję prewencyjną, czy Biuro koncentrować się powinno na egzekwowaniu prawa, zgodnie z art. 36 UNCAC;

- Rozważenie, czy zmiana formy opcjonalnego sformułowania tekstu "klauzul immunitetowych" zawartych w art. 229 paragraf 6, art. 230a paragraf 3 i art. 296a paragraf 5 kk ("może nie podlegać karze"; "kara może nie być nałożona na sprawcę"; lub, odpowiednio, "sprawca może nie podlegać karze"), w połączeniu z uwzględnieniem opcji złagodzenia kary/okoliczności łagodzących, nie okazałaby się sprzyjająca większej elastyczności stosowania przepisu w poszczególnych przypadkach i nie umożliwiłaby prokuratorom "ważenie" w każdym przypadku poziomu współpracy sprawcy czynnego przekupstwa;
- Czynienie dalszych wysiłków mających na celu rozwój koordynacji pomiędzy poszczególnymi agencjami w zwalczaniu korupcji, a także współpracy między krajowymi władzami a sektorem prywatnym w tym samym celu;
- Wdrożenie skutecznych środków ustawodawczych w celu umożliwienia ujawniania rejestrów bankowych we wskazanym, rozsądnym terminie oraz w celu złagodzenia trudności prawnych dla uniknięcia zbędnych opóźnień; oraz
- Zmiana krajowego ustawodawstwa (art. 110 paragraf 2 kk) w celu wyeliminowania progu dwóch lat pozbawienia wolności dla stwierdzenia właściwości krajowych sądów karnych w celu prowadzenia postępowania zamiast dokonania ekstradycji.

3. Rozdział IV: Współpraca międzynarodowa

3.1. Obserwacje dotyczące implementacji artykułów objętych przeglądem

Ekstradycja; przekazanie osób skazanych; przekazanie postępowania karnego (art. 44, 45 i 47)

W Polsce, ekstradycja jest uregulowana w Konstytucji, kpk oraz obowiązujących dwustronnych i wielostronnych traktatach lub umowach. W relacjach z pozostałymi Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, przekazanie zbiegów jest realizowane zgodnie z wymaganiami Decyzji Ramowej Rady Europejskiej z 13 czerwca 2002 w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA).

Polska może wyrazić zgodę na ekstradycję zarówno posiadając, jak i nie posiadając umowy. W przypadku braku umowy, ekstradycja jest możliwa w oparciu o zasadę wzajemności. Polska uznaje UNCAC za podstawę prawną ekstradycji.

Brak podwójnej karalności, który jest stwierdzany poprzez stosowanie podejścia "postępowania leżącego u podstaw" (dobrej praktyki), stanowi wystarczające uzasadnienie odmowy wykonania ekstradycji. Ekspertsi dokonujący przeglądu zalecili przyjęcie bardziej elastycznego podejścia, zgodnie z art. 44 paragraf 2 UNCAC.

Przestępstwo powinno być zagrożone karą pozbawienia wolności na okres, co najmniej jednego roku. Wszystkie przestępstwa objęte UNCAC stanowią przestępstwa uzasadniające ekstradycję.

Art. 55 Konstytucji zabrania ekstradycji obywateli polskich. Można, jednakże, wyrazić zgodę na ekstradycję polskiego obywatela na wniosek zagranicznego państwa lub międzynarodowego organu sądowiczego, jeżeli taka możliwość wynika z międzynarodowej umowy ratyfikowanej przez Polskę.

Żadne z przestępstw określonych zgodnie z UNCAC nie jest uznawane za przestępstwo polityczne. Jeżeli chodzi o wnioski o ekstradycję związane ze sprawami finansowymi, Polska nie odmawia realizacji wniosków o ekstradycję wyłącznie na tej podstawie, że dotyczą one spraw finansowych. Okoliczności uzasadniające odmowę realizacji wniosku o ekstradycję, zarówno obowiązkowej, jak i uznaniowej, zostały opisane w artykule 604 kpk.

Długość postępowania ekstradycyjnego jest uzależniona od przedmiotu sprawy. Proste sprawy i sprawy rozstrzygane w postępowaniu uproszczonym są zwykle przeprowadzane w przeciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku o ekstradycję. Inne sprawy o ekstradycję mogą zająć nawet dwa lata, w zależności od ich złożoności.

Polska jest związana Europejską Konwencją o ekstradycji i dwoma dodatkowymi protokołami do niej, a także wielostronnymi i dwustronnymi traktatami stanowiącymi podstawę ekstradycji.

Eksperti dokonujący przeglądu podkreślili potrzebę bardziej systematycznego podejścia do gromadzenia danych statystycznych w sprawach o ekstradycję i zachęcili władze krajowe do kontynuowania wysiłków w tym względzie.

Przekazywanie osób skazanych jest uregulowane w art. 608-611f kpk. Polska jest stroną konwencji Rady Europy o przekazywaniu osób skazanych i protokołu dodatkowego do niej.

