

W regionie Europy Środkowo-Wschodniej – w ramach budowania nowego porządku ustrojowego – wprowadzono liczne rozwiązania prawne i instytucjonalne służące przeciwdziałaniu zjawisku korupcji. Dotyczy to także trzech istotnych dziedzin życia publicznego: zapobiegania zjawisku konfliktu interesów, przejrzystości finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej, które są przedmiotem zainteresowania niniejszej publikacji.

Wprowadzenie do porządku prawnego rozbudowanych regulacji nie oznacza jednak automatycznie, że osiągają one zamierzone przez ustawodawcę cele. Dlatego niniejszy raport koncentruje się szczególnie na mechanizmach, które mają zapewnić skuteczne stosowanie przepisów: sankcjach, nadzorze instytucjonalnym, działaniach informacyjnych i edukacyjnych oraz wymaganiach dotyczących jawności. W publikacji zawarto analizy najlepszych praktyk europejskich i narzędzi ich egzekwowania, prezentując na tym tle przegląd rozwiązań istniejących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Przedstawione informacje mogą być pomocne w procesie ewaluacji i wzmocnienia krajowych systemów przeciwdziałania korupcji.

**FUNDACJA INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH (ISP)** JEST JEDNYM Z CZŁOWYCH POLSKICH *THINK TANKÓW*, NIEZALEŻNYM OŚRODKIEM BADAWCZO-ANALITYCZNYM. INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH POWSTAŁ W 1995 ROKU. PRZEZ PROWADZENIE BADAŃ, PRZYGOTOWYWANIE EKSPERTYZ I REKOMENDACJI DOTYCZĄCYCH PODSTAWOWYCH KWESTII ŻYCIA PUBLICZNEGO INSTYTUT SŁUŻY OBYWATELOWI, SPOŁECZEŃSTWU I PAŃSTWU. INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH WSPÓŁPRACUJE Z EKSPERTAMI I BADACZAMI Z POLSKICH I ZAGRANICZNYCH OŚRODKÓW NAUKOWYCH. WYNIKI PROJEKTÓW BADAWCZYCH SĄ PREZENTOWANE NA KONFERENCJACH I SEMINARIACH ORAZ PUBLIKOWANE W FORMIE KSIĄŻEK, RAPORTÓW, KOMUNIKATÓW I ROZPOWSZECHNIANE WŚRÓD POSŁÓW I SENATORÓW, CZŁONKÓW RZĄDU I ADMINISTRACJI, W ŚRODOWISKACH AKADEMICKICH, A TAKŻE WŚRÓD DZIENNIKARZY I DZIAŁACZY ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH.

INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH JEST ORGANIZACJĄ POŻYTKU PUBLICZNEGO.

# JAK SKUTECZNIE ZAPOBIEGAĆ KORUPCJI?

PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ EUROPEJSKICH DOTYCZĄCYCH  
KONFLIKTU INTERESÓW, FINANSOWANIA POLITYKI  
I DOSTĘPU DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

pod redakcją  
Aleksandry Kobylińskiej  
Lenki Petrakovej  
Filipa Pazderskiego

JAK SKUTECZNIE ZAPOBIEGAĆ KORUPCJI?



INSTYTUT SPRAW  
PUBLICZNYCH

**JAK SKUTECZNIE  
ZAPOBIEGAĆ KORUPCJI?**  
PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ  
EUROPEJSKICH DOTYCZĄCYCH  
KONFLIKTU INTERESÓW,  
FINANSOWANIA POLITYKI  
I DOSTĘPU DO INFORMACJI  
PUBLICZNEJ





**JAK SKUTECZNIE  
ZAPOBIEGAĆ KORUPCJI?**  
PRZEGLĄD ROZWIĄZAŃ  
EUROPEJSKICH DOTYCZĄCYCH  
KONFLIKTU INTERESÓW,  
FINANSOWANIA POLITYKI  
I DOSTĘPU DO INFORMACJI  
PUBLICZNEJ

ALEKSANDRA KOBYLIŃSKA, LENKA PETRÁKOVÁ,  
FILIP PAZDERSKI (redakcja)

Warszawa 2015

# INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH

## Program Społeczeństwa i Demokracji

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przestępczości.



Projekt realizowany przy wsparciu Komisji Europejskiej. Niniejsza publikacja odzwierciedla jedynie poglądy autorów i Komisja Europejska nie ponosi odpowiedzialności za skutki wykorzystania informacji w niej zawartych.

Koordynator projektu: *Aleksandra Kobylińska*

Recenzja: *Krzysztof Izdebski*

Opracowanie redakcyjne: *Marcin Grabski* ([www.mesem.pl](http://www.mesem.pl))

Tłumaczenia z języka angielskiego: *Anna Dzięgiel, Dorota Szmajda*

© Copyright by Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2015

Publikacja bezpłatna

Przedruk materiałów Instytutu Spraw Publicznych w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą wydawcy. Cytowanie i wykorzystywanie danych jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-7689-265-8

Wydawca:

Fundacja Instytut Spraw Publicznych

00-031 Warszawa, ul. Szpitalna 5 lok. 22

tel. (22) 55 64 260, faks (22) 55 64 262

e-mail: [isp@isp.org.pl](mailto:isp@isp.org.pl)

[www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl)

Skład, druk i oprawa:

Ośrodek Wydawniczo-Poligraficzny „SIM”

00-669 Warszawa, ul. Emilii Plater 9/11

tel. (22) 629 80 38

[www.owpsim.pl](http://www.owpsim.pl)



<b>Wstęp</b>	<b>7</b>
<b>Regulacja konfliktu interesów – najlepsze praktyki europejskie,</b> Lenka Franková	<b>9</b>
<b>Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie regulacji konfliktu interesów w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej,</b> Lenka Franková, Lenka Petránková	<b>37</b>
<b>Finansowanie polityki – najlepsze praktyki europejskie,</b> Anni Jatsa	<b>55</b>
Zasady ogólne i przykłady ich stosowania w Europie	55
Finansowanie działalności ugrupowań politycznych związanej z ich rywalizacją o władzę	76
<b>Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie finansowania polityki w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej,</b> Lenka Franková, Lenka Petránková	<b>97</b>
<b>Dostęp do informacji publicznej – najlepsze praktyki europejskie,</b> Zuzana Dančíková, Veronika Ferčíková	<b>119</b>
<b>Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie dostępu do informacji w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej i rekomendacje potrzebnych zmian,</b> Lenka Franková, Lenka Petránková	<b>145</b>
Zalecenia ogólne dotyczące usprawnienia egzekwowania prawa do informacji	163





Walka z korupcją to bardzo poważne wyzwanie, wymagające szerokiego i strategicznego spojrzenia. Aby ograniczyć problem nadużywania funkcji publicznych do prywatnych celów, trzeba nie tylko skutecznie ścigać i sankcjonować wszystkie nieprawidłowości, ale także wypracować przemyślany system przeciwdziałania zjawiskom korupcyjnym w różnych obszarach. Niniejszy raport koncentruje się na mechanizmach prewencyjnych funkcjonujących w trzech istotnych dziedzinach życia publicznego: przeciwdziałaniu konfliktowi interesów, przejrzystości finansowania polityki i dostępie do informacji publicznej.

Wybór tych trzech obszarów nie jest przypadkowy, ponieważ są one bardzo ważne dla zagwarantowania wysokich standardów życia publicznego. Umiejętne zarządzanie konfliktem interesów jest kluczowym warunkiem budowania bezstronności osób pełniących istotne funkcje publiczne. Przejrzystość w obszarze finansowania polityki jest z kolei podstawą właściwego funkcjonowania mechanizmów demokratycznych i zapobiegania nieuprawnionym oddziaływaniom ze strony wpływowych i majątnych grup interesu. Szeroki dostęp obywateli do informacji publicznej uznaje się zaś współcześnie za jeden ze standardów funkcjonowania państwa, umożliwiający realizację kontroli społecznej nad procesem sprawowania władzy na wszystkich szczeblach i przeciwdziałanie patologiom.

Ostatnie dekady to okres intensywnego rozwoju regulacji antykorupcyjnych, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które w ramach budowania nowego porządku ustrojowego i w odpowiedzi na oczekiwania organizacji międzynarodowych (zwłaszcza w procesie integracji europejskiej) wprowadziły liczne rozwiązania prawne i instytucjonalne – także we wspomnianych trzech obszarach. Istnienie rozbudowanych regulacji nie oznacza jednak automatycznie, że osiągają one zamierzone przez ustawodawcę cele. W niniejszym raporcie koncentrujemy się więc szczególnie na mechanizmach, które mają zapewnić skuteczne stosowanie przepisów: sankcjach, nadzorze instytucjonalnym, działaniach informacyjnych i edukacyjnych oraz wymaganiach dotyczących jawności.

Raport powstał w ramach projektu „Promowanie skutecznych rozwiązań antykorupcyjnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej”, re-



alizowanego wspólnie przez pięć organizacji: Oživení z Czech, Instytut Spraw Publicznych z Polski, EKINT z Węgier, Transparency International Słowacja i Transparency International Estonia przy wsparciu Programu Przeciwdziałania i Zwalczania Przeszłości Unii Europejskiej. Ogólnym celem projektu było wzmocnienie ram instytucjonalnych w przeciwdziałaniu korupcji w państwach regionu, aby doprowadzić do skuteczniejszego egzekwowania mechanizmów antykorupcyjnych.

W niniejszym raporcie analizujemy najlepsze praktyki europejskie i mechanizmy ich egzekwowania w obszarze regulacji konfliktu interesów, finansowania polityki i dostępu do informacji publicznej. Na tym tle przedstawiamy przegląd rozwiązań istniejących w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, który pozwala się zorientować, jak daleko nam do systemów uznanych za wzorcowe. Mamy nadzieję, że zaprezentowane analizy będą pomocne w procesie ewaluacji krajowych systemów przeciwdziałania korupcji i wzmacniania ich skuteczności.

*Autorzy*

# Regulacja konfliktu interesów – najlepsze praktyki europejskie ◀◀◀

Lenka Franková (Oživení, Czechy)

## Wprowadzenie

### Terminologia i metodologia

Większość państw członkowskich Unii Europejskiej nie stosuje pojęcia konfliktu interesów dosłownie, krajowe regulacje zwykle zaś nie zawierają prawnej definicji tego zjawiska<sup>1</sup>. Ogólnie rzecz biorąc, konflikt interesów jako termin prawny jest określeniem stosunkowo nowym, wprowadzonym do prawodawstwa większości krajów jako zagadnienie istotne w walce z korupcją. W rezultacie rodzaje konfliktu interesów rozpoznawane przez ustawodawstwo państw Europy Środkowo-Wschodniej obejmują przede wszystkim piastowanie stanowiska publicznego jednocześnie z prowadzeniem prywatnej działalności lub zajmowaniem stanowiska w biznesie albo konflikt interesów o charakterze ekonomicznym. Biorąc pod uwagę coraz intensywniejsze kontakty między sektorem prywatnym i publicznym – ze względu na rosnącą tendencję do współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego – trzeba przyznać, że sytuacje konfliktu interesów pojawiają się coraz częściej.

W niniejszym rozdziale jako punkt odniesienia przyjęto ogólną definicję konfliktu interesów zaproponowaną przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju: „Konflikt interesów to konflikt między obowiązkiem publicznym a prywatnym interesem urzędnika publicznego, polegający na tym, że interes urzędnika publicznego jako osoby prywatnej

1. Warto w tym miejscu odwołać się na przykład do definicji konfliktu interesów stosowanej w amerykańskim stanie Utah: „Konflikt interesów» oznacza działanie podjęte przez objętą regulacją osobę piastującą urząd, które w uzasadnionej opinii tej osoby może prowadzić do bezpośredniej finansowej korzyści lub uszczerbku dla niej, członka jej najbliższej rodziny lub podmiotu, który osoba ta ma obowiązek ujawnić [...], a którą to korzyść lub który to uszczerbek można odróżnić od ogólnych skutków tego działania dla społeczeństwa lub profesji, zawodu czy grupy, do której należy osoba piastująca urząd” – <http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

mógłby wpływać niewłaściwie na wykonywanie przez niego zadań i obowiązków służbowych”<sup>2</sup>.

Na potrzeby dalszych rozważań sformułowanie „osoba piastująca stanowisko publiczne” jest używane ogólnie, obejmuje bowiem funkcjonariuszy publicznych, urzędników służby cywilnej, pracowników sektora publicznego, osoby piastujące stanowiska wybieralne i osoby sprawujące funkcje lub realizujące zadania w imieniu instytucji publicznych w ramach uprawnień nadanych im z mocy prawa. Wybór ten jest podyktowany tym, że główne źródła konfliktu interesów w krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju to:

- ▶ dodatkowe zatrudnienie w sektorze prywatnym,
- ▶ współpraca sektora publicznego i prywatnego,
- ▶ posiadanie udziałów w podmiotach, które realizują zamówienia na rzecz instytucji publicznych lub są przez nie regulowane<sup>3</sup>.

Podstawą niniejszego opracowania jest przede wszystkim analiza dokumentów, które obejmują materiały źródłowe z zakresu konfliktu interesów, krajowe i międzynarodowe publikacje dotyczące tej tematyki, a także dostępne dane i wyniki dotychczasowych badań z tej dziedziny<sup>4</sup>. Na potrzeby dalszych rozważań wykorzystano również opracowania porównawcze i oceny krajowych systemów przeprowadzone przez organizacje międzynarodowe, głównie Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Grupę Państw przeciwko Korupcji (Group of States Against Corruption, GRECO) i Bank Światowy. Zbadano ponadto zasoby międzynarodowe dostępne *online* i teksty aktów prawnych z poszczególnych krajów.

### Podstawowe strategie zarządzania konfliktem interesów

Istotą konfliktu interesów jest naruszenie akceptowalnej społecznie równowagi między osobistym interesem osoby piastującej stanowisko publiczne a interesem publicznym. Sytuacje konfliktu interesów, które nie spotykają się z odpowiednią reakcją, mogą prowadzić do korupcji, zaburzając konkurencję i rozdział środków publicznych – z tego względu uwa-

2 J. Bertók, *Managing conflict of interest in the public service: OECD guidelines and overview*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2003, s. 59 – <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

3 *Global Corruption Report 2003*, Transparency International, 2003 rok, s. 320 – [http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr\\_2003](http://archive.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

4 M. Disman, *Jak se vyrábí sociologická znalost: Příručka pro uživatele*, Karolinum, Praha 2000, s. 166.

za się je za zagrożenie dla rozwoju kraju. Rozpoznawanie i rozwiązywanie sytuacji konfliktu interesów ma także kluczowe znaczenie dla dobrego rządzenia, budowania zaufania do instytucji publicznych i funkcjonowania demokracji w ogóle.

W praktyce systemy zarządzania konfliktem interesów w państwach członkowskich Unii Europejskiej są dalekie od standaryzacji i mogą się różnić nawet w obrębie jednego kraju. Ogólnie rzecz ujmując, konflikt interesów można rozwiązać, stosując jedną z dwóch strategii – **wprowadzanie ograniczeń** lub **nakładanie obowiązku ujawniania informacji**<sup>5</sup>.

Regulacje dotyczące konfliktu interesów w państwach członkowskich Unii Europejskiej mogą przyjmować następujące formy<sup>6</sup>:

► **Normy, kodeksy, standardy i zasady postępowania.** W większości instrumenty te wprowadzają określone obowiązki, ograniczenia i zakazy, ale ich zakres znacznie się różni w zależności od kraju. Ograniczenia dotyczące sposobu postępowania, niepołączalności stanowisk lub podejmowania dodatkowej aktywności mają na celu zapobieganie sytuacjom, które często prowadzą do powstania konfliktu interesów.

Wyniki badań<sup>7</sup> nad zjawiskiem konfliktu interesów wskazują, że w ostatnich dziesięcioleciach rozwiązania te są coraz liczniejsze i bardziej restrykcyjne – obserwujemy rosnącą liczbę norm i standardów, co świadczy o silniejszej regulacji kwestii konfliktu interesów w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Najbardziej restrykcyjny system obowiązuje na Łotwie, gdzie pełny zakres (100%) kategorii konfliktu interesów<sup>9</sup> podlega regulacji prawnej w odniesieniu do wszystkich osób pełniących funkcje publiczne i instytucji<sup>10</sup>. Wśród państw, których przepisy regulują konflikt interesów w naj-

5 Por. [https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer\\_30Sep2013.pdf](https://agidata.org/Pam/Documents/COI%20Primer_30Sep2013.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

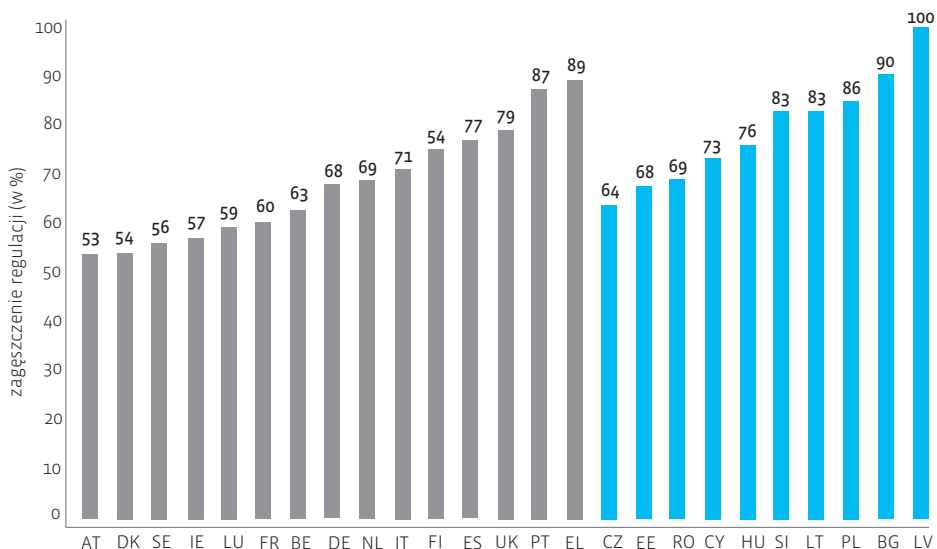
6 Ch. Demmke et al., *Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, European Institute of Public Administration, Maastricht, październik 2007 roku – [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

7 Ch. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*, European Institute of Public Administration, Maastricht, grudzień 2011 roku – [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudos%20Presid%C3%AAncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

8 Ch. Demmke et al., *Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, op. cit.

9 Bezstronność i niepołączalność stanowisk, działalność zawodowa, działalność zewnętrzna, ujawnianie informacji finansowych, prezenty i podobne kwestie, zatrudnienie po zaprzestaniu pełnienia funkcji.

10 Między innymi rząd, parlament, sąd najwyższy, trybunał obrachunkowy, bank centralny.



Ilustracja 1.  
Skala regulacji  
dotyczących konfliktu  
interesów w państwach  
członkowskich Unii  
Europejskiej

Źródło: Ch. Demmke et al.,  
*Regulating Conflict of  
Interest for Holders  
of Public Office in the  
European Union*, European  
Institute of Public  
Administration, Maastricht,  
październik 2007 roku  
– [http://ec.europa.eu/  
dgs/policy\\_advisers/  
publications/docs/hpo\\_  
professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf)  
[dostęp: 11 kwietnia  
2015 roku].

węższym zakresie, można wymienić Austrię, Danię i Szwecję. Warto jednak zauważyć, że samo istnienie regulacji niekoniecznie musi oznaczać niższy poziom korupcji (na przykład w większości nordyckich państw członkowskich Unii Europejskiej obowiązuje znacznie mniej reguł i standardów w tej dziedzinie niż w innych krajach, jednocześnie jednak poziom korupcji i przekupstwa jest tam stosunkowo niski<sup>11</sup>).

► **Zasady ujawniania informacji i rejestry korzyści, które zawierają informacje dotyczące sfery osobistych interesów funkcjonariuszy publicznych, w tym potencjalne obszary występowania konfliktu interesów.** W poszczególnych państwach występują znaczne różnice w zakresie wymagań przejrzystości i poziomu szczegółowości informacji, jakie należy zgłaszać, różne są ponadto obowiązki szczególne (na przykład konieczność rejestrowania działalności współmałżonka), a także kwestie monitorowania stopnia wypełniania tych obowiązków.

W ostatnich latach integralną częścią rozwiązań antykorupcyjnych stały się systemy ujawniania informacji finansowych, wymagające, aby osoby piastujące stanowisko publiczne ujawniały wszystkie interesy, które mogą wpłynąć na ich zdolność do bezstronnego pełnienia funkcji

11 Corruption Perceptions Index 2012 – <http://www.transparency.org/cpi2012/results> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

publicznych. Wraz ze wzrostem liczby potencjalnych obszarów konfliktu interesów państwa zaczynają wprowadzać przepisy zobowiązujące osoby zajmujące stanowisko publiczne do składania oświadczeń o dochodach i stanie majątkowym, najczęściej w ramach szerszych strategii antykorupcyjnych.

Oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym pozwalają monitorować potencjalne lub rzeczywiste konflikty interesów. W Europie Środkowo-Wschodniej silna motywacja wielu krajów do wstąpienia do Unii Europejskiej spowodowała przyjęcie różnych przepisów antykorupcyjnych. Wprowadzenie oświadczeń majątkowych ułatwiało rządowi pokazanie, że są zdecydowane zająć się problemem korupcji. „Państwowemu kandydującemu zadanie ułatwiało to, że Komisja Europejska nigdy nie miała twardych dowodów na skuteczność konkretnych rozwiązań dotyczących oświadczeń składanych przez funkcjonariuszy publicznych. W rezultacie prawie każdy wykazany wysiłek służący wzmocnieniu systemu w danym kraju – nawet jeśli w dużym stopniu miał charakter tylko formalny – zwykle był traktowany jako postęp”<sup>12</sup>.

Ryzyko wystąpienia lub występowanie konfliktu interesów można ograniczać przez dowolne połączenie restrykcji i obowiązku ujawniania informacji, systemy ujawniania informacji wymagają jednak szerokich możliwości kontrolowania i oceny oświadczeń, a także stworzenia realnej groźby konsekwencji dzięki skutecznemu egzekwowaniu sankcji.

Wiele krajów wprowadziło systemy kontrolowania konfliktu interesów, które ewoluowały od rozwiązań opartych na restrykcjach do modeli hybrydowych, obejmujących także pewną formę ujawniania informacji.

► **Monitoring i mechanizmy egzekwowania przepisów.** Występują znaczne różnice dotyczące uprawnień i zasobów, którymi dysponują komisje i komitety do spraw etyki, a także zakresu sankcji (karnych i administracyjnych) w wypadku nieetycznego postępowania.

W kolejnych podrozdziałach przeanalizowano zagadnienia dotyczące szkoleń, edukacji i poradnictwa.

12 *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, 4 marca 2011 roku – <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

## Przegląd mechanizmów kontrolowania konfliktu interesów w Unii Europejskiej

Główne przeszkody w skutecznej realizacji polityki etycznej, opisane w publikacji *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*, zaprezentowano na ilustracji 2.



Ilustracja 2.  
Główne przeszkody w skutecznej realizacji polityki etycznej

Źródło: Ch. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*, European Institute of Public Administration, Maastricht, grudzień 2011 roku – [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI\\_estudios%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudios%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

Autorzy przywołanej publikacji pokazują, że monitorowanie realizacji polityki w zakresie etyki i egzekwowanie kodeksów postępowania stoją na niskim poziomie. Wniosek ten potwierdza Christoph Demmke<sup>13</sup>, stwierdzając, że wdrażanie i skuteczność zasad etyki wciąż stanowią problem.

<sup>13</sup> Ch. Demmke, *Ethics in civil services of the Member States of the EU – Many Paradoxes but no need to be pessimistic* [referat wygłoszony na konferencji „Ethics and integrity of governance: The First TransAtlantic Dialogue (1 TAD)”, Leuven, 2–5 czerwca 2005 roku].

Reguły i instrumenty	Wdrażanie	Skuteczność
polityka uczciwości	prawie wszystkie państwa członkowskie	etyka staje się ważna politycznie
przepisy dyscyplinarne	wszystkie państwa członkowskie	kilka zwolnień rocznie – tendencja do surowszego egzekwowania
kodeksy etyczne	prawie wszystkie państwa członkowskie – różnice we wdrażaniu w zależności od szczebla rządowego i w sektorze prywatnym	postrzegane głównie jako ściśle teoretyczne – kolejny krok to lepsze wdrażanie
konflikt interesów I	wszystkie państwa członkowskie	różnice w szczegółach, trudności z wdrażaniem i monitoringiem
konflikt interesów II rejestr korzyści	zdobywa akceptację w coraz większej liczbie państw członkowskich	zarządzanie rejestrem korzyści jest kluczowe – niebezpieczeństwo nowej biurokracji, rozwiązanie skuteczne w poszczególnych sytuacjach

Tabela 1.  
Stopecień wdrożenia i skuteczność zasad etyki w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: Ch. Demmke, *Ethics in civil services of the Member States of the EU – Many Paradoxes but no need to be pessimistic* [referat wygłoszony na konferencji „Ethics and integrity of governance: The First TransAtlantic Dialogue (1 TAD)”, Leuven, 2–5 czerwca 2005 roku].

Dość trudno jest wskazać państwo członkowskie Unii Europejskiej, które stanowiłoby wzór lub miałyby najlepsze praktyki w zakresie mechanizmów egzekwowania zasad związanych z konfliktem interesów. Zalecenia dotyczące najlepszych praktyk zależą w dużym stopniu od tradycji, struktur i kultury administracyjnej, które różnią się znacznie. Jest tylko kilka dowodów wskazujących postęp w dziedzinie polityki antykorupcyjnej w części państw członkowskich Unii Europejskiej, o jakich należałoby wspomnieć.

W opinii Transparency International, państwami, które w 2013 roku poczyniły największe postępy w indeksie postrzegania korupcji (*corruption perceptions index*, CPI)<sup>14</sup>, są Estonia, Grecja i Łotwa.

Według Support for Improvement in Governance and Management (SIGMA)<sup>15</sup>, w zakresie systemów wykrywania konfliktu interesów i prowadzenia dochodzeń w takich sprawach przykład łotewski mógłby służyć jako rozwiązanie godne analizy, źródłem inspiracji mogłoby być również hiszpańskie wyspecjalizowane biuro prokuratura do spraw zwalczania korupcji. Warto przyrzeć się bliżej obu tym rozwiązaniom także dlatego, że każdy z nich reprezentuje inny model instytucji egzekwowania prawa. W niedawnej, czwartej rundzie ewaluacji Grupy Państw przeciwko Korupcji obszar konfliktu interesów oceniono dość pozytywnie zarówno na Łotwie, jak i w Słowenii.

14 Indeks ten mierzy postrzeganie korupcji w sektorze publicznym, wykorzystując dane z badań międzynarodowych, które uwzględniają takie czynniki, jak rozliczalność władz krajowych i lokalnych, skuteczne egzekwowanie przepisów antykorupcyjnych, dostęp do informacji rządowej, łamanie rządowych zasad dotyczących etyki i konfliktu interesów.

15 Wspólna inicjatywa Unii Europejskiej oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.



Innym źródłem przykładów dobrych praktyk w tym zakresie może być raport Komisji Europejskiej z lutego 2014 roku, który zawiera analizę korupcji w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz działań podjętych w celu jej zapobiegania i zwalczania<sup>16</sup>. W raporcie tym znajdują się opisy pięciu agencji antykorupcyjnych: słoweńskiej Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji, rumuńskiej Narodowej Dyrekcji Antykorupcyjnej, łotewskiego Biura do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji, chorwackiego Biura do spraw Zwalczania Korupcji i Przestępczości Zorganizowanej przy Biurze Prokuratora Generalnego Kraju oraz hiszpańskiego wyspecjalizowanego biura prokuratora do spraw zwalczania korupcji.

Ostatecznie jako przykłady dobrych praktyk warte zaprezentowania w niniejszym opracowaniu wybrano rozwiązania przyjęte na Łotwie i w Słowenii.

#### Nadzór instytucjonalny, monitoring i kontrola

Jak już wspomniano, ramy instytucjonalne służące egzekwowaniu przestrzegania prawa stanowią kluczowe zagadnienie w obszarze konfliktu interesów. Byłoby idealnie, gdyby ramy te umożliwiały zarówno wdrażanie zasad, jak i zapewnienie ich stosowania w praktyce. Mimo że państwa członkowskie Unii Europejskiej w ostatnich latach aktywnie wprowadzały nowe zasady i regulacje, to jednak rozwiązania instytucjonalne służące egzekwowaniu ich przestrzegania były raczej zaniedbywane<sup>17</sup>. W skali europejskiej struktury instytucjonalne na poziomie krajowym są zróżnicowane, obejmują bowiem nie tylko wysoko wyspecjalizowane instytucje o szerokich uprawnieniach nadzorczych i śledczych, ale także jednostki jedynie fragmentarycznie zajmujące się konfliktem interesów.

<sup>16</sup> Por. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/EN/1-2014-38-EN-F1-1.Pdf> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

<sup>17</sup> Ch. Demmke et al., *Regulating Conflict of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, op. cit.

Państwo członkowskie	Rodzaj instytucji	Jednostka zajmująca się konfliktem interesów
Bułgaria	Krajowy Urząd Kontroli (dla wszystkich organów władzy)	komórka Departamentu Rejestru Publicznego w Krajowym Urzędzie Kontroli
Chorwacja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wyspecjalizowany organ kontrolny (częściowo parlamentarny) do spraw konfliktu interesów</li> <li>• specjalne rozwiązania dotyczące prokuratorów i sędziów</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja do spraw Zapobiegania Konfliktowi Interesów (dla funkcjonariuszy publicznych)</li> <li>• Biuro Prokuratora Generalnego (i Ministerstwo Sprawiedliwości w odniesieniu do prokuratorów i sędziów)</li> </ul>
Republika Czeska	władza administracyjna	władza administracyjna
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• organ parlamentarny (dla wszystkich organów władzy)</li> <li>• specjalnie wyznaczeni urzędnicy (wyodrębnione jednostki) w instytucjach publicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• komitet parlamentarny</li> <li>• depozytariusz oświadczeń (wyznaczony przez szefa agencji lub upoważniony organ, na przykład władzy lokalnej)</li> </ul>
Francja	Trybunał Konstytucyjny	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja Etyki</li> <li>• Trybunał Konstytucyjny</li> </ul>
Niemcy	przewodniczący i prezydium Bundestagu	przewodniczący i prezydium Bundestagu
Włochy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urząd do spraw Konkurencji</li> <li>• Urząd Regulacji Komunikacji</li> <li>• urzędnicy służby cywilnej i władza sądownicza (według hierarchii)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urząd do spraw Konkurencji</li> <li>• Urząd Regulacji Komunikacji</li> </ul>
Łotwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• władze podatkowe</li> <li>• wyspecjalizowany organ antykorupcyjny (dla wszystkich organów władzy)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• departament w Państwowej Służbie Skarbowej</li> <li>• Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji</li> </ul>
Litwa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• władze podatkowe</li> <li>• wyspecjalizowana instytucja do spraw etyki (dla wszystkich organów władzy)</li> <li>• wyznaczeni urzędnicy (wyodrębnione jednostki) w instytucjach publicznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Państwowa Inspekcja Podatkowa</li> <li>• Główna Komisja do spraw Etyki</li> <li>• specjaliści funkcjonariusze publiczni (specjalne jednostki) we wszystkich organach państwowych</li> </ul>
Norwegia	Komitet Kwarantanny	Komitet Kwarantanny
Polska	rozproszona i niezastandaryzowana kontrola <sup>18</sup>	brak
Rumunia	• wyspecjalizowany organ antykorupcyjny (dla wszystkich organów władzy)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Krajowa Agencja do spraw Uczciwości</li> <li>• stałe biuro Poselskiej Izby Parlamentu</li> </ul>
Republika Słowacji	Komitet Rady Narodowej	Komitet Rady Narodowej
Słowenia	• wyspecjalizowany organ antykorupcyjny (dla wszystkich organów władzy)	Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji
Zjednoczone Królestwo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja do spraw Standardów i Przywilejów</li> <li>• Niezależny Komitet Doradczy do spraw Mianowania na Stanowiska w Biznesie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komisja do spraw Standardów i Przywilejów</li> <li>• Niezależny Komitet Doradczy do spraw Mianowania na Stanowiska w Biznesie</li> </ul>

Tabela 2. Instytucje zajmujące się egzekwowaniem przepisów w zakresie konfliktu interesów w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: Dane inicjatyw Public Accountability Mechanisms Banku Światowego (stan na 2012 rok).

18 Mimo że analiza Banku Światowego wskazuje brak odpowiednich instytucji w Polsce, trzeba zauważyć, że organy z pewnymi kompetencjami w zakresie weryfikowania konfliktu interesów jednak w kraju działają (na przykład Centralne Biuro Antykorupcyjne i urzędy skarbowe badają oświadczenia, kierownicy jednostek administracji mogą stosować sankcje wobec pracowników będących w konflikcie interesów, takie sprawy mogą również podjąć prokuratura i sąd), choć żaden nie ma charakteru centralnego.

#### Łotwa – Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji

Powstałe w 2002 roku na Łotwie Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji (Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs, KNAB) to realizująca wiele zadań agencja antykorupcyjna dysponująca własnymi organami ścigania. Biuro odgrywa czołową rolę w kontrolowaniu wdrażania przepisów łotewskiej ustawy o zapobieganiu konfliktowi interesów w działalności funkcjonariuszy publicznych, uważanej za najważniejsze prawo zapobiegające korupcji w kraju. Ustawa ta ma zastosowanie do wszystkich kategorii osób pełniących funkcje publiczne, w tym członków parlamentu oraz sędziów i prokuratorów, ustanawia także bardzo szeroki system ujawniania stanu majątkowego, monitorowany zarówno przez Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji, jak i przez Państwową Służbę Skarbową.

Oprócz Biura do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji w kwestie antykorupcyjne są zaangażowane także inne instytucje, w tym Komisja do spraw Mandatu i Etyki, która zajmuje się głównie nadzorowaniem sytuacji naruszenia zasad etyki, i wspomniana już Państwowa Służba Skarbową, która bada wiarygodność oświadczeń.

Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji dysponuje szerokimi uprawnieniami dochodzeniowymi i śledczymi. Profesjonalizm biura i jego zaangażowanie w egzekwowanie przepisów dotyczących konfliktu interesów wydają się pozostawać poza wszelkimi wątpliwościami<sup>19</sup>, jak jednak wskazała Grupa Państw przeciwko Korupcji w raporcie z trzeciej rundy ewaluacji, system łotewski ma jeszcze kilka wad instytucjonalnych:

- ▶ biuro podlega bezpośrednio nadzorowi premiera,
- ▶ to parlament, z rekomendacji Gabinetu Ministrów, dokonuje mianowania i zwolnienia ze stanowiska dyrektora biura,
- ▶ budżet biura jest ustalany i zatwierdzany przez parlament, czyli przez te same osoby, w których sprawie biuro może potencjalnie prowadzić dochodzenie.

Kontrolowanie działalności osób piastujących stanowiska publiczne i zapobieganie konfliktowi interesów to jeden z podstawowych obszarów działania biura. Dział zajmujący się prewencją odpowiada za kontrolowanie osób piastujących stanowiska publiczne (konflikt interesów), badanie

<sup>19</sup> Por. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293\\_Latvia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%293_Latvia_EN.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

finansowania partii politycznych, opracowywanie analiz, przeciwdziałanie korupcji, a także za edukację urzędników państwowych i opinii publicznej na temat korupcji.

Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji jest uprawnione do badania, czy osoba piastująca stanowisko publiczne przestrzega przepisów ustawy o zapobieganiu konfliktowi interesów w działalności funkcjonariuszy publicznych, i do nakładania kar administracyjnych w wypadku wykrycia naruszenia przepisów tej regulacji. Działania biura opierają się na otrzymanych zgłoszeniach i skargach dotyczących możliwych naruszeń przepisów ustawy, a także na oświadczeniach osób piastujących stanowiska publiczne składanych do Państwowej Służby Skarbowej, których biuro również może żądać.

Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji odgrywa główną rolę w łotewskim systemie przeciwdziałania korupcji i w ciągu ponad dziesięciu lat działalności zdobyło uznanie na szczeblu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym. Mówi się, że jest to jeden z najbardziej godnych zaufania filarów aparatu państwowego, mimo zbyt częstych zmian personalnych na stanowisku szefa biura. Obecnie biuro podejmuje starania, aby funkcjonariusze publiczni lepiej rozumieli nie tylko obowiązujące reguły, ale także – co ważniejsze – stojące za nimi racje. Ma to służyć propagowaniu samoregulacji i działania zgodnego z przepisami. Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji pracuje także nad zwiększeniem odpowiedzialności kierownictwa odpowiednich instytucji.

Ogólna rekomendacja dla Łotwy, sformułowana w ramach czwartej rundy ewaluacji Grupy Państw przeciwko Korupcji, mówi o konieczności podjęcia działań w celu wzmocnienia niezależności Biura do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji, zapewniając mu w ten sposób możliwość w pełni bezstronnego pełnienia swoich funkcji. Podobna rekomendacja została sformułowana w lutym 2014 roku przez Komisję Europejską w raporcie dotyczącym korupcji w państwach Unii Europejskiej.

#### **Słowenia – Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji**

W 2002 roku powstało w Słowenii Rządowe Biuro do spraw Zapobiegania Korupcji, już jednak w 2004 roku utworzono niezależną Komisję do spraw Zapobiegania Korupcji (Komisija za preprečevanje korupcije, KPK). Obecnie funkcjonujący organ został powołany po przyjęciu w 2010 roku

ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji, która rozszerzyła mandat i jurysdykcję, a także wzmocniła niezależność poprzedniej komisji. Ustawa ma zastosowanie do wszystkich osób piastujących stanowiska publiczne w Słowenii, zawiera szczegółowe zasady dotyczące konfliktu interesów, niepołączalności stanowisk, działalności dodatkowej, prezentów, lobbingu i oświadczeń majątkowych, przede wszystkim zaś powierza Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji – organowi niezależnemu – kluczową rolę w nadzorowaniu wdrażania tych zasad, zapobieganiu korupcji i budowaniu świadomości w zakresie kwestii związanych z uczciwością.

W Słowenii organem zapobiegającym korupcji jest jedynie Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji, walką z tym zjawiskiem zajmują się zaś tylko organy ścigania, oficjalnie jednak obie instytucje nie koordynują swoich działań.

W ramach komisji działa Biuro do spraw Dochodzeń i Nadzoru, które odpowiada za prowadzenie dochodzeń w sprawach konfliktu interesów, gromadzenie i monitorowanie oświadczeń majątkowych wysokich funkcjonariuszy publicznych oraz egzekwowanie przestrzegania zasad dotyczących konfliktu interesów.

Inna komórka komisji – Centrum Prewencji i Rzetelności Życia Publicznego – odpowiada za koordynowanie wdrażania krajowego planu działań antykorupcyjnych, pomoc w opracowywaniu planów przestrzegania zasad uczciwości (metodologia służąca identyfikowaniu i ograniczaniu zagrożeń korupcyjnych) i monitorowaniu ich wdrażania, przygotowanie i wdrażanie prewencyjnych rozwiązań antykorupcyjnych, badanie projektów ustaw pod kątem przeciwdziałania korupcji, a także za współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, środowiskami akademickimi i instytucjami badawczymi.

Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji ma prawo:

- ▶ uzyskać dostęp do dokumentów finansowych i innych (niezależnie od stopnia ich poufności), pochodzących od dowolnej instytucji władzy państwowej lub od dowolnego podmiotu prywatnego, i wezwać do przedstawienia ich w sądzie,
- ▶ przesłuchiwać urzędników i funkcjonariuszy państwowych,
- ▶ prowadzić dochodzenia i postępowania administracyjne,
- ▶ żądać od kierownictwa różnych organów ścigania (na przykład Biura do spraw Przeciwdziałania Praniu Brudnych Pieniędzy czy Urzędu Po-

datkowego) zgromadzenia dodatkowych informacji i dowodów w granicach ich uprawnień,

- ▶ nakładać grzywny na osoby fizyczne i prawne w sektorze publicznym i prywatnym za różne naruszenia pozostające w jej jurysdykcji.

Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji nie podlega żadnej instytucji państwowej ani żadnemu ministerstwu, nie otrzymuje także bezpośrednich instrukcji od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Aby wzmocnić niezależność komisji, ustawa o uczciwości i zapobieganiu korupcji przewiduje specjalną procedurę mianowania na stanowisko i zwolnienia ze stanowiska kierownictwa komisji. Głównego komisarza i dwóch zastępców mianuje prezydent republiki. Kadencja głównego komisarza trwa sześć lat, jego zastępcy – pięć lat. Mogą oni pełnić urząd najwyżej przez dwie kadencje.

## Sankcje

Poszczególne systemy prawne mogą przewidywać różne rodzaje odpowiedzialności prawnej i administracyjnej w zakresie konfliktu interesów. Sankcje stanowią ważne narzędzie propagowania dyscypliny w przestrzeganiu wymagań systemu oświadczeń, szczególnie gdy system ten obejmuje wiele kategorii funkcjonariuszy publicznych.

Tabela 3.  
Przegląd sankcji  
stosowanych w wypadku  
naruszenia podstawowych  
restrykcji dotyczących  
konfliktu interesów

Źródło: Dane inicjatywy  
Public Accountability  
Mechanisms Banku  
Światowego (stan na  
2012 rok).

Państwo członkowskie	Grzywny	Grzywna maksymalna	Sankcje administracyjne	Sankcje karne
Bułgaria	wszyscy	nie określono	wszyscy	brak
Chorwacja	wszyscy	5000–50 000 kun	wszyscy	brak
Republika Czeska	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	50 000 koron	brak	brak
Estonia	wszyscy	trzysta jednostek grzywny	brak	brak
Francja	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	nie określono	urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej
Niemcy	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	nie określono	brak	brak
Włochy	urzędnicy służby cywilnej	nie określono	wszyscy	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej
Łotwa	wszyscy	nie określono	wszyscy	wszyscy
Litwa	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	500–2000 litów	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	brak
Norwegia	ministrowie, urzędnicy służby cywilnej	równowartość sześciu miesięcznych pensji	urzędnicy służby cywilnej	brak
Polska	brak	nie określono	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	brak <sup>21</sup>
Rumunia	brak	nie dotyczy	wszyscy	ministrowie, urzędnicy służby cywilnej
Republika Słowacka	wszyscy	od sześciu do dwunastu miesięcznych pensji	wszyscy	brak
Słowenia	wszyscy	nie określono	głowa państwa, ministrowie, urzędnicy służby cywilnej	wszyscy
Zjednoczone Królestwo	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	nie określono	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej

20 Przyjmowanie prezentów, posiadanie firmy prywatnej i (lub) udziałów w spółce, zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi, realizowanie kontraktów rządowych, piastowanie stanowiska członka zarządu, doradcy lub członka kierownictwa spółki lub prywatnej firmy, członkostwo w organizacji pozarządowej lub w związku zawodowym, dodatkowe zatrudnienie w innym podmiocie, zatrudnienie po zakończeniu pełnienia urzędu.

21 Tak podaje Bank Światowy, na którego ocenie oparła się autorka rozdziału. Należy jednak pamiętać między innymi o art. 15 Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 106, poz. 679 ze zm.), który umożliwia nałożenie kary grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności na pracodawcę zatrudniającego osobę (urzędnika) z naruszeniem art. 7 ustawy.

Państwo członkowskie	Sankcje za spóźnione złożenie oświadczenia	Sankcje za niezłożenie oświadczenia	Sankcje za podanie fałszywych informacji	Maksymalna grzywna	Sankcje administracyjne	Maksymalny wymiar sankcji karnej
Bulgaria	wszyscy	wszyscy	wszyscy	5000 lewów	brak	trzy lata pozbawienia wolności
Chorwacja	wszyscy	wszyscy	wszyscy	40 000 kun	urzędnik nie otrzymuje pensji	nie określono
Republika Czeska	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	50 000 koron	brak	brak
Estonia	-	wszyscy	wszyscy	dwieście jednostek grzywny	brak	brak
Francja	głowa państwa, parlamentarzyści	głowa państwa, parlamentarzyści	-	brak	unieważnienie zgłoszenia kandydowania na stanowisko prezydenta	brak
Niemcy	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	parlamentarzyści	niewypłacenie połowy pensji	parlamentarzyści mogą podlegać sankcjom administracyjnym, w tym publikacji informacji o popełnionym przez nich naruszeniu, i zakazowi udziału w obradach	brak
Włochy	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	-	około 1000 euro	usunięcie ze stanowiska lub zakaz jego zajmowania, zawieszenie relacji zatrudnienia publicznego lub prywatnego, zawieszenie wpisów do wykazów lub rejestrów zawodowych	dwa lata pozbawienia wolności
Łotwa	wszyscy	wszyscy	wszyscy	nie określono	zwolnienie ze stanowiska i pozbawienie prawa do zajmowania stanowiska	nie określono
Litwa	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	5000 litów	nieotrzymywanie nagród lub awansu przez rok od dnia, kiedy naruszenie wyszło na jaw (w wypadku zakończenia pełnienia oficjalnych obowiązków, niezależnie od przyczyny, nieprzyjęcie do służby cywilnej przez trzy lata od dnia, kiedy naruszenie wyszło na jaw)	nie określono

Tabela 4. Przegląd sankcji stosowanych w wypadku naruszenia wymagań dotyczących ujawniania informacji finansowych

Źródło: Dane inicjatywy Public Accountability Mechanisms Banku Światowego (stan na 2012 rok).



Państwo członkowskie	Sankcje za spóźnione złożenie oświadczenia	Sankcje za niezłożenie oświadczenia	Sankcje za podanie fałszywych informacji	Maksymalna grzywna	Sankcje administracyjne	Maksymalny wymiar sankcji karnej
Norwegia	ministrowie, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, urzędnicy służby cywilnej	–	nie określono	zakaz pracy w określonym obszarze	brak
Polska	–	wszyscy (ale różne sankcje)	wszyscy	brak	brak wypłaty wynagrodzenia, rozwiązanie stosunku pracy	pięć lat pozbawienia wolności
Rumunia	–	–	wszyscy	nie określono	brak	trzy lata pozbawienia wolności
Republika Słowacka	wszyscy	wszyscy	wszyscy	grzywna równa trzymiesięcznej pensji może być nałożona za naruszenie związane ze składaniem oświadczenia	usunięcie ze stanowiska	brak
Słowenia	wszyscy	wszyscy	wszyscy	1200 euro	brak	brak
Zjednoczone Królestwo	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	brak	nie określono	dożywotnie pozbawienie wolności

Zasady dotyczące składania oświadczeń przez osoby piastujące stanowiska publiczne są postrzegane głównie jako narzędzie zapobiegawcze, dlatego wykroczenia związane z wypełnianiem i składaniem oświadczeń zazwyczaj nie podlegają sankcjom karnym.

W kilku państwach członkowskich Unii Europejskiej wprowadzono jednak sankcje karne za naruszenia związane z oświadczeniami urzędników. Na przykład we Włoszech członkowie rządu mogą być pociągnięci do odpowiedzialności karnej za niezłożenie deklaracji korzyści i za podanie nieprawdziwych informacji. Także w Polsce i w Zjednoczonym Królestwie sankcje karne mogą być nałożone na niektóre kategorie funkcjonariuszy publicznych.

Jak się okazuje, kraje Europy Środkowo-Wschodniej na ogół nie obejmują odpowiedzialnością karną naruszeń związanych z obowiązkiem wypełniania i składania oświadczeń przez osoby pełniące funkcje publiczne.

Sankcje administracyjne przyjmują najczęściej formę grzywny. Kary dyscyplinarne stosuje się na ogół wobec piastujących stanowiska publiczne osób, które są członkami służby cywilnej. Dostępne sankcje mogą obejmować naganę, redukcję wynagrodzenia, zwolnienie ze stanowiska.

Najczęstszym naruszeniem jest niezłożenie oświadczenia. Na przykład we Francji, w wypadku niezłożenia osobistego oświadczenia majątkowego, urzędnik pochodzący z wyboru nie może wykonywać obowiązków przez rok, z kolei nominacja urzędnika na stanowisko publiczne staje się nieważna. Na Litwie osoby piastujące stanowisko publiczne, co do których stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o regulacji interesów prywatnych i publicznych w służbie publicznej, nie mogą otrzymywać ani premii, ani nominacji na wyższe stanowisko przez rok od wykrycia naruszenia.

W kilku krajach nie ma ani sankcji przewidzianych prawem, ani ściśle określonych prawnych konsekwencji naruszenia zasad, stosuje się tam bowiem raczej rozwiązania miękkie, żeby zachęcić do przestrzegania przepisów<sup>22</sup>.

W niektórych państwach systemowi oświadczeń składanych przez osoby piastujące stanowiska publiczne towarzyszy szerokie stosowanie sankcji. Na przykład w 2007 roku 30 245 estońskich urzędników publicznych złożyło oświadczenia, jednocześnie 454 osoby zostały ukarane sankcjami za niezłożenie oświadczenia, 1209 osób ukarano za opóźnione złożenie, a 1022 osoby – za inne naruszenia wymagań związanych z oświadczeniami<sup>23</sup>.

#### **Łotwa – Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji**

Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji jest uprawnione do nakładania sankcji administracyjnych za naruszenie przepisów dotyczących konfliktu interesów i finansowania partii politycznych. W szczególnych sytuacjach art. 39 łotewskiej ustawy o państwowej służbie cywilnej przewiduje zawieszenie w pełnieniu obowiązków funkcjonariusza publicznego, wobec którego zastosowano zatrzymanie jako środek zabezpieczający lub jeśli przeciwko takiej osobie wszczęto postępowanie karne. Procedura egzekwowania uprawnień dyscyplinarnych została określona w ustawie o odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników służby cywilnej.

22 Na przykład w Szwecji, jeśli członek parlamentu nie złożył informacji do rejestru, ogłasza się to podczas sesji plenarnej. W brytyjskiej Izbie Gmin, jeśli obowiązek złożenia deklaracji korzyści nie został wypełniony, są wymagane przeprosiny w formie wniosku formalnego. W wypadku złamania regulaminu postępowania członek niemieckiego Bundestagu może zarówno otrzymać ostrzeżenie (w sytuacji drobnego naruszenia lub zaniedbania, na przykład niedotrzymania terminu ujawnienia informacji), jak i być ukarany publikacją powiadomienia o naruszeniu lub grzywną administracyjną.

23 *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, op. cit.

W pierwszym półroczu 2012 roku biuro oceniło 88 spraw w związku z nieprzebrzeganiem restrykcji ustawowych, doprowadzając do ukarania 19 osób grzywną i 63 funkcjonariuszy publicznych upomnieniem ustnym. W większości wypadków biuro wykryło, że osoby piastujące stanowiska publiczne podejmowały decyzje w sytuacji konfliktu interesów i nie przestrzegały zakazów dotyczących dodatkowego zatrudnienia i działalności gospodarczej. Urzędnicy samorządowi nie przestrzegali zasady, że nie wolno im udzielać zamówień spółkom, w których mają udział, chyba że zamówienie zostało udzielone w wyniku otwartego konkursu<sup>24</sup>.

#### Słowenia – Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji

Słoweńska Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji bada rocznie blisko 1,3 tysiąca spraw podlegających jej jurysdykcji, ponadto przechowuje i monitoruje oświadczenia majątkowe ponad 8 tysięcy osób piastujących stanowiska publiczne.

Sankcje są przewidziane za nieprzebrzeganie przepisów ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji dotyczących przyjmowania prezentów, niepołączalności stanowisk, konfliktu interesów i oświadczeń majątkowych. Na przykład grzywna w wysokości od 400 do 1,2 tysiąca euro jest nakładana między innymi za:

- ▶ niezłożenie informacji o stanie majątkowym lub złożenie nieprawdziwej informacji dotyczącej stanu majątkowego,
- ▶ niezłożenie informacji o lobbingu lub nieudzielenie odmowy kontaktu z lobbystą, który nie jest zarejestrowany, albo kontaktowanie się z lobbystą w sytuacji, która mogłaby prowadzić do konfliktu interesów,
- ▶ niedostarczenie szczegółowych danych dotyczących podmiotów, z którymi ma związek parlamentarzysta lub członek jego rodziny,
- ▶ przyjęcie prezentu (poza prezentami dozwolonymi) lub innej korzyści w związku z pełnieniem obowiązków,
- ▶ niewpisanie szczegółów dotyczących przyjętych prezentów i ich wartości do wykazu prezentów prowadzonego przez Zgromadzenie Narodowe lub Radę Narodową,
- ▶ pełnienie w ciągu dwóch lat od wygaśnięcia mandatu funkcji przedstawiciela prywatnego podmiotu, który realizuje lub będzie niedługo

<sup>24</sup> Por. [http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/periodic\\_update\\_september\\_2012.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/periodic_update_september_2012.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

realizować zlecenie dla poprzedniego pracodawcy urzędnika (Zgromadzenia Narodowego lub Rady Narodowej).

Niezłożenie oświadczenia majątkowego po otrzymaniu upomnienia i w terminie określonym przez komisję jest karane dziesięcioprocentowym obniżeniem miesięcznego wynagrodzenia w każdym miesiącu po upływie terminu. Podobnie nieproporcjonalnie duży przyrost majątku funkcjonariusza publicznego – powstały bez właściwego uzasadnienia – może prowadzić do zastosowania środków zapobiegawczych (na przykład tymczasowego zamrożenia lub przejęcia i zabezpieczenia aktywów). W wypadku osób pełniących funkcje publiczne Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji może powiadomić instytucję zatrudniającą urzędnika o konieczności wszczęcia wobec niego procedury usunięcia ze stanowiska. Przepis ten nie dotyczy parlamentarzystów, którzy pełnią swoją funkcję z wyboru.

## Poradnictwo

Szczególnie na wczesnym etapie wdrażania systemu oświadczeń majątkowych duży problem stanowi uświadomienie funkcjonariuszom publicznym nowych wymagań i zaszczepienie w nich postawy poszanowania obowiązujących reguł. Przyczyną wielu trudności w tym zakresie może być brak odpowiednich szkoleń i wskazówek.

Większość państw członkowskich Unii Europejskiej nie wypracowała sformalizowanych sposobów postępowania w obszarze etyki, nie ma również centralnego organu koordynującego kwestie etyczne w administracji publicznej. Może to prowadzić do powstania pewnej luki, wywołanej brakiem podmiotu odpowiedzialnego za podejmowanie zagadnień etycznych zarówno wewnątrz, w ramach instytucji, jak i na zewnątrz.

Tabela 5.  
Poradnictwo w zakresie  
restrykcji dotyczących  
konfliktu interesów  
w państwach  
członkowskich Unii  
Europejskiej

Państwo członkowskie	Osoba lub instytucja wyznaczona do udzielania porad
Bułgaria	brak
Chorwacja	brak
Republika Czeska	brak
Estonia	brak
Francja	brak
Niemcy	brak
Włochy	brak
Łotwa	brak
Litwa	brak
Norwegia	brak
Polska	brak
Rumunia	brak
Republika Słowacka	brak
Słowenia	przełożony urzędnika lub Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji
Zjednoczone Królestwo	Komisja Standardów i Przywilejów

Źródło: Dane inicjatywy  
Public Accountability  
Mechanisms Banku  
Światowego (stan na  
2012 rok).

#### Łotwa – Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji

Mimo że Łotwa – zgodnie z metodologią Banku Światowego – nie należy do grona państw, w których konkretna osoba lub instytucja jest wyznaczona do udzielania porad i wskazówek dotyczących możliwych następstw wystąpienia konfliktu interesów, to zbliżone funkcje mieszczą się w zakresie kompetencji łotewskiego Biura do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji. Informacje na temat zapobiegania korupcji i przepisów związanych z konfliktem interesów są dostępne na stronie internetowej biura, z kolei wytyczne w zakresie wypełniania oświadczeń publikuje na swojej stronie internetowej Państwowa Służba Skarbowa (instytucja ta oferuje także konsultacje w sprawie wypełniania oświadczeń). Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczania Korupcji prowadzi warsztaty i szkolenia wyjaśniające przepisy dotyczące kwestii etycznych, konfliktu interesów i restrykcji mających zastosowanie do różnych osób piastujących stanowiska publiczne.

#### Słowenia – Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji

Działające w ramach komisji Biuro do spraw Dochodzeń i Nadzoru odpowiada za udzielanie wskazówek w zakresie możliwego konfliktu interesów między sektorem publicznym a sektorem prywatnym. Komisja jest także często proszona przez urzędników, zwłaszcza szczebla lokalnego,

o udzielenie porad w konkretnych sprawach dotyczących krzyżowania się interesów prywatnych i publicznych.

Sekretarz generalny Zgromadzenia Narodowego, który odpowiada za powiadamianie parlamentarzystów o obowiązujących zasadach, na początku każdej kadencji izby rozprowadza podręcznik z informacjami na temat zasad postępowania, pracy i statusu członka parlamentu, zawierający wszystkie istotne przepisy dotyczące niepołączalności stanowisk, konfliktu interesów, lobbingu czy sposobu postępowania z informacjami poufnymi. Również Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji publikuje materiały informacyjne, opinie i interpretacje prawa, ponadto odpowiada na pytania parlamentarzystów o konkretne obowiązki i metody postępowania właściwe w konkretnych sytuacjach. W maju 2012 roku komisja wspólnie z przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego zorganizowała po raz pierwszy – i planuje powtarzać tę inicjatywę corocznie – sesję dla parlamentarzystów na temat spoczywających na nich obowiązków wynikających z przepisów ustawy o uczciwości i zapobieganiu korupcji<sup>25</sup>.

Szkolenia organizowane przez komisję wspólnie z Akademią Administracji przy słoweńskim Ministerstwie Administracji Publicznej są przeznaczone dla osób piastujących stanowiska publiczne i specjalnie dostosowane do potrzeb odbiorców, zawierają bowiem liczne studia przypadku dotyczące konkretnych obszarów i polityk.

### Przejrzystość działań i zaangażowanie opinii publicznej

Przejrzystość działań i zaangażowanie opinii publicznej – stanowiąc dodatkowe elementy kontroli poczynań władzy – mogą służyć jako jeszcze jeden środek zniechęcający do nadużywania stanowiska. Dzięki starannej kontroli, specjalnie ukierunkowanej weryfikacji i publicznemu dostępowi do oświadczeń – lub kombinacji tych czynników – realna staje się możliwość wykrycia nadużyć. Umieszczanie informacji w domenie publicznej pozwala obywatelom podejmować świadome decyzje przy urnie wyborczej i wywierać nacisk na wybieralnych przedstawicieli, aby odnieśli się do wątpliwości wywołanych daną informacją.

Z drugiej strony, publiczny nadzór czy społeczna kontrola nad oświadczeniami majątkowymi nie mogą zwalniać organów powołanych do egzekwowania przepisów z obowiązku starannego badania dokumentów skła-

25 Na podstawie danych z czwartej rundy ewaluacji Grupy Państw przeciwko Korupcji.

danych przez osoby piastujące funkcje publiczne. Ważne jest, aby uniknąć swoistego *outsourcingu* tej ważnej funkcji kontrolnej, zrzucając ją na barki społeczeństwa obywatelskiego i mediów, gdyż myślenie, że będą one zawsze bezstronnym strażnikiem prawdy, jest dość nierealistyczne. Kwestie przejrzystości działań i ujawniania informacji wiążą się ściśle z debatą nad zapewnieniem równowagi między prywatnością a prawem opinii publicznej do informacji, ze względu jednak na zakres niniejszego opracowania, nie będziemy temu zagadnieniu poświęcać więcej uwagi.

Ilustracja 3.  
Publiczny dostęp do oświadczeń majątkowych

Źródło: Dane Banku Światowego za 2012 rok (badane państwa: Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Francja, Niemcy, Włochy, Łotwa, Litwa, Norwegia, Polska, Rumunia, Republika Słowacka, Słowenia, Zjednoczone Królestwo).

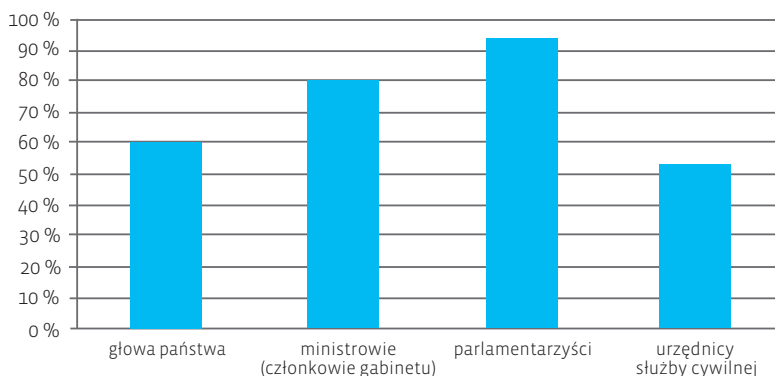


Tabela 6.  
Publiczny dostęp do oświadczeń majątkowych i jego koszt w wybranych państwach Unii Europejskiej

Źródło: Dane Banku Światowego (stan na 2012 rok).

Państwo członkowskie	Dostępność publiczna	Lokalizacja, z której można uzyskać dostęp do danych zawartych w oświadczeniu			
		głowa państwa	ministrowie	parlamentarzyści	urzędnicy służby cywilnej
Bułgaria	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej, małżonkowie i dzieci	dostęp stacjonarny i <i>online</i>	dostęp stacjonarny i <i>online</i>	dostęp stacjonarny i <i>online</i>	<i>online</i>
Chorwacja	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej, małżonkowie i dzieci	<i>online</i>	<i>online</i>	<i>online</i>	<i>online</i>
Republika Czeska	ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej, małżonkowie i dzieci	nie dotyczy	dostęp stacjonarny i <i>online</i>	dostęp stacjonarny i <i>online</i>	dostęp stacjonarny i <i>online</i>
Estonia	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści	dostęp stacjonarny	dostęp stacjonarny	dostęp stacjonarny	nie dotyczy

Państwo członkowskie	Dostępność publiczna	Lokalizacja, z której można uzyskać dostęp do danych zawartych w oświadczeniu			
		głowa państwa	ministrowie	parlamentarzyści	urzędnicy służby cywilnej
Francja	głowa państwa	dziennik urzędowy	niedostępne publicznie	niedostępne publicznie	niedostępne publicznie
Niemcy	parlamentarzyści	nie dotyczy	nie określono	<i>online</i>	nie określono
Włochy	ministrowie, parlamentarzyści, małżonkowie i dzieci	nie dotyczy	biuro lub komisja parlamentarna	biuro lub komisja parlamentarna	nie określono
Łotwa	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	<i>online</i>	<i>online</i>	<i>online</i>	nie określono
Litwa	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej, małżonkowie i dzieci	dziennik urzędowy, <i>online</i>	dziennik urzędowy, <i>online</i>	dziennik urzędowy, <i>online</i>	dziennik urzędowy, <i>online</i>
Norwegia	parlamentarzyści	nie dotyczy	nie określono	nie określono	nie określono
Polska	ministrowie, parlamentarzyści	niedostępne publicznie	nie określono	<i>online</i>	niedostępne publicznie
Rumunia	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	nie określono	nie określono	nie określono	nie określono
Republika Słowacka	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej, małżonkowie i dzieci	strona internetowa Rady Narodowej	strona internetowa Rady Narodowej	strona internetowa Rady Narodowej	nie określono
Słowenia	głowa państwa, ministrowie, parlamentarzyści, urzędnicy służby cywilnej	strona internetowa Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji	strona internetowa Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji	strona internetowa Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji	strona internetowa Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji
Zjednoczone Królestwo	ministrowie, parlamentarzyści, małżonkowie i dzieci	nie dotyczy	nie określono	Internet	nie określono



System ujawniania opinii publicznej pełnej informacji na temat rejestru zatrudnienia oraz działalności gospodarczej parlamentarzystów i ministrów funkcjonuje w Danii. W Wielkiej Brytanii publicznie dostępne są rejestry korzyści finansowych parlamentarzystów i członków Izby Lordów oraz ich sekretarzy i asystentów. W wielu wypadkach deklarowane informacje są od razu ujawniane opinii publicznej – przez ich publikowanie w Internecie. W niektórych państwach dane dotyczące oświadczeń majątkowych są udostępniane tylko na żądanie. Na przykład we Francji oświadczenia majątkowe, po weryfikacji w terminie trzech miesięcy przez Najwyższy Urząd do spraw Przejrzystości Życia Publicznego, pozostają częściowo poufne i mogą być przeglądane pod warunkiem uzyskania specjalnych uprawnień – i to tylko przez wyborców z okręgu wyborczego danego funkcjonariusza pochodzącego z wyboru, przy czym ujawnienie takich informacji jest zagrożone grzywną w wysokości 45 tysięcy euro. Deklaracje dotyczące korzyści i działalności zawodowej mogą być przeglądane przez obywateli bezpośrednio po ich złożeniu na stronie izb parlamentu<sup>26</sup>.

#### **Łotwa – Biuro do spraw Zapobiegania i Zwalczenia Korupcji**

Oświadczenia majątkowe są publicznie dostępne, ale z pewnymi ograniczeniami – nie ujawnia się na przykład miejsca zamieszkania i danych osobowych osoby piastującej stanowisko publiczne, jej krewnych i wszystkich innych osób wymienionych w oświadczeniu, a także informacji o kontrahentach (stronach, z którymi urzędnika wiąże kontrakt), w tym o dłużnikach i wierzycielach.

Na Łotwie oświadczenia majątkowe są gromadzone i przechowywane przez Państwową Służbę Skarbową – jawna część tych dokumentów jest publicznie dostępna na stronie internetowej służby, którą można przeszukiwać według nazwisk. Członkowie rodzin parlamentarzystów nie są zobowiązani do składania oświadczeń (choć informacje na temat ich konfliktu interesów mogącego mieć wpływ na działalność parlamentarzysty powinny być przekazywane w odrębnym trybie). Podobne informacje muszą być składane do Centralnej Komisji Wyborczej przez kandydatów do parlamentu, kiedy partia polityczna lub inna organizacja zarejestruje tam

<sup>26</sup> Oceniając tę procedurę, Grupa Państw przeciwko Korupcji zaleciła, aby oświadczenia majątkowe członków francuskiego Zgromadzenia Narodowego i senatorów były łatwo dostępne dla wszystkich obywateli.

swoją listę kandydatów. Informacje te są dostępne na stronie internetowej Centralnej Komisji Wyborczej.

#### Słowenia – Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji

Na stronie internetowej Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji są publicznie dostępne dane dotyczące przychodów i majątku parlamentarzystów (z wyjątkiem informacji o dochodzie podlegającym opodatkowaniu), uzyskane w czasie pełnienia przez nich funkcji i w okresie roku po wygaśnięciu mandatu. W celu ochrony prywatności tych osób szczegóły dotyczące miejsca ich zamieszkania nie są publikowane, z kolei informacje o aktywach i zobowiązaniach zawierają tylko łączną ich wartość. Zmiany w stanie majątkowym miały być publikowane corocznie od 2013 roku.

Ostatnio wprowadzono nowy internetowy system oświadczeń majątkowych<sup>27</sup>, który, jak się wydaje, zagwarantuje skuteczniejsze przestrzeganie przepisów w przyszłości.

Ustawa z 2010 roku uwzględniła także rolę organizacji pozarządowych w działaniach antykorupcyjnych, pozwalając komisji finansować projekty trzeciego sektora w tej dziedzinie. Wydział do spraw Uczciwości wspiera podmioty sektora prywatnego i publicznego w przygotowywaniu ocen ryzyka wystąpienia zjawiska korupcji, zapewniając szkolenia, monitoring i ewaluację.

Komisja do spraw Zapobiegania Korupcji – realizując postulat podnoszenia świadomości opinii publicznej – utworzyła w 2009 roku specjalne stanowisko urzędnika do spraw komunikacji, który ma wspierać tę instytucję w zakresie *public relations* i rozpowszechniania informacji. Broszury, ulotki i plakaty zaprojektowano tak, aby upowszechnić w społeczeństwie informacje o zadaniach komisji i sposobach rozpoznawania przejawów korupcji. Ponadto są przygotowywane dla mediów cotygodniowe relacje o sprawach mających tło korupcyjne, jest również emitowany program radiowy poświęcony kwestiom uczciwości, odbywają się także debaty publiczne na temat korupcji, w których uczestniczą członkowie Komisji do spraw Zapobiegania Korupcji.

27 Wszyscy urzędnicy musieli ponownie złożyć swoje oświadczenia w nowym systemie – proces ten zakończył się w lutym 2012 roku (na podstawie danych z czwartej rundy ewaluacji Grupy Państw przeciwko Korupcji).

## Wnioski

Przyjęcie większej liczby zasad i standardów wymaga głębszego skupienia się na kwestiach ich wdrażania i egzekwowania, ponieważ im więcej tworzy się przepisów, tym więcej trzeba uruchomić zasobów, aby zapewnić ich przestrzeganie. Mimo że stale przybywa indywidualnych wymagań i obowiązków – związanych głównie z ujawnianiem informacji – w wielu wypadkach organy kontrolne i monitorujące pozostają słabe lub pozbawione zdolności do prowadzenia niezbędnych działań.

Ogólnie rzecz biorąc, cały obszar egzekwowania polityki w zakresie konfliktu interesów jest silnie rozdrobniony i zróżnicowany, niemal pozbawiony elementów wspólnych – z wyjątkiem trudności w utworzeniu prawdziwie niezależnego organu kontrolnego. Występują także różnice związane z istnieniem jednostek scentralizowanych lub zdecentralizowanych oraz z kwestią finansowania, składu i uprawnień różnych instytucji. Nie oznacza to jednak, że państwom członkowskim Unii Europejskiej nie zależy na zapewnieniu jakiejś formy kontroli. Jak się wydaje, mimo dominującej obecnie praktyki, narasta tendencja do tworzenia bardziej niezależnych zewnętrznych organów odpowiedzialnych za zarządzanie konfliktem interesów.

Istnieją pewne podstawowe różnice między rodzajami organów egzekwujących przestrzeganie prawa. Jedną z nich jest to, czy są one niezależne, czy też kontrola ma charakter samoregulacji.

Przywoływana wcześniej publikacja dotycząca osób piastujących stanowiska publiczne w Unii Europejskiej (*Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*) kończy się wnioskiem, że należy położyć większy nacisk na wiarygodność i rozliczalność organów monitorujących – niezależnie od tego, czy instrumenty nadzoru działają wewnątrz (przez samoregulację), czy też zewnętrznie (za pośrednictwem niezależnych organów). Niewiele wiadomo na temat ich funkcjonowania, są to bowiem niezbyt przejrzyste komitety etyczne czy komisje, równie skąpe są informacje na temat ich wewnętrznego działania, budżetu, zasad postępowania i stylu pracy.

Komisje do spraw samoregulacji	Niezależne komisje do spraw etyki
członkowie to eksperci wewnętrzni, urzędnicy lub wybrane (mianowane) osoby piastujące stanowiska publiczne	członkowie to eksperci niezależni
nadzór wewnętrzny – członkowie komisji nadzorują przestrzeganie zasad etyki przez osoby równe im statusem	nadzór zewnętrzny – komisja nadzoruje przestrzeganie zasad etyki przez osoby piastujące stanowiska publiczne
może to być biuro, komisja parlamentarna lub biuro przewodniczącego własnej organizacji	niezależne, z własnym budżetem, zwykle kontrolowane przez parlament
obowiązki mogą obejmować: <ul style="list-style-type: none"> <li>• doradzanie współpracownikom w dziedzinie konfliktu interesów</li> <li>• budowanie świadomości w zakresie naruszania zasad etyki</li> </ul>	obowiązki mogą obejmować: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prowadzenie szkoleń w zakresie etyki</li> <li>• badanie skarg dotyczących etyki</li> <li>• prowadzenie własnych dochodzeń</li> <li>• określanie kar</li> <li>• wydawanie opinii doradczych</li> <li>• otrzymywanie informacji finansowych i monitorowanie oświadczeń</li> </ul>
istnieją w większości państw członkowskich Unii Europejskiej i w instytucjach unijnych	w czystej formie nie istnieją, w formie zmodyfikowanej występują w Stanach Zjednoczonych, Kanadzie, Australii, w mniejszym stopniu w Irlandii i Zjednoczonym Królestwie

Tabela 7.  
Samoregulacja i niezależne komisje etyczne  
– najważniejsze różnice

Źródło: Ch. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*, European Institute of Public Administration, Maastricht, grudzień 2011 roku – [http://www.dgaep.gov.pt/upload/RL\\_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS\\_REPORT\\_FINAL.pdf](http://www.dgaep.gov.pt/upload/RL_estudos%20Presid%C3%A2ncias/ETHICS_REPORT_FINAL.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

Odnośząc się do kwestii wysokich standardów organów monitorujących, należy zauważyć, że dominujący w większości państw członkowskich Unii Europejskiej model wewnętrznej samokontroli raczej nie jest wystarczający. Zewnętrzna instytucja z niezależnym budżetem może wydawać bardziej obiektywne opinie na temat stanu przestrzegania zasad dotyczących konfliktu interesów. Niezależna kontrola osób piastujących stanowiska publiczne jest jednak zjawiskiem rzadkim, częściej bowiem mamy do czynienia z sytuacją, w której organy publiczne kontrolują same siebie, realizując wewnętrzne obowiązki sprawozdawcze i stosując mechanizmy monitoringu.

Więcej jest zatem tutaj pytań niż odpowiedzi, co częściowo wynika z tego, że państwa członkowskie nie sprawdzają, czy istniejące struktury instytucjonalne są sprawne i skuteczne.

Zaprezentowane wyżej dane pokazują, że skuteczny system egzekwowania przestrzegania prawa w obszarze konfliktu interesów zależy nie tylko od wdrożenia pojedynczego instrumentu (na przykład ustanowienia sprawnych organów kontroli i monitoringu czy opracowania odstrasżającego katalogu kar), ale także – szerzej – od istnienia ogólnego krajowego systemu zapewnienia uczciwości (Transparency International), wielostronnej strategii antykorupcyjnej (Bank Światowy, Grupa Państw

przeciwko Korupcji) lub wielowymiarowej infrastruktury w zakresie etyki (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju)<sup>28</sup>.

Zapobieganie nadużyciom i dbałość o przestrzeganie prawa to ważne elementy polityki dobrego rządzenia i ograniczania podatności na korupcję. Systemom ujawniania stanu majątkowego i korzyści oraz edukowaniu społeczeństwa i kampaniom uświadamiającym powinny towarzyszyć sankcje i skuteczne mechanizmy egzekwowania prawa. Poza ustanowieniem odpowiednich ram legislacyjnych i administracyjnych zarządzanie konfliktem interesów wymaga odpowiednio ukierunkowanego wdrażania narzędzi egzekwowania przepisów i zasad.

Przekład: *Anna Dzięgiel*

28 Ch. Demmke, T. Moilanen, *Effectiveness of Good Governance and Ethics in Central Administration: Evaluating Reform Outcomes in the Context of the Financial Crisis*, op. cit.

# Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie regulacji konfliktu interesów w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej



Lenka Franková, Lenka Petránková (Oživení, Czechy)

## Główne wnioski

- ▶ Dla badanych krajów nie funkcjonuje jedna – uniwersalna, wspólna dla wszystkich – definicja pojęcia konfliktu interesów. Każde państwo odrębnie reguluje to zagadnienie.
- ▶ Przepisy dotyczące konfliktu interesów w poszczególnych krajach mają charakter fragmentaryczny. W niektórych państwach brakuje prawnej definicji tego zagadnienia, w innych – jednolitego jego ujęcia w ustawodawstwie (na przykład w Estonii i Polsce). Najczęściej funkcjonują pojedyncze akty prawne (ponad trzydzieści na Węgrzech), które regulują kwestie bezpośrednio związane z konfliktem interesów. Przeważają regulacje mające zastosowanie do określonych stanowisk i funkcji publicznych, brakuje jednak ogólnej ustawy, która obejmowałaby wszystkich urzędników.
- ▶ Ze względu na brak jednolitych przepisów dotyczących konfliktu interesów, w badanych krajach zwykle nie funkcjonuje również osobny organ nadzoru zajmujący się sytuacjami konfliktu interesów. Niestety, nadzór instytucjonalny w większości omawianych państw jest na niskim poziomie – niemal nie występuje audyt wewnętrzny, mechanizmy kontrolne nie są skuteczne, obowiązkowe deklaracje majątkowe są zaś w wielu wypadkach składane niewłaściwie.
- ▶ Mimo że w badanych krajach przewiduje się kary za złamanie przepisów dotyczących konfliktu interesów, to jednak brakuje scentralizowanych organów nadzoru, które zapewniłyby skuteczną kontrolę w tym zakresie. Sankcje – jeśli w ogóle są stosowane – są zwykle bardzo łagodne i nie stanowią żadnego zagrożenia dla urzędnika, który nie przestrzega przepisów.
- ▶ W badanych krajach są podejmowane pewne wysiłki w prowadzeniu działań edukacyjnych i informacyjnych na temat zagadnień związa-

nych z konfliktem interesów, ale jedynie Rada do spraw Etyki Urzędniczej w Estonii zapewnia urzędnikom realne wsparcie w sprawach z zakresu konfliktu interesów, pozostałe państwa podejmują zaś raczej pozorne działania. W Estonii funkcjonują także dwa portale internetowe służące poszerzaniu wiedzy o istocie konfliktu interesów i przepisów dotyczących tego zjawiska. Sytuacja w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej jest raczej niezadowolająca, ponieważ nie prowadzą one systematycznych działań edukacyjnych i informacyjnych skierowanych do urzędników czy do społeczeństwa.

- ▶ Problemem jest także przejrzystość działań i nadzór publiczny. Estonia wdraża obecnie nowy, transparentny system zamieszczania oświadczeń majątkowych w Internecie, ale w innych państwach sytuacja nie jest tak korzystna. Uwagę zwraca przykład Czech – ze względu na brak centralnego rejestru w tym kraju, a także nadmierny stopień skomplikowania przy publikowaniu w nim istotnych informacji. Zamieszczane informacje są często również niezadowolające, na przykład w Polsce i na Słowacji. Na Węgrzech, mimo zaangażowania niektórych mediów i organizacji pozarządowych, można przytoczyć niewiele przykładów urzędników, wobec których wszczęto postępowanie wskutek naruszenia przez nich obowiązujących przepisów.

### Prawne uwarunkowania konfliktu interesów

Jak należy rozumieć konflikt interesów? Czy badane kraje stosują jedną – powszechnie przyjętą i akceptowaną – definicję tego zjawiska? Z analizy sytuacji w poszczególnych państwach wynika, że nie mają one wspólnego poglądu na zagadnienie konfliktu interesów, są bowiem widoczne różne podejścia do tej kwestii, a także odmienne opinie wynikające z innych norm moralnych przyjętych w badanych krajach. Odrębności w rozumieniu pojęcia „konflikt interesów” występują w całej Unii Europejskiej, ponieważ przytłaczająca większość państw członkowskich stosuje własne definicje, przepisy i potencjalne sankcje.

Niezależnie od tego istnieją zalecenia i zasady o charakterze ogólnym, przyjęte przez organizacje międzynarodowe. Na przykład Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju wyróżnia trzy rodzaje konfliktu interesów:

- ▶ rzeczywisty – gdy bieżące zadania i obowiązki urzędnika stoją w wyraźnym konflikcie z jego prywatnymi interesami,
- ▶ pozorny – gdy można odnieść wrażenie, że prywatne interesy urzędnika niewłaściwie wpływają na wykonywanie przez niego zadań i obowiązków związanych z pełnioną funkcją, choć w rzeczywistości tak nie jest,
- ▶ potencjalny – gdy jest wysoce prawdopodobne, że prywatne interesy urzędnika wpłyną na podejmowane przez niego decyzje, jeśli jego obowiązki będą związane z takimi interesami.

Można zatem powiedzieć, że konflikt interesów występuje wówczas, kiedy urzędnik działa we własnym (osobistym) interesie, choć przede wszystkim jest zobowiązany do dbałości o interes publiczny. Ponieważ powiązania między sektorem publicznym a sektorem prywatnym mają charakter systemowy, konflikty interesów mogą występować – i występują – dość regularnie. Dlatego niezbędne są przepisy gwarantujące bezstronność urzędników i realizowanie przez nich działań dyktowanych interesem publicznym. Skutecznie egzekwowane regulacje prawne mogą zapobiec stronnictwom, poczynaniom i decyzjom podejmowanym przez urzędników państwowych, a także nepotyzmowi i nadużyciom władzy. Mogą również chronić przed sprzeniewieraniem środków publicznych i wykorzystywaniem informacji poufnych do osiągnięcia osobistej korzyści.

Poniżej przedstawiono definicje konfliktu interesów stosowane w różnych krajach, omówiono także przepisy regulujące tę kwestię i kategorie urzędników, których te przepisy dotyczą.

Dla Czech przyjmuje się definicję tego pojęcia zgodnie z czeską ustawą nr 159/2006 o konflikcie interesów, a także z ustawami dotyczącymi gmin i regionów, choć oba te ujęcia nie są do końca spójne. Ponadto w innych aktach prawnych jest mowa o „bezstronności” i „tendencji” – terminach blisko związanych z zagadnieniem konfliktu interesów. Z tego względu dla Czech definiuje się konflikt interesów jako „ryzyko zagrażające bezstronności procesu decyzyjnego”.

Ustawa nr 159/2006 o konflikcie interesów reguluje zagadnienie sprzeczności między interesem publicznym a interesem prywatnym dla następujących grup: posłowie, senatorowie, członkowie rządu, burmistrzowie, wiceburmistrzowie, pracownicy administracji samorządowej na szczeblu regionalnym, kierownicy urzędów państwowych i funkcjonariusze organów zarządczych, nadzorczych i kontrolnych osób prawnych.



Szczególne normy dotyczą także sędziów, prokuratorów, radnych gmin i pracowników urzędów państwowych.

W czeskim prawie nie ma ogólnej ustawy, która w pełni reguluje zagadnienie konfliktu interesów w odniesieniu do wszystkich osób sprawujących wyżej wymienione funkcje, istnieją jednak przepisy częściowe, rozproszone w innych aktach prawnych dotyczących różnych kategorii urzędników. Należy więc stwierdzić, że w Czechach prawne ujęcie zagadnienia konfliktu interesów jest fragmentaryczne – mimo że różne ustawy wyraźnie starają się określić to pojęcie dla poszczególnych kategorii osób publicznych, w krajowym systemie prawnym nie funkcjonuje jedno rozumienie konfliktu interesów. Ogólnie można powiedzieć, że urzędnicy są z definicji zobowiązani do podejmowania decyzji i działań bez żadnych uprzedzeń, a także do ochrony interesu publicznego i działania na jego rzecz. Poszczególne kategorie urzędników mają jednak niejednakowe obowiązki. W niektórych wypadkach obowiązki urzędników w wymiarze konfliktu interesów są regulowane przez kilka aktów prawnych.

W czeskim ustawodawstwie funkcjonują następujące standardowe normy prawne związane z konfliktem interesów: ujawnianie interesu prywatnego (ustąpienie urzędnika ze stanowiska z powodu braku jego bezstronności), zakaz łączenia niektórych funkcji publicznych (na przykład poseł nie może być ani członkiem senatu, ani sędzią), zakaz podejmowania działalności zarobkowej (z wyjątkiem naukowej, literackiej lub edukacyjnej), są również przewidziane pewne ograniczenia dla osób przestających pełnić funkcję publiczną. Obowiązek składania oświadczeń (deklaracji) majątkowych dotyczy tylko kilku kategorii osób piastujących funkcje publiczne, zwłaszcza pochodzących z wyboru (posłowie, etatowi politycy szczebla regionalnego i lokalnego). Niestety, mechanizmy monitorujące stosowanie wspomnianych norm są bardzo ograniczone, niewielki zakres mają także przewidziane prawem sankcje. Jedyną grupą objętą względnie całościowymi rozwiązaniami systemowymi są sędziowie i prokuratorzy – na mocy odrębnych regulacji.

Brak w czeskim prawie solidnych rozwiązań proceduralnych jest bardzo dobrze widoczny w wypadku urzędników służby cywilnej w centralnej administracji państwowej, szczególnie wśród osób z uprawnieniami do podejmowania decyzji również w zakresie finansów. Jedynie najwyżsi urzędnicy państwowi podlegają ustawie o konflikcie interesów. Obecnie przyjęto nowe prawo – ustawę o służbie publicznej – które ma zastoso-

wanie do urzędników służby publicznej na szczeblu centralnym. Chociaż Komisja Europejska w maju 2014 roku wyraziła zaniepokojenie brakiem zarządzania konfliktem interesów w Czechach, nie wprowadzono żadnych zmian w projekcie ustawy. Urzędnicy służby publicznej są zobowiązani do bezstronnego wykonywania swoich obowiązków, unikania konfliktu interesów, nieprzyjmowania prezentów i przestrzegania zasad etycznych określonych dla urzędników służby publicznej. Naruszenie powyższych norm skutkuje wszczęciem postępowania dyscyplinarnego. Ustawa o służbie publicznej weszła w życie w styczniu 2015 roku, nie ma więc jeszcze danych o jej stosowaniu.

Na Węgrzech konflikt interesów jest zwykle rozumiany ogólnie – jako niepołączalność, czyli zakaz łączenia funkcji z innymi stanowiskami lub z wykonywaniem określonego rodzaju działalności. Zasada niepołączalności powinna gwarantować, że dany urzędnik służby publicznej działa „niezawisłe, w sposób wolny od jakiegokolwiek niezgodnego z prawem lub niedopuszczalnego nacisku politycznego, ekonomicznego albo innego rodzaju. Niepołączalność formalna sprzyja także trójpodziałowi władzy, uniemożliwia bowiem koncentrację władzy w jednym ręku. Ponadto zasada ta ma na celu zapewnienie jawności statusu dochodowego i majątkowego urzędników państwowych”<sup>29</sup>.

Analiza funkcjonowania zagadnienia konfliktu interesów na Węgrzech pokazuje, że istnieje tam ponad trzydzieści aktów prawnych regulujących kwestie związane z tym zjawiskiem w odniesieniu do urzędników. Węgierskie prawodawstwo nie wypracowało żadnej nadrzędnej ustawy, która precyzowałaby ogólne rozumienie konfliktu interesów, przyjęto jednak – podobnie jak w Czechach – odrębne przepisy dla różnych stanowisk i funkcji (przepisy te w różnym zakresie dotyczą konfliktu interesów, zdarza się również, że brakuje spójności między nimi). Mimo tych zawiłości uwzględnia się zwykle jedynie te akty prawne, które mają zastosowanie do stanowiska obecnie piastowanego przez danego urzędnika i do stanowiska, do którego urzędnik ten pretenduje. W analizie podzielono osoby sprawujące funkcje publiczne na kilka kategorii: przedstawiciele organów konstytucyjnych, kierownicy urzędów centralnych i powiatowych,

29 Por. *Institutional Framework and Enforcement Mechanisms in the Area of Conflict of Interests. National Analysis*, materiał roboczy przygotowany w projekcie FINEC przez EKINT Hungary, s. 3 – <http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/08/National-analysis-COI-Hungary.pdf> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

urzędnicy służby cywilnej (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, pracownicy organów ścigania, wojskowi), pracownicy samorządowi, burmistrzowie.

Poszczególne węgierskie akty prawne mówią o różnych przejawach konfliktu interesów: łączeniu funkcji z innymi funkcjami urzędowymi lub stanowiskami państwowymi, nadużywaniu stanowiska w celu uzyskania bezprawnych korzyści, jednoczesnym wykonywaniu działalności gospodarczej, posiadaniu określonej liczby akcji i udziałów w spółkach oraz innych aktywów, niezgłoszeniu faktu posiadania takich walorów, popełnieniu czynu skutkującego utratą zaufania uniemożliwiającą dalsze sprawowanie urzędu, inne rodzaje niepołączalności.

Należy zauważyć, że poszczególne ustawy w niejednakowym stopniu regulują zagadnienie konfliktu interesów, dlatego niektóre stanowiska urzędnicze podlegają bardziej szczegółowym unormowaniom niż inne, co w konsekwencji tworzy skomplikowany system, trudny do właściwej oceny. Analiza dla Węgier pozwoliła wychwycić kilka sytuacji, w których złożoność i niejednoznaczność definicji i interpretacji konfliktu interesów spowodowała wystąpienie potencjalnych problemów.

Utworzono na przykład zamknięty katalog stanowisk, z którymi wiąże się zakaz sprawowania innych funkcji, jego istnienie oznacza jednak, że ograniczenie to z definicji nie dotyczy stanowisk niewymienionych w katalogu, wskutek czego urzędnicy mogą jednocześnie sprawować funkcje w ramach różnych rodzajów władzy. W konsekwencji członek Zgromadzenia Narodowego może być: ministrem, posłem, burmistrzem, członkiem władz samorządowych, kierownikiem urzędu państwowego na szczeblu centralnym lub powiatowym. Niestety, rozwiązanie to doprowadziło do niepołączalności logicznej, ta sama osoba może bowiem uczestniczyć zarówno w przygotowaniu projektu ustawy, jak i w jej uchwaleniu i wprowadzeniu w życie.

W prawie węgierskim znowelizowano niedawno rozporządzenie dotyczące konfliktu interesów. Począwszy od maja 2014 roku, członkowie Zgromadzenia Narodowego nie mogą sprawować funkcji burmistrza, członka władz samorządowych czy kierownika urzędu państwowego na szczeblu centralnym lub powiatowym. Nowe rozporządzenie wprowadziło także ogólny zakaz łączenia tych funkcji z innymi funkcjami państwowymi i samorządowymi. Wyjątkiem jest możliwość piastowania stanowiska ministra przez parlamentarzystę.

W analizie dotyczącej rozwiązań węgierskich jest także mowa o tym, że w obecnej kadencji złagodzone zasady dotyczące niepołączalności, co oznacza potencjalne zwiększenie zakresu występowania konfliktu interesów.

W polskim prawie nie ma bezpośredniego odwołania do pojęcia „konflikt interesów” – termin ten nie jest zdefiniowany w żadnym krajowym akcie prawnym – choć są przepisy dotyczące różnych przejawów tego zjawiska, ale fragmentaryczne i niespójne. Regulacje te obejmują zakaz łączenia funkcji, zakaz jednoczesnego wykonywania działalności gospodarczej i piastowania funkcji publicznej oraz konieczność złożenia oświadczenia o posiadanym majątku.

Zakaz łączenia stanowisk jest zawarty w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483) i w innych aktach prawnych mających zastosowanie do określonych kategorii urzędników. Na przykład posłowie i senatorowie są objęci ustawami regulującymi sprawowanie przez nich funkcji – Ustawą o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 1996 r., Nr 73, poz. 350) i Kodeksem wyborczym (Dz.U. z 2011 r., Nr 21, poz. 112). Ponadto izba niższa (sejm) wypracowała kodeks etyczny (*Zasady etyki poselskiej*) w zakresie procesu ustawodawczego. Izba wyższa (senat) nie ma takiego kodeksu, choć materia ta została określona częściowo w regulaminie senatu. Jedynie fragmentarycznie funkcjonują regulacje dotyczące zjawiska „drzwi obrotowych”.

Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r., Nr 216, poz. 1584 ze zm.), zwana ustawą antykorupcyjną, określa ogólne zasady dotyczące konfliktu interesów stosowane wobec osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i innych urzędników wyższego szczebla. Przepisy tej ustawy mają zastosowanie do przedstawicieli organów konstytucyjnych: prezydenta, premiera, marszałków obu izb parlamentu, kierowników najważniejszych urzędów państwowych, i do innych osób zajmujących kierownicze stanowiska w instytucjach państwowych czy samorządowych (ministrowie, kierownicy urzędów, wójtowie, burmistrzowie, członkowie zarządów spółek Skarbu Państwa).

W stosunku do radnych zastosowanie będą miały przede wszystkim odrębne regulacje, takie jak Ustawa o samorządzie gminnym, zawierająca bardziej surowe przepisy o oświadczeniach majątkowych. Istnieją także przepisy dotyczące funkcjonowania sądów – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r., Nr 98, poz. 1070) – które określają zasady

postępowania sędziów i prokuratorów. Należy jeszcze wspomnieć o Zarządzeniu nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 roku w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej, które określa zasady etyczne pracowników administracji centralnej.

Mimo obowiązywania różnych przepisów dotyczących poszczególnych funkcji i stanowisk, w analizie dotyczącej Polski wyrażono daleko posunięty sceptycyzm co do ich wykonalności i skuteczności.

Podobnie jak w innych krajach Grupy Wyszehradzkiej, także na Słowacji najważniejsze przepisy regulujące zagadnienie konfliktu interesów wywodzą się z konstytucji. Ponadto ustawa nr 357/2004 zawiera bardziej szczegółowe unormowania, definiując konflikt interesów jako „sytuację, w której urzędnik w trakcie sprawowania urzędu przedkłada korzyść własną nad interes publiczny”. Ustawa zawiera również obszerny katalog podlegających jej przepisom stanowisk publicznych (posłowie, ministrowie, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego, rzecznik praw obywatelskich, burmistrzowie) oraz wykaz obowiązków (oświadczenie o stanie majątkowym, bezstronność), ograniczeń (zakaz łączenia stanowiska z innymi funkcjami, zakaz jednoczesnego wykonywania działalności gospodarczej i pełnienia funkcji publicznej, ograniczenia związane z odejściem ze stanowiska publicznego – zjawisko „drzwi obrotowych”) i potencjalnych sankcji dotyczących wskazanych urzędników.

Mimo szerokiego zakresu zapisów ustawy nr 357/2004, obejmujących całość zagadnień związanych z konfliktem interesów na Słowacji, zgodność z przepisami dotyczącymi tego zjawiska ustala się na podstawie przepisów rozszianych w różnych aktach prawnych – w zależności od ich zakresu podmiotowego. Zasady ujęte w tych regulacjach są fragmentaryczne, nie zaś całościowe, a także podane bez niezbędnych wyjaśnień i stosownych narzędzi, co negatywnie wpływa na skuteczność stosowania reguł dotyczących konfliktu interesów w poszczególnych aktach prawnych.

Prawodawstwo estońskie – podobnie jak polskie – nie definiuje bezpośrednio konfliktu interesów, poszczególne akty prawne dotyczą zaś różnych przejawów tego zjawiska. Estońska ustawa antykorupcyjna reguluje potencjalne sytuacje konfliktu interesów w odniesieniu do urzędników pochodzących z wyboru i z powołania oraz do innych wysokich rangą funkcjonariuszy publicznych. Urzędnicy służby cywilnej i urzędnicy samorządowi są także objęci odrębnymi przepisami. Opisane w aktach

prawnych rodzaje sytuacji, w których dochodzi do konfliktu interesów, są zbliżone do katalogów przyjętych w innych krajach omówionych w niniejszej analizie, środki zapobiegawcze obejmują zaś głównie zakaz łączenia stanowisk, nakaz składania oświadczenia o stanie majątkowym, zakaz jednoczesnego wykonywania działalności gospodarczej i pełnienia funkcji publicznej, ograniczenia dotyczące korzystania z majątku państwowego i z informacji poufnych oraz wykorzystywania informacji poufnych dla własnych korzyści.

### Nadzór instytucjonalny

Analiza najważniejszych aktów prawnych dotyczących zagadnienia konfliktu interesów w badanych krajach wskazuje, że nadrzędna definicja pojęcia „konflikt interesów” zwykle nie istnieje, jeśli zaś nawet została utworzona, to egzekwowanie przestrzegania zasad regulujących zjawisko konfliktu interesów podzielono między różne instytucje i przepisy. Niestety, nadzór instytucjonalny w omawianych państwach jest ogólnie na niskim poziomie – nie przeprowadza się audytu wewnętrznego, oświadczenia majątkowe są często wypełniane niewłaściwie, mechanizmom kontrolnym brakuje skuteczności.

W Czechach nie istnieje jedna instytucja zajmująca się monitorowaniem kwestii związanych z konfliktem interesów, choć funkcjonuje kilka tysięcy podmiotów gromadzących informacje na ten temat. Ich zadaniem jest przechowywanie oświadczeń majątkowych składanych przez urzędników, sprawdzanie kompletności tych dokumentów i ich udostępnianie, a także podejmowanie odpowiednich działań w wypadku podejrzenia naruszenia prawa przez urzędnika. Nie przewidziano mechanizmów regulacyjnych dla posłów i pełnoetatowych radnych, brakuje również instytucjonalnego systemu kontrolowania sytuacji konfliktu interesów wśród radnych sprawujących funkcję w niepełnym wymiarze godzin.

Analizując sytuację w Czechach, bardzo krytycznie oceniono obecny stan rzeczy w tym państwie, głównie z powodu całkowitego braku postępowań wyjaśniających, które są wszczynane z inicjatywy podmiotów zajmujących się gromadzeniem informacji na temat konfliktu interesów, mimo że są one do tego zobowiązane. Oživení, czeska organizacja zajmująca się zapobieganiem korupcji, przeanalizowała kilkaset oświadczeń majątkowych urzędników i na tej podstawie wyciągnęła wnioski, że in-

stytucjonalne monitorowanie ustawy o konflikcie interesów zupełnie zawodzi i właściwie nie istnieje.

Ponadto w Czechach nie ma obowiązku składania oświadczenia majątkowego z chwilą objęcia stanowiska przez urzędnika, tym samym nie jest możliwe oszacowanie jego majątku zgromadzonego podczas sprawowania urzędu i porównanie go z publicznie dostępnymi danymi na temat dochodów takiej osoby. Analiza sytuacji w Czechach pokazuje również, że nadzór instytucjonalny nad sędziami i prokuratorami jest zadowalający, choć niedoskonały.

Na Węgrzech nadzór instytucjonalny dotyczący kwestii związanych z konfliktem interesów jest zwykle sprawowany przez instytucję (osobę) wybierającą lub mianującą urzędnika. Prawo zobowiązuje funkcjonariusza publicznego podejrzanego o stronnictwo do ustąpienia z urzędu – kiedy jednak tak się nie stanie, wówczas każdy obywatel może zainicjować postępowanie kontrolne w celu zbadania, czy nie zachodzi naruszenie zakazu łączenia stanowisk, powiadamiając właściwą służbę. Każdy obywatel może również doprowadzić do podjęcia działań sprawdzających oświadczenia majątkowe.

Jak wynika z analizy, w odniesieniu do urzędników wyższego szczebla, w tym członków Zgromadzenia Narodowego, istnieje niewiele procedur pozwalających zbadać przestrzeganie zasady niepołączalności. Niektóre oświadczenia majątkowe osób publicznych zwróciły uwagę środków masowego przekazu i różnych urzędników, do tej pory nie wszczęto jednak oficjalnych postępowań w celu zbadania budzących wątpliwości oświadczeń.

W Polsce nadzór instytucjonalny w zakresie konfliktu interesów jest rozdzielony między poszczególne instytucje i akty prawne. W parlamencie nie funkcjonuje odrębna komórka odpowiedzialna za monitorowanie i rozwiązywanie problemów związanych z konfliktem interesów, istnieją jednak organy kontrolne – na przykład sejmowa Komisja Etyki Poselskiej, urzędy skarbowe czy Centralne Biuro Antykorupcyjne – zajmujące się sprawdzaniem oświadczeń majątkowych parlamentarzystów. Oświadczenia te są dostępne w Internecie, ale często są wypełnione niewłaściwie i publikowane w formie nienadającej się do odczytu maszynowego.

Ponadto polscy posłowie są zobowiązani do ujawniania informacji o wszystkich źródłach swojego dochodu, darowiznach i prezentach w tak zwanym rejestrze korzyści. Nie są jednak przewidziane żadne sankcje w wypadku niedopełnienia tego obowiązku przez parlamentarzystów,

dlatego rejestr nie przyczynia się do zwiększenia przejrzystości związanej z konfliktem interesów.

Standardy postępowania dotyczące sytuacji zaistnienia konfliktu interesów w procesie legislacyjnym, ujęte w *Zasadach etyki poselskiej*, są niewystarczające. Komisja Etyki Poselskiej nie przyjęła ani jednej uchwały w wypadkach związanych z naruszeniem zasady bezinteresowności lub jawności. Tak zwana ustawa antykorupcyjna także nie zaowocowała efektywnym nadzorem nad urzędnikami i członkami władz samorządowych. Centralne Biuro Antykorupcyjne przeprowadziło kilkaset kontroli na mocy tej ustawy, mimo jednak informacji na temat nielicznych spraw i ogólnej liczby wykonanych kontroli<sup>30</sup> brakuje szczegółowej informacji o rezultatach tych działań.

Na Słowacji istnieją odrębne mechanizmy nadzoru instytucjonalnego nad polityką krajową, polityką samorządową i administracją publiczną. Poszczególni urzędnicy podlegają zarówno określonemu organowi, jak i określonym przepisom prawnym. Podobnie sędziowie i urzędnicy służby cywilnej są zobowiązani do przestrzegania zasad wymienionych w dotyczących ich aktach prawnych.

Komisja Rady Narodowej Republiki Słowackiej jest organem sprawującym nadzór nad członkami parlamentu, jej kompetencje są jednak ograniczone, ponieważ podlega ona bezpośredniemu wpływom politycznym. Możliwości działania tego organu są niewystarczające i jego praca nie przyniosła jeszcze widocznych rezultatów. Ponadto na Słowacji nie przewiduje się zewnętrznej kontroli oświadczeń majątkowych (dokumenty te nie są zresztą dostatecznie szczegółowe i precyzyjne, dlatego nadzór publiczny jest bardzo ograniczony).

W Estonii kontrolą przestrzegania przepisów dotyczących konfliktu interesów zajmują się komisje specjalne, komisje samorządowe, właściwi ministrowie i publiczna rada osób prawnych. Organy te są uprawnione do zażądania wyjaśnień w sytuacji, gdy dany urzędnik nie złoży oświadczenia majątkowego, mogą również przeprowadzać dochodzenia, o których muszą poinformować prokuraturę lub policję. Niestety, analiza sytuacji w Estonii nie zawiera konkretnych przykładów ilustrujących efektywność pracy tych instytucji nadzoru. Estońska Rada do spraw Etyki Urzędniczej – od czasu jej powołania w 2013 roku – otrzymała kilka skarg, które skie-

30 W 2014 roku dokonano stu czterdziestu czterech kontroli oświadczeń majątkowych i przestrzegania tak zwanej ustawy antykorupcyjnej.



rowała do właściwych instytucji lub rozpatrzyła we własnym zakresie, przygotowując oficjalne odpowiedzi. Według analizy, przestrzeganie estońskiej ustawy antykorupcyjnej podlega samoregulacji – obowiązkiem urzędnika jest zgłoszenie potencjalnego nieuczciwego dochodu, co oznacza, że system opiera się na osobistej uczciwości osób sprawujących funkcje publiczne. W tym wypadku także brakuje szczegółowych danych dotyczących skuteczności tego rozwiązania.

## Sankcje

W czeskiej ustawie o konflikcie interesów przewidziano jedną sankcję, stosowaną za niedopełnienie przez urzędnika obowiązku złożenia oświadczeń majątkowych, szczególnie w sytuacji, gdy są one niekompletne, nieprecyzyjne lub nieprawdziwe. Jak wynika z analizy, jeśli urzędnik nie ujawni osobistych interesów, może otrzymać umiarkowaną karę. Nie ma ogólnego rejestru spraw z zakresu konfliktu interesów – ponieważ wszystkie podmioty gromadzące taką dokumentację mogą wymierzać kary, trudno obliczyć całkowitą liczbę rzeczywiście nałożonych sankcji. Z dostępnych materiałów wynika, że zaledwie dwadzieścia sześć takich spraw zakończyło się jakąś sankcją, z tego w sześciu wypadkach udzielono nagany, w osiemnastu zaś wyznaczono niewysokie grzywny. W analizie sytuacji w Czechach podkreślono niewielką dolegliwość obecnie stosowanych kar i postulowano konieczność przeprowadzenia postępowania w celu zwiększenia liczby niezbędnych sankcji. Odrębne przepisy prawne przewidują kary dla sędziów, sędziów Trybunału Konstytucyjnego i prokuratorów, nieliczne przykłady zagrożenia bezstronności sędziów i prokuratorów powodują jednak, że trudno jest sformułować jednoznaczne wnioski na temat skuteczności tych rozwiązań.

Analiza dotycząca Węgier wymienia przykłady zakończenia sprawowania funkcji przez urzędnika jako konsekwencję prawną naruszenia przez niego zasad dotyczących niepołączalności (oznacza to tym samym, że dowiedziono istnienia konfliktu interesów). Ogólny przepis stanowi, że funkcjonariusz publiczny, wobec którego jest prowadzone dochodzenie wyjaśniające, nie może sprawować swoich funkcji ani uczestniczyć w procesach decyzyjnych macierzystego urzędu. Osoba taka nie ma prawa do wynagrodzenia ani innych świadczeń dopóty, dopóki nie wypełni przewidzianych prawem obowiązków.

Sankcje przyjęte w Polsce przypominają kary stosowane w Czechach. Jest ich jednak niewiele, choć mają solidne umocowanie w przepisach. Ze względu na incydentalny charakter kontroli, rzadkie są również przykłady sankcji za wykryte nieprawidłowości. W ostatniej kadencji parlamentarnej głośnym echem odbiło się jedynie ukaranie ministra i jednocześnie pośta w związku z podaniem nieprawdy w oświadczeniu majątkowym.

W słowackim prawie istnieje obszerna lista surowych kar przewidzianych za niedopełnienie obowiązków przez urzędników lub niezachowanie przez nich bezstronności, a także nieprzestrzeganie ograniczeń dotyczących dalszego zatrudnienia czy za podanie niepełnych lub nieprawdziwych danych w oświadczeniach majątkowych. Skuteczność tych kar ograniczają jednak długie i skomplikowane procedury, na które pewien wpływ mają czynniki polityczne. Komisja Rady Narodowej Republiki Słowackiej do spraw Niełączenia Stanowisk, nadzorująca przejawy konfliktu interesów wśród parlamentarzystów, składa się z posłów, w ich interesie leży więc popieranie nieagresywnej polityki nadzoru, ponieważ kontrolują także samych siebie. Najczęściej stosuje się karę za niezłożenie oświadczenia majątkowego w terminie. Analiza wspomina również o kilku przykładach ukarania urzędników grzywną w wysokości ich rocznego wynagrodzenia z powodu zaistnienia konfliktu interesów. Sankcje dotyczące urzędników i członków władz samorządowych są stosowane bardzo rzadko – mimo że stu trzydziestu trzech burmistrzów złamało przepisy dotyczące konfliktu interesów, jedynie cztery osoby zostały ukarane przez właściwe władze samorządowe (rady gmin).

Akty prawne obowiązujące w Estonii przewidują cały system kar mających zastosowanie do poszczególnych kategorii urzędników. Kary te zwykle przyjmują formę grzywny, rzadziej – pozbawienia wolności (jedynie w wypadku powtarzających się aktów defraudacji). Analiza pokazuje, że w niektórych sytuacjach – biorąc pod uwagę zakres odpowiedzialności urzędników – kary finansowe nie są wystarczająco wysokie.

## **Działania edukacyjne i informacyjne**

W Czechach nie istnieje instytucja konsultacyjna w sprawach związanych z konfliktem interesów i z pokrewnym temu zagadnieniu ustawodawstwem krajowym. Brakuje zarówno obowiązkowych szkoleń w tym

zakresie, jak i podmiotu, który systemowo zajmowałby się wymienionymi kwestiami. Nie ma ponadto wytycznych metodologicznych ani organów konsultacyjnych. Z tego względu urzędnicy muszą polegać na informacjach uzyskanych od innych urzędników i z innych źródeł, które niekoniecznie są wiarygodne. Ustawa o konflikcie interesów nie nakłada obowiązku udzielania konsultacji ani na Najwyższy Sąd Administracyjny, ani na żaden podmiot gromadzący dokumentację dotyczącą zagadnienia konfliktu interesów. Nie jest także wcale pewne, czy urzędnicy starają się poszerzać swoją wiedzę na temat konfliktu interesów. Szkolenie z tego zakresu oferuje komórka edukacyjna Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, nie cieszy się ono jednak dużym zainteresowaniem. Istnieją również kodeksy etyczne, ale są one skierowane raczej do urzędników służby cywilnej niż do urzędników wybieranych w wyborach.

Obecna sytuacja na Węgrzech daleko odbiega od ideału. Oprócz wytycznych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych skierowanych do członków rad gmin i burmistrzów, w tym do przewodniczących i członków rad mniejszości narodowej, żadna inna instytucja nie oferuje doradztwa w tym zakresie.

W Polsce są prowadzone działania edukacyjne związane ze zjawiskiem konfliktu interesów. Szkolenia organizuje Centralne Biuro Antykorupcyjne – przede wszystkim dla samorządów lokalnych, oferuje je także Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Brakuje jednak dopracowanego systemu, który zapewniałby regularne działania edukacyjne i informacyjne związane z zagadnieniem konfliktu interesów. Niektóre elementy Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019 dotyczą miękkich działań nastawionych na unikanie konfliktu interesów. Nadal rzadkością są wyspecjalizowane w tej tematyce instytucje lub przeszkoleni pracownicy. W 2006 roku przeprowadzono program pilotażowy, ale nie doczekał się on poważniejszej kontynuacji. Zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów przewiduje szczególną rolę kierowników urzędów państwowych w propagowaniu działań etycznych, w tym zasady bezinteresowności.

Na Słowacji można mówić jedynie o wstępnym szkoleniu dla nowych posłów, organizowanym na początku kadencji parlamentarnej. Szkolenie to koncentruje się jednak na wypełnianiu obowiązku składania przez posłów deklaracji majątkowych. Brakuje innych działań o charakterze informacyjnym lub konsultacyjnym.

W Estonii działania edukacyjne i informacyjne dotyczące konfliktu interesów są prowadzone na znacznie szerszą skalę niż w Czechach i w Polsce oraz na Węgrzech i na Słowacji. Nowa ustawa o służbie publicznej z 2013 roku powołała Radę do spraw Etyki Urzędniczej, do której najważniejszych zadań należy udzielanie wskazówek urzędnikom mającym pytania na temat etyki pracy lub szukającym porady w sprawie podjęcia etycznie właściwej decyzji. Rada objaśnia także implikacje kodeksu etyki urzędniczej, opiniuje sytuacje zgodności działań urzędników z zasadami regulującymi zagadnienie konfliktu interesów i uczestniczy w tworzeniu projektów aktów prawnych związanych z konfliktem interesów, a także planów strategicznych dotyczących kierunków rozwoju etyki urzędniczej. Rada ma rozległe uprawnienia – może zatrudniać ekspertów i gromadzić informacje niezbędne do rozstrzygnięcia poszczególnych spraw oraz tworzyć grupy robocze.

Ponadto estońskie Ministerstwo Sprawiedliwości prowadzi oddzielną stronę internetową, zawierającą szczegółowe odpowiedzi na najczęstsze pytania związane z konfliktem interesów. Podobną stronę dla urzędników służby cywilnej tworzy także Ministerstwo Finansów – jako podmiot odpowiedzialny za zarządzanie kwestiami etycznymi. Instytucja ta organizuje ponadto szkolenia z etyki dla urzędników, obejmujące między innymi zagadnienia związane z konfliktem interesów. Istnieją także wytyczne na ten temat, sformułowane przez Transparency International Estonia. Mimo obiektywnie lepszej sytuacji w tym kraju, w przeprowadzonej analizie zaproponowano częściowe udoskonalenia, między innymi bardziej klarowny podział obowiązków między zaangażowane instytucje.

### **Jawność i przejrzystość działań oraz zaangażowanie społeczeństwa**

Kluczowym warunkiem właściwego funkcjonowania nadzoru publicznego jest dostępność informacji o prywatnych interesach urzędników.

W Czechach sytuacja pod tym względem nie jest dobra. Doświadczenia praktyczne, o których wspomniano w analizie przeprowadzonej dla tego kraju, wskazują, że podmioty zajmujące się gromadzeniem dokumentacji nie są w stanie sprawnie i szybko zapewnić dostępu do potrzebnych informacji, niechętnie również udzielają informacji i robią to w sposób utrudniający ich właściwą ocenę. Ponadto dostęp do oświadczeń majątkowych jest niepotrzebnie skomplikowany, co ogranicza możliwości

publicznego nadzoru. Informacje dotyczące konfliktu interesów są zwykle publikowane w formie nieprzeznaczonej do odczytu maszynowego, poszczególne rejestry są zaś przeważnie nieprzyjazne dla użytkownika. Wszystko to – łącznie z brakiem centralnego rejestru gromadzącego potrzebne informacje – sprawia, że w Czechach mamy do czynienia ze skomplikowanym i nieprzejrzystym środowiskiem.

Analiza przeprowadzona dla Węgier wykazała istnienie w tym kraju nielicznych mechanizmów nadzoru publicznego. W zasadzie każdy obywatel może powiadomić Zgromadzenie Narodowe o potencjalnym konflikcie interesów, ale jedynie członek Zgromadzenia Narodowego ma prawo pisemnie wszcząć procedurę stwierdzającą naruszenie zasady niepołączalności, czyli wystąpienie sytuacji konfliktu interesów. Złamanie tej zasady może być dodatkowo uznane jedynie przez stałe komisje parlamentarne lub dwie trzecie posłów Zgromadzenia Narodowego. Pozostałe organy rozstrzygają w tym zakresie zgodnie z własnymi regulaminami. Podobne mechanizmy mają zastosowanie do oświadczeń majątkowych. Na Węgrzech nie istnieje właściwie nadzór publiczny nad urzędnikami wysokiego szczebla. Jedynym przykładem zaangażowania opinii publicznej podanym w analizie były doniesienia mediów, które zwracały uwagę na różne kwestie zawarte w publicznie dostępnych oświadczeniach majątkowych. W ostatnich latach prasa pisała o kilkunastu takich sprawach, nie zostało jednak wszczęte żadne oficjalne postępowanie. Z tego wynika, że przejrzystość mechanizmów decyzyjnych i partycypacja publiczna nie są w tym państwie na wysokim poziomie.

W Polsce są ujawniane tylko oświadczenia majątkowe wybranych grup funkcjonariuszy publicznych, między innymi parlamentarzystów, których oświadczenia majątkowe muszą być publikowane w formie elektronicznej na stronach internetowych sejmu i senatu. Oświadczenia te są udostępniane jedynie z pominięciem danych pozwalających na przykład na zidentyfikowanie dokładnego adresu zamieszkania, ale wgląd w te dokumenty nie jest łatwy, ponieważ w zdecydowanej większości są to zeskanowane kopie oświadczeń wypełnionych ręcznie. Istnieje także centralny rejestr korzyści, w którym są gromadzone informacje o źródłach dochodu i prezentach otrzymywanych przez posłów, senatorów, ministrów, władarzy samorządów lokalnych i części pracowników samorządowych. Rejestr znajduje się na stronie internetowej Państwowej Komisji Wyborczej i jest dostępny dla wszystkich zainteresowanych. Rozwiązanie to jednak nie

przyczynia się do zwiększenia przejrzystości, gdyż nie przewiduje się kar za niepodanie informacji. Dość często się więc zdarza, że zamieszczone dokumenty nie są wypełnione.

Analiza przeprowadzona dla Słowacji prowadzi do podobnych wniosków. Mimo że oświadczenia majątkowe są dostępne w Internecie, ich rzeczywista wartość dla kontroli publicznej i jawności jest ograniczona, zawarte w nich informacje są bowiem często niewystarczające do oceny korzyści finansowych uzyskanych przez urzędnika w trakcie kadencji. Oświadczenia majątkowe powinny być bardziej szczegółowe w celu zapewnienia większej przejrzystości. Poza tym – mimo że obywatele mają prawo do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie konfliktu interesów i o zorganizowanie specjalnego posiedzenia Komisji Rady Narodowej Republiki Słowackiej do spraw Niełączenia Stanowisk – większość takich postępowań kończy się bez odpowiedniego zbadania i ukarania za naruszenie przepisów dotyczących konfliktu interesów.

Estonia znajduje się obecnie w okresie przejściowym, ponieważ niedawno wprowadziła w życie nowe przepisy. Począwszy od 2014 roku, urzędnicy mogą umieszczać swoje oświadczenia majątkowe w nowym rejestrze internetowym. W ten sposób funkcjonariusze publiczni zobowiązani do złożenia oświadczeń mogą to zrobić jednocześnie ze złożeniem zeznania podatkowego o osiągniętych dochodach. System nie jest jeszcze w pełni funkcjonalny i wymaga usprawnień, prawdopodobnie więc nadal będzie stosowana poprzednia forma (papierowa). Należy zauważyć, że nie wszystkie oświadczenia majątkowe i wykazy korzyści będą dostępne publicznie. Obowiązujące przepisy ustawy antykorupcyjnej nakazują składanie oświadczeń o posiadanym majątku wyłącznie przewodniczącym rad gminnych, burmistrzom, radnym, pracownikom samorządowym w gminach wiejskich i sekretarzom gmin wiejskich. Majątek pozostałych urzędników jest deklarowany w ramach danej instytucji (wewnętrznie). Można zatem powiedzieć, że system estoński opiera się na wzajemnym zaufaniu i wspólnie wyznawanych normach moralnych.

Przekład: *Dorota Szmajda*



# Finansowanie polityki – najlepsze praktyki europejskie



Anni Jatsa (Transparency International Estonia)

## Zasady ogólne i przykłady ich stosowania w Europie

### Wprowadzenie

Z raportów Grupy Państw przeciwko Korupcji wynika, że w większości krajów europejskich istnieją wystarczające ramy prawne – ustanawiające kontrolę i przewidujące ewentualne sankcje – dotyczące finansowania partii politycznych ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych, przeważnie nieskuteczne są jednak mechanizmy egzekwowania przepisów, odpowiednim organom brakuje bowiem niezależności, zasobów i prawnych środków nacisku. W niniejszym rozdziale opisano powszechnie uznane dobre praktyki egzekwowania przepisów regulujących finansowanie partii politycznych.

Podstawową zasadą skutecznej egzekucji jest przyjęcie osobnej ustawy regulującej finansowanie partii politycznych, która powinna zawierać zasady sprawozdawczości i jawności, a także upoważniać jeden organ do kontroli przestrzegania tych przepisów<sup>31</sup>. W sytuacji, gdy obowiązuje jedna ustawa regulująca finansowanie partii, powinien istnieć również jeden organ odpowiedzialny za egzekwowanie ujętych w niej przepisów.

### Organ egzekwujący

We wszystkich krajach wysoko ocenionych w raportach Grupy Państw przeciwko Korupcji – Niemczech, Irlandii i Wielkiej Brytanii – funkcjonuje jeden organ sprawujący kontrolę nad rejestracją i finansowaniem partii oraz pozyskiwaniem funduszy na kampanie wyborcze. Ważne jest jednak, żeby członkowie takiego organu byli niezależni politycznie. Rozwiązanie takie przyjęto właśnie w trzech wspomnianych państwach, w których

31. I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg 2003, s. 54 – [http://wiki.bezkorupce.cz/\\_media/wiki/financingpoliticalparties\\_en.pdf](http://wiki.bezkorupce.cz/_media/wiki/financingpoliticalparties_en.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].



członkowie partii nie zasiadają w organie egzekwującym. Ma to na celu zapewnienie niezależności i wiarygodności tej instytucji<sup>32</sup>.

Należy również zapewnić warunki, które pozwolą unikać stronniczości organu kontrolującego finansowanie polityki. Następujące mechanizmy mogą chronić przed wpływem ze strony ugrupowań politycznych, szczególnie partii rządzących<sup>33</sup>:

- ▶ oczekiwania opinii publicznej lub długa tradycja niezależności podobnych organów,
- ▶ status sędziego sądu najwyższego, audytora lub rzecznika praw obywatelskich,
- ▶ obecność w komisji przedstawicieli dwóch głównych partii lub kilku partii, z obowiązkiem uwzględnienia członków partii mniejszościowych lub opozycyjnych (jeśli organ ma charakter polityczny),
- ▶ zakaz ponownego przyjmowania członków organu na stanowisko w organie egzekwującym (kadencja dożywotnia albo możliwość zajmowania stanowiska tylko przez jedną kadencję),
- ▶ brak powiązań z budżetem państwa (istotny w wypadku organu, który stał się niewygodny dla rządu),
- ▶ brak presji politycznej ze strony rządu lub partii przy obsadzaniu stanowisk.

**Pełna jawność, regularna sprawozdawczość, niezależna kontrola i skuteczna egzekucja są niezbędne do uzyskania przejrzystego systemu finansów politycznych.** Realizacja zasady jawności wymaga systematycznego składania sprawozdań, przeprowadzania kontroli, publicznego dostępu do dokumentów i przejrzystości działań. **Możliwość efektywnego sprawowania kontroli nad finansowaniem polityki zależy od istnienia organu wykonawczego, który dysponuje odpowiednimi sankcjami prawnymi i ma wystarczająco szerokie uprawnienia do nadzorowania, weryfikowania, prowadzenia dochodzeń i – jeśli to konieczne – wszczynania postępowań sądowych.** Wszystkie te elementy są niezbędne, aby zagwarantować skuteczny nadzór nad finansowaniem partii politycznych.

Skuteczność każdego systemu zależy także od współpracy różnych grup interesariuszy – działaczy partyjnych odpowiedzialnych za kwestie finansowe, audytorów, instytucji bankowych, organów rządowych, orga-

32 *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, GRECO (Council of Europe), Strasbourg 2008, s. 19.

33 *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, red. R. Austin, M. Tjernström, IDEA Handbook Series, Stockholm 2003, s. 145.

nizacji pozarządowych zajmujących się zwalczaniem korupcji i mediów – i ich zaangażowania w proces monitorowania<sup>34</sup>. Wszystkie te środowiska należy więc zachęcać do wspólnych działań.

Co do zasady, **dobrym rozwiązaniem jest system finansowania partii politycznych ze środków publicznych**, uzależniający wysokość przyznawanych funduszy od wielkości partii, liczby miejsc w parlamencie lub odsetka głosów uzyskanych w wyborach. Rozwiązanie to powinno jednak wspierać również mniejsze partie, które nie przekroczyły progu wyborczego, aby w ten sposób zagwarantować równe traktowanie i reprezentację różnych interesów społecznych. Z drugiej strony, pozyskiwanie funduszy ze środków prywatnych jest wpisane w kulturę demokracji, mimo to nie wolno dopuścić do sytuacji, w której jakaś partia jest w stanie kupić wygraną w wyborach lub używać pieniędzy do sterowania polityką, dlatego konieczne jest istnienie przepisów regulujących finansowanie ze źródeł prywatnych. Z tego względu **wszystkie wydatki poniesione przez partie polityczne – zarówno ze środków publicznych, jak i ze źródeł prywatnych – powinny być przez partie wykazywane w sprawozdaniach, które spełniają ściśle określone kryteria.**

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że najlepsze praktyki dotyczące reguł finansowania partii politycznych obejmują następujące rozwiązania:

- ▶ finansowanie partii politycznych z budżetu państwa,
- ▶ finansowanie ze źródeł prywatnych regulowane przepisami prawa,
- ▶ istnienie jednej ustawy regulującej finansowanie partii politycznych i wprowadzającej górne limity wydatków,
- ▶ istnienie jednego organu egzekwującego, który dysponuje uprawnieniami do prowadzenia kontroli, analiz i dochodzeń oraz nakładania sankcji,
- ▶ niezależność polityczna członków organu egzekwującego,
- ▶ organ egzekwujący powinien mieć jasno określone obowiązki i prawo do monitorowania, prowadzenia dochodzeń, przekazywania spraw policji lub sądom,
- ▶ współpraca między różnymi interesariuszami.

34 M. Walecki, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*, [w:] *Challenging the Norms and Standards of Election Administration*, International Foundation for Electoral Systems, 2007 rok, s. 84 – <http://www.ifes.org/~media/Files/Publications/White%20Paper-Report/2007/593/IFES%20Challenging%20Election%20Norms%20and%20Standards%20WP.pdf> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

## Kontrola

Zanim zostaną omówione funkcjonujące skuteczne mechanizmy egzekwowania przepisów o finansowaniu partii politycznych, warto przedstawić wykaz zasad w zakresie sprawozdawczości finansowej. Istniejące reguły dotyczące ujawniania finansów przez ugrupowania różnią się znacznie w kwestii tego, które treści podlegają upublicznieniu, przez kogo i komu są udostępniane. Ogólnie się uważa, że organy egzekwujące były – jak dotąd – dość skuteczne w sprawowaniu kontroli nad transakcjami przeprowadzanymi ze środków publicznych<sup>35</sup>. W związku z tym należy skupić się na tym, w jaki sposób można bardziej efektywnie uregulować finansowanie ze źródeł prywatnych i wprowadzić nad nim kontrolę. Przepisy dotyczące zasad sprawozdawczości finansowej powinny podlegać następującym wytycznym:

- ▶ przepisy powinny wyraźnie rozróżniać przychody od wydatków,
- ▶ darowizny przekraczające określony próg minimalny powinny być ujawniane,
- ▶ darowizny powinny być wyszczególnione według wskazanych kategorii,
- ▶ przepisy dotyczące ujawniania powinny rozróżniać między finansowaniem partii politycznych a finansowaniem poszczególnych kandydatów,
- ▶ przepisy dotyczące ujawniania powinny odróżniać bieżące finanse partii od finansów wyborczych,
- ▶ zasady ujawniania powinny obejmować finanse partii zarówno na poziomie krajowym, jak i na szczeblu lokalnym, a także finanse fundacji politycznych,
- ▶ za ujawnianie powinni odpowiadać zarówno darczyńcy, jak i członkowie partii politycznych oraz kandydaci otrzymujący darowizny,
- ▶ sprawozdania partii politycznych powinny być przedkładane oficjalnemu organowi kontroli i podawane do wiadomości publicznej.

Warto podkreślić, że **ujawnianie darowizn na cele polityczne ułatwia wykrywanie korupcji w polityce i pozwala jej przeciwdziałać**<sup>36</sup>.

Od 1984 roku Niemcy są dobrym przykładem tego, w jaki sposób należy sporządzać sprawozdania finansowe partii. Przygotowywane w tym kraju

35 D. Smilov, *Introduction: Party Funding, Campaign Finance and Corruption in Eastern Europe*, [w:] *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: the Transition Period*, red. D. Smilov, J. Toplak, Ashgate Publishing, Aldershot 2007, s. 7.

36 I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, op. cit., s. 56.

dokumenty muszą zawierać dochody i wydatki oraz aktywa i pasywa całej organizacji partyjnej na wszystkich szczeblach, w tym oddziałów lokalnych, a także siedzib krajowych i federalnych. Jak pokazały doświadczenia Węgier, Włoch czy Słowenii, praktyka przekazywania pieniędzy za pośrednictwem fundacji politycznych lub zaprzyjaźnionych stowarzyszeń, których nie obowiązują zasady przejrzystości, niesie za sobą poważne ryzyko. Dlatego jest ważne, żeby sprawozdania dotyczyły zarówno kont partii na szczeblu krajowym i na szczeblach lokalnych, jak i ich fundacji<sup>37</sup>. W Niemczech dokumenty te są przygotowywane według kryteriów wyznaczonych przepisami prawa. Całościowa sprawozdawczość i ustandaryzowany format sprawozdań finansowych stanowią dodatkowe środki sprawowania skutecznej kontroli, umożliwiając dokonywanie porównań w czasie i między poszczególnymi partiami<sup>38</sup>. Z tego powodu zasady sprawozdawczości muszą być wystarczająco klarowne, wszystkie partie polityczne powinny zaś sporządzać sprawozdania według tego samego modelu. Ułatwia to organowi egzekwującemu weryfikację sprawozdań, z kolei podmiotom objętym obowiązkiem daje jasną informację, jakie są wobec nich oczekiwania i co stanowi naruszenie zasad sprawozdawczości.

Należy również wprowadzić odpowiednie progi, powyżej których kwoty darowizn są ujawniane, łącznie z danymi osobowymi darczyńcy. Jeśli próg zostanie ustalony na zbyt niskim poziomie, organ egzekwujący będzie miał zbyt dużo danych do analizy, gdy zaś próg będzie ustalony zbyt wysoko, wówczas pojawi się więcej możliwości pozyskiwania pieniędzy z niewłaściwych źródeł. Może się także zdarzyć, że zamożni darczyńcy będą przekazywać po kilka mniejszych darowizn, które nie wymagają zgłoszenia, dlatego **progi muszą być na odpowiednim poziomie**. Ponadto – ponieważ organ egzekwujący może łatwo sprawować kontrolę jedynie nad transakcjami bankowymi – **należy wprowadzić ograniczenia na dotacje w gotówce, których nie sposób skutecznie kontrolować**. W pewnym zakresie powinny one jednak pozostać dozwolone, inaczej bowiem mogłoby to zniechęcić prywatnych darczyńców do finansowania partii politycznych, co podważałoby podstawowy mechanizm wspierania partii w ustroju demokratycznym. Organ egzekwujący powinien również sprawdzać tożsamość prywatnych darczyńców, aby ustalić, czy nie znajdują się wśród nich osoby związane z dużymi przedsiębiorstwami, które w ten spo-

37 *Political Party Integrity: More Accountable, More Democratic*, Regional Policy Paper, nr 2, Transparency International, 2012 rok, s. 2.

38 I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, op. cit., s. 57.

sób omijają przepisy i wykorzystują pieniądze korporacji do wpływania na politykę<sup>39</sup>. Dotychczas zaledwie dziesięć<sup>40</sup> państw opowiedziało się za podawaniem do wiadomości publicznej informacji o tożsamości darczyńców i wysokości przekazanych kwot. Zasada ta powinna być jednak wprowadzona we wszystkich krajach w celu wyeliminowania anonimowych darowizn<sup>41</sup>.

Kolejną istotną kwestią są składki członkowskie. Często trudno jest ustalić kwotę przekazaną osobiście przez członka partii na jej konto, ponieważ wpłaty w wysokości do kilkuset euro mogą być zaksięgowane jako składki członkowskie, niekiedy bez żadnych limitów (czego przykładem jest Estonia). Można poprawić taki stan rzeczy, wprowadzając rozróżnienie między składką członkowską a darowiznami i ustanawiając górny limit wysokości składek. Wspomniane limity dotyczące składek członkowskich i informacje o kwotach wpłacanych na rzecz partii przez jej członków powinny być doprecyzowane w ustawodawstwach wszystkich państw<sup>42</sup>.

Marcin Walecki dodaje, że równie istotne jest istnienie **wewnętrznych mechanizmów kontroli w obrębie partii politycznych** – w formie wewnętrznych audytów, których rezultat jest prezentowany podczas konwencji partyjnych<sup>43</sup>. Praktyka ta jest stosowana w Niemczech, gdzie wyniki wewnętrznych audytów są przedstawiane członkom partii do oceny.

W opinii Grupy Państw przeciwko Korupcji, najskuteczniejsze mechanizmy egzekwowania przepisów dotyczących kontroli nad finansowaniem polityki funkcjonują w Wielkiej Brytanii i w Niemczech. Wadą systemu niemieckiego jest jednak wyłączenie z zakresu audytu wydatków na kampanię – w Wielkiej Brytanii fundusze związane z kampanią wyborczą są poddawane szczególnej kontroli. Niemiecka ustawa o partiach politycznych zawiera szczegółowe przepisy dotyczące informacji podlegających ujawnieniu w sprawozdaniach z przychodów i wydatków oraz w oświadczeniach majątkowych<sup>44</sup>. Z kolei w Wielkiej Brytanii w ustawie o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 roku wprowadzono regulacje

39 *Ibidem*, s. 58–59.

40 Bułgaria, Republika Czeska, Estonia, Francja, Litwa, Łotwa, Polska, Portugalia, Słowacja i Hiszpania. Por. *Political Party Integrity: More Accountable, More Democratic*, op. cit., s. 4.

41 *Ibidem*, s. 2.

42 Por. <http://www.erjk.ee/et/aruanded/erakondade-tulud-ja-laekumised> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

43 M. Walecki, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*, op. cit., s. 79–80.

44 *Evaluation Report on Germany on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, GRECO (Council of Europe), Strasbourg 2009, s. 12.

określające źródła, z których partie polityczne i inne organizacje lub osoby prywatne mogą pozyskiwać fundusze, kwoty, jakie mogą przeznaczyć na kampanię w poszczególnych wyborach, a także zasady regulujące przejrzystość systemu politycznego. Funkcjonujące w Niemczech i w Wielkiej Brytanii organy egzekwujące **analizują i publikują informacje o darowiznach** (o kwestiach związanych z ich publikacją będzie jeszcze mowa), w obu państwach niezależne ciała monitorujące sprawdzają, do jakiego stopnia zasady są przestrzegane, i interweniują w wypadku ewentualnych naruszeń tych zasad, kierując sprawy do sądów. **Organ egzekwujące mogą również nakładać sankcje w wypadku łamania zasad** (rodzaje sankcji zostaną omówione w dalszej części niniejszego rozdziału).

Partie polityczne i kandydaci **mają obowiązek zgłosić wszystkie darowizny, pożyczki i konta**, aby umożliwić specjalnej komisji publikację tych informacji. Następnie komisja sprawdza, czy darowizny zostały przekazane z dozwolonych źródeł (na przykład przez osoby prywatne wpisane do rejestru wyborców), a także czy partie i kandydaci przestrzegają limitów wydatków podczas kampanii wyborczych i referendalnych<sup>45</sup>.

W Irlandii obowiązuje w tym zakresie dodatkowy warunek – każda partia wyznacza **pełnomocnika, który sprawuje kontrolę nad partyjnymi wydatkami wyborczymi i odpowiada za ich przejrzystość** (poszczególne kandydaci również muszą mieć osobę odpowiedzialną za finanse lub mogą działać jako swoi pełnomocnicy). Pełnomocnicy odpowiadają za właściwe zarządzanie kampanią wyborczą, czuwają również nad terminowym przekazywaniem poprawnie wypełnionych deklaracji i zwrotem wydatków na kampanię wyborczą do właściwych organów (Komisja do spraw Standardów)<sup>46</sup>. Ułatwia to organom egzekwującym sprawowanie kontroli nad deklaracjami i znalezienie osób za nie odpowiedzialnych, z którymi można się kontaktować w wypadku wystąpienia problemów. Wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za stan ksiąg może również utrudnić przekazywanie podejrzanym darowizn.

**Rozliczenia powinny podlegać sprawdzeniu przez niezależne organy kontrolne**, które zweryfikowałyby ich wiarygodność i przejrzystość. Innym możliwym rozwiązaniem jest sformułowanie przez organ kontrolny wy-

45 *Enforcement Policy*, Electoral Commission (EC), 2010 rok – [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

46 *Evaluation Report on Ireland on Transparency of Party Funding (Theme II)*, Third Evaluation Round, GRECO (Council of Europe), Strasbourg 2009, s. 6.

tycznych, według których podmioty zewnętrzne powinny przeprowadzić audyt (rozwiązanie to trudniej narzucić kandydatom, ponieważ audyty mogą być kosztowne<sup>47</sup>). Inną metodą jest przyznanie organowi kontrolnemu środków na wyznaczanie niezależnych audytorów do kontroli partii politycznych, kampanii wyborczych i kandydatów.

Aby zapewnić skuteczną pracę organów kontroli nad finansowaniem polityki, należy wprowadzić jasne zasady lub instrukcje dotyczące tego, które dokumenty finansowe podlegają sprawdzeniu i jak należy dokonać ich weryfikacji. Organ kontrolny powinien przyjąć **wewnętrzne procedury przeprowadzania audytu, monitorowania i sposobu publikowania sprawozdań finansowych**. Przykładem może być rozwiązanie zastosowane w Wielkiej Brytanii, gdzie Komisja Wyborcza opublikowała na stronie internetowej **zasady nadzoru, wszczynania dochodzeń i nakładania sankcji**. Decyzje dotyczące ewentualnych nieprawidłowości organ podejmuje na ich podstawie, co przekłada się na większą przejrzystość procedury.

#### Nadzór nad finansowaniem polityki

Komisja Wyborcza w Wielkiej Brytanii może:

- ▶ zwrócić się do podmiotów kontrolowanych o informacje lub dokumenty, a także przeprowadzić kontrolę w ich siedzibie,
- ▶ w wypadku odmowy dostępu do żądanych dokumentów w siedzibie podmiotu po uprzednim wezwaniu komisja może się zwrócić do sędziego pokoju lub – w Szkocji – do sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie nakazu rewizji, który umożliwi wejście do lokali wykorzystywanych do przechowywania dokumentów (może to jednak nastąpić wyłącznie na podstawie istotnych przesłanek),
- ▶ wydać nakaz ujawnienia, który zobowiązuje kontrolowany podmiot albo kontrolowaną osobę prywatną do przedstawienia odpowiednich dokumentów lub informacji (nakaz taki może być podyktowany wyłącznie przesłankami wynikającymi z interesu publicznego, na przykład sytuacją, gdy komisja nie ma innej możliwości, aby je zweryfikować w wyznaczonym czasie, lub gdy podmiot kontrolowany nie przestrzega zasad albo nie wykazał chęci dobrowolnej współpracy),

<sup>47</sup> *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding (Theme II)*, op. cit., s. 18.

- ▶ w wypadku niewywiązywania się podmiotu z obowiązków komisja może się zdecydować nałożyć sankcje cywilne lub wszcząć postępowanie karne.

Komisja sformułowała też wytyczne, w których krok po kroku opisuje procedurę kontrolną i formułuje wskazówki dla podmiotów kontrolowanych<sup>48</sup>.

### Rola dochodzeniowa

W Wielkiej Brytanii dochodzenie może być wszczęte na podstawie różnych przesłanek. Obejmują one w pierwszej kolejności sytuację, w której podmiot nie złożył wymaganego ustawowo sprawozdania lub gdy przedłożone sprawozdanie świadczy o możliwym naruszeniu prawa. Inne sytuacje skutkujące rozpoczęciem dochodzenia to doniesienie o możliwości naruszenia prawa lub pozyskanie przez Komisję Wyborczą sygnału o potencjalnych nieprawidłowościach z innego źródła, na przykład z doniesień prasowych<sup>49</sup>.

W takim wypadku Komisja Wyborcza może:

- ▶ zwrócić się z wnioskiem o dobrowolne wydanie dokumentów, udzielenie informacji lub wyjaśnień do osób prywatnych lub organizacji w określonym przedziale czasowym,
- ▶ wykorzystać swoje uprawnienia ustawowe i wydać wezwanie do przedstawienia dokumentacji do wglądu lub zwrócić się z wnioskiem o rozmowę,
- ▶ w niektórych wypadkach, gdy zachodzi obawa, że informacja została zniszczona lub usunięta – wezwać podmiot do natychmiastowej współpracy (opracowano zasady przeprowadzania rozmowy w takich sytuacjach),
- ▶ w sytuacji niezastosowania się do wezwania bez dostatecznego uzasadnienia, które stanowi wykroczenie – wystąpić o nakaz sądowy, który ma wymóc zastosowanie się do wezwania,
- ▶ wnieść sprawę do sądu, jeśli podmiot nie udostępnia żądanej informacji (bardziej prawdopodobne jest jednak to, że komisja będzie się sta-

48 Por. [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0010/79705/Disclosure-Policy-Final.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

49 *Enforcement Policy*, *op. cit.*, s. 7.



rała o wydanie nakazu ujawnienia, który ma podobną moc jak nakaz sądowy)<sup>50</sup>.

Według raportu Grupy Państw przeciwko Korupcji dotyczącego Wielkiej Brytanii, Komisja Wyborcza **powinna być bardziej aktywna w działaniach dochodzeniowych i przekazywaniu spraw policji**<sup>51</sup>. Również osoby prywatne powinny mieć możliwość zwrócenia uwagi komisji na ewentualne naruszenie prawa.

## Sankcje

**Sankcjami mogą być objęte osoby fizyczne lub prawne.** W Wielkiej Brytanii następujące sankcje mogą być nałożone na osobę, która popełni wykroczenie w rozumieniu ustawy o partiach politycznych, wyborach i referendach z 2000 roku lub złamie jeden z przepisów tej ustawy:

- ▶ wydanie pouczenia w kwestii dobrych praktyk w wypadku drobnych naruszeń przepisów (brak poważniejszych sankcji),
- ▶ grzywna w ustalonej wysokości (200 funtów szterlingów) w wypadku naruszenia pierwszego stopnia (na przykład dostarczenie raportu z opóźnieniem),
- ▶ grzywna w zmiennej wysokości (od 250 do 20 tysięcy funtów szterlingów) za bardziej poważne naruszenie przepisów (decyzje o ich nałożeniu zapadają w sądzie),
- ▶ wezwanie do podjęcia działań zapobiegających powtórnym naruszeniom (szkolenie pracowników lub zmiana systemu sprawozdawczości),
- ▶ wezwanie do podjęcia działań w celu przywrócenia stanu sprzed naruszenia (zwrot korzyści uzyskanych wskutek naruszenia),
- ▶ wezwanie skierowane do osoby prywatnej lub do organizacji o podjęcie albo zaniechanie konkretnych działań do czasu spełnienia wymagań zawartych w wezwaniu,
- ▶ postępowanie egzekucyjne mające doprowadzić osobę prywatną lub organizację do stanu, w którym by się znajdowała, gdyby nie doszło do naruszenia,
- ▶ zajęcie (na podstawie nakazu sądowego) pieniędzy przyjętych z niedozwolonego źródła (kwoty dotacji) lub ukrywanych przychodów,

50 *Ibidem*, s. 9.

51 *Evaluation Report on UK on Transparency of Party Funding (Theme II)*, *op. cit.*, s. 10.

- ▶ sankcje karne za występki i wykroczenia stanowią grzywny w wysokości do 5 tysięcy funtów szterlingów, grzywny o nieograniczonej wysokości lub kara pozbawienia wolności do dwunastu miesięcy (decyduje o nich sąd i komisja powinna przekazać mu sprawę – dzieje się tak z reguły wtedy, gdy w grę wchodzi znaczne kwoty<sup>52</sup>).

W Wielkiej Brytanii Komisja Wyborcza ma prawo prowadzić dochodzenie w związku z otrzymanym doniesieniem o potencjalnym naruszeniu prawa lub w sprawie naruszeń, które sama wykryła. Komisja nie może nakładać sankcji w wypadku naruszenia przepisów dotyczących wydatków i darowizn na rzecz kandydatów, ale może skierować postępowanie do organów ścigania lub wnieść sprawę do sądu – podobnie jak inna zainteresowana organizacja lub osoba prywatna<sup>53</sup>. Najważniejsze informacje dotyczące postępowania w poszczególnych sprawach są upubliczniane przez komisję<sup>54</sup>.

Komisja Wyborcza stwierdza, czy doszło do naruszenia prawa, i ponosi odpowiedzialność za swoje decyzje. Jeśli naruszenie prawa zostanie potwierdzone, nakłada się sankcje, których dotkliwość zależy od zaistniałych okoliczności obciążających i łagodzących<sup>55</sup>. **W odniesieniu do sankcji także stosuje się opracowane przez komisję dobre praktyki i wytyczne, które stanowią podstawę obliczania wysokości grzywny, wyznaczania terminów i osób odpowiedzialnych, procedur wpłacania grzywny czy sformułowania uzasadnienia dla ich nałożenia.** Wskazówki powinny być przestrzegane i przez komisję, i przez podmioty prywatne objęte tą procedurą, konieczne jest więc opracowanie takiego systemu sankcji, który obejmowałby wszystkie istotne naruszenia i nie zawierał luk prawnych. **Sankcje muszą być proporcjonalne, z kolei partie polityczne powinny być dobrze poinformowane o tym, które działania są uznawane za naruszenie zasad, które zaś można wskazać jako dobre praktyki.** W Wielkiej Brytanii prowadzi się specjalne szkolenia w tym zakresie, funkcjonują także infolinie i internetowe strony informacyjne, które pozwalają się dowiedzieć, jakie działania stanowią złamanie przepisów i jakie sankcje za nie grożą. Warto także podkreślić, że skuteczność **sankcji zależy od ich zastosowania w odpowiednim momencie.**

52 *Enforcement Policy*, op. cit., s. 10–14.

53 *Ibidem*, s. 2.

54 Por. <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities/our-role-as-regulator-of-political-party-finances> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

55 *Enforcement Policy*, op. cit., s. 15–16.

Doświadczenia wielu krajów wykazały, że **bardziej skuteczne są kary finansowe** (łącznie z wykluczeniem z dostępu do finansowania ze środków publicznych) **niż poważne sankcje karne**<sup>56</sup>.

Najlepsze praktyki ułatwiające pracę organu sprawującego kontrolę nad finansowaniem polityki obejmują następujące elementy:

- ▶ prawo do kontroli zarówno stałych źródeł finansowania, jak i funduszy na kampanię wyborczą,
- ▶ poddawanie zarówno wewnętrznemu, jak i zewnętrznemu, niezależnemu audytowi darowizn, pożyczek i kont,
- ▶ wprowadzenie ustawowego zakazu finansowania partii przez osoby prawne, przyjmowania darowizn w gotówce lub z anonimowych źródeł, a także ustalenie górnych limitów darowizn,
- ▶ wprowadzenie ograniczeń lub zakazów dla darowizn z zagranicy,
- ▶ ustanowienie jednej osoby odpowiedzialnej za przygotowywanie sprawozdania i dokumentacji finansowej partii oraz poszczególnych kandydatów,
- ▶ wprowadzenie jasnych zasad odróżniających składki członkowskie od darowizn (ograniczenia kwot i klarowne zasady sprawozdawczości),
- ▶ określenie, jakie rodzaje świadczeń rzeczowych są dopuszczalne i w jakim stopniu powinny być uwzględnione w sprawozdaniach,
- ▶ publikowanie raportów z kontroli,
- ▶ podawanie do wiadomości publicznej danych osobowych darczyńców i wysokości przekazanych przez nich kwot (należy wprowadzić zasadne progi, powyżej których wysokość przekazywanej kwoty jest ujawniana wraz z tożsamością darczyńców),
- ▶ sporządzanie podsumowań prowadzonych spraw (które umożliwiłyby całościowe prześledzenie finansów kontrolowanych podmiotów, nie zaś tylko sprawdzenie poprawności zawartych tam wartości i kwot),
- ▶ raporty powinny obejmować dochody i wydatki, aktywa i pasywa całej organizacji partyjnej na wszystkich szczeblach (na poziomie krajowym i wśród struktur lokalnych),
- ▶ system proporcjonalnych i elastycznych sankcji,

<sup>56</sup> Za: M. Walecki, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*, op. cit., s. 87.

- ▶ organ kontrolny powinien być niezależny, musi także dysponować odpowiednimi zasobami i uprawnieniami w zakresie nadzoru, prowadzenia dochodzeń i nakładania sankcji.

## Doradztwo i szkolenia

Skuteczność przepisów dotyczących finansowania polityki zależy również od podjęcia działań edukacyjnych (na przykład szkoleń) skierowanych do partii i kandydatów, dostarczenia im bieżącego wsparcia i doradztwa (za pomocą na przykład telefonicznej infolinii) oraz zastosowania różnych moralnych i materialnych zachęt do przestrzegania regulacji prawnych. Działania takie są upowszechniane w Stanach Zjednoczonych, ale – według raportów Grupy Państw przeciwko Korupcji – brakuje ich w większości państw europejskich<sup>57</sup>. Istnieją jednak wytyczne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z zakresu finansowania partii politycznych, opublikowane w 2011 roku, które mają na celu wsparcie partii politycznych w rozwiązywaniu problemów związanych z zasadami finansowania. Grupa Państw przeciwko Korupcji również przygotowuje i publikuje raporty dotyczące sytuacji i zmian w finansowaniu partii politycznych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej, zawierające także propozycje rozwiązań służących podniesieniu ich jakości i skuteczności. Działania informacyjne i szkoleniowe prowadzi się w Wielkiej Brytanii i Irlandii. Poniżej zawarto ich krótki opis.

W Wielkiej Brytanii Komisja Wyborcza opracowała **wskazówki i materiały edukacyjne dla partii politycznych, kandydatów, pełnomocników finansowych i uczestników kampanii** dotyczące prywatnych darowizn i ich deklarowania, uruchomiła także **infolinię, stronę internetową i system internetowych szkoleń, które mają na celu podniesienie wiedzy podmiotów objętych regulacjami, żeby mogły skuteczniej wdrażać przepisy w zakresie zarządzania swoimi finansami**. Komisja Wyborcza wypracowała również specjalny **dokument określający zasady realizacji przez nią funkcji nadzorczej i dochodzeniowej** oraz nakładania sankcji przy ocenie sprawozdań finansowych (o czym była już mowa)<sup>58</sup>. Klarownie wyjaśniono w nim, jakie są obowiązki partii i ich skarbników odpowiedzialnych za finanse oraz jak zarządzać darowiznami i kredytami. Komisja opublikowa-

57 *Funding of Political Parties and Election Campaigns, op. cit.*, s. 147.

58 *Enforcement Policy, op. cit.*, s. 2.

ła ponadto wskazówki dotyczące różnych aspektów swojej działalności, między innymi tego, w jaki sposób sprawdza docierające do niej sygnały o nieprawidłowościach i jak podaje informacje o swojej pracy do wiadomości publicznej<sup>59</sup>. Brytyjska Komisja Wyborcza stawia sobie za cel **podejmowanie działań tylko wtedy, gdy jest to niezbędne, i z zachowaniem zasady proporcjonalności. Nadzór należy do czynności rutynowych** przy zapewnianiu zgodności z przepisami. Komisja może wykorzystać swoje **uprawnienia dochodzeniowe** (wezwania do udostępniania dokumentów, informacji lub stawienia się na rozmowę) wobec dowolnej osoby lub organizacji, jeśli ma wystarczające powody, żeby sądzić, że doszło do naruszenia prawa dotyczącego finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych<sup>60</sup>.

Również organ nadzorujący w Irlandii – Komisja do spraw Standardów – dysponuje zestawem wytycznych przeznaczonych dla partii politycznych, kandydatów, urzędników i organizatorów kampanii wyborczych, dotyczących finansowania polityki ze środków zarówno publicznych, jak i prywatnych<sup>61</sup>. Wskazówki, sprofilowane pod kątem różnych grup odbiorców, mają pomóc w prowadzeniu zgodnej ze standardami sprawozdawczości finansowej, a także wyjaśniać, co jest uznawane za naruszenie przepisów (w tym niedozwolone dotacje). Praktyka ta powinna być wzorem do naśladowania dla innych krajów, ponieważ pomaga unikać pomyłek w sprawozdawczości, co w rezultacie ułatwia pracę instytucji nadzorującej finansowanie polityki. Organy te muszą kierować się jasnymi zasadami (wytycznymi), które w celu zwiększenia przejrzystości powinny być publikowane w Internecie.

Oto lista najlepszych praktyk w obszarze doradztwa i szkoleń:

- ▶ zalecenia i materiały informacyjne dla partii politycznych, kandydatów i pełnomocników finansowych, które pozwalają im właściwie deklorować przychody i wydatki,
- ▶ szkolenia organizowane przez organ sprawujący nadzór nad finansowaniem polityki, wyjaśniające, w jaki sposób należy ujawniać przychody i wydatki,
- ▶ publikowanie przydatnych materiałów w Internecie i uruchamianie infolinii,

59 *Ibidem*.

60 *Ibidem*, s. 4.

61 <http://www.sipo.gov.ie/en>.

- ▶ rozsyłanie do urzędników analiz porównawczych prezentujących najlepsze praktyki (na przykład raportów Grupy państw Przeciwko Korupcji).

## Przejrzystość działań i publikowanie informacji

Podstawowym celem nałożenia na partie polityczne obowiązku przygotowywania sprawozdań z przychodów i wydatków jest uczynienie kwestii ich finansowania tematem publicznej debaty, tym samym zaś doprowadzenie do ostrożniejszego doboru darczyńców i bardziej odpowiedzialnego korzystania z funduszy przez ugrupowania. Skuteczne upublicznianie wymaga zatem udostępniania sprawozdań ogółowi społeczeństwa i mediom, umożliwiając jednocześnie organom nadzorującym prowadzenie kontroli działalności finansowej partii politycznych i zgłaszanie wątpliwości do dowolnej części sprawozdania<sup>62</sup>.

W większości państw europejskich partie nie udostępniają opinii publicznej wystarczającej ilości informacji, z kolei instytucje egzekwujące w zbyt małym stopniu poddają weryfikacji ujawniane dokumenty. W niektórych krajach, między innymi w Niemczech, Estonii i Wielkiej Brytanii oraz na Litwie, wprowadzono jednak obowiązek publikowania w Internecie danych finansowych partii politycznych (w Wielkiej Brytanii i Estonii – raz na kwartał, w Niemczech i na Litwie – raz do roku). Wszędzie oprócz Niemiec publikuje się również informacje przy okazji kampanii wyborczych.

W Niemczech internetowy system publikowania informacji przyjął najbardziej podstawową formę – sprawozdania są udostępniane co roku w pliku PDF i zawierają zestawienie przychodów i wydatków wszystkich partii. Trudno jednak odnaleźć w tych sprawozdaniach konkretne informacje, mimo że dokumenty mają logiczną strukturę, ujęcie przychodów i wydatków jest zaś wystarczająco szczegółowe<sup>63</sup>. W litewskiej internetowej bazie danych zastosowano rozwiązanie zbliżone do niemieckiego – są w niej publikowane pliki PDF, w których można wyszukiwać poszczególne pozycje. System przyjęty w Wielkiej Brytanii pozwala wyszukiwać informacje na stronie internetowej, jest jednak mało przyjazny dla użytkownika,

62 *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, op. cit., s. 148.

63 Por. <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/rechenschaftsberichte/index.html> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

gdyż odnalezienie informacji o finansach partii z danego przedziału czasowego lub z okresu wyborów wymaga poświęcenia dużej ilości czasu<sup>64</sup>.

Estońska internetowa baza danych zawiera zarówno zestawienia wydatków z okresu kampanii wyborczych, jak i zwykle – kwartalne – sprawozdania finansowe. Łatwo jest wyszukać informacje o finansach danej partii i nazwiska darczyńców. Często jednak trudno zrozumieć naturę wydatków, ponieważ wśród przyjętych kategorii występują „inne drobne wydatki”, a także odróżnić kwoty przekazane jako składki członkowskie od darowizn.

Innym rozwiązaniem, które ułatwia wyszukiwanie informacji w systemie brytyjskim, jest wykazywanie kredytów i pożyczek w osobnym dokumencie. Ujawnia się tam również nazwy i adresy pożyczkodawców oraz warunki udzielenia kredytu lub pożyczki.

Na stronie internetowej estońskiej Komisji Wyborczej brakuje informacji o procedurach i zaleceniach, według których prowadzi się weryfikację finansów partii politycznych. Jak już wspomniano, procedury takie są publikowane na stronie internetowej brytyjskiej Komisji Wyborczej. Są one bardzo przejrzyste i nadają jasne uprawnienia członkom komisji. W Irlandii strona internetowa Komisji Wyborczej również zawiera zestawienie praw i obowiązków organu nadzorującego finansowanie polityki, ale jej struktura utrudnia nawigację. To samo dotyczy kancelarii przewodniczącego niemieckiego Bundestagu, która zajmuje się sprawdzaniem sprawozdań finansowych – strona internetowa tej instytucji ma mało przejrzysty układ. W związku z tym ogólna struktura brytyjskiej strony internetowej jest przykładem do naśladowania, ponieważ zawiera zasady, których powinny przestrzegać partie polityczne, procedury, informacje dotyczące Komisji Wyborczej i jej uprawnień, a także sprawozdania finansowe. Z kolei system estoński stanowi dobry przykład podziału raportów na kategorie, podczas gdy rozwiązanie przyjęte w Wielkiej Brytanii jest trochę zbyt skomplikowane, choć pozwala wyszukiwać za pomocą słów kluczy. W Irlandii sprawozdania finansowe i analizy roczne są publikowane w Internecie, ale w formie plików tekstowych, co utrudnia wyszukiwanie konkretnych danych. Irlandzka strona internetowa zawiera szczegółowy przegląd finansów poszczególnych partii, kandydatów i kampanii wyborczych.

Organ nadzorujący w Irlandii – Komisja do spraw Standardów – publikuje roczny raport dotyczący przepisów związanych z zarządzaniem finan-

64 Por. <https://pefonline.electoralcommission.org.uk/search/searchintro.aspxW> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

sami partii politycznych, działalności komisji i skarg, w sprawie których prowadziła ona dochodzenie w ciągu roku. Stanowi to przykład bardzo dobrej praktyki, ponieważ dokument ten zawiera przegląd najbardziej istotnych kwestii, umożliwia ponadto wgląd w finanse partii w ujęciu rocznym. Podobną analizę przeprowadza się na Litwie.

Sprawozdania finansowe mogą być publikowane zarówno w Internecie, jak i udostępniane w formie dokumentu parlamentarnego. Rozwiązanie to jest stosowane w Niemczech i Austrii, we Francji i we Włoszech oraz w Portugalii<sup>65</sup>.

Najlepsze praktyki w zakresie przejrzystości działań i publikowania informacji:

- ▶ sprawozdania finansowe powinny być publikowane w Internecie i udostępniane w formie dokumentów parlamentarnych,
- ▶ internetowe bazy danych powinny mieć logiczną i przejrzystą strukturę, a także umożliwiać wyszukiwanie według słów kluczy,
- ▶ organ nadzorujący powinien podać swoje procedury do wiadomości publicznej,
- ▶ regularne (kwartalne lub roczne) publikowanie informacji o finansach partii i kampanii wyborczych,
- ▶ organ nadzorujący powinien przygotować i opublikować analizę porównawczą partyjnych finansów (z uwzględnieniem napotkanych problemów lub oczekiwanych zmian),
- ▶ współpraca między różnymi interesariuszami (organizacjami pozarządowymi, mediami) w celu prowadzenia debaty publicznej w kwestii finansowania partii politycznych.

## Finansowanie pośrednie

Partie polityczne – oprócz darowizn bezpośrednich na rzecz wsparcia działalności bieżącej, kampanii wyborczych i pracy grup parlamentarnych – mogą również otrzymywać różnego rodzaju wsparcie rzeczowe i korzystać z określonych form finansowania pośredniego, jak bezpłatne audycje radiowe i telewizyjne, rabat na opłaty pocztowe, zwolnienia z podatku lub – niekiedy – możliwość nieodpłatnego korzystania z publicznych sal spotkań. Choć niebezpośrednio, ten rodzaj wsparcia publicznego ułatwia

65 *Funding of Political Parties and Election Campaigns, op. cit., s. 148.*



partiom prowadzenie działalności i pomaga im pełnić podstawowe funkcje w państwie demokratycznym<sup>66</sup>.

### Nieodpłatny czas antenowy i dostęp do mediów

Jednym z powszechnie stosowanych rozwiązań jest przyznawanie partiom politycznym nieodpłatnego czasu antenowego i zapewnianie dostępu do mediów w okresie wyborczym. Umożliwia to bezpłatne nadawanie przez ugrupowania polityczne przekazów radiowo-telewizyjnych w określonym przedziale czasowym. Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie telewizji jako medium dla komunikatów politycznych, ten „nieodpłatny czas antenowy” jest istotnym świadczeniem rzeczowym, choć niełatwo jest obliczyć jego wartość handlową. Metody i zasady przyznawania nieodpłatnego czasu antenowego z reguły przypominają rozwiązania stosowane przy finansowaniu bezpośrednim – albo partie otrzymują jednakową ilość czasu antenowego, albo czas na audycje polityczne jest przydzielany proporcjonalnie do wyniku partii w poprzednich wyborach ogólnokrajowych. Aby spełnić wymagania związane z uzyskaniem od państwa takiego wsparcia, partia musi zdobyć minimalną liczbę głosów lub startować w określonej liczbie okręgów wyborczych<sup>67</sup>.

### Przywileje podatkowe

Powszechną formą zachęcania do przekazywania darowizn prywatnych jest zwolnienie z podatku lub możliwość odliczenia ich od podatku. Przywileje podatkowe dla darowizn i składek członkowskich stanowią mieszany rodzaj finansowania, ponieważ zachęcają do finansowania prywatnego przy zastosowaniu środków publicznych. Publiczny aspekt tego rodzaju finansowania polega na subsydiowaniu prywatnych datków (w całości lub w części) przez Skarb Państwa przez rezygnację z podatku, który w przeciwnym razie byłby należny od ofiarowanej kwoty. **Aby zagwarantować, że system nie faworyzuje bogatych darczyńców, ulgi podatkowe powinny być ograniczone jedynie do małych lub średnich darowizn<sup>68</sup>.**

System ulg podatkowych, dzięki któremu darowizny podlegają odliczeniu od podatku, zmniejsza zobowiązanie podatkowe w zależności od

66 I. van Biezen, *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, op. cit., s. 39.

67 *Ibidem*, s. 40.

68 *Ibidem*, s. 41.

krańcowej stopy podatkowej darczyńcy. Względna korzyść podatkowa jest więc większa dla darczyńców osiągających wyższy dochód, co może powodować problemy w zakresie równości szans partii politycznych. W związku z tym w 1958 roku niemiecki Trybunał Konstytucyjny orzekł, że przywilej podatkowy przysługujący w równym stopniu wszystkim partiom i darczyńcom jest niekonstytucyjny, ponieważ zapewnia nieproporcjonalne korzyści darczyńcom osiągającym wyższy dochód<sup>69</sup>.

### „Podatek partyjny”

Bardziej kontrowersyjną metodą finansowania pośredniego są wpłaty od parlamentarzystów, określane niekiedy mianem „podatku partyjnego”. Jest to forma wspierania finansowego, w ramach której parlamentarzyści przekazują określoną kwotę ze swojej diety poselskiej na rzecz reprezentowanej przez nich partii. Podatki na partie, szczególnie wpłaty od osób pełniących stanowiska wybieralne, stanowią powszechną praktykę w państwach europejskich. Mogą one obejmować znaczne kwoty i stanowić ważne źródło dochodu dla niektórych ugrupowań, czego przykładem są Polska i Rumunia<sup>70</sup>. Mimo że ten rodzaj dochodów jest czasami traktowany jako darowizna prywatna, być może lepiej interpretować go jako pośrednią lub – zdaniem niektórych – zamaskowaną formę finansowania publicznego. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy istnieje obowiązek wpłat od parlamentarzystów na rzecz ich partii<sup>71</sup>.

Warto w tym miejscu zapytać o to, czy taka forma finansowania nie narusza regulacji prawnych w niektórych krajach, na przykład przepisu niemieckiej ustawy zasadniczej, który stanowi, że niezależność parlamentarzystów należy zagwarantować przez zapewnienie odpowiedniego wynagrodzenia. Jeśli deputowani przekazują znaczne kwoty na rzecz swojej partii, może to sugerować zagrożenie dla ich niezależności, a także świadczyć o tym, że ich wynagrodzenie jest znacznie wyższe niż jest to absolutnie konieczne<sup>72</sup>. W związku z tym **ustanowienie górnego limitu składek członkowskich i wpłat na rzecz partii byłoby skutecznym środkiem zapobiegającym wywieraniu wpływu na obieranych polityków.**

69 *Ibidem*.

70 *Ibidem*, s. 42.

71 *Ibidem*, s. 43.

72 *Ibidem*.

Podsumowanie najlepszych praktyk w zakresie finansowania pośredniego:

- ▶ przyznawanie nieodpłatnego, ale ograniczonego dostępu do czasu antenowego w radiu i telewizji, a także nieodpłatnych przestrzeni reklamowych (rozwiązanie stosowane w Czechach) wszystkim partiom politycznym,
- ▶ zagwarantowanie, że system finansowania pośredniego nie faworyzuje bogatych darczyńców, przez ustanowienie ulg podatkowych jedynie dla małych lub średnich darowizn,
- ▶ wprowadzenie górnego limitu składek członkowskich i wpłat na rzecz partii, aby zapobiec wywieraniu wpływu na polityków.

### Kultura polityczna

Warto zwrócić uwagę, że w państwach nordyckich istnieje niewiele przepisów i mechanizmów egzekwujących w zakresie finansowania partii politycznych. Na przykład w Szwecji częściowo uregulowane jest jedynie finansowanie publiczne (fundusze mogą być przyznane dopiero wtedy, gdy partia opublikuje doroczny raport finansowy), z kolei finansowanie ze źródeł prywatnych (darowizny, składki członkowskie, pożyczki, publikacje, loterie, przychód z majątku lub innej działalności gospodarczej) nie podlega regulacjom, ponadto nie występują limity wydatków na kampanię wyborczą, nie ma również obowiązku publikowania przez partie polityczne żadnych informacji dotyczących ich kont<sup>73</sup>. To jednak państwa nordyckie są często postrzegane jako te, w których w ciągu ostatnich dwóch dekad rzadziej dochodziło do korupcji politycznej niż we Włoszech i Francji czy w Portugalii<sup>74</sup>. Można to wyjaśnić silną tradycją liberalną, zgodnie z którą to partie polityczne określają standardy uczciwości dla własnych członków, ramy ich postępowania w środowisku politycznym są zaś wyznaczone przez powszechnie akceptowane reguły gry. Reguły te dotyczą również kwestii finansowych<sup>75</sup>.

73 *Sweden: General Elections*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Warszawa, 19 września 2010 roku, s. 8.

74 L. de Sousa, *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*. Paper prepared for the international conference Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe – Latin America, ISCTE, Lisbon, 19–20 maja 2005 roku, s. 6.

75 *Sweden: General Elections*, *op. cit.*, s. 8–9.

W Szwecji finansowanie partii politycznych nie podlega formalnym regulacjom, co oznacza, że siedem głównych ugrupowań dobrowolnie podpisało wspólne porozumienie o prowadzeniu możliwie przejrzystej gospodarki finansowej. Partie te uzgodniły przede wszystkim, że:

- ▶ wpłaty od osób prawnych powinny być ujęte w księgach razem z danymi darczyńcy i przekazaną kwotą,
- ▶ liczba wpłat ze źródeł prywatnych i ich suma ogółem powinny być ujawniane,
- ▶ końcowe sprawozdania finansowe partii powinny być podane do wiadomości publicznej,
- ▶ partyjni skarbnicy powinni opracować wspólne formy sprawozdawczości.

Wspólne porozumienie nie przewiduje żadnych sankcji za naruszanie jego postanowień<sup>76</sup>.

**Szwecja stanowi dobry przykład państwa, w którym partie same wprowadziły regulacje w zakresie finansowania swojej działalności i dbają o przejrzystość, żeby zdobyć publiczne zaufanie.** Osiągnięcie takiego poziomu kultury politycznej wymaga jednak czasu i jest trudne do wyegzekwowania za pomocą przepisów prawa, wynika bowiem z kształtujących się przez wiele lat i społecznie podzielanych wartości, a także z ogólnej kultury państwa. Mimo to w Finlandii, kraju powszechnie uważanym za wolny od korupcji, w 2007 roku wybuchł skandal związany z finansowaniem partii – podczas przeprowadzanych wówczas wyborów parlamentarnych nie ujawniono w pełni finansowania ze źródeł korporacyjnych<sup>77</sup>. Nawet więc w pozornie dobrze funkcjonujących systemach partyjnych mogą się zdarzyć problemy z przejrzystością finansowania. Regulacje dobrowolnie nakładane przez partie na siebie mogą funkcjonować jedynie wtedy, gdy wszystkie ugrupowania stosują te same normy etyczne. Oznacza to, że z reguły niezbędne jest istnienie przepisów i silnych mechanizmów ich egzekwowania, gdyż pozostawienie regulacji w gestii partii politycznych nie zawsze stanowi najlepsze rozwiązanie.

Przekład: *Anna Dzięgiel*

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>77</sup> *Election financiers: Did the ministers and others know whose money they were getting?*, „*Hel-singin Sanomat*”, 18 maja 2008 roku – <http://www.hs.fi/english/article/Election+financiers+/1135236506359> [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

## Finansowanie działalności ugrupowań politycznych związanej z ich rywalizacją o władzę

### Wprowadzenie

Kwestia finansowania partii politycznych, obejmująca także finansowanie kampanii wyborczych, ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia problemu korupcji i działań zapobiegających temu zjawisku. Z jednej strony, w państwie demokratycznym żywa i oparta na rzeczywistej rywalizacji polityka nie jest możliwa bez sprawnie funkcjonujących i ufundowanych na więziach społecznych ugrupowań politycznych, sprawnie funkcjonujące partie wymagają zaś znacznych zasobów finansowych. Z drugiej strony – uwzględniając rywalizację ugrupowań o władzę w państwie i wpływy polityczne – można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że osoby wspomagające finansowo poszczególne partie będą oczekiwać uprzywilejowanego ich traktowania przy podejmowaniu decyzji politycznych, co zresztą czasem im się obiecuje i wprowadza w czyn. Innymi słowy, nadzwyczaj trudno jest wyeliminować z finansowania polityki możliwość niedozwolonego *quid pro quo*, czyli wyświadczenia przysługi za przysługę, a także kupowania wpływów. Afery korupcyjne związane ze środkami przeznaczonymi na kampanię wyborczą zdarzają się we wszystkich demokracjach, niezależnie od tego, czy są one stare i mocno zakorzenione, czy też nowe i kruche. Ponieważ takie skandale mogą naruszać zaufanie społeczeństwa do działania instytucji demokratycznych (nie mówiąc o bezpośrednich szkodach powodowanych przez korupcję), każde sprawnie funkcjonujące państwo demokratyczne powinno bezwzględnie utworzyć system finansowania partii politycznych, który przynajmniej minimalizowałby zagrożenie korupcją w tej kluczowej dziedzinie.

Poniżej naświetlimy istotne obszary rozwiązań dotyczących finansowania kampanii wyborczych, zarysujemy także najpoważniejsze zagrożenia i szanse. Następnie przedstawimy kryteria doboru krajów stosujących dobre praktyki w tej dziedzinie. Na zakończenie opiszemy szczegółowo dwa wybrane państwa, które – naszym zdaniem – najlepiej spełniają przyjęte kryteria i zostały najwyższej ocenione w ankietach przeprowadzonych z osobami dysponującymi odpowiednią wiedzą praktyczną i pochodzącymi z tych krajów.

## Finansowanie partii politycznych – najważniejsze zagadnienia

### Źródła finansowania

Jak już wspomnieliśmy, właściwe funkcjonowanie partii politycznych nie jest możliwe bez zapewnienia im odpowiednich środków finansowych. Wprowadzając uregulowania w zakresie dozwolonych źródeł finansowania ugrupowań, decydenci powinni znaleźć złoty środek między różnymi, niekiedy sprzecznymi względami. Po pierwsze, aby zapewnić stosowny poziom finansowania, konieczne jest udostępnienie partiom różnych źródeł zdobywania środków. Po drugie, aby ograniczyć sytuacje prowokujące do zachowań typu *quid pro quo*, a także zapobiec zależności partii od kilku bogatych darczyńców, wskazane jest stworzenie systemu finansowania ze środków publicznych i ograniczenie lub zniesienie możliwości korzystania przez ugrupowania ze środków prywatnych. Po trzecie, aby zapewnić podstawowy poziom jawności finansowania, często niezbędne jest zmniejszenie możliwości finansowania ugrupowań przez podmioty prawne i zagraniczne oraz zniesienie anonimowych darowizn, przynajmniej powyżej określonej kwoty. Po czwarte, wskazane jest także przeciwdziałanie nadmiernej zależności partii politycznych od środków publicznych, aby wspierać ich zakorzenianie się w społeczeństwie i utrudniać ewentualne manipulacje ze strony polityków. Powyższe względy przemawiają za wprowadzaniem zrównoważonego systemu finansowania, który zawiera silny komponent publiczny, zachęca do pozyskiwania środków od darczyńców indywidualnych i ogranicza lub znosi darowizny od firm, podmiotów zagranicznych, a także duże darowizny od anonimowych darczyńców. Zaleca się również wprowadzenie limitów środków przekazywanych od firm i osób prywatnych.

### Limity wydatków

Współczesne kampanie wyborcze są bardzo kosztowne. Konkurujące ze sobą partie muszą zdobyć miliony (czasami dziesiątki milionów) głosów w ciągu kilku miesięcy, co w istocie nie jest złe, stanowi przecież podstawowy element demokratycznej rywalizacji. Same wydatki na kampanię bywają jednak zbyt wysokie, co można rozpatrywać z dwóch punktów widzenia. Po pierwsze, nieograniczone wydatki mogą zakłócić równe dla

wszystkich warunki gry, a nawet doprowadzić do sytuacji, w której partie z zamożniejszym elektoratem zupełnie zdominowałyby podmioty polityczne reprezentujące mniej zasobne grupy społeczne. Z tego względu wprowadzenie pewnych ograniczeń wydatków na kampanię wyborczą jest pożądane. Po drugie, wprowadzenie takich limitów może spowodować zmniejszenie zapotrzebowania na darowizny na cele polityczne, przez to zaś ograniczyć występowanie sytuacji typu *quid pro quo* i powstawania zależności od potencjalnie ryzykownych źródeł finansowania. Dlatego idealny system finansowania kampanii wyborczych przewiduje limity wydatków na poziomie, który będzie dostatecznie wysoki, żeby pozwalać na ostrą rywalizację, ale tak niski, aby zapewniać równość szans i minimalizować ryzyko korupcji.

#### Nadzór, egzekwowanie prawa i sankcje

Jest oczywiste, że nawet najlepsze przepisy regulujące finansowanie partii politycznych nie spełnią swojej funkcji bez istnienia właściwych organów uprawnionych do nadzorowania działalności partii i egzekwowania prawa. Trudno jest określić formalne kryteria dobrych praktyk w zakresie egzekwowania przepisów, wiele bowiem zależy tutaj od umiejętności, kompetencji i gotowości poszczególnych organów regulacyjnych i urzędników. Ponadto nawet najlepiej zorganizowane i kompetentne podmioty regulacyjne mogą zmagać się z brakiem personelu i funduszy, co utrudnia odpowiednie wykonywanie pracy. Nie można zatem sformułować zaleceń na podstawie samego brzmienia przepisów i stanowiska osób mających szeroką wiedzę praktyczną. Mimo to w takiej sytuacji wciąż można wskazać praktyki, które pozwalają skuteczniej egzekwować przepisy. Na przykład jest korzystne, jeśli organy odpowiedzialne za nadzór i przestrzeganie przepisów są w pewnym stopniu niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej, gdyż umożliwia to zmniejszenie ewentualnych nacisków ze strony urzędników wybranych z ramienia partii, którą mają oni nadzorować. Z kolei organy rządowe dysponują często większymi funduszami i zatrudniają więcej pracowników niż instytucje niezależne, co może sprzyjać skutecznemu sprawowaniu nadzoru i egzekwowaniu przez nie prawa. Można również mówić o wielu korzyściach płynących z istnienia kilku organów zajmujących się nadzorem i egzekwowaniem prawa, które działają niezależnie od siebie. Dzięki temu skuteczne egzekwowanie

prawa nie zależy wyłącznie od kompetencji czy gotowości tylko jednego organu. Gdy jeden podmiot regulacyjny zawiedzie, wówczas jego zadania wypełnią inne podmioty. Istnienie kilku organów zajmujących się nadzorem ma jednak wady, mogą one bowiem wzajemnie przerzucać na siebie odpowiedzialność i obowiązki, zwłaszcza że nadzorowanie potężnych partii politycznych i ich przywódców jest działaniem z gruntu ryzykownym i powodującym konflikty, biurokracja zaś zwykle nie lubi konfliktów, szczególnie z podmiotami czy osobami, od których życzliwość zależy jej finansowanie. Tym można tłumaczyć często spotykaną niechęć organów regulacyjnych do zajmowania się rzeczywistymi przejawami naruszania przepisów. Istnienie kilku instytucji zajmujących się nadzorem może więc zachęcać je do unikania podejmowania działań, co z kolei negatywnie wpłynie na egzekwowanie prawa. W świetle powyższych rozważań prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem byłoby istnienie kilku mechanizmów nadzoru funkcjonujących w ramach różnych władz.

Jeśli chodzi o sankcje za naruszenie przepisów, to – podobnie jak w wypadku określenia limitów wydatków – należy wziąć jednocześnie pod uwagę dwie pozornie sprzeczne kwestie. Z jednej strony, sankcje muszą być dostatecznie dotkliwe, żeby zniechęcać do takich naruszeń. Z drugiej strony, powszechnie wiadomo, że zbyt dotkliwe sankcje są rzadko egzekwowane i z tego względu nie stanowią rzeczywistego zagrożenia dla potencjalnych naruszczyeli. Kary muszą być zatem takie, aby osoby zainteresowane wiedziały, że prawdopodobieństwo ich wyegzekwowania w wypadku naruszenia przepisów jest wysokie. Dlatego najlepszym podejściem wydaje się rozwiązanie łączące szeroki zestaw sankcji za różnego rodzaju naruszenia, od poważniejszych po mniej dotkliwe, ale wciąż wykazujące odpowiednią moc odstrasżającą.

### Kryteria wyboru dobrych praktyk

W świetle powyższych rozważań wybrano dwa kraje stosujące dobre praktyki, opierając się na rezultatach osiągniętych przez nie w trzech obszarach: źródła finansowania, limity wydatków oraz nadzór i egzekwowanie prawa. Niewątpliwie wszystkie te obszary są wewnętrznie złożone i nie można oczekiwać, aby jakiegokolwiek państwo osiągnęło bardzo zadowalające wyniki w każdym z nich. Co więcej, nie starano się przypisywać określonej wagi poszczególnym obszarom. Innymi słowy, uznano, że



każdy z nich ma podobną wartość w wymiarze ogólnej jakości rozwiązań stosowanych w danym kraju. To z kolei doprowadziło do nieco intuicyjnej procedury wyboru państw, które uzyskały względnie dobrą ocenę w większości z wymienionych aspektów. Poniżej przedstawiamy praktyki, które powinny być uwzględnione w całościowych rozwiązaniach wzorcowych.

### Źródła finansowania

Wybrane kraje powinny mieć system finansowania partii politycznych ze środków publicznych, ale ze sprawiedliwym schematem rozdzielania funduszy, który nie faworyzuje zbyt mocno wielkich ugrupowań. Badania politologiczne wskazują jasno<sup>78</sup>, że – z punktu widzenia demokratycznej odpowiedzialności partii sprawującej władzę lub urzędników – ważniejsze jest zapewnienie ugrupowaniom walczącym o władzę odpowiednich środków do dyspozycji niż ograniczenie wydatków<sup>79</sup>. Dlatego fundamentalne znaczenie ma istnienie mocnego elementu finansowania ze środków publicznych. System finansowania partii politycznych powinien zezwalać na przekazywanie darowizn przez osoby prywatne, a także zachęcać do ich przekazywania, najlepiej przez tworzenie określonych bodźców. Zaletą jest ustanowienie górnej granicy dużych darowizn. Jednocześnie przyjęty system powinien rozsądnie ograniczyć darowizny od firm i innych osób prawnych. Dobrze oceniane jest również wprowadzenie zakazu darowizn zagranicznych. Zakaz anonimowego przekazywania środków stanowi istotne kryterium wyboru.

### Limity wydatków

Systemy finansowania ugrupowań politycznych powinny określać limity kwot, które partie mogą przeznaczyć na kampanię podczas każdego wyborów. Uzasadnione ograniczenie wydatków uwzględnia wielkość okręgu wyborczego, w którym odbywa się dana kampania, oficjalny czas trwania kampanii, a także ceny obowiązujące na rynku medialnym. Preferuje się limity umiarkowane niż nierealistycznie niskie, tłumiące w rzeczy-

78 Ch.R. Beitz, *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton University Press, Princeton 1989.

79 Z drugiej strony, ograniczenie wysokości subwencji przysługujących partiom w Polsce od 2011 roku, kiedy znowelizowano Ustawę o partiach politycznych, udowodniło, że partie są również w stanie poradzić sobie, dysponując mniejszą ilością pieniędzy.

wistości dynamiczną rywalizację polityczną lub stale omijane i naruszane. Zaletą systemu regulującego prowadzenie kampanii wyborczej w danym kraju jest także zapewnienie darmowego czasu antenowego w telewizji i radiu (ewentualnie także miejsca na billboardach) partiom, które spełniają określone warunki.

### Nadzór i egzekwowanie prawa

W powiązanych obszarach nadzoru i egzekwowania prawa pierwszeństwo dano krajom mającym kilka organów regulacyjnych w różnych sferach władzy, z których przynajmniej część jest niezależna od danej władzy pochodzącej z wyboru (wykonawczej lub ustawodawczej). Określając jakość przestrzegania prawa, dużą wagę przywiązywano do odpowiedzi otrzymanych od ekspertów krajowych w ankietach przeprowadzonych elektronicznie. Pod względem egzekwowania prawa pierwszeństwo dano państwom, w których istnieją różne rodzaje kar za naruszenie przepisów. Sankcje polityczne (usunięcie z urzędu, utrata prawa do otrzymywania środków publicznych, czasowe odebranie prawa do startu w wyborach na dany urząd) zostały uznane za bardziej priorytetowe niż sankcje karne (wyroki, więzienia, grzywny) i administracyjne.

Przy wyborze krajów stosujących dobre praktyki wzięto pod uwagę także dodatkową okoliczność o charakterze ogólnym. Niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej o najmniejszej liczbie skandali dotyczących finansowania partii politycznych nie mogą służyć jako wzorce dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Dzieje się tak dlatego, że często państwa o tradycyjnie niskim poziomie korupcji mają także najmniej uregulowane systemy finansowania partii politycznych. Należą do nich na przykład kraje skandynawskie, które – ze względu na historycznie niski poziom korupcji i niewielką liczbę afer w sferze finansowania polityki – nigdy nie miały potrzeby przyjęcia szczegółowych regulacji. Jednocześnie jest dość oczywiste, że w ich wypadku dość rzadkie występowanie skandali wynika raczej ze sprzyjających czynników historycznych i społecznych niż z braku przepisów, czego dowodzi pewna liczba afer w innych krajach, które także charakteryzują się niskim poziomem uregulowań w tej dziedzinie. Dlatego – paradoksalnie – niektóre państwa o najmniejszym stopniu występowania korupcji związanej z finansowaniem partii politycznych nie mogą służyć jako źródła dobrych praktyk dla

krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które w większości borykają się z ogólnie wysokim poziomem korupcji w sferze finansowania partii politycznych i w innych dziedzinach.

Z powyższych względów najważniejszą wskazówką przyświecającą wyborowi państw stosujących dobre praktyki nie był bezwzględny poziom korupcji w sferze finansowania polityki, ale fakt przeprowadzenia stosunkowo niedawno zmian zmierzających do ograniczenia nadużyć w tej dziedzinie. Dlatego wytypowano kraje nie z najlepszym wynikiem ogólnym, ale takie, które dzięki ostatnio przeprowadzonym reformom osiągnęły pozytywne rezultaty w omawianej kwestii. Państwa te mogą być źródłem przydatnych spostrzeżeń dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej rozważających podobne reformy.

## Belgia

### Informacje ogólne

Belgia jest państwem federacyjnym złożonym z trzech autonomicznych regionów i trzech wspólnot, które mają własny rząd i parlament. Z tego względu wybory parlamentarne odbywają się zarówno na szczeblu ogólnokrajowym (federalnym), jak i na szczeblu regionalnym. Finansowanie partii politycznych – z wyjątkiem wyborów lokalnych – reguluje ustawa o wydatkach partii politycznych, ale odpowiedzialność za jej przestrzeganie ponoszą także rządy regionalne. System finansowania partii politycznych obowiązujący w Belgii powstał w dużej mierze jako reakcja na wiele głośniejszych skandali korupcyjnych w późnych latach osiemdziesiątych i wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX wieku. W największym z nich, tak zwanym skandalu Augusta-Dassault, rząd belgijski kupił helikoptery wojskowe, jak się okazało, po przekupieniu kilku czołowych polityków i urzędników państwowych przez lobbystów firm Augusta i Dassault. Sprawa zakończyła się wydaniem kilku wyroków skazujących i wywołała olbrzymie protesty społeczne, które zmusiły polityków do wprowadzenia zmian w systemie finansowania partii politycznych i zamówień publicznych. Przed przyjęciem ustawy z dnia 4 lipca 1989 roku o wydatkach partii politycznych kwestia finansowania polityki była regulowana w niewielkim stopniu – ugrupowania w dużej mierze czerpały swoje dochody od podmiotów gospodarczych, przy czym prawdopodobnie darowizny z sektora biznesu były udzielane na określonych

warunkach, mających przede wszystkim formę zobowiązań dotyczących korzystnych rozwiązań prawnych lub kontraktów rządowych. Nowy system uważa się za znacznie lepszy w porównaniu z tym sprzed 1989 roku, choć oczywiście nadal występują pewne problemy, zwłaszcza na szczeblu regionalnym. Po przyjęciu ustawy z 4 lipca 1989 roku uchwalono podobne akty prawne regulujące kwestię wydatków na kampanie w wyborach na szczeblu regionalnym i do Parlamentu Europejskiego. Ponadto poszczególne regiony autonomiczne i wspólnoty opublikowały wytyczne dotyczące finansowania partii politycznych.

### Finansowanie ze środków publicznych

Jednym z najistotniejszych aspektów reformy z 1989 roku było wprowadzenie elementu finansowania ugrupowań politycznych ze środków publicznych w celu zmniejszenia zależności partii od darowizn od firm, co uważano za główne źródło skandali, które legły u podłoża tej reformy. System finansowania ze środków publicznych jest oparty na następującej formule: każda partia reprezentowana przez co najmniej jednego członka wybranego do jednej z dwóch federalnych izb ustawodawczych (Izba Reprezentantów i Senat) otrzymuje stałą kwotę wynoszącą 125 tysięcy euro rocznie i 1,25 euro za każdy ważny głos oddany na daną listę partyjną i na jej kandydatów (warunkiem otrzymania finansowania ze środków publicznych jest zagwarantowanie przez partię przestrzegania konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności). Ponadto poszczególne regiony mogą przyznawać dodatkowe środki, stosując podobną formułę, rząd centralny udziela zaś wsparcia administracyjnego i zapewnia personel dla frakcji parlamentarnych.

W okresie wyborczym partie są uprawnione do otrzymywania subsydiów rzeczowych, takich jak zwolnienie z opłat pocztowych za przesyłki, bezpłatny czas antenowy w telewizji i radiu oraz obniżone opłaty za billboardy. Władze lokalne mogą bezpłatnie udostępnić miejsce na tablice reklamowe.

### Finansowanie ze środków prywatnych

Oprócz uruchomienia szerokiego finansowania ze środków publicznych najważniejszą zmianą wprowadzoną przez reformę z 1989 roku była

likwidacja darowizn od osób prawnych. Oznacza to, że partie nie mogą przyjmować żadnych darów, pieniężnych ani rzeczowych, od firm, fundacji, związków zawodowych i innych podmiotów niebędących osobami fizycznymi. Poszczególni kandydaci mogą oczywiście otrzymywać środki od ugrupowania, które ich desygnowało. Wprowadzono także limit na darowizny od osób fizycznych. Corocznie jedna osoba może przekazać na jedno ugrupowanie nie więcej niż 500 euro (może również przekazać środki więcej niż jednej partii, łącznie jednak ofiarowana kwota nie powinna przekroczyć 2 tysięcy euro rocznie), z kolei limit na darowizny anonimowe wynosi 125 euro na partię rocznie. Takie same zasady obowiązują na szczeblu regionalnym i lokalnym.

### Limity wydatków

Ustawa z 4 lipca 1989 roku wprowadziła limity wydatków wyłącznie na kampanie poprzedzające wybory federalne, inne przepisy obowiązują bowiem na szczeblu regionalnym. Na szczeblu ogólnokrajowym podczas jednej kampanii wyborczej każde ugrupowanie może wydać do 1 miliona euro. Oprócz tej kwoty wydatki poszczególnych kandydatów ustala się za pomocą skomplikowanego wzoru, uwzględniającego wielkość okręgu wyborczego, w którym startuje dana osoba, i jej miejsce na liście ugrupowania, które ją desygnowało.

### Jawność

Zgodnie z ustawą z 4 lipca 1989 roku, wszystkie partie otrzymujące środki publiczne są zobowiązane do przedstawienia rocznego sprawozdania finansowego. Powinno ono zawierać listę darczyńców przekazujących kwoty powyżej 125 euro, rozliczenie wydatków, zobowiązania i przychody, a także sprawozdanie biegłego rewidenta. Oprócz sprawozdań rocznych partie są także zobowiązane do przedstawienia rozliczenia wydatków na kampanię wyborczą i wykazu darczyńców (w ciągu 45 dni od dnia wyborów federalnych i regionalnych). Mimo że ugrupowania i poszczególni kandydaci muszą składać jedynie wykaz swoich rozliczeń, w praktyce udostępnia się bardziej szczegółowe sprawozdania. Muszą one także zawierać wydatki poniesione przez strony trzecie w imieniu kandydatów i partii

politycznych. Ugrupowania mają obowiązek przechowywać dokumentację przez dwa lata od daty wyborów.

### Nadzór i egzekwowanie prawa

Do 2001 roku badanie ugrupowań politycznych pod względem zgodności ich funkcjonowania z przepisami finansowymi należało do kompetencji władz federalnych, z kolei federalna Komisja do spraw Audytu była odpowiedzialna wyłącznie za nadzorowanie partii. Jest to wspólna komisja dwóch izb parlamentu federalnego, przy czym każda z nich jest reprezentowana przez dziesięciu członków. Na czele komisji stoi dwóch współprzewodniczących, po jednym z każdej izby. Komisja do spraw Audytu bada sprawozdania partii politycznych i może zasięgać opinii ekspertów zewnętrznych, nie ma jednak liczego personelu. W 2003 roku powołano regionalne komisje do spraw audytu, wzorowane na komisji federalnej. Finanse partii politycznych są także przedmiotem badania Trybunału Obrachunkowego, będącego autonomicznym organem parlamentu. Członkowie i przewodniczący trybunału są mianowani na sześcioletnią kadencję przez Izbę Reprezentantów i mogą być odwołani w każdej chwili. Trybunał Obrachunkowy nie ma dostępu do innych dokumentów niż złożone w nim sprawozdania i nie może badać dokładności sprawozdań na podstawie oceny niezależnych dowodów. Trybunał ma miesiąc na wydanie opinii.

Oprócz Trybunału Obrachunkowego i Komisji do spraw Audytu pewną rolę w nadzorowaniu wydatków na kampanie wyborcze odgrywa społeczeństwo, gdyż partie polityczne i poszczególni kandydaci muszą złożyć swoje rozliczenia w instytucji dostępnej dla ogółu obywateli na piętnaście dni.

Mechanizm egzekwowania przepisów regulujących finansowanie partii politycznych obejmuje grzywny i innego rodzaju sankcje. Jeśli komisje do spraw audytu lub prokuratorzy rozpoczną postępowanie w związku z naruszeniem przepisów, sankcje mogą przyjąć formę kar pieniężnych (nałożonych przez sąd cywilny), usunięcia z urzędu (na mocy decyzji sądu administracyjnego), wstrzymania środków publicznych (zarządzonego przez federalną Komisję do spraw Audytu), a nawet kar więzienia (nałożonych przez sąd karny). Jeśli jakaś partia przekroczy limit wydatków przysługujący w kampanii wyborczej, może utracić prawo do funduszy federalnych na okres do czterech miesięcy. Za przyjęcie środków zakazanych przez pra-

wo (przede wszystkim od firm) osoby fizyczne podlegają karze grzywny do 100 tysięcy euro, partie zaś – do podwójnej wysokości nielegalnie otrzymanej kwoty. Niedostarczenie dokładnej listy darczyńców naraża ugrupowanie na utratę środków publicznych na okres do czterech miesięcy, a odpowiedzialną za to osobę – na grzywnę do 100 tysięcy euro. Darczyńcy naruszający obowiązujące przepisy także podlegają karze grzywny do 100 tysięcy euro.

Według powszechnie dostępnych danych, federalna Komisja do spraw Audytu od 1989 roku nałożyła sankcje w siedmiu sprawach za różnego rodzaju naruszenie przepisów, z których cztery spowodowały czasową utratę finansowania ze środków federalnych. Na szczeblu regionalnym komisja do spraw audytu regionu flamandzkiego zdyskwalifikowała kandydata, który był „jedyneką” na liście swojej partii. Decyzja ta została później uchylona przez Najwyższy Sąd Administracyjny. Postępowanie przeprowadzone przez komisję do spraw audytu w regionie stołecznym Brukseli w jednym wypadku doprowadziło do usunięcia z urzędu urzędnika władz miasta pochodzącego z wyboru.

### Ocena rozwiązań belgijskich

Jak już wspomniano, obecny system finansowania partii politycznych w Belgii powstał w odpowiedzi na dużą liczbę skandali z udziałem wysokich rangą urzędników państwowych, których posądzono o podjęcie decyzji korzystnych dla darczyńców przekazujących środki pieniężne na kampanię. Dlatego głównym celem nowych uregulowań jest wyeliminowanie ze sfery finansowania polityki wpływu firm.

### Mocne strony

System belgijski ma trzy ważne zalety. Po pierwsze, wprowadzony niemal całkowity zakaz przekazywania darowizn przez osoby prawne istotnie chroni scenę polityczną przed działaniami dobrze zorganizowanych i finansowanych grup interesu. Na podstawie raportów ekspertów (na przykład całościowej analizy zawartej w raporcie Grupy Państw przeciwko Korupcji z 2008 roku<sup>80</sup>) i ankiety przeprowadzonej wśród krajowych orga-

<sup>80</sup> Więcej negatywnych aspektów funkcjonowania systemu belgijskiego wskazano w najnowszym raporcie Grupy Państw przeciwko Korupcji – por. *Third Evaluation Round. Second Interim Compliance Report on Belgium – Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of party fund-*

nizacji strażniczych (na przykład belgijskiego oddziału Transparency International), można stwierdzić, że ten aspekt systemu belgijskiego dobrze funkcjonuje w praktyce. Należy jednak wspomnieć o istniejącej luce prawnej. Mimo że obowiązujące przepisy zabraniają przyjmowania darowizn pieniężnych i rzeczowych od firm i innych osób prawnych, to zezwalają na „sponsorowanie”. Oznacza to, że partie i poszczególni kandydaci mogą w swoich ulotkach i materiałach informacyjnych zamieszczać wzmiankę o płatnych usługach wyświadczonych na ich rzecz przez firmy, mogą również otrzymywać wynagrodzenie za taką reklamę, co stanowi pośredni wkład finansowy.

Po drugie, limity wydatków i darowizn nałożone przez obowiązujące przepisy są realistyczne i uwzględniają ceny rynkowe, dlatego nie zmuszają partii ani kandydatów do korzystania z nielegalnych źródeł finansowania. Jednocześnie limity określono na poziomie, który znacznie ogranicza nadmierne wydatki.

Po trzecie, obecny system przewiduje wiele różnych sankcji (utrata środków publicznych, usunięcie z urzędu urzędnika pochodzącego z wyboru, grzywny, kara więzienia), które mogą skutecznie zniechęcać do naruszania przepisów i są proporcjonalne do skali złamania prawa. Zwłaszcza kara wstrzymania finansowania ze środków publicznych stanowi, jak się wydaje, zachętę do przestrzegania przepisów.

#### Słabe strony

Główne słabości obecnego systemu finansowania partii politycznych w Belgii dotyczą luk w istniejącym mechanizmie egzekwowania prawa. Jedną z nich polega na tym, że spośród różnych organów odpowiedzialnych za realizację przepisów instytucje na pozór najważniejsze, czyli komisje do spraw audytu, nie mają ani odpowiedniej struktury, ani wystarczających uprawnień do odgrywania roli skutecznego podmiotu nadzorującego. Wyjątkowa słabość w zakresie struktury systemu polega na tym, że komisje do spraw audytu składają się wyłącznie z posłów reprezentujących partie, które mają oni nadzorować i karać, zatrudniają niewielki personel merytoryczny i właściwie w ogóle nie są niezależne od ugrupowań politycznych. Trudno się zatem dziwić, że sprawa ta była



omawiana i w raporcie Grupy Państw przeciwko Korupcji z 2008 roku, i w ankietach przeprowadzonych przez EKINT (Eötvös Károly Intézet – węgierskiego partnera projektu) na potrzeby niniejszej analizy. Taka struktura oznacza, że partie kontrolują same siebie, co gorsza – silniejsze ugrupowania mogą kontrolować słabsze. Może to grozić tym, że partie nie doświadczą żadnych konsekwencji w wypadku łamania przez nie prawa. Grupa Państw przeciwko Korupcji uznała w 2013 roku, że Belgia w bardzo małym stopniu wdrożyła wcześniejsze rekomendacje w tym zakresie<sup>81</sup>.

Analizując kompetencje komisji do spraw audytu, można stwierdzić, że dysponują one odpowiednimi narzędziami karania wykrytych nieprawidłowości, ale mają zbyt małe środki do przeprowadzania odpowiednich dochodzeń w zakresie działalności partii. Na przykład kontrolując zgodność wydatków z limitami wydatków, komisja do spraw audytu nie ma wglądu do dokumentów partii, ale musi się opierać na sprawozdaniach przekazywanych przez partie każdego roku i po każdej kampanii wyborczej. Podobnie komisje nie mogą wykorzystywać niezależnych dokumentów zewnętrznych do kontrolowania rzeczywistego poziomu wydatków. Jak stwierdził ankietowany z belgijskiego oddziału Transparency International, brak niezawisłych uprawnień do prowadzenia dochodzeń powoduje, że nadzór sprawowany przez komisje do spraw audytu istnieje niemal wyłącznie na papierze. Z tego względu, mimo istnienia wielu organów nadzoru i egzekwowania przepisów, brakuje gwarancji, że funkcjonują one w zamierzony sposób. Może na to wskazywać niewielka liczba nałożonych poważnych sankcji, na przykład wstrzymania środków publicznych – trudno podejrzewać, żeby odzwierciedlało to rzeczywistą liczbę naruszeń prawa.

## Hiszpania

### Informacje ogólne

Hiszpania jest względnie skonsolidowaną demokracją konstytucyjną od czasu upadku dyktatury generała Franco w latach siedemdziesiątych XX wieku, z dwuizbowym parlamentem na poziomie krajowym. Dzieli się na siedemnaście wspólnot autonomicznych, mających własny organ

81 *Ibidem*.

wykonawczy i jednoizbowy parlament. System finansowania partii politycznych regulują dwie odrębne ustawy: kampanię poprzedzającą wybory powszechne reguluje ustawa organiczna z 1985 roku, zwykłe wydatki operacyjne partii politycznych – ustawa organiczna z 2007 roku.

#### Finansowanie ze środków publicznych

Partie polityczne w Hiszpanii otrzymują fundusze publiczne z różnych źródeł i na różne cele. Z budżetu państwa uzyskują środki na cele operacyjne, ochronę i wydatki związane z wyborami, takie jak reklama. Mogą również otrzymywać fundusze od władz lokalnych na cele związane z uczestnictwem w wyborach samorządowych. Ogólna formuła dotycząca dotacji państwowych na typowe wydatki operacyjne partii jest taka, że tylko ugrupowania, które zdobędą co najmniej jedno miejsce w parlamencie krajowym lub parlamencie regionalnym, są uprawnione do otrzymania dotacji, jej wysokość zależy zaś od liczby zdobytych głosów i miejsc. Tak wyliczona dotacja może stanowić dość znaczną kwotę – w 2008 roku całkowita wysokość funduszy przydzielonych partiom z tego właśnie źródła wyniosła 78 milionów euro na koszty operacyjne i dodatkowo 4 miliony euro na ochronę (ma to związek z zagrożeniem terrorystycznym, które utrzymuje się w Hiszpanii od kilkadziesiąt lat).

Oprócz środków pieniężnych wypłacanych z góry partie polityczne otrzymują także subsydia pośrednie w formie bezpłatnego czasu antenowego w publicznych radiu i telewizji, bezpłatnych miejsc na billboardach i dopłat do kosztów pocztowych. Bezpłatny czas antenowy jest przydzielany na podstawie liczby głosów i miejsc zdobytych w poprzednich wyborach, ale nawet partie bez reprezentacji w parlamencie otrzymują dziesięć minut darmowej emisji. Ważnym obostrzeniem jest to, że rząd nie może przeprowadzać publicznej kampanii reklamowej w czasie trwania kampanii wyborczej.

#### Finansowanie ze środków prywatnych

Jeśli chodzi o prywatne wsparcie partii politycznych, to ustawa organiczna z 2007 roku zezwala na przyjmowanie darowizn od osób fizycznych, zarówno obywateli hiszpańskich, jak i obcokrajowców, a także od osób prawnych. W stosunku do przekazywanych środków obowiązuje jednak

wiele ograniczeń, zaostrzonych jeszcze nowelą z 2012 roku. Najważniejszym z nich jest to, że partie nie mogą przyjmować darowizn ze źródeł anonimowych, od podmiotów z sektora publicznego i od prywatnych osób prawnych, które są związane kontraktami z sektorem publicznym, lub od firm, których większość udziałów pozostaje własnością rządu. Ponadto darowizny od wszystkich zagranicznych osób prawnych – rządów, podmiotów sektora publicznego lub prywatnych firm – również są zakazane. Środki przekazane przez prywatne korporacje muszą być zatwierdzone przez zarząd danego podmiotu. Jednocześnie obowiązują limity ilościowe w stosunku do darowizn – osoby fizyczne i firmy mogą przekazywać darowizny nie większe niż 100 tysięcy euro rocznie lub nie większe niż 6 tysięcy euro w roku wyborczym. Pod koniec 2013 roku rząd zaproponował również zakaz finansowania partii przez wszystkie osoby prawne i zakaz darowania długów wynikających z pozyskanych przez partie niespłaconych kredytów<sup>82</sup>. Propozycja nowych przepisów spotkała się z życzliwym przyjęciem Grupy Państw przeciwko Korupcji oraz Komisji Europejskiej, choć w dalszym ciągu obie instytucje zgłaszają zastrzeżenia do istniejących regulacji określających finansowanie partii politycznych w Hiszpanii<sup>83</sup>.

Kolejnym ograniczeniem jest to, że partie polityczne nie mogą zajmować się działalnością komercyjną, czyli służącą generowaniu zysków. Darowizny prywatne dokonywane na rzecz fundacji lub stowarzyszeń, które są związane z partiami politycznymi mającymi reprezentację w parlamencie, podlegają takim samym regulacjom. Hiszpański system finansowania partii politycznych zachęca do przekazywania prywatnych darowizn to tego stopnia, że można je odliczyć od podatku do wysokości 600 euro rocznie. Darowizny wpłacone przez firmy nie są odliczane od podatku dochodowego.

82 Por. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_en.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

83 Por. *Third Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Spain – Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding*, Greco RC-III (2014) 7E, [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%297\\_ADD\\_2ndRC\\_Spain\\_EN.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282014%297_ADD_2ndRC_Spain_EN.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku]. Por. także: *EU Anti-Corruption Report – Annex 9: Spain*, European Commission, Brussels, 3 lutego 2014 roku, COM(2014) 38 final – [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_en.pdf) [dostęp: 11 kwietnia 2015 roku].

## Limity wydatków

Oprócz różnych ograniczeń, jakie dotyczą darowizn pieniężnych przekazywanych partiom politycznym, obowiązują szczególne przepisy w sprawie kwot, jakie ugrupowania mogą przeznaczyć na kampanię wyborczą zgodnie z ustawą organiczną z 1985 roku. Wysokość tych kwot jest obliczana na podstawie liczby mieszkańców w okręgach wyborczych, w których partie polityczne wystawiają swoje listy wyborcze, i wynosi:

- ▶ 0,24 euro na mieszkańca w czasie krajowych wyborów parlamentarnych,
- ▶ 0,12 euro na mieszkańca w czasie wyborów do Parlamentu Europejskiego,
- ▶ 0,07 euro na mieszkańca w czasie wyborów samorządowych.

Obowiązują także pewne obostrzenia dotyczące kategorii działań, na które partie mogą wydawać przyznane środki, ale nie obejmują one typowych działań związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej.

## Jawność

Ustawa organiczna z 2007 roku określa wymagania w zakresie rozliczania i ujawniania informacji finansowych, które dotyczą partii politycznych. Na przykład ugrupowania muszą mieć oddzielne konta bankowe dla składek członkowskich i darowizn od osób prywatnych. Oddzielne konta i rozliczenia są konieczne zarówno do ponoszenia zwyczajowych wydatków operacyjnych, jak i do ponoszenia wydatków związanych z kampanią wyborczą. Ważnym wymaganiem jest to, że każda partia biorąca czynny udział w wyborach musi otworzyć oddzielne konto bankowe wyłącznie do wpłacania i wypłacania środków przeznaczonych na kampanię wyborczą i realizować wszystkie tego rodzaju transakcje za pośrednictwem tego konta. Jest to ważne narzędzie umożliwiające kontrolowanie, czy ugrupowania działają zgodnie z przepisami, na przykład przestrzegają limitów wydatków czy zasad otrzymywania darowizn.

Kryterium jawności wymaga również sporządzania odrębnych sprawozdań dotyczących typowych wydatków operacyjnych i kosztów związanych z kampanią wyborczą. Sprawozdania na temat zwykłych działań muszą być podzielone na kilka kategorii i zawierać konkretne informacje, łącznie z notami wyjaśniającymi w zakresie tożsamości darczyńców i wysokości przekazanych przez nich kwot. Sprawozdanie dotyczące

wydatków związanych z kampanią wyborczą, oprócz całkowitej kwoty poniesionej na ten cel, musi zawierać zestawienie kosztów według określonych kategorii, takich jak reklama, papier, wynajem, wynagrodzenia, transport, przesyłki pocztowe. Sprawozdanie powinno zawierać dokumenty poświadczające.

Sprawozdania finansowe partii są udostępniane odpowiednim organom zajmującym się kontrolą przestrzegania prawa i organom podatkowym. Ogólnie jednak ugrupowania nie są objęte ustawą o swobodzie informacji. Jedynie rozliczenia zbiorcze są dostępne do wiadomości publicznej.

### Nadzór i egzekwowanie prawa

Badanie, czy partie polityczne przestrzegają przepisów dotyczących finansowania kampanii wyborczych, przeprowadza wiele różnych organów, w tym komisje wyborcze, partyjne wydatki są zaś monitorowane przez podmioty zajmujące się audytem. Trybunał Obrachunkowy odpowiada za ogólny nadzór, wszystkie regiony autonomiczne mają własne organy do spraw audytu, cieszące się dużą niezależnością. Co ważne, organy te dysponują szerokimi uprawnieniami dochodzeniowymi, dzięki którym mogą wyjść poza czysto formalną kontrolę zgodności finansowania z przepisami. Partie polityczne i osoby trzecie, które utrzymują z partiami kontakty handlowe, są zobowiązane do współpracy z organami do spraw audytu. Komisje wyborcze to profesjonalne i bezpartyjne gremia wykonujące określone zadania dotyczące nadzorowania zgodności finansowania z przepisami w okresie kampanii wyborczej.

Trybunał Obrachunkowy jest uprawniony do karania za naruszenie obowiązujących przepisów. Może na przykład nałożyć grzywnę za niedozwolone wpłaty na kampanię – w podwójnej wysokości niedozwolonej wpłaty. W wypadku niewywiązania się z obowiązków dotyczących sprawozdawczości możliwą sankcją jest wstrzymanie wypłaty środków publicznych. Urzędnicy partyjni ponoszą karną i administracyjną odpowiedzialność za wszelkie naruszenia prawa. Za złamanie przepisów o sprawozdawczości i rozliczeniach grożą kary więzienia, funkcjonariusze partyjni mogą zaś utracić prawo głosowania w parlamencie lub prawo do startu w wyborach na dany urząd.

W przeszłości takie sankcje były nakładane nierównomiernie. Do najczęściej stosowanych należały grzywny i wstrzymanie środków publicznych. Jedną z analiz dowodzi, że podczas wyborów w 2007 roku Trybunał Obrachunkowy zarządził wstrzymanie środków publicznych w 35 sprawach na łączną kwotę 650 tysięcy euro. Świadczy to o gotowości trybunału do wykorzystywania swoich szerokich uprawnień.

### Ocena rozwiązań hiszpańskich

#### Mocne strony

Najważniejsze zalety hiszpańskiego systemu finansowania partii politycznych to wypracowane w tym kraju mechanizmy finansowania i niektóre sposoby egzekwowania prawa. System ten zapewnia partiom hojne wsparcie ze środków publicznych, w wysokości około 90% wpływów do budżetu największych partii politycznych, co jest – w świetle literatury przedmiotu – jednym z kluczowych warunków odpowiedzialności demokratycznej. Można o niej mówić jedynie wówczas, gdy konkurujące partie otrzymują odpowiednie fundusze – ugrupowania rządzące i urzędnicy mają zwykle przewagę w rywalizacji wyborczej, dlatego partie z nimi rywalizujące muszą mieć do dyspozycji wystarczające środki. W tym wymiarze zapewnianie środków publicznych na prowadzenie kampanii wyborczej ma fundamentalne znaczenie. Jednocześnie system hiszpański zachęca do pozyskiwania darowizn prywatnych, które są podstawą zrównoważonego systemu finansowania.

Kolejną mocną stroną modelu hiszpańskiego jest rozdzielenie funkcji egzekwowania prawa i funkcji nadzoru między różne wyspecjalizowane, niezależne organy, przede wszystkim między Trybunał Obrachunkowy i komisje wyborcze. Trybunał cieszy się dużą suwerennością i rzeczywistymi uprawnieniami dochodzeniowymi, co zapewnia skuteczność jego działań w praktyce. Zróżnicowany system sankcji – od kary grzywny, przez odcięcie od środków publicznych, aż po karę więzienia i utratę praw politycznych – umożliwia również adekwatne reagowanie na rozmaite formy naruszenia prawa, zachęcając w ten sposób partie do przestrzegania przepisów. Należy również obserwować skutki wprowadzenia proponowanej ustawy, która w ocenie instytucji międzynarodowych wzmacnia

przejrzystość i spójność hiszpańskiego systemu finansowania partii politycznych<sup>84</sup>.

#### Słabe strony

System hiszpański wykazuje wiele potencjalnych słabości. Możliwość legalnych darowizn od firm sprzyja występowaniu sytuacji typu *quid pro quo*. Ponieważ w procesie politycznym najistotniejszą rolę odgrywają osoby fizyczne, wydaje się więc, że tylko one powinny przekazywać darowizny partiom. Problematiczna jest także możliwość otrzymywania przez partie polityczne środków z zagranicy.

W kwestii jawności i przestrzegania prawa system hiszpański, który pod innymi względami wydaje się właściwy, nie ma zastosowania do lokalnych struktur partii politycznych. Jest to poważna luka w prawie, którą można zlikwidować przez bardziej skuteczne egzekwowanie przepisów – bez konieczności ich zmieniania. Jednocześnie można stwierdzić, że Trybunał Obrachunkowy jest niedofinansowany i ma za mało personelu, co ogranicza jego zdolność do odpowiedniego prowadzenia postępowań wyjaśniających.

#### Podsumowanie

Tworząc system finansowania partii politycznych, należy rozważyć wiele różnych kwestii. Do szczególnie ważnych należą bezstronność, odpowiedzialność demokratyczna i działania antykorupcyjne. Niniejsze opracowanie skupia się na zagadnieniu przeciwdziałania lub minimalizowania ryzyka korupcji w finansowaniu partii politycznych, szczególnie zaś stara się zdefiniować skuteczne mechanizmy egzekwowania prawa. Nie należy jednak zapominać, że systemy finansowania partii działają jako układy zintegrowane, dlatego zagadnień źródeł finansowania i limitów wydatków partyjnych nie można całkowicie oddzielić od problemu egzekwowania przepisów. System, który polega wyłącznie na przekazywaniu środków publicznych, wymaga, co oczywiste, innego rodzaju nadzoru i egzekwowania niż system, w którym dominują środki prywatne. Różne sposoby finansowania muszą podlegać odmiennym mechanizmom egzekucji

<sup>84</sup> Por. *Third Evaluation Round. Addendum to the Second Compliance Report on Spain – Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2), Transparency of Party Funding, op. cit.*

– niektóre z nich sprawdzą się w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, inne zaś nie. Z tego powodu wybór państw stosujących dobre praktyki, które mogą służyć za wzór dla krajów środkowoeuropejskich, zawierał również kryterium dotyczące systemów finansowania.

Niewykluczone, że najlepszym sprawdzianem tego, czy mechanizm egzekwowania prawa jest skuteczny, są uzyskiwane rezultaty, czyli częstotliwość pojawiania się spraw korupcyjnych w danym systemie. Niemniej jednak ogólne występowanie korupcji politycznej, które można zaobserwować w danym kraju, jest wypadkową wielu czynników, choćby systemu finansowania partii politycznych i przyjętego mechanizmu egzekwowania prawa. Dlatego sporadycznie wybuchające afery korupcji politycznej w danym państwie niewiele mówią o roli, jaką odgrywa tam system egzekwowania przepisów dotyczących finansowania partii politycznych. Najlepszym sposobem zdefiniowania skutecznych mechanizmów jest zatem skupienie się nie na samej częstotliwości występowania korupcji związanej z finansowaniem partii, ale na zmianach w jej występowaniu, które w większości pokrywają się z reformami przeprowadzonymi w tej dziedzinie. Jeśli zauważymy jednoczesność postępów w zwalczaniu korupcji i zmian w otoczeniu prawnym, przy niezmienności innych czynników, możemy wówczas stwierdzić, że postęp ten był spowodowany zmianami regulacyjnymi.

Przy wyborze krajów kierujących się dobrymi praktykami w finansowaniu partii politycznych zastosowano metodologię polegającą na identyfikacji państw, w których wcześniej notowano wysoki poziom korupcji, a które w ostatnich dziesięcioleciach wprowadziły reformy na wielką skalę i następnie ogłosiły znaczną poprawę sytuacji, nawet jeśli wciąż borykają się z dużymi problemami w tej dziedzinie. Dwa takie kraje to Belgia i Hiszpania, gdzie głośne były skandale korupcyjne związane z finansowaniem partii politycznych, w wyniku czego przedsięwzięły one istotne reformy, które przyniosły zadowalające rezultaty (choć dalekie od ideału). Zarówno w belgijskim, jak i w hiszpańskim modelu wyraźny jest element finansowania ze środków publicznych, który zmniejsza zależność od rozmaitych grup interesu. Oba państwa wprowadziły także, choć niejednakowe, limity na darowizny prywatne. W zakresie nadzoru i egzekwowania prawa opierają się zaś na wielu organach zajmujących się nadzorowaniem przestrzegania przepisów, przyjęły ponadto szeroki zakres sankcji – od



grzywny i odcięcia od środków publicznych, przez ograniczenie praw politycznych, aż do kary więzienia.

System belgijski, jak się wydaje, proponuje lepsze rozwiązania w kwestii darowizn prywatnych, gdyż wyklucza darowizny od firm. Gorzej jednak radzi sobie w egzekwowaniu prawa, co może wynikać z ograniczonej niezawisłości i niedostatecznych uprawnień dochodzeniowych komisji do spraw audytu. System hiszpański przyjął lepsze rozwiązania w egzekwowaniu prawa dzięki funkcjonowaniu Trybunału Obrachunkowego, który ma ugruntowaną niezależność i kompetencje dochodzeniowe (mimo niewystarczających funduszy). Słabiej jednak wypada w obszarze regulacji darowizn, gdyż zezwala na przyjmowanie środków od firm. Idealny system stanowiłby więc połączenie zalet modelu belgijskiego i hiszpańskiego.

Przekład: *Dorota Szmajda*

# Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie finansowania polityki w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej



Lenka Franková, Lenka Petráková (Oživení, Czechy)

## Główne wnioski

- ▶ Choć istnieją pewne różnice między ustawodawstwami poszczególnych krajów objętych badaniem, wszystkie regulacje przewidują możliwość finansowania partii politycznych ze środków zarówno prywatnych, jak i publicznych. Otrzymanie dotacji publicznej wiąże się zwykle ze zdobyciem określonego odsetka głosów (przekroczeniem progu) w wyborach.
- ▶ We wszystkich analizowanych krajach występują problemy z finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych. Najbardziej widoczne są one na Węgrzech i w Polsce, gdzie powszechną praktyką jest rozpoczynanie kampanii przed oficjalnym ogłoszeniem wyborów, co oznacza, że fundusze wydatkowane w tym okresie nie podlegają rewizji. Z kolei w Czechach – z wyjątkiem wyborów prezydenckich – nie istnieją żadne regulacje dotyczące kampanii wyborczej.
- ▶ W Czechach odnotowano brak wystarczających regulacji, które unie możliwiałyby przekazywanie znacznych darowizn przez indywidualnych anonimowych darczyńców. Przepisy w innych krajach są bardziej surowe i przewidują różne limity w zakresie wysokości darowizn.
- ▶ W Czechach nadzór instytucjonalny i kontrola są na niskim poziomie, sprawują je bowiem sami politycy, badanie ksiąg przeprowadzają zaś prywatni biegli rewidenci, zatrudniani bezpośrednio przez partie polityczne. W innych krajach funkcjonują skuteczniejsze mechanizmy kontroli, na przykład scentralizowane organy nadzoru lub kontrolowany dobór biegłych rewidentów.
- ▶ Scentralizowane organy nadzoru cieszą się różnym stopniem niezależności. Niewątpliwie najbardziej niezależną instytucją tego rodzaju jest polska Państwowa Komisja Wyborcza. Po ostatnich wyborach samorządowych w 2014 roku, w których wystąpiły znaczne trudności z systemem informatycznym obsługującym proces wyborczy, doszło

jednak do próby podważenia wiarygodności komisji przez część polskiej sceny politycznej.

- ▶ Polska – ze względu na niezawisłość Państwowej Komisji Wyborczej – jest jedynym krajem, w którym na partie parlamentarne są nakładane dotkliwe kary za nieprzestrzeganie prawa. Inne państwa także przewidują sankcje, są one jednak bardzo rzadko stosowane, jak w Czechach czy na Węgrzech. Ponadto, na przykład na Słowacji, jeśli już sięga się po ten środek, to wyłącznie wobec partii niemających przedstawicieli w parlamencie.
- ▶ Estonia wyróżnia się na tle wymienionych państw jako kraj o najbardziej efektywnych mechanizmach deklarowania majątku przez ugrupowania polityczne – informacje o finansowaniu i majątku należy umieszczać w Internecie co kwartał, w formie umożliwiającej odczyt maszynowy. Inne kraje mają znacznie mniej przyjazne i przejrzyste systemy, co jest często wynikiem rozmyślnego postępowania.
- ▶ Podejmowane we wszystkich omawianych krajach działania edukacyjne i informacyjne dotyczące finansowania partii politycznych można określić jako niewystarczające. Państwa objęte analizą powinny rozważyć sformułowanie stosownych wytycznych i zapewnienie konsultacji zarówno dla partii politycznych, jak i dla obywateli.

### Uwarunkowania prawne

W Czechach funkcjonowanie partii politycznych reguluje ustawa nr 424/1991 o zrzeszaniu się w partie i ruchy polityczne. Określa ona wymagania, jakie muszą być spełnione przy tworzeniu takich ugrupowań, a także podstawowe warunki ich działania, finansowania i prowadzenia przez nie gospodarki finansowej. Istnieje również wiele przepisów dotyczących organizacji wyborów (w tym technicznych aspektów procedury wyborczej) i wypłacania przez państwo dotacji na pokrycie kosztów kampanii wyborczych. Prawa i swobody polityczne są ponadto zagwarantowane w konstytucji Republiki Czeskiej. Co interesujące, żaden obowiązujący w Czechach akt prawny nie zawiera definicji partii politycznej lub ruchu politycznego – są to w zasadzie osoby prawne (stowarzyszenia).

Na Węgrzech podstawowe warunki tworzenia i działania partii politycznych określa konstytucja, szczegółowe zasady ich funkcjonowania

i zarządzania finansowego reguluje zaś akt prawny pierwszego rzędu – ustawa XXXIII z 1989 roku.

W Polsce tworzenie i finansowanie partii politycznych oraz przeprowadzanie i finansowanie kampanii wyborczych jest określone w dwóch podstawowych aktach prawnych – Ustawie z dnia 27 czerwca 1997 roku o partiach politycznych, szeroko znowelizowanej w 2001 roku (zmiany w zasadach finansowania partii) i w 2011 (znaczące zmniejszenie otrzymywanej subwencji) oraz w Kodeksie wyborczym z dnia 5 stycznia 2011 roku (wprowadzającym między innymi zmiany w zasadach finansowania kampanii). Kodeks wyborczy jest całościowym aktem prawnym, obejmującym wszystkie rodzaje wyborów i zasady finansowania kampanii wyborczych, które do tej pory były regulowane w odrębnych aktach.

Na Słowacji funkcjonowanie partii politycznych określają trzy ustawy: nr 85/2005, nr 180/2014 (o prawie do głosowania) i nr 181/2014 (o kampaniach wyborczych), wprowadzająca także nowelizację ustawy nr 85/2005. Podobnie jak regulacje obowiązujące w innych badanych krajach, także słowackie ustawy określają tryb powoływania, działania, prowadzenia gospodarki finansowej i finansowania partii politycznych. Nowe prawo wprowadza jednolite zasady dla wyborów poszczególnych szczebli i dla wszystkich kampanii wyborczych. Podstawowe zapisy dotyczące prawa do zrzeszania się są zawarte w konstytucji Republiki Słowackiej.

W Estonii do prowadzenia kampanii wyborczych są uprawnione trzy podmioty: partie polityczne, niezależni kandydaci i koalicje wyborcze, choć jedynie partie polityczne i niezależni kandydaci mają prawo do udziału w wyborach parlamentarnych. W wyborach samorządowych jest możliwy udział koalicji wyborczych – utworzonych przez obywateli estońskich lub przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej z prawem do głosowania w wyborach lokalnych. Koalicje wyborcze nie mają osobowości prawnej. Przepisy regulujące finansowanie partii politycznych są zawarte w ustawie o partiach politycznych, w ustawie o wyborach do Zgromadzenia Państwowego i w ustawie o wyborach do rad gmin.

## Finansowanie partii politycznych

Czeskie ustawodawstwo dotyczące partii politycznych przewiduje możliwość finansowania mieszanego – ze środków zarówno publicznych, jak i prywatnych. Finansowanie publiczne przyjmuje formę bezpośred-

niego wsparcia pieniężnego z budżetu państwa, określanego mianem subwencji na działalność statutową, obejmującego kwoty stałe i kwoty zależne od liczby zdobytych mandatów, o ile dana partia lub dany ruch polityczny przekroczy próg 3% głosów w wyborach do niższej izby parlamentu (Izby Poselskiej). Istnieje także dotacja na pokrycie kosztów związanych z kampanią wyborczą, którą otrzymują partie i ruchy polityczne po uzyskaniu co najmniej 1,5% głosów w wyborach. Inne formy pośredniej pomocy finansowej państwa to bezpłatny czas antenowy w radiu i telewizji oraz miejsce na umieszczanie plakatów wyborczych w gminach przez cały okres kampanii wyborczej do Izby Poselskiej, Parlamentu Europejskiego i na urząd prezydenta. Czas antenowy i miejsce na umieszczanie plakatów wyborczych są przydzielane wszystkim po równo.

W ostatnich latach, według oficjalnej analizy czeskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, udział środków publicznych w finansowaniu partii i ruchów politycznych w Czechach wynosił od 45 do 80%<sup>85</sup>.

Źródłem środków prywatnych są składki członkowskie, często łączone z darowiznami od członków partii, ponieważ prawo nie reguluje instytucji członkostwa. Ponadto ugrupowania polityczne mogą przyjmować darowizny, spadki i zapisy. Donatorzy ofiarujący ponad 50 tysięcy koron (około 1820 euro) muszą ujawnić swoją tożsamość, co w wielu wypadkach prowadzi do podziału darowizn, które są następnie rzekomo przekazywane przez kilka różnych osób, choć źródło finansowania jest jedno, stąd cały proces często staje się nieprzejrzysty. Darowizny o charakterze niepieniężnym nie są regulowane przez prawo. Istnieją także inne źródła dochodów, na przykład wynajem i sprzedaż majątku ruchomego i nieruchomości, działalność gospodarcza innych osób prawnych, pożyczki i kredyty. Ogólnie można stwierdzić, że w Czechach przepisy regulujące prywatne finansowanie partii politycznych są mało precyzyjne i często nie zawierają podstawowych definicji poszczególnych rodzajów finansowania.

Obowiązujące w Czechach prawo nie wprowadza żadnych limitów środków wydatkowanych na kampanie wyborcze, nie narzuca również konieczności utworzenia odrębnego rachunku bankowego na potrzeby kampanii wyborczej. Partie i ruchy polityczne nie mają dodatkowych zobowiązań wykraczających poza zakres ustawy o rachunkowości – nie muszą prowadzić odrębnych rachunków bankowych na potrzeby własnej

85 Por. <http://www.mvcr.cz/clanek/transparentni-financovani-politicky-stran-jake-zmeny-jsou-potreba.aspx> [dostęp: 18 lutego 2015 roku].

działalności ani w związku z kampanią wyborczą. Inne przepisy stosuje się jednak w wyborach prezydenckich – regulująca je ordynacja przewiduje bardzo szczegółowe zasady dotyczące jawności rachunków wyborczych i nakłada limity na finansowanie kampanii.

Na Węgrzech partie polityczne mogą korzystać z finansowania zarówno publicznego, jak i prywatnego. Źródłem środków publicznych jest kwartalna dotacja z budżetu państwa, przyznawana partiom, które przekroczą 1% próg w wyborach powszechnych – kwota takiej dotacji zależy przede wszystkim od liczby otrzymanych głosów przez daną partię. Innym elementem wsparcia publicznego jest kwartalna dotacja z budżetu kancelarii Zgromadzenia Narodowego przeznaczona na funkcjonowanie frakcji parlamentarnych, w wysokości – poza określoną kwotą bazową – odzwierciedlającej wielkość danego klubu. Zasady dotyczące pośredniego finansowania ze środków państwowych przypominają rozwiązania przyjęte w Czechach – wszystkie partie polityczne otrzymują bezpłatny czas antenowy w publicznych stacjach radiowych i telewizyjnych. Węgierski model finansowania ze środków prywatnych obejmuje składki członkowskie, darowizny od przedsiębiorstw i innych osób prawnych, darowizny od osób fizycznych, dochód z działalności gospodarczej, a także inne źródła, na przykład kredyty bankowe.

Finansowanie kampanii wyborczych na Węgrzech uważa się za bardzo problematyczne. Dotychczas partie polityczne nie mogły wydawać więcej niż 1 milion forintów (około 3260 euro) na kandydata przy ogólnym limicie wynoszącym 400 milionów forintów (około 1,3 miliona euro) w wypadku desygnowania maksymalnej liczby kandydatów przez dane ugrupowanie. W 2014 roku limity te zwiększono – odpowiednio do 5 milionów forintów (około 16,3 tysiąca euro) i 600 milionów forintów (około 1,95 miliona euro). Z analizy wynika, że choć partie polityczne twierdzą, że utrzymują wydatki związane z wyborami w granicach przewidzianych prawem, nikt im nie wierzy. Problem polega na tym, że partie nie muszą ewidencjonować wydatków poniesionych w kampanii wyborczej w okresie między dniem ogłoszenia wyborów (co najmniej siedemdziesiąt dwa dni przed wyborami) a dniem zgłoszenia kandydatów (zazwyczaj od dwudziestu do dwudziestu pięciu dni przed datą wyborów). Choć jest oczywistością, że partie wydają pieniądze na agitację wyborczą, to jednak nie mają prawnego obowiązku, aby rejestrować wydatki poniesione przed nominowaniem kandydatów.

W Polsce, podobnie jak w Czechach, największe partie polityczne czerpią środki finansowe ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych – ze zdecydowaną przewagą tych pierwszych, dotacje z budżetu państwa stanowią bowiem ponad 80% dochodów partyjnych. Finansowanie publiczne przyjmuje przede wszystkim formę subwencji dla ugrupowań, które przekroczą trzyprocentowy próg wyborczy, i dotacji na pokrycie wydatków poniesionych przez partię podczas kampanii wyborczej, jeśli partia ta wprowadzi co najmniej jednego posła lub senatora do polskiego parlamentu albo deputowanego do Parlamentu Europejskiego. W wypadku finansowania ze środków prywatnych ważnym elementem są darowizny. Podlegają one szczegółowym regulacjom, stanowiącym, że darowizny pieniężne mogą być przekazywane jedynie przez osoby fizyczne będące obywatelami polskimi zamieszkałymi na stałe w Polsce. Prawo określa ponadto maksymalną wysokość darowizn, jakie mogą być przekazane przez jedną osobę w ciągu roku (piętnastokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę, co w 2014 roku stanowiło 25,2 tysiąca złotych – około 6 tysięcy euro). Partie polityczne mogą gromadzić środki wyłącznie na rachunkach bankowych. Wyjątkowo środki można przechowywać w gotówce, jeśli są to składki członkowskie, a w skali jednego roku składki indywidualnego członka nie przekraczają minimalnego wynagrodzenia za pracę, czyli równowartości 375 euro.

Majątek polskich partii politycznych – oprócz wymienionych źródeł – może pochodzić ze spadków, z zapisów, dochodów z majątku, odsetek czy obrotu obligacjami Skarbu Państwa, sprzedaży tak zwanych gadżetów partii. Partie polityczne w Polsce mają prawo zaciągać kredyty bankowe na cele zgodne ze swoim statutem, na przykład na prowadzenie kampanii wyborczej. Są one jednak obciążone pewnymi ograniczeniami w celu zmniejszenia ryzyka nieprawidłowości związanych z zabezpieczeniem takich obciążeń. Aby uniemożliwić ukryte wspieranie w ten sposób partii przez osoby prawne, gwarantami pożyczek bankowych dla partii mogą być wyłącznie osoby fizyczne, każda z nich jest zaś ograniczona limitem poręczenia w wysokości 25,2 tysiąca złotych (około 6 tysięcy euro). Podobnie jak w wypadku partii z pozostałych badanych krajów, również polskie ugrupowania polityczne nie mogą prowadzić działalności gospodarczej. Co pewien czas wraca dyskusja na temat zmiany finansowania partii politycznych przez całkowite pozbawienie ich możliwości finansowania z budżetu państwa. Nie zostały jednak podjęte jakiegokolwiek wiążące decyzje w tym zakresie.

Dodatkowe źródła finansowania działalności politycznej w Polsce występują w wypadku kampanii wyborczych, ich zasady określa zaś Kodeks wyborczy. Według zapisów tego aktu prawnego, jedynym podmiotem, który ma prawo uczestniczyć w wyborach, jest komitet wyborczy. Prawo tworzenia komitetów, w zależności od rodzaju wyborów, przysługuje partiom politycznym, wyborcom oraz stowarzyszeniom i organizacjom społecznym. Komitet wyborczy może pozyskiwać i wydatkować środki jedynie na cele związane z wyborami. Źródła, z jakich może być finansowana działalność komitetów, zależą od typu komitetu wyborczego. Komitet utworzony przez partię polityczną (lub koalicję partii politycznych) nie może pozyskać środków z żadnego źródła poza funduszem wyborczym partii, która go utworzyła. W wypadku komitetów wyborczych organizacji i wyborców środki mogą pochodzić wyłącznie z wpłat osób fizycznych (są objęte takim samym limitem, jak analogiczne wpłaty na rzecz partii) i kredytów bankowych zaciągniętych przez te komitety. Specyficznym typem komitetu jest komitet wyborczy kandydata w wyborach na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Mimo że jest to formalnie komitet wyborczy wyborców, to może on pozyskiwać środki nie tylko z wpłat osób fizycznych i kredytów bankowych, ale także z funduszu wyborczego partii politycznej popierającej danego kandydata na prezydenta.

Zasady zaciągania przez komitety wyborcze kredytów bankowych na prowadzenie kampanii mają kształt analogiczny do tych przewidzianych dla partii politycznych, razem z określoną tam wysokością limitu poręczenia przez osobę fizyczną. Eksperti wskazują jednak, że w rzeczywistości osoba prawna (przedsiębiorca czy firma) może bez problemu nieoficjalnie przejąć na siebie zobowiązania z tytułu spłaty kredytu zaciągniętego na cele kampanii wyborczej i spłacić go po wyborach, gdyż prawo nie przewiduje żadnej weryfikacji tego rodzaju praktyk.

Komitety wyborcze nie mogą przeprowadzać zbiórek publicznych, wykluczone jest również przekazywanie środków zebranych przez jeden komitet na rzecz innego. Komitet wyborczy nie może przyjmować żadnych darowizn niepieniężnych z wyjątkiem usługi plakatowania, roznoszenia ulotek i pomocy wolontariuszy w prostych pracach biurowych. Dozwolone jest za to nieodpłatne korzystanie z lokalu i sprzętu biurowego podmiotu tworzącego komitet.

Na Słowacji finansowanie partii politycznych odbywa się na bardzo podobnych zasadach jak w Czechach i Polsce. Finansowanie ze środków



publicznych przyjmuje formę dotacji przyznawanej za wynik uzyskany w wyborach (próg 3% głosów). Partie uprawnione do takiego wsparcia otrzymują także subwencję na działalność i dotację za zdobyte mandaty. Ustawa nr 181/2014 określa górną granicę wydatków ponoszonych podczas kampanii wyborczych, aby zapewnić jednakowe warunki wszystkim kandydatom lub partiom politycznym. Wydatki ugrupowań lub kandydatów poczynione w ciągu stu osiemdziesięciu dni, liczonych do ogłoszenia daty wyborów, są zaliczane do środków kampanii wyborczej. Partia polityczna nie może wydać więcej niż 3 miliony euro na kampanię w wyborach parlamentarnych i do Parlamentu Europejskiego, z kolei kandydat na prezydenta nie może wydać na kampanię więcej niż 500 tysięcy euro łącznie podczas obu tur wyborów (poprzedni limit wynosił 132 775 euro).

Na Słowacji przepisy określające zasady finansowania ze środków prywatnych przypominają regulacje obowiązujące w pozostałych omawianych krajach. Warto jednak nadmienić, że słowackie partie polityczne mają obowiązek corocznie zamieszczać wykaz darczyńców na swojej stronie internetowej, a także – podobnie jak kandydaci – muszą założyć odrębny, jawny rachunek bankowy dla poszczególnych wyborów (informacje dotyczące tego rachunku powinny być stale aktualizowane i dostępne dla opinii publicznej). Partie i kandydaci muszą również prowadzić księgowość w zakresie wydatków poniesionych na swoją kampanię wyborczą i przedłożyć co najmniej dwadzieścia jeden dni przed datą głosowania wstępny raport z finansowania wyborów. Raport końcowy powinien być przedstawiony najpóźniej trzydzieści dni po wyborach. Ponadto, zgodnie z ustawami nr 85/2005 i nr 181/2014, wszystkie partie polityczne są zobowiązane do publikowania rocznych sprawozdań z finansowania, obejmujących także kampanie wyborcze. Nowe ustawodawstwo wprowadza surowsze zasady i konieczność ewidencjonowania środków pozyskanych ze źródeł prywatnych (darowizny i wartości niepieniężne), poszerza również katalog kar za ich naruszenie.

W wyborach w Estonii mogą brać udział kandydaci niezależni i koalicje wyborcze (z wyjątkiem wyborów parlamentarnych), podmioty te nie są jednak objęte bezpośrednim finansowaniem ze środków publicznych, które w tym kraju jest zastrzeżone dla partii politycznych. Niedawno znowelizowano ustawę o partiach politycznych, co powinno zwiększyć równość ugrupowań, które przekroczyły próg wyborczy (co najmniej 2%, ale mniej

niż 5%) wymagany do uzyskania dotacji, choć niezapewniający wejścia do parlamentu. Kwota dotacji została zresztą ostatnio zwiększona.

Finansowanie ze środków prywatnych w Estonii obejmuje składki członkowskie, dochody z transakcji przeprowadzonych z wykorzystaniem majątku partii i kredyty. Darowizny przekazywane na rzecz klubów parlamentarnych są regulowane stosownymi przepisami, przy czym przyjmowanie darowizn anonimowych i od osób prawnych jest niezgodne z prawem. Nie wolno także bezpłatnie lub z nieuzasadnioną zniżką przekazywać partiom usług, towarów lub praw, o ile w normalnych warunkach nie byłyby one darmowe. W Estonii nie ma górnego limitu kwotowego dla darowizn od osób fizycznych ani limitu wysokości kwoty pieniężnej, jaką partie polityczne mogą otrzymać w ramach darowizn ogólnych czy na cele kampanii wyborczej. Przed znowelizowaniem ustawy w kwietniu 2014 roku nie było nawet ograniczenia wysokości darowizn gotówkowych. Obecnie ich górny pułap wynosi 1,2 tysiąca euro od jednego darczyńcy rocznie, co i tak jest kwotą znacznie wyższą niż w innych krajach. Wszystkie darowizny w gotówce muszą być niezwłocznie rejestrowane.

### Nadzór instytucjonalny, monitoring i kontrola

Według obowiązujących przepisów, czeskie partie i ruchy polityczne są zobowiązane do składania w Izbie Poselskiej do 1 kwietnia rocznego sprawozdania finansowego. Oprócz tego sprawozdania – przedłożonego wraz z raportem biegłego rewidenta i z zestawieniem całkowitych dochodów – ugrupowania polityczne muszą przedstawić wykaz darowizn i darczyńców, a także listę członków, których suma rocznych składek członkowskich przekroczyła 50 tysięcy koron (około 1820 euro). Komisja Rewizyjna Izby Poselskiej, sprawdzająca błędy lub rozbieżności w sprawozdaniach rocznych – złożona z piętnastu posłów, sekretarza i dwóch asystentów – powinna powiadomić właściwy urząd skarbowy o wszelkich naruszeniach przepisów dotyczących darowizn. Według raportów Grupy Państw przeciwko Korupcji i ustaleń czeskiej Generalnej Dyrekcji Finansowej, komisja powinna także podjąć odpowiednie działania po otrzymaniu informacji od przedstawicieli opinii publicznej lub mediów o błędach w przekazanych danych, sytuacja taka jednak jeszcze nigdy się nie zdarzyła – z tego względu uprawnienia rewizyjne komisji są wątpliwe i mają charakter wyłącznie formalny. Następnie sprawozdanie jest

przekazywane do Ministerstwa Finansów. Warto zauważyć, że nie jest wymagane składanie odrębnych dokumentów dotyczących wydatków poniesionych przez partie podczas kampanii wyborczych, a także innych kosztów. Problemy pojawiają się również w związku z raportem biegłego rewidenta, ponieważ partie i ruchy polityczne same wybierają audytora z rynku (brak kontroli zewnętrznej), nie ma ponadto zasad regulujących jego postępowanie, co oznacza, że to biegli zatrudnieni z rynku, nie zaś Komisja Rewizyjna, mają wgląd w dokumenty finansowe danej partii czy danego ruchu politycznego. Organy podatkowe i policja wkraczają w wypadku kontroli skarbowej lub podejrzenia popełnienia przestępstwa. Według Grupy Państw przeciwko Korupcji, w ciągu ostatnich pięciu lat w żadnej czeskiej partii politycznej nie przeprowadzono kontroli skarbowej. Obowiązkowe audyty, obejmujące jedynie sporządzone sprawozdania finansowe, okazują się niewystarczającym mechanizmem kontroli, ponieważ nie są przeprowadzane szczegółowo i nie weryfikują zgodności sprawozdań ze stanem faktycznym.

Wobec powyższego to media i organizacje pozarządowe stają się głównymi podmiotami monitorującymi zarządzanie finansowe partii i ruchów politycznych. W analizie sytuacji w Czechach stwierdzono, że nadzór instytucjonalny nie spełnia swojej funkcji, choć bowiem rządowa strategia antykorupcyjna dostrzega problemy związane z kontrolą finansów partii i ruchów politycznych, to do tej pory nie podjęto żadnych istotnych działań mających na celu poprawę niezadowolającej sytuacji.

Na Węgrzech – inaczej niż w Czechach – komercyjni biegli rewidenci nie przeprowadzają zewnętrznej kontroli partii politycznych, badaniem finansów ugrupowań zajmuje się bowiem Państwowa Izba Kontroli, pełniąca w tym kraju funkcję najwyższego organu kontroli państwowej. Do obowiązków izby należy weryfikacja poprawności rocznych sprawozdań finansowych partii politycznych oraz przestrzegania przez partie przepisów dotyczących rachunkowości i zarządzania ich finansami. W raportach izby wielokrotnie krytykowano te przepisy ze względu na brak jednoznacznych i klarownych wytycznych, co sprawia, że partie polityczne przygotowują sprawozdania roczne zgodnie z własną wewnętrzną polityką rachunkowości, uniemożliwiając tym samym efektywną pracę organowi kontroli. Państwowa Izba Kontroli regularnie wskazuje liczne napotkane przez siebie nieprawidłowości w zarządzaniu finansowym partii, ale nawet jeśli mają one poważny charakter, nie mogą być właściwie

ukarane, ponieważ instytucja ta dysponuje ograniczonymi instrumentami działania. Izba nie może na przykład rozpocząć dochodzenia w związku z nadmiernymi wydatkami ugrupowań podczas kampanii wyborczej na podstawie domniemań, uzyskanych wiadomości lub plotek, może bowiem wyłącznie kontrolować dokumenty przedłożone jej przez partie polityczne. Ponieważ nie istnieją specjalne zachęty motywujące partie polityczne do informowania o wydatkach poniesionych w trakcie kampanii wyborczych, trudno uznać za zaskakujące, że dysponując jedynie ograniczonym zakresem danych, Państwowa Izba Kontroli zazwyczaj stwierdza, że wszystkie ugrupowania polityczne zmieściły się z wydatkami w przewidzianym prawem limicie. W 2014 roku węgierskie ustawodawstwo dotyczące finansowania kampanii wyborczych zostało znowelizowane, między innymi określono wówczas bardziej realistyczne limity wydatków na jednego kandydata, ale wiele krytykowanych kwestii, takich jak ograniczone uprawnienia Państwowej Izby Kontroli, pozostawiono bez zmian.

W Polsce organem kontrolującym finansowanie partii politycznych jest Państwowa Komisja Wyborcza, funkcjonująca na podstawie przepisów zawartych w Kodeksie wyborczym. W skład komisji wchodzi po trzech sędziów z Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, powoływanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Oprócz Państwowej Komisji Wyborczej, na mocy Kodeksu wyborczego, jest powoływane Krajowe Biuro Wyborcze – instytucja pomocnicza zapewniająca wsparcie administracyjne.

Ogólnie można stwierdzić, że Państwowa Komisja Wyborcza cieszy się poważaniem w społeczeństwie i jest uważana za instytucję niezależną, choć wskazuje się na jej bardzo ograniczone zasoby ludzkie, zważywszy na zakres jej odpowiedzialności. Należy jednak dodać, że powszechne uznanie dla tego podmiotu zostało nadwerężone po ostatnich wyborach samorządowych w 2014 roku wskutek chaosu związanego z błędami w funkcjonowaniu nowego systemu informatycznego i podejmowanych w związku z tym faktem przez przedstawicieli części polskiej sceny politycznej prób podważenia autorytetu tej instytucji.

Polskie partie polityczne składają do Państwowej Komisji Wyborczej swoje sprawozdanie o źródłach pozyskania środków finansowych, w tym o kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz o wydatkach poniesionych ze środków Funduszu Wyborczego w poprzednim roku kalendarzowym do 31 marca każdego roku. Do sprawozdania muszą dołączyć

opinię i raport biegłego rewidenta, wybieranego przez Państwową Komisję Wyborczą. Koszty sporządzenia opinii i raportu pokrywa Krajowe Biuro Wyborcze. Następnie komisja publikuje sprawozdania finansowe w Monitorze Polskim. Sprawozdania finansowe partii mogą być przyjęte bez zastrzeżeń, przyjęte ze wskazaniem w nich pewnych nieprawidłowości lub odrzucone w całości. Jeśli Państwowa Komisja Wyborcza odrzuci sprawozdanie, Sąd Najwyższy podtrzyma zaś tę decyzję, to partii politycznej grozi utrata subwencji na okres do trzech lat. Analiza polskich rozwiązań wskazuje, że partie polityczne na ogół przestrzegają obowiązujących zasad i przepisów, choć można przytoczyć kilka przykładów, kiedy ugrupowanie w Polsce albo utraciło subwencję wskutek wyroku sądu, albo było zagrożone utratą tych środków.

Państwowa Komisja Wyborcza (lub komisarze wyborczy w wypadku lokalnych komitetów wyborczych) jest również odpowiedzialna za kontrolę gospodarki finansowej prowadzonej przez komitety uczestniczące w wyborach, w tym zakładane przez partie polityczne lub ich koalicje. Zgodnie z Kodeksem wyborczym, pełnomocnik finansowy każdego komitetu ma obowiązek złożenia w terminie trzech miesięcy od zakończenia wyborów sprawozdania o przychodach, wydatkach i zobowiązaniach finansowych komitetu, w tym o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania. Składając sprawozdanie do Państwowej Komisji Wyborczej, komitet dołącza opinię biegłego rewidenta na temat sprawozdania. Rewidenta wybiera i opłaca komisja. W terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia sprawozdania finansowego komisja może przyjąć je ze wskazaniem uchybień albo odrzucić sprawozdanie.

W wypadku odrzucenia sprawozdania przez Państwową Komisję Wyborczą partia polityczna, która założyła dany komitet, ma prawo odwołać się do Sądu Najwyższego. Jeśli ten podtrzyma decyzję komisji, komitetem wyborczym, którym przysługuje dotacja podmiotowa, jest ona zmniejszana o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. Jeśli odrzucono sprawozdanie komitetu wyborczego partii politycznej, to dodatkowo również przysługująca jej subwencja zostaje pomniejszona o kwotę stanowiącą równowartość trzykrotności środków pozyskanych lub wydatkowanych z naruszeniem przepisów. W wypadku niezłożenia sprawozdania finansowego przez komitet wyborczy partii politycznej partia tworząca ten komitet nie otrzymuje subwencji ani dotacji podmiotowej. Jeśli spra-

wozdania nie złoży komitet wyborczy wyborców, nie otrzyma on dotacji podmiotowej.

Na Słowacji nie funkcjonuje centralny organ nadzoru, kontrola nad finansowaniem partii jest zaś rozproszona między cztery instytucje. Podobnie jak w systemie czeskim, również parlament słowacki powołał komisję rewizyjną odpowiedzialną za monitorowanie rocznych sprawozdań i rachunkowości partii politycznych. Niestety, ujawnił się w tym zakresie konflikt interesów, polegający na tym, że politycy kontrolują własne sprawozdania finansowe. Na mocy ustawy nr 180/2014 powołano niezależny organ nadzorczy, Państwową Komisję do spraw Wyborów i Kontrolowania Finansowania Partii Politycznych, a także Urząd Komisji Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych. Do zadań komisji należy nadzorowanie przebiegu wyborów i kampanii wyborczych oraz kontrolowanie finansowania partii politycznych<sup>86</sup>. Sprawozdania finansowe ugrupowań są badane przez niezależnych audytorów zrzeszonych w Izbie Biegłych Rewidentów, którzy są przydzielani losowo (partie polityczne nie mają wpływu na to, który biegły będzie badał ich dokumenty). Ustawa nr 181/2014 wprowadziła z kolei możliwość wykonania audytu za kaucją, co powinno rozwiązać problem, jakim może być dla partii politycznych sfinansowanie kosztów audytu, i zwiększyć niezależności biegłych rewidentów. Służba Kontroli Finansowej zajmuje się sprawami sprzeniewierzenia środków publicznych przez partie polityczne w wypadku wystąpienia takich podejrzeń lub na wniosek Ministerstwa Finansów. Następnie najwyższy organ kontroli państwowej sprawdza, czy Ministerstwo Finansów przekazuje subwencje dla partii politycznych zgodnie z prawem.

W Estonii, podobnie jak w Polsce, istnieje jeden organ nadzoru, który czuwa nad właściwym sposobem finansowania partii politycznych i nad przebiegiem kampanii wyborczych. Jest to Komisja Nadzorcza do spraw Finansowania Partii Politycznych, finansowana z budżetu państwa i złożona z siedmiu członków, z których trzech reprezentuje kanclerza sprawiedliwości, najwyższy organ kontroli państwowej i Krajową Komisję Wyborczą, czterech zaś jest posłami – jeden członek przypada na jedną partię (ich liczba może się zmienić w zależności od liczby partii reprezentowanych w parlamencie). W analizie dla Estonii zakwestionowano jednak pełną niezależność komisji, ponieważ większość jej członków to przed-

<sup>86</sup> Słowacki oddział organizacji Transparency International będzie uważnie obserwować powołanie i funkcjonowanie komisji.

stawiciele partii sprawujących władzę. Do podejmowania uchwał komisja potrzebuje większości głosów, co budzi wątpliwości, czy obowiązek prowadzenia rzetelnego nadzoru jest zawsze przestrzegany. Inną kwestią dotyczącą Komisji Nadzorczej do spraw Finansowania Partii Politycznych jest jej raczej wątpliwy potencjał administracyjny. Dysponuje ona ograniczonymi zasobami kadrowymi (jeden doradca i jeden konsultant), z tego względu nie zawsze może wystarczająco dokładnie badać dokumentację albo weryfikować prawdziwość przedstawianych jej informacji. Ponadto w analizie dla Estonii wskazano brak kontroli nad pochodzeniem środków pieniężnych z darowizn. Komisja nie sprawdza także, czy kwota darowizny odpowiada dochodom osiągniętym przez darczyńcę.

Niemniej jednak, począwszy od kwietnia 2014 roku, partie polityczne w Estonii mają obowiązek regularnie informować o przyjmowanych darowiznach i publikować te dane w Internecie, co stworzy możliwość publicznego nadzoru. Ponadto muszą one ogłaszać swoje szczegółowe wydatki w Internecie, za pośrednictwem Komisji Nadzorczej do spraw Finansowania Partii Politycznych, w tym wydatki poniesione na kampanię wyborczą. Rozwiązanie to wzmacnia także zarówno nadzór, jak i kontrolę publiczną oraz instytucjonalną.

## Sankcje

W Czechach, jeśli instytucje kontroli stwierdzą, że sprawozdania finansowe są niewłaściwie przygotowane, jest możliwe zawieszenie działalności partii czy ruchu politycznego albo nawet rozwiązanie danego ugrupowania, a także wstrzymanie wypłaty subwencji z budżetu państwa lub nałożenie grzywny w wypadku niezwrócenia przez partię darowizn pieniężnych czy niepieniężnych przekazanych z naruszeniem prawa. Kary finansowe mogą być również stosowane wobec partii i ruchów politycznych w sytuacji złamania ustawy o rachunkowości. Nie ma jednak publicznie dostępnych rejestrów, świadczących o tym, że takie kary zostały kiedykolwiek nałożone, istnieją więc przesłanki, aby sądzić, że żadna partia ani żaden ruch polityczny nie zostały dotąd ukarane przez organy skarbowe lub z powodu naruszenia zasad rachunkowości dotyczących finansowania partii politycznych czy kampanii wyborczych. Można zatem powiedzieć, że w Czechach system nadzoru instytucjonalnego i kar nie

pełni wzorcowo swojej funkcji, wobec czego kontrolę nad finansowaniem partii politycznych trudno uznać za zadowalającą.

Na Węgrzech prawo przewiduje podobne kary jak w Czechach, choć są one równie łagodne i wykorzystywane rzadko, jeśli w ogóle znajdują zastosowanie. W teorii można je nakładać w wypadku popełnienia przestępstwa przez partię lub przyjęcia przez nią darowizn pochodzących z niedozwolonych źródeł. W takiej sytuacji ugrupowanie polityczne, po otrzymaniu zawiadomienia od najwyższego organu kontroli państwowej, musi w ciągu piętnastu dni wpłacić do budżetu państwa nieuprawnioną darowiznę (tę samą kwotę odlicza się następnie od subwencji otrzymanej z budżetu państwa). Zgodnie z przepisami, Państwowa Izba Kontroli ma prawo do wszczęcia postępowania sądowego, jeśli partia nie spełni powyższego obowiązku. Przepisy nie precyzują jednak uprawnień najwyższego organu kontroli państwowej i sądu w tym zakresie (czy jest to na przykład zobowiązanie partii politycznej do działania zgodnie z pozwem lub zawiadomieniem, usunięcie niezgodnych z prawem przepisów wewnętrznych albo nałożenie grzywny).

W Polsce karaniem partii politycznych w sytuacji niezłożenia przez nie w terminie pełnych rocznych sprawozdań finansowych lub złamania prawa w zakresie finansowania ze źródeł prywatnych zajmuje się Państwowa Komisja Wyborcza. W stosunku do osób, które doprowadziły do naruszenia przepisów Kodeksu wyborczego lub Ustawy o partiach politycznych, można również prowadzić postępowanie karne. W zależności od powagi takiego naruszenia, partia może stracić prawo do otrzymywania subwencji przez okres do trzech lat lub być nawet wykreślona z ewidencji. Są to bardzo dotkliwe sankcje, które były już stosowane w przeszłości, na przykład wobec Polskiego Stronnictwa Ludowego, które utraciło prawo do subwencji, czy Ruchu Poparcia Palikota, ugrupowania założonego przez Janusza Palikota, które zostało wykreślone z ewidencji partii politycznych w 2011 roku. Obecnie utrata znacznej części dotacji związanej ze zwrotem wydatków na kampanię do Parlamentu Europejskiego w 2014 roku grozi także koalicji Sojusz Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy, co w wypadku pierwszego z tych ugrupowań może również skutkować pomniejszeniem przysługującej mu subwencji.

Na Słowacji, na mocy ustawy nr 85/2005, Ministerstwo Finansów ma prawo nałożyć grzywnę do wysokości 3319 euro, jeśli partia polityczna nie przedłoży resortowi wstępnego lub końcowego sprawozdania z fi-



nansowania kampanii wyborczej, parlamentowi zaś – rocznego raportu z finansowania partii, albo jeśli w określonym terminie nie usunie błędów wskazanych w raporcie rocznym. Ustawa nr 181/2014 wprowadza z kolei nowe sankcje administracyjne. W sytuacji, gdy partia polityczna nie złoży w terminie sprawozdania rocznego, otrzyma grzywnę w wysokości 3,5 tysiąca euro. Istotniejsze zmiany dotyczą kampanii wyborczych. Na przykład partia polityczna, która kontynuuje kampanię po dozwolonym terminie określonym przez prawo, może być ukarana grzywną w wysokości od 30 tysięcy do 300 tysięcy euro oraz grzywną w wysokości od 10 tysięcy do 100 tysięcy euro, gdy przekroczy dozwoloną kwotę wydatków poniesionych w wyborach parlamentarnych. Analiza dla Słowacji mówi także o tym, że krajowe ustawodawstwo nie przewiduje odpowiedzialności karnej osób prawnych, dlatego partie polityczne nie ponoszą takiej odpowiedzialności za czyny popełnione w związku z finansowaniem partii, rezultat odstraszaający kary jest więc niewielki. Według informacji przedstawionych we wspomnianej analizie, w 2007 roku trzydzieści cztery partie pozaparlamentarne i ruchy polityczne zostały ukarane grzywną, przy czym wszystkie te grzywny zostały nałożone wyłącznie za niezłożenie sprawozdań.

W Estonii katalog dopuszczalnych kar jest zawarty w ustawie o partiach politycznych. Komisja Nadzorcza do spraw Finansowania Partii Politycznych, podejmująca decyzję w wypadku naruszenia prawa przez dane ugrupowanie, może je ukarać za niezłożenie sprawozdania z prowadzonej kampanii i nieudokumentowanie przyjętych darowizn, a także nakazać zwrot darowizn otrzymanych z naruszeniem prawa. Kary są zróżnicowane i nakładane w zależności od powagi danego naruszenia przepisów. Analiza sytuacji w Estonii wskazuje, że od kwietnia 2014 roku osoba, która przekazała nielegalną darowiznę, może uniknąć kary, jeśli w ciągu trzydziestu dni powiadomi o tym komisję na piśmie. Podobne rozwiązanie zastosowano w celu zmniejszenia naruszeń w innych obszarach, co uznano w analizie sytuacji w Estonii za zmianę idącą w dobrym kierunku, która może mieć działanie odstraszaające.

### Działania edukacyjne i informacyjne

W Czechach nie ma wyspecjalizowanej instytucji, która prowadziłaby działania edukacyjne czy metodologiczne w zakresie finansowania partii politycznych, kampanii wyborczych lub – ogólnie – edukacji obywatel-

skiej. Obowiązki nałożone przez ustawodawstwo, służące zwiększaniu jawności zarządzania finansami partii politycznych i odpowiedzialności urzędników, są bardzo niejasne, ich zastosowanie zależy zaś w pełni od interpretacji przyjętej przez członków danego ugrupowania. Poziom oferowanego doradztwa i wskazówek metodycznych dotyczących finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych jest niewystarczający – brak wiedzy prowadzi często do wątpliwych wykładni prawa wyborczego, z czym mieliśmy do czynienia podczas ostatnich wyborów prezydenckich w Czechach.

Na Węgrzech nadal funkcjonują wytyczne dotyczące procedur wyborczych, które zostały opracowane na podstawie przepisów prawa i opublikowane przez najwyższy organ kontroli państwowej podczas wyborów w 1998 roku. Sama Państwowa Izba Kontroli wielokrotnie jednak podkreślała, że obowiązujące regulacje wyborcze nie dają jasnych wskazówek partiom politycznym, co prowadzi do niespójności w partyjnej sprawozdawczości finansowej. Można zatem powiedzieć, że przedstawiciele wyłaniania w wyborach mogą liczyć na pewne działania edukacyjne i informacyjne, ale nie są one wystarczające.

W Polsce – zgodnie z Kodeksem wyborczym – za prowadzenie działalności edukacyjnej odpowiada Państwowa Komisja Wyborcza. Działania te dotyczą jednak głównie organizacyjnych aspektów wyborów. Państwowa Komisja Wyborcza – za pomocą przygotowanych przez siebie materiałów edukacyjnych, umieszczanych na stronie internetowej i emitowanych w publicznych środkach masowego przekazu, których jakość spotyka się czasem z krytyką ekspertów – informuje obywateli, w jaki sposób, kiedy i gdzie mogą oddać głos. Z kolei komitetom wyborczym zapewnia wsparcie w zakresie informacji o formalnych aspektach zorganizowania kampanii wyborczej lub o konkretnych zagadnieniach będących przedmiotem zainteresowania w trakcie kampanii (na przykład w jaki sposób komitet wyborczy powinien uruchomić stronę internetową i z jakich elementów powinna się ona składać). Działania edukacyjne Państwowej Komisji Wyborczej nie obejmują bezpośredniego udzielania wskazówek kandydatom. Komitety wyborcze otrzymują materiały informujące o zobowiązaniach prawnych po zarejestrowaniu przez Państwową Komisję Wyborczą lub komisarza wyborczego.

Na Słowacji parlamentarna Komisja do spraw Finansów, Budżetu i Waluty z własnej inicjatywy opublikowała wytyczne dotyczące składania

rocznych sprawozdań z finansowania partii politycznych. Nowo powstała Państwowa Komisja do spraw Wyborów i Kontrolowania Finansowania Partii Politycznych powinna udzielać ugrupowaniom i kandydatom pomocy metodologicznej, a także porad w zakresie zasad finansowania partii i kampanii wyborczych. Dotychczas nie było żadnych wytycznych dotyczących składania sprawozdań z wydatków ponoszonych na kampanię wyborczą, nowe wytyczne nie doprowadziły zaś do ujednoczenia formy sprawozdawczości, co utrudnia porównywanie finansowania poszczególnych partii. Żaden podmiot publiczny nie organizuje szkoleń ani seminariów metodologicznych dotyczących opisywanego zagadnienia.

W Estonii nie opracowano jeszcze pełnego zestawu wytycznych, ale funkcjonuje część instrukcji w zakresie sporządzania i publikowania sprawozdań wyborczych. Ponadto od 1 kwietnia 2014 roku weszły w życie nowe przepisy, których skutki nie są jeszcze w pełni widoczne. Zgodnie z tymi regulacjami, do zadań Państwowej Komisji do spraw Wyborów i Kontrolowania Finansowania Partii Politycznych należy udzielanie wsparcia informacyjnego przez trzy lata tym partiom politycznym, które przeżywają poważne trudności finansowe. Autorzy analizy sytuacji w Estonii zwracają jednak uwagę, że tego rodzaju obowiązki powinny być wykonywane przez biegłego rewidenta, nie zaś przez komisję. Do obowiązków tego podmiotu należy także prowadzenie prac organizacyjnych i prewencyjnych. Pisma – w tym notatki służbowe – i decyzje komisji dotyczące różnych spraw z zakresu finansowania partii są umieszczane na stronie internetowej i mają dużą wartość informacyjną.

### Jawność i przejrzystość działań oraz zaangażowanie społeczeństwa

W Czechach występują ograniczenia w zakresie dostępności i jawności dokumentacji związanej z finansowaniem partii politycznych. Mimo że roczne sprawozdania finansowe są – z mocy prawa – dostępne dla szerokiego grona odbiorców, to wgląd w nie można uzyskać tylko osobiście w bibliotece parlamentu. Ponieważ sprawozdania finansowe są sporządzane jedynie w wersji papierowej i w jednym egzemplarzu, przetwarzanie danych w ramach dalszej weryfikacji jest skomplikowane, co bardzo ogranicza zakres kontroli. Wszystkie publicznie dostępne dane są publikowane co najmniej raz w roku na portalu [politickefinance.cz](http://politickefinance.cz), który opiera się na informacjach zawartych w sprawozdaniach rocznych. Pew-

nym ograniczeniem jest to, że udostępnione informacje zawierają jedynie inicjały darczyńców, nie zaś ich imiona i nazwiska. Choć inicjatywa ta jest ze wszech miar godna pochwały, to jest to wciąż za mało, ponieważ monitorowanie i weryfikacja danych podczas wyborów nie są możliwe. Z upływem czasu coraz trudniej jest udowodnić lub odrzucić podejrzenia dotyczące ukrytego finansowania kampanii wyborczych. Istnieją jednak partie polityczne, które programowo publikują informacje na temat swojej gospodarki finansowej w szerszym zakresie, niż jest to wymagane przez dość ograniczone w tym względzie ustawodawstwo.

Na Węgrzech najbardziej krytykowanym aspektem finansowania partii politycznych jest gospodarowanie środkami podczas kampanii wyborczych. System nie funkcjonuje dobrze i jest tajemnicą poliszynela, że partie polityczne wydają więcej, niż zezwala im na to prawo, i nie deklarują wszystkich kwot wydatkowanych w trakcie kampanii. Co prawda węgierski najwyższy organ kontroli państwowej przeprowadza kontrole finansowania kampanii, czyni to jednak dopiero po wyborach, wskutek czego działanie to jest mniej skuteczne. Jedną z kwestii, które istotnie nadwerężają przejrzystość finansowania kampanii wyborczych na Węgrzech, są wydatki klasyfikowane jako „pozostałe darowizny” – przekazywane przez osoby trzecie na rzecz określonego kandydata. Nie zaliczają się one do wydatków kampanijnych, z kolei strony trzecie nie mają obowiązku ujawniania swoich wydatków.

Prawdopodobnie wśród analizowanych krajów najbardziej niezależne ciało nadzorcze funkcjonuje w Polsce, z tego powodu więc państwo to powinno mieć przejrzysty system finansowania partii politycznych i kampanii wyborczych. Niestety, analiza sytuacji w Polsce wykazuje wiele działań, które nie są transparentne. Na przykład kampanie wyborcze są często prowadzone przez nieuprawnione do tego podmioty (podobnie jak na Węgrzech, dotyczy to okresu przed oficjalnym ogłoszeniem kampanii wyborczej). Prawo nie reguluje właściwie (wystarczająco klarownie) tej kwestii, dlatego w zasadzie każdy podmiot może się zaangażować w agitację wyborczą na rzecz kandydata, który nie został jeszcze formalnie zgłoszony, lub przed ogłoszeniem kampanii wyborczej. Państwowa Komisja Wyborcza nie może kontrolować takich działań ani nakładać kar, co bardzo przypomina sytuację węgierskiego najwyższego organu kontroli państwowej.

Można także mówić o braku przejrzystości i jawności podczas kampanii wyborczej w sytuacji, kiedy trudno jest zidentyfikować ukryte fi-

nansowanie kampanii przez nieuprawnione podmioty. Według analizy dla Polski, źródłem problemów jest zakres mechanizmów kontrolnych Państwowej Komisji Wyborczej. Praca tego gremium ogranicza się przede wszystkim do badania dokumentów przekazywanych mu w terminie do trzech miesięcy od zakończenia kampanii wyborczej. Z tego powodu komisja nie jest w stanie skutecznie porównać rzeczywistego przebiegu kampanii wyborczej z jej obrazem wyłaniającym się ze sprawozdania finansowego.

Bardzo ograniczony jest także nadzór publiczny w Polsce. Obywatele mają trudności z uzyskaniem dokładnych informacji na temat sposobu wydatkowania środków państwowych przez partie polityczne, nie ma także właściwie żadnych mechanizmów wspierających rozwój organizacji pozarządowych, które zajmowałyby się zagadnieniem finansowania kampanii wyborczych. Pomocne byłoby, postulowane przez organizacje umieszczanie danych finansowych w Internecie. Jednym z problemów funkcjonowania skutecznej kontroli finansowania partii politycznych i komitetów wyborczych jest bowiem to, że Państwowa Komisja Wyborcza koncentruje się przede wszystkim na kontroli rachunkowości, nie zaś na ocenie merytorycznej, co nie może być uznane za sytuację zadowalającą. Problemem okazał się również wprowadzony przepisami Kodeksu wyborczego obowiązek publikowania internetowego rejestru wpłat na komitety wyborcze przekraczających minimalne wynagrodzenie. Lokalne komitety startujące w wyborach samorządowych często opieszale wykonują obowiązek jego publikacji, sankcje nie są zaś stosowane. Kolejną kwestią mogącą podważyć wiarygodność publikowanych danych jest brak obowiązku udostępniania na stronach internetowych informacji o indywidualnych darczyńcach, którzy wpłacili pieniądze bezpośrednio partii politycznej, ta zaś następnie przekazała je utworzonemu lub wspieranemu przez siebie komitetowi wyborczemu. Niewystarczające są również działania polskich organów ścigania (policji i prokuratury). Mimo że przepisy obligują je do rozpatrywania wypadków naruszenia prawa wyborczego, służby bardzo niechętnie zajmują się takimi sprawami (około 80% wszczętych postępowań zostaje zawieszonych bez jednoznacznego rozwiązania). Jednym z powodów takiego podejścia jest lęk organów ścigania przed oskarżeniami o włączanie się w przebieg procesu politycznego.

Na Słowacji, na mocy ustaw nr 85/2005 i nr 181/2014, partie polityczne mają obowiązek publikować informacje o swoich darczyńcach i o wydatkach poniesionych na kampanię wyborczą. Oba te rodzaje sprawozdań muszą być dostępne w wersji drukowanej i elektronicznej na stronie internetowej parlamentu. Ponadto do każdego wyborów partii i kandydaci mają obowiązek zakładania osobnego, jawnego rachunku bankowego do dokonywania wpłat. Informacje na temat tego konta muszą być przez cały czas dostępne dla opinii publicznej i pokazywać zestawienie płatności, w tym dane dotyczące kwot, daty dokonania wpłat, imienia i nazwiska osoby wpłacającej oraz inne informacje. Partia polityczna jest zobowiązana poinformować Ministerstwo Spraw Wewnętrznych o adresie strony internetowej, na której dane te są publikowane. Analiza dla Słowacji wykazała, że choć niektórych informacji nie zamieszczono w formacie do odczytu maszynowego, to były one dostępne do wglądu nawet po upływie przewidzianego prawem okresu. Ponadto organizacje pozarządowe nie znalazły właściwych mechanizmów zgłaszania naruszeń. Obecnie jest możliwe składanie wniosków do Służby Kontroli Finansowej, Ministerstwa Finansów lub innego organu nadzoru, często jednak nie jest jasne, jak należy to zrobić i gdzie trzeba złożyć wniosek. Co prawda nowa ustawa wprowadza bardziej szczegółowe zasady dotyczące sprawozdawczości, ale – jak wynika z analizy dla Słowacji – kontrola finansowa w tym kraju ma zazwyczaj charakter formalny i nie bierze pod uwagę niskiej jakości przedłożonych dokumentów. Komisja Państwowa jest jedyną instytucją dysponującą specjalnymi uprawnieniami do monitorowania przepływów finansowych w polityce, napotyka jednak ten sam problem co komisja czeska, mianowicie większość członków Komisji Państwowej to parlamentarzyści, którzy – co do zasady – mają kontrolować własne sprawozdania. Także i w tym wypadku istnieje ryzyko potencjalnego konfliktu interesów.

W Estonii partie polityczne są zobowiązane do publikowania sprawozdań finansowych kwartalnie, nie zaś corocznie. Publikują je w Internecie na stronie internetowej Państwowej Komisji do spraw Wyborów i Kontrolowania Finansowania Partii Politycznych. Dostęp do tych danych jest całkowicie otwarty, co tworzy bardziej korzystną sytuację niż w pozostałych omawianych krajach. W Estonii wprowadzono także możliwość nadzoru publicznego, każdy obywatel może więc powiadomić policję, media czy nawet organ kontroli, które mają prawo zwrócić się do partii politycznej o dodatkową dokumentację. Mimo że informacje o darowiznach i sprawo-

zdania z kampanii wyborczych muszą być dostępne dla opinii publicznej, w Estonii wciąż zdarza się łamanie prawa w tym zakresie, na przykład obchodzenie zakazu darowizn od osób prawnych.

Przekład: *Dorota Szmajda*

# Dostęp do informacji publicznej – najlepsze praktyki europejskie



Zuzana Dančíková, Veronika Ferčíková (Transparency International Słowacja)

## Wprowadzenie

Informacja oznacza władzę. Jeśli nie dysponujemy wystarczającymi informacjami na temat działalności instytucji publicznych, napotykamy trudności w rozliczaniu ich z tego, co robią. Otwiera się wówczas pole do nadużyć: korupcji, złego zarządzania środkami publicznymi, lekceważenia obowiązków nałożonych przez prawo.

Prawo umożliwiające powszechny dostęp do informacji jest jednym z najważniejszych narzędzi, jakim dysponują obywatele w procesie kontroli poszczególnych organów władzy. Mimo to w krajach, w których prawo gwarantuje szeroki dostęp do informacji, obywatele wielokrotnie mają do czynienia z aroganckimi instytucjami, które ignorują lub kwestionują ciążący na nich obowiązek udostępniania informacji. W wielu państwach często jedynym sposobem wyegzekwowania prawa do informacji jest długotrwały lub kosztowny proces sądowy, choć są również kraje, w których sąd nie ma prawa do nakazania ujawnienia informacji, instytucje odpowiedzialne za naruszenie obowiązków niejednokrotnie zaś nie ponoszą żadnych sankcji. Nadzór nad organami władzy publicznej dodatkowo jest utrudniony przez brak świadomości obywateli o przysługującym im prawie do dostępu do informacji.

Dobrą egzekucję prawa zapewnia istnienie organu nadzoru, uprawnionego do oceny, czy żądane informacje z mocy prawa można ujawnić, z kolei w wypadku naruszenia tego obowiązku – do nakazania naprawy lub ukarania winnych. Instytucja odpowiedzialna za usprawnienie dostępu do informacji pełni także funkcję edukacyjną wobec opinii publicznej i instytucji publicznych w zakresie prawa do informacji.

Komisarz do spraw informacji – jako niezależny organ nadzorczy – znacznie usprawnia egzekucję prawa, zapewnia wsparcie merytoryczne i szkolenia dla urzędników, może także kierować sugestie i skargi do różnych organów państwowych. Obywatele nie muszą latami czekać na



orzeczenie sądu, zwłaszcza że długotrwałość postępowań sądowych zmierzających do uzyskania wnioskowanych informacji jest zwykle nieadekwatna do przedmiotu rozstrzygnięcia. Właściwy system udostępniania informacji wymaga szybszego i bardziej jednolitego podejścia zarówno w stosunku do urzędów, jak i w stosunku do obywateli. Umożliwia to instytucja komisarza do spraw informacji, która jednocześnie ułatwia pracę innym instytucjom. Nie oznacza to jednak, że w każdym kraju taki model się przyjmie, co ważniejsze zaś – zagwarantuje właściwą realizację prawa do informacji. Pod uwagę należy wziąć bowiem specyfikę otoczenia prawnego, instytucjonalnego i społecznego poszczególnych państw<sup>87</sup>.

Komisarz do spraw informacji odpowiada również za gromadzenie danych na temat realizacji prawa do dostępu do informacji. Wiedza o liczbie wniosków, udzielonych informacji lub odmów ich udzielenia oraz o przestrzeganiu terminów albo o problemach stanowi ważną część refleksji nad prawem, jego niedoskonałościami i możliwościami usprawnień. Dane statystyczne o korzystaniu z prawa do dostępu do informacji, zbierane przez komisarza do spraw informacji, są nieodłącznym składnikiem prawa jako takiego, ponieważ gwarantują ochronę przed jego naruszeniem.

Poniżej scharakteryzowano organy nadzoru (komisarz do spraw informacji lub inspektorat do spraw ochrony danych) czterech państw europejskich, w których są one najsilniejsze: Słowenii, Wielkiej Brytanii, Estonii i Chorwacji. Przedstawiono także rozwiązania instytucjonalne, uprawnienia i koszty funkcjonowania opisanych organów nadzoru.

## Organy nadzoru, sankcje i instrumenty wsparcia w państwach Unii Europejskiej – przegląd

Wybierając kraje do analizy, kierowaliśmy się ich miejscem w światowym rankingu oceniającym dostęp do informacji ([www.rti-rating.org](http://www.rti-rating.org)) w dziewięćdziesięciu siedmiu państwach świata, tworzonym z udziałem takich organizacji, jak Center for Law and Democracy czy Access Info. Ranking ten jest regularnie aktualizowany na podstawie sześciu kryteriów, uwzględniających przede wszystkim ramy prawne określające dostęp do informacji. Ważne były dla nas także wskaźniki dotyczące procedur odwoławczych, sankcji i instrumentów wsparcia.

<sup>87</sup> Podobne stanowisko wyrażono między innymi podczas VII Międzynarodowej Konferencji Rzeczników Prawa do Informacji Publicznej, zorganizowanego 4–5 października 2011 roku w Ottawie – [http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rr-sl-odi-adi\\_2012\\_2.aspx](http://www.oic-ci.gc.ca/eng/rr-sl-odi-adi_2012_2.aspx) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

Naszym celem była analiza dotycząca przede wszystkim merytorycznych kompetencji niezależnego organu nadzoru. Ogółem organy takie funkcjonują w czternastu z dwudziestu pięciu badanych państw członkowskich Unii Europejskiej (ranking nie uwzględnia Cypru i Luksemburga), częściowo zaś w czterech z nich. Na przykład niezależny organ nadzoru w zakresie dostępu do informacji jest reprezentowany przez rzecznika praw obywatelskich w krajach skandynawskich, w Grecji, Bułgarii i na Litwie, a przez różne komisje – we Francji, oraz w Belgii i Portugalii. W innych krajach funkcję tę pełnią inspektorzy lub komisarze do spraw ochrony danych, dostępu do informacji albo obu tych kategorii łącznie. Państwa, w których taki organ nie funkcjonuje, to Czechy, Holandia, Łotwa, Polska, Austria, Rumunia i Słowacja.

Państwo członkowskie	Wnioskodawcy mogą złożyć skargę lub odwołanie do niezależnego organu nadzorczego	Organ nadzorczy
Austria	nie	brak
Belgia	częściowo	komisja do spraw dostępu do dokumentów administracyjnych ( <a href="http://www.cada.cfwb.be">www.cada.cfwb.be</a> )
Bułgaria	częściowo	rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://www.ombudsman.bg">www.ombudsman.bg</a> )
Czechy	nie	brak
Dania	tak	rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://en.ombudsmanden.dk">http://en.ombudsmanden.dk</a> )
Estonia	tak	inspektorat ochrony danych ( <a href="http://www.aki.ee/en/inspectorate">www.aki.ee/en/inspectorate</a> )
Finlandia	tak	rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/index.htm">http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/english/ombudsman/index.htm</a> )
Francja	tak	komisja do spraw dostępu do dokumentów administracyjnych ( <a href="http://www.cada.fr">www.cada.fr</a> )
Grecja	częściowo	rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://www.synigoros.gr">www.synigoros.gr</a> )
Holandia	nie	brak
Chorwacja	tak	komisarz do spraw informacji
Irlandia	tak	urząd komisarza do spraw informacji ( <a href="http://www.oic.gov.ie">www.oic.gov.ie</a> )
Litwa	tak	rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://www.lrski.lt">www.lrski.lt</a> )
Łotwa	nie	brak
Węgry	tak	parlamentarny komisarz do spraw ochrony danych i swobody informacji ( <a href="http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php">http://abiweb.obh.hu/dpc/index.php</a> )
Malta	tak	komisarz do spraw informacji i ochrony danych ( <a href="http://idpc.gov.mt">http://idpc.gov.mt</a> )
Niemcy	tak	federalny komisarz do spraw ochrony danych i swobody informacji ( <a href="http://www.bfdi.bund.de/IFG/EnglishCorner/EnglishCorner_node.html">http://www.bfdi.bund.de/IFG/EnglishCorner/EnglishCorner_node.html</a> )

Tabela 8.  
Przegląd niezależnych organów nadzoru w zakresie dostępu do informacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Źródło: Dane RTI International.

Państwo członkowskie	Wnioskodawcy mogą złożyć skargę lub odwołanie do niezależnego organu nadzorczego	Organ nadzorczy
Polska	nie	brak
Portugalia	tak	komisja do spraw dostępu do dokumentów administracyjnych ( <a href="http://www.cada.pt">www.cada.pt</a> )
Rumunia	nie	brak
Słowacja	nie	brak
Słowenia	tak	komisarz do spraw informacji ( <a href="http://www.ip-rs.si">www.ip-rs.si</a> )
Szwecja	tak	parlamentarny rzecznik praw obywatelskich ( <a href="http://www.jo.se">www.jo.se</a> )
Włochy	częściowo	komisja do spraw dostępu do dokumentów administracyjnych ( <a href="http://www.governo.it/Presidenza/DICA/4_ACCESSO/index.html">http://www.governo.it/Presidenza/DICA/4_ACCESSO/index.html</a> )
Wielka Brytania	tak	komisarz do spraw informacji ( <a href="http://www.ico.org.uk">www.ico.org.uk</a> )

W niniejszym rozdziale opisano niezależne organy i mechanizmy nadzoru w zakresie trzech kluczowych kryteriów:

- ▶ obowiązujących przepisów,
- ▶ możliwości karania naruszeń prawa,
- ▶ instrumentów wsparcia, które służą podnoszeniu świadomości społeczeństwa i szkoleniu pracowników instytucji publicznych na temat prawa do dostępu do informacji.

Pierwsze kryterium spełnia w zasadzie sześć krajów – oprócz czterech omawianych w niniejszym raporcie, są to także Irlandia i Węgry. Uwzględniając jednak dwa pozostałe kryteria, zdecydowaliśmy się przedstawić sytuację Słowenii, Wielkiej Brytanii i Estonii, a także Chorwacji (na podstawie niedawno przyjętej ustawy o informacji, ustanawiającej w tym kraju instytucję komisarza do spraw informacji).

	Procedura wyłaniania szefa organu nadzoru nie zezwala na naciski polityczne ani na arbitralne odwołanie	Niezależny organ nadzoru składa sprawozdania, a jego budżet jest zatwierdzany przez parlament (istnieją także inne skuteczne mechanizmy chroniące jego niezależność finansową)	Zapobieganie konfliktowi interesów lub dodatkowe uwarunkowania wywołania szefa niezależnego organu nadzoru	Niezależny organ nadzoru ma niezbędny mandat i stosowne uprawnienia do wykonywania swojej funkcji, w tym do dostępu do dokumentów zastrzeżonych i wstępu do pomieszczeń organów publicznych (kontrolne)	Decyzje niezależnego organu nadzoru są wiążące	Niezależny organ nadzoru może nakazać środki naprawcze i ujawnienie informacji	Wnioskodawcy mają prawo wniesienia odwołania do sądu	Wniesienie odwołania do niezależnego organu nadzoru (lub sądu) jest bezpłatne i nie wymaga pomocy prawnej	Możliwe jest złożenie odwołania nie tylko od odmowy, ale także od wymaganej formy odpowiedzi, braku odpowiedzi, niedotrzymania terminu, opłat	Jasne procedury, w tym terminy (niezależny organ nadzoru lub sąd), są ujęte w przepisach	Niezależny organ odwoławczy może nakazać działania o charakterze strukturalnym (na przykład szkolenia, większy nacisk na wyniki)
Austria	X	X	X	X	X	X	X	■	X	X	X
Belgia	X	X	X	X	X	X	■	X	■	•	•
Bułgaria	X	X	X	X	X	X	■	X	X	X	X
Czechy	X	X	X	X	X	X	■	■	■	■	X
Dania	■	■	■	■	X	•	X	■	■	•	•
Estonia	X	•	X	■	■	•	■	X	■	X	X
Finlandia	•	■	■	X	X	■	■	■	■	■	•
Francja	■	X	X	X	X	X	■	■	■	■	X
Grecja	■	■	•	■	X	X	X	■	■	•	•
Holandia	X	X	X	X	X	X	■	■	■	■	X
Chorwacja*	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	•
Irlandia	■	■	•	■	■	■	■	•	■	■	X
Litwa	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Łotwa	X	X	X	X	X	X	■	X	X	X	X
Węgry	X	X	X	■	■	•	■	■	■	■	•
Malta	X	■	■	X	•	•	X	X	X	X	■
Niemcy	■	•	X	X	X	X	■	■	■	X	X
Polska	X	X	X	X	X	X	■	•	■	X	X
Portugalia	■	■	X	X	X	X	■	X	■	■	X
Rumunia	X	X	X	X	X	X	■	X	X	X	X
Słowacja	X	X	X	X	X	X	■	X	X	X	X
Słowenia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	X
Szwecja	X	X	X	■	X	•	•	X	■	■	X
Włochy	■	■	■	X	X	■	■	X	X	X	■
Wielka Brytania	•	•	X	■	■	■	■	■	•	•	■

Objaśnienia: ■ - tak, X - nie, • - częściowo

Tabela 9. Przegląd uprawnień organów nadzoru (lub sądów) w zakresie procedur odwoławczych

Źródło: Dane według rankingów RTI International (ocena Chorwacji sporządzona przez Transparency International Slovakia).

Tabela 10.  
Przegląd możliwości  
karania za naruszenie  
przepisów

Źródło: Dane według  
rankingów RTI International  
(ocena Chorwacji  
sporządzona przez  
Transparency International  
Slovakia).

	Sankcje można nałożyć na osoby świadomie naruszające prawo do informacji, w tym na osoby niszczące informacje	Istnieje system zadośćuczynienia za działania organów publicznych notorycznie nieudzielających informacji (lub udzielających informacji niepełnych) przez nałożenie sankcji lub żądanie działań naprawczych
Austria	X	X
Belgia	X	X
Bułgaria	■	■
Czechy	X	X
Dania	X	X
Estonia	•	X
Finlandia	■	•
Francja	X	X
Grecja	X	X
Holandia	■	X
Chorwacja	•	•
Irlandia	•	X
Litwa	X	X
Łotwa	■	X
Węgry	X	X
Malta	■	X
Niemcy	X	X
Polska	•	X
Portugalia	X	X
Rumunia	■	X
Słowacja	■	X
Słowenia	■	■
Szwecja	■	X
Włochy	■	X
Wielka Brytania	■	■

Objaśnienia: ■ – tak, X – nie, • – częściowo

	Podmioty zobowiązane wyznaczają specjalnych pracowników (komisarzy do spraw informacji) lub tworzą komórkę odpowiedzialną za udostępnianie informacji	Organ centralny, na przykład komisarz do spraw informacji lub ministerstwo, odpowiada za popularyzowanie prawa do dostępu do informacji	Organ centralny, na przykład komisarz do spraw informacji lub ministerstwo, odpowiada za zwiększanie świadomości w zakresie prawa do dostępu do informacji	Minimalne standardy przechowywania dokumentów	Podmioty zobowiązane sporządzają i aktualizują wykazy lub rejestry zgromadzonych dokumentów i upubliczniają je	Szkolenia dla pracowników podmiotów zobowiązanych	Obowiązek publikowania rocznych sprawozdań z działalności podmiotu zobowiązanego, między innymi z danymi o otrzymanych skargach i wydanych decyzjach	Obowiązek przedłożenia zbiorczego sprawozdania w parlamencie lub innym organie ustawodawczym z realizacji prawa do dostępu do informacji
Austria	X	X	X	X	X	X	X	X
Belgia	X	X	X	X	X	X	X	X
Bułgaria	■	X	X	X	■	■	■	X
Czechy	X	X	X	X	■	X	■	X
Dania	X	X	X	X	X	X	X	X
Estonia	■	•	X	•	X	X	X	■
Finlandia	■	X	■	■	■	■	X	X
Francja	■	X	X	X	X	X	X	X
Grecja	X	X	X	■	X	X	X	•
Holandia	X	X	X	■	X	X	X	X
Chorwacja	■	■	■	■	■	•	■	■
Irlandia	■	■	■	X	■	■	■	■
Litwa	X	X	X	X	X	X	X	X
Łotwa	X	X	X	X	X	X	X	X
Węgry	X	■	■	X	■	X	•	■
Malta	■	■	X	■	■	■	■	■
Niemcy	X	X	X	X	X	X	X	X
Polska	■	X	X	■	■	X	•	X
Portugalia	■	X	X	X	X	X	X	■
Rumunia	■	■	•	X	■	X	■	X
Słowacja	X	X	X	X	■	X	X	X
Słowenia	■	■	•	■	■	X	■	■
Szwecja	X	X	X	■	■	■	■	X
Włochy	■	•	X	X	X	X	■	■
Wielka Brytania	X	■	■	■	■	X	X	■

Objaśnienia: ■ - tak, X - nie, • - częściowo

Tabela 11. Przegląd instrumentów wsparcia w zakresie szkolenia pracowników instytucji publicznych i podnoszenia świadomości społeczeństwa

Źródło: Dane według rankingów RTI International (ocena Chorwacji sporządzona przez Transparency International Slovakia).

## Słowenia

Słowenia należy do krajów dysponujących silnym niezależnym organem nadzoru w zakresie dostępu do informacji. Obecnie – dzięki funkcjonowaniu instytucji nadzoru zapewniającej wystarczająco wysoką egzekwowalność prawa<sup>88</sup> – jest liderem wśród państw członkowskich Unii Europejskiej i zajmuje trzecie miejsce<sup>89</sup> na świecie w globalnym rankingu RTI International<sup>90</sup>, oceniającym dostęp do informacji. Słoweński organ nadzorczy – komisarz do spraw informacji<sup>91</sup> – jest autonomiczną i niezależną instytucją, która zajmuje się nie tylko kwestią prawa dostępu do informacji, ale także ochroną danych.

### Niezależność organu nadzoru

#### Mianowanie i odwołanie komisarza do spraw informacji

Komisarza do spraw informacji na pięcioletnią kadencję powołuje parlament na wniosek prezydenta. Komisarz może być wybrany na drugą kadencję i musi spełniać poniższe warunki:

- ▶ obywatelstwo słoweńskie,
- ▶ wykształcenie wyższe,
- ▶ pięcioletnie doświadczenie w dziedzinie dostępu do informacji,
- ▶ brak skazania prawomocnym wyrokiem za przestępstwo zagrożone karą bezwzględnego pozbawienia wolności.

Komisarza do spraw informacji można odwołać na wniosek prezydenta w sytuacji, gdy:

- ▶ sam ustąpi ze stanowiska,
- ▶ przestanie spełniać powyższe warunki,
- ▶ stanie się niezdolny do sprawowania urzędu przez dłuższy czas,
- ▶ zaniedba swoje obowiązki wynikające z przepisów prawa i z konstytucji.

88 Por. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=324> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

89 Pierwsze miejsce zajmuje Serbia, drugie miejsce zajmują Indie.

90 Global Right of Information Rating – [http://www.rti-rating.org/country\\_data.php](http://www.rti-rating.org/country_data.php) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

91 Por. <https://www.ip-rs.si/?id=195> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

## Niezależność finansowa

Urząd komisarza do spraw informacji jest finansowany z budżetu państwa i podlega zatwierdzeniu przez parlament na wniosek osoby pełniącej ten urząd. Corocznie komisarz do spraw informacji przygotowuje i przedkłada w parlamencie sprawozdanie z działalności<sup>92</sup>, publikuje je także na stronie internetowej. Sprawozdanie dotyczy działań podjętych w poprzednim roku i zawiera szacunkowe dane oraz rekomendacje w zakresie dostępu do informacji.

## Uprawnienia komisarza do spraw informacji

W prawie słoweńskim komisarz do spraw informacji pełni funkcję<sup>93</sup> organu odwoławczego w zakresie dostępu do informacji. Wnioskodawca ma prawo do złożenia skargi na beczynność urzędu lub odrzucenie zgłoszonego wniosku, także wówczas, gdy udzielone mu informacje nie zostały podane w żądanej formie. Prawo pozwala złożyć skargę bez wniesienia opłaty. Komisarz w ciągu dwudziestu dni podejmuje wiążącą decyzję o postępowaniu odwoławczym, ma również prawo nakazać środek naprawczy, w tym ujawnienie informacji.

W sytuacji, gdy komisarz do spraw informacji poweźmie podejrzenie, że podmiot zobowiązany ukrywa żądane informacje, jest uprawniony do przeprowadzenia kontroli takiej instytucji. Może również dokonać konfiskaty dokumentów i zażądać dostępu do systemu informatycznego, jeśli wstęp do pomieszczeń jest zabroniony. Ponadto ma prawo zgłosić sprawę policji i powołać świadków.

## Sankcje

Komisarz do spraw informacji może nie tylko wystąpić o usunięcie uchybień, ale także nałożyć kary. Celem tych działań jest usprawnienie funkcjonowania instytucji, które notorycznie zawodzą w udostępnianiu informacji. Kary zasilają budżet państwa.

92 Por. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=388> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

93 Por. [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/brosure/zlozenka\\_pristojnosti\\_ang2.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/brosure/zlozenka_pristojnosti_ang2.pdf) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].



Tabela 12.  
Kary nakładane przez  
słoweńskiego komisarza do  
spraw informacji

Źródło: Opracowanie  
własne na podstawie  
danych ze strony  
internetowej  
<http://www.ip-rs.si>.

Naruszenie	Osoba (na przykład urzędnik)	Osoba odpowiedzialna (na przykład kierownik)	Osoba fizyczna	Osoba prawna
utrudnianie dostępu do informacji, niszczenie informacji	1 tysiąc euro	1,2 tysiąca euro	–	–
przekroczenie terminu lub nieuwjawienie informacji	–	800 euro	–	–
nieuprawnione wykorzystanie informacji	–	–	od 700 do 1,4 tysiąca euro	od 2 tysięcy do 30 tysięcy euro

W 2012 roku nałożono jedną karę w wysokości 800 euro za utrudnianie dostępu do informacji.

#### Skarga na komisarza do spraw informacji

Wnioskodawca może złożyć skargę na komisarza do spraw informacji, wszczynając spór administracyjny. Sąd administracyjny musi wydać orzeczenie w ciągu dwóch miesięcy od daty otrzymania skargi. Za złożenie skargi w sądzie administracyjnym nie jest pobierana opłata.

#### Budżet

Według sprawozdania rocznego z 2012 roku, komisarz do spraw informacji w roku podatkowym dysponował budżetem w wysokości 1,67 miliona euro<sup>94</sup>. Na podstawie nieoficjalnych szacunków komisarza można powiedzieć, że obszar dostępu do informacji pochłania blisko jedną trzecią wydatków, dwie trzecie budżetu stanowią wydatki na ochronę danych. W 2012 roku urząd komisarza zatrudniał trzydziestu trzech pracowników, w tym trzech tymczasowo. Urząd przyjął 519 wniosków, co stanowi w przybliżeniu 25 skarg na 100 tysięcy mieszkańców. Decyzje wydano w 256 sprawach (161 pozytywnych i 95 negatywnych).

#### Działania informacyjne i edukacyjne, zwiększanie świadomości

W Słowenii za działania informacyjne i doradcze w zakresie udzielania informacji publicznej odpowiada resort spraw wewnętrznych, przede

94 Por. [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Annual_Report_2012.pdf) [dostęp: 18 maja 2015 roku].

wszystkim informując opinię publiczną o sposobach i warunkach dostępu do informacji publicznej, udzielając porad dotyczących interpretacji przepisów, prowadząc inne działania wspierające i edukacyjne. Komisarz do spraw informacji na swojej stronie internetowej zamieszcza wytyczne i instrukcje w zakresie dostępu do informacji oraz ochrony danych. Strona internetowa zawiera publikacje komisarza do spraw informacji, na przykład omówienia jego uprawnień, a także odsyłacze do innych materiałów dotyczących różnych aspektów prawa do informacji. Za pomocą odpowiedzi na często zadawane pytania (FAQ) i innych narzędzi udostępnionych na stronie internetowej komisarz przedstawia wytyczne objaśniające procedury odwoławcze, opłaty i terminy, informacje o prawach obywateli, ponownym wykorzystywaniu informacji, dostępie do dokumentów unijnych, definicji informacji publicznej, danych statystycznych gromadzonych przez urząd komisarza do spraw informacji<sup>95</sup>, odwołania do obowiązującego ustawodawstwa i omówienia precedensów<sup>96</sup>. Komisarz publikuje również artykuły<sup>97</sup> omawiające aktualne wydarzenia w zakresie dostępu do informacji.

Komisarz do spraw informacji uczestniczy w organizowaniu warsztatów służących podnoszeniu świadomości osób odpowiedzialnych za udzielanie informacji – nie tylko pracowników instytucji publicznych, ale także przedstawicieli podmiotów niepublicznych świadczących usługi publiczne i innych instytucji publicznych.

## Wielka Brytania

Wielka Brytania nie może się co prawda pochwalić największą otwartością instytucji publicznych w zakresie udzielanych informacji, stanowi jednak przykład państwa dysponującego silnym niezależnym organem nadzoru. Podobnie jak w Słowenii, jest nim komisarz do spraw informa-

95 Por. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=323> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

96 Por. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=384> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

97 Por. przykładowe artykuły opublikowane przez słoweńskiego Komisarza do spraw informacji: *Where are the boundaries of the right to access public information?*, *Transparency of public administration in the Republic of Slovenia*, *System of access to classified information in the Republic of Slovenia*, *The Guantanimisation of Data*, *Dnevnik – Saturday Edition Objektiv*, 2008, *The Information Commissioner’s competencies in decision procedure under FOIA*, *Access to court records and FOIA as a legal basis – experience of Slovenia*, *New Principles of the Amended Act on Access to Public Information in Slovenia* *Commissioner or Ombudsman*, *Weighing tests with emphasis on public interest test in accessing information of public character*, *New Principles of the Amended Act on Access to Public Information* (wszystkie artykuły na stronie [www.ip-rs.si](http://www.ip-rs.si), dostęp: 20 kwietnia 2015 roku).

cji<sup>98</sup>, odpowiadający za kwestie dotyczące dostępu do informacji i ochrony danych osobowych. Organ ten boryka się z dużą liczbą spraw, co spowalnia postępowanie odwoławcze i w rezultacie powoduje wydłużenie czasu oczekiwania na ostateczne rozstrzygnięcie<sup>99</sup>.

### Niezależność organu nadzoru

#### Mianowanie i odwołanie komisarza do spraw informacji

Komisarz jest wskazywany w ramach zwykłej procedury przeprowadzanej przez resort sprawiedliwości. Wybrany kandydat staje przed komisją parlamentarną, która formułuje rekomendacje i podejmuje decyzję o nominacji. Następnie królowa powołuje komisarza na pięcioletnią kadencję (komisarz nie może sprawować urzędu dłużej niż piętnaście lat, czyli przez ponad trzy kolejne kadencje). W wypadku poważnego naruszenia obowiązków obie izby parlamentu wraz z królową mogą odwołać osobę zajmującą stanowisko komisarza do spraw informacji.

#### Niezależność finansowa

Komisarz negocjuje budżet swojego urzędu z resortem sprawiedliwości, ustalenia te wymagają jednak zatwierdzenia przez parlament. Urząd komisarza do spraw informacji jest finansowany ze środków państwowych. Komisarz przedkłada parlamentowi coroczne sprawozdanie<sup>100</sup> ze swojej działalności, a także inne wymagane sprawozdania.

#### Uprawnienia komisarza do spraw informacji

W Wielkiej Brytanii – inaczej niż w Słowenii – odwołania z powodu nieudostępnienia informacji lub niezadowolenia z udostępnionej informacji są kierowane w pierwszej instancji przeciwko podmiotowi zobowiązanemu, do którego wystąpiono o jej udzielenie. Dopiero po rozpatrzeniu

98 Ustawa o swobodnym dostępie do informacji z 2000 roku – por. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

99 *In the Experience of Information Commissioners. The Information Commissioners' International Exchange Network Survey 2014*, Centre for Freedom of Information, listopad 2014 roku – [http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/centrfoi\\_survey\\_november\\_2014.pdf](http://www.centrefoi.org.uk/edocs/pdfs/centrfoi_survey_november_2014.pdf) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

100 Por. [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/annual\\_reports](http://ico.org.uk/about_us/performance/annual_reports) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

tego odwołania można się zwrócić do instytucji zewnętrznej, czyli do urzędu komisarza do spraw informacji. Skarga może dotyczyć beczynności podmiotu zobowiązanego, decyzji o niedostępnienu informacji, zwłoki w udostępnieniu informacji, opłat, niejasnego uzasadnienia lub nieotrzymania pomocy czy porady. Kwestia terminu rozpatrzenia wniosków przez komisarza nie jest prawnie uregulowana w Wielkiej Brytanii. Decyzja komisarza jest wiążąca. Może on na przykład nakazać podmiotom zobowiązanym skorygowanie decyzji o niedostępnienu informacji, określić termin, w którym muszą usunąć błędy, czy zobowiązać je do uzupełnienia informacji.

Jeśli komisarz uzna, że działania podmiotu zobowiązanego są niezgodne z kodeksem dobrej praktyki<sup>101</sup>, ma prawo wydać mu zalecenie, jak powinno wyglądać postępowanie zgodne z dobrymi praktykami. Może także nakazać inne działania w celu zapewnienia zgodności z ustawą o swobodnym dostępie do informacji, na przykład posługiwanie się tak zwanym schematem publikacji<sup>102</sup>.

W sytuacji, gdy komisarz podejrzewa niewykonanie przepisów lub niezgodność z nimi, może zarządzić kontrolę po otrzymaniu zgody sądu. W ramach tej inspekcji ma prawo wstępu do pomieszczeń, przeprowadzenia kontroli i przejęcia dokumentów lub innych akt w celu ich zbadania.

## Sankcje

Brytyjski komisarz do spraw informacji nie może nakładać sankcji, decyduje bowiem o tym sąd, ale ma prawo gromadzić dowody, a następnie przekazać je organom ścigania, do których należy wszczęcie postępowania sądowego. Organy ścigania nie są jednak zobowiązane do skierowania danej sprawy do sądu.

Naruszenie	Podmiot zobowiązany
niedzielenie informacji lub udzielenie niepełnej informacji	do 5 tysięcy funtów szterlingów

Tabela 13.  
Kary nakładane przez brytyjskiego komisarza do spraw informacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej <http://ico.org.uk>.

101 Kodeks dobrej praktyki zawiera zalecenia komisarza do spraw informacji dotyczące wdrażania prawa w poszczególnych dziedzinach dostępu do informacji i ochrony danych. Zadaniem podmiotów zobowiązanych jest postępowanie zgodnie z kodeksem.

102 Tak zwany schemat publikacji określa zasady utajniania i sposoby udostępniania informacji, a także opłaty za dostęp do informacji. Jeśli zaistnieje taka potrzeba, komisarz do spraw informacji ogłasza schemat jako wytyczne do działalności podmiotów zobowiązanych w zakresie udzielania informacji, podmioty te są zaś zobligowane do jego przestrzegania.

Jeśli podmiot zobowiązany nie działa zgodnie z prawem, jest to rozumiane jako obraza sądu. Sprawa naruszenia przepisów jest wówczas ponownie kierowana do sądu lub trybunału i może się zakończyć nałożeniem kary grzywny na podmiot zobowiązany. Dotychczas komisarz nie wszczął formalnie takiego postępowania, gdyż poziom wykonywania prawa w Wielkiej Brytanii jest wysoki.

#### Odwołania od decyzji komisarza do spraw informacji

Odwołanie od decyzji komisarza do spraw informacji można wnieść bezpłatnie do trybunału do spraw informacji<sup>103</sup>. Odwołanie do trybunału pierwszej instancji musi wpłynąć w ciągu dwudziestu ośmiu dni. Jeśli organ ten uzna, że doszło do naruszenia prawa, może uchylić decyzję komisarza i wydać nową. Większość bardziej złożonych spraw jest przekazywana do trybunału wyższej instancji. Odwołania od decyzji trybunału – również wyższej instancji – rozpatruje sąd apelacyjny. Terminy nie są określone przepisami, zależą jednak od złożoności danej sprawy. Odwołania kierowane do trybunału są składane bezpłatnie, ale opłaty sądowe – o ile strony nie uzgodnią inaczej – należy wnieść do sądu apelacyjnego.

#### Budżet

Urząd komisarza do spraw informacji jest finansowany – w wysokości zatwierdzonej przez parlament – z budżetu państwa. Według sprawozdania rocznego, subwencja na ten cel wynosi około 3,5 miliona funtów szterlingów<sup>104</sup>. W 2013 roku do komisarza wpłynęło ponad 4,6 tysiąca skarg, co stanowi 10 skarg na 100 tysięcy obywateli. Komisarz utrzymał w mocy 1126 (24%) skarg, odrzucił zaś 939 (20%) skarg, 751 (16%) skarg załatwiono nieoficjalnie. Pozostałe skargi albo złożono przed zakończeniem postępowania w pierwszej instancji, albo ich wnioskodawcy stracili zainteresowanie sprawą.

<sup>103</sup> Trybunał do spraw informacji jest *quasi*-sądowym podmiotem rozstrzygającym w sprawach z zakresu dostępu do informacji, funkcjonującym w ramach systemu sądów administracyjnych pierwszej instancji w Wielkiej Brytanii.

<sup>104</sup> Por. [http://ico.org.uk/about\\_us/performance/~/\\_media/documents/library/Corporate/Research\\_and\\_reports/ico-annual-report-201213.ashx](http://ico.org.uk/about_us/performance/~/_media/documents/library/Corporate/Research_and_reports/ico-annual-report-201213.ashx) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

## Działania informacyjne i edukacyjne, zwiększanie świadomości

Tak zwany schemat publikacji i kodeks dobrej praktyki – opracowywane przez sekretarza stanu i lorda kanclerza – mają na celu podnoszenie kwalifikacji urzędników i personelu odpowiednich instytucji w zakresie ustawodawstwa związanego z prawem do informacji. Komisarz w tak zwanych raportach z dobrej praktyki przedstawia na przykład zalecenia, mówiące o tym, w jaki sposób organy publiczne powinny postępować przy udzielaniu pomocy i porad lub w stosunku do innych podmiotów. Strona internetowa urzędu komisarza do spraw informacji zawiera wiele materiałów informacyjnych, przeznaczonych nie tylko dla pracowników instytucji publicznych, ale także dla ogółu społeczeństwa.

Wytyczne dla podmiotów zobowiązanych, opublikowane na stronie internetowej komisarza, są bardzo szczegółowe i obejmują wiele aspektów, począwszy od kodeksu dobrej praktyki, przez opłaty, sankcje, wyjątki i decyzje, skończywszy zaś na bardziej skomplikowanych sprawach, jak testy interesu publicznego, wnioski niewygodne lub powtarzające się (od osób notorycznie składających skargi). Brytyjski komisarz do spraw informacji prowadzi również specjalistyczny portal, utworzony w celu udzielania pomocy i porad ekspertom w zakresie dostępu do informacji<sup>105</sup> w ramach poszczególnych polityk. W portalu tym omawia także aspekty spraw, które były rozpatrywane przez trybunał w postępowaniu odwoławczym (baza wiedzy urzędu komisarza do spraw informacji). Osoby zainteresowane mogą znaleźć wytyczne do różnych zagadnień i uporządkowane informacje, zawierające wyjaśnienia, w jaki sposób i w jakich sprawach można się odwoływać. W 2015 roku urząd komisarza zakończył program wizyt doradczych, mający na celu pomoc organizacjom (w tym dobroczynnym i trzeciego sektora) i ich szkolenie. Na temat ochrony danych brytyjski komisarz do spraw informacji przygotował filmy szkoleniowe i fiszki informacyjne, zagadnienie wolności informacji jest zaś omówione szczegółowo w przewodniku dotyczącym swobody dostępu do informacji, zamieszczonym na stronie internetowej komisarza do spraw informacji.

105 <http://ico.org.uk/foikb/index.htm>

## Estonia

W Estonii nadzór nad wdrażaniem ustawodawstwa dotyczącego swobody dostępu do informacji sprawuje inspektorat ochrony danych<sup>106</sup>. Każdy, komu odmówiono dostępu do żądanych informacji, może złożyć skargę do tego organu lub do sądu administracyjnego. Obie instytucje mają podobne uprawnienia do wydania nakazu ujawnienia informacji. Dokonanie wyboru między nimi należy do wnioskodawcy, który może pominąć inspektorat i złożyć skargę bezpośrednio w sądzie.

### Niezależność organu nadzoru

#### Mianowanie i odwołanie dyrektora generalnego inspektoratu do spraw ochrony danych

Dyrektora generalnego inspektoratu ochrony danych powołuje i odwołuje rząd na wniosek ministra sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Komisji Konstytucyjnej estońskiego parlamentu. Wyłoniony kandydat obejmuje stanowisko na pięć lat.

Wymagania wobec dyrektora generalnego inspektoratu ochrony danych są następujące:

- ▶ wykształcenie wyższe, w tym w zakresie prawa, zarządzania i administracji, technologii informacyjnych,
- ▶ doświadczenie w zakresie kontroli,
- ▶ niekaralność,
- ▶ bez utraty poprzedniego stanowiska pracy wskutek niespełnienia warunków zatrudnienia,
- ▶ niemożność zajmowania innego płatnego stanowiska oprócz dydaktycznego lub badawczego.

Dyrektor generalny inspektoratu ochrony danych może być odwołany ze stanowiska wyłącznie:

- ▶ na własną prośbę,
- ▶ po upływie kadencji,
- ▶ dyscyplinarnie<sup>107</sup>,
- ▶ z powodu długotrwałej niezdolności do pracy,

<sup>106</sup> <http://www.aki.ee>

<sup>107</sup> Zgodnie z par. 84 estońskiej ustawy o służbie publicznej, jest to niewykonanie obowiązków, nietrzeźwość w miejscu pracy, niezgodne z prawem korzystanie z majątku urzędu, naruszenie norm moralnych lub etycznych.

- ▶ w wypadku toczącego się przeciw niemu postępowania karnego,
- ▶ w wypadku niespełniania wymagań nałożonych na niego przez prawo w zakresie sprawowania tej funkcji.

#### Niezależność finansowa

W Estonii budżet inspektoratu do spraw ochrony danych nie jest zatwierdzany bezpośrednio przez parlament, tak jak w Słowenii czy Wielkiej Brytanii, urząd negocjuje go bowiem z resortem sprawiedliwości, który następnie uprawomocnia ustalenia<sup>108</sup>. Inspektorat jest finansowany ze środków państwowych. Corocznie przedkłada on parlamentarnej Komisji Konstytucyjnej i kanclerzowi sprawiedliwości (urzędnikowi nadzorującemu zgodność działań władz państwowych z prawem) sprawozdanie<sup>109</sup> na temat przestrzegania prawa w zakresie dostępu do informacji. Sprawozdanie to – podobnie jak inne raporty dotyczące ważnych zagadnień – jest publikowane na stronie internetowej inspektoratu.

#### Uprawnienia inspektoratu