Przekazywanie postępowania karnego jest uregulowane w Rozdziale 63 kpk (art. 590-592).

Wzajemna pomoc prawna (art. 46)

Kpk regulują kwestię wzajemnej pomocy prawnej w przypadku braku umowy. Brak podwójnej karalności stanowi uznaniową podstawę do odmowy realizacji wniosku o pomoc prawną. Pomoc prawna może być udzielona zarówno w zakresie środków przymusu bezpośredniego, jak i środków nie angażujących przymusu, przy czym w przypadku środków przymusu wymagane jest upoważnienie sądu.

Ministerstwo Sprawiedliwości jest wskazane, jako organ centralny odpowiedzialny za odbiór wniosków o wzajemną pomoc prawną.

Okoliczności uzasadniające odmowę realizacji wniosków o pomoc prawną zostały określone w art. 588 kpk. Tajemnica bankowa i sprawy finansowe nie stanowią, w przypadku czynów korupcji, podstawy do odmowy realizacji wniosku o pomoc prawną.

Jeżeli chodzi o realizację wniosków o pomoc prawną, ma zastosowanie prawo polskie. Jednakże, jeżeli organy państwa obcego wymagają pewnego szczególnego postępowania lub szczególnej formy pomocy, ich wnioski zostaną uwzględnione, o ile nie stoją one w sprzeczności z zasadami wewnętrznego porządku prawnego.

Polska jest związana UNTOC oraz innymi regionalnymi instrumentami stanowiącymi podstawę prawną dla udzielenia pomocy prawnej. Poinformowano o dwustronnych umowach zawartych z 42 państwami.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku ekstradycji, eksperci dokonujący przeglądu powtórzyli swoją zachętę, aby władze krajowe stworzyły i udostępniły w pełni operacyjny system informacyjny gromadzący w sposób systematyczny informacje na temat spraw obejmujących wzajemną pomoc prawną, w celu łatwiejszego monitorowania takich spraw i oceny skuteczności stosowania porozumień o wzajemnej pomocy prawnej.

Współpraca organów ścigania; wspólne dochodzenia; specjalne techniki dochodzeniowe (art. 48, 49 i 50)

Polska podjęła kroki mające na celu ułatwienie wymiany informacji z zagranicznymi organami ścigania. Obowiązują dwustronne i wielostronne umowy dotyczące wymiany informacji w związku z dochodzeniami oraz wymiany personelu w celu dzielenia się informacjami na temat najlepszych praktyk. Polska jest również członkiem Europolu, Interpolu, Międzyagencyjnej Sieci Odzyskiwania Mienia Camden oraz Grupy Egmont. CBA jest członkiem Sieci Europejskich Partnerów Przeciwko Korupcji/Europejskiej Sieci Antykorupcyjnej.

Polska uznaje UNCAC za podstawę prawną współpracy organów ścigania w zakresie przestępstw objętych Konwencją.

Prowadzenie wspólnych dochodzeń jest uregulowane w art. 589b-589f kpk. W kraju Prokurator Generalny jest upoważniony do zawierania umów w właściwych organami innych państw w celu powoływania zespołów do prowadzenia wspólnych dochodzeń.

Organy ścigania, a w przypadku przestępstw korupcyjnych również CBA, mają prawo stosować specjalne techniki dochodzeniowe. Polska zawarła szereg umów zezwalających na wykorzystanie takich technik w dochodzeniach w sprawach przestępczości zorganizowanej i korupcji. W przypadku braku umów, decyzje mogą być podejmowane indywidualnie w poszczególnych sprawach.

3.2. Sukcesy i dobre praktyki

- Wszechstronne ramy prawne (postanowienia kpk) dotyczące współpracy międzynarodowej w sprawach karnych;
- Interpretacja wymogu podwójnej karalności, koncentrująca się na zachowaniu będącym u podstaw, a nie na prawnym sformułowaniu przestępstwa.

3.3. Wyzwania na drodze implementacji

- Zbadanie możliwości złagodzenia ścisłego stosowania wymogu podwójnej karalności w przypadku przestępstw objętych UNCAC, które wykaczają poza sprawy związane z wykonaniem Europejskiego Nakazu Aresztowania, zgodnie z art. 44 paragraf 2 UNCAC;
- Kontynuowanie wysiłków w celu wprowadzenia i zapewnienia w pełni operacyjnego systemu informacyjnego gromadzącego w sposób systematyczny informacje na temat spraw

obejmujących ekstradycję i wzajemną pomoc prawną, pod kątem wspierania monitorowania takich spraw i oceny skuteczności wdrożenia uzgodnień dotyczących współpracy międzynarodowej;

- Kontynuowanie badania dalszych możliwości aktywnego angażowania się w umowy wielostronne z innymi państwami (w szczególności państwami pozaeuropejskimi), w celu wspierania skuteczności współpracy międzynarodowej w sprawach karnych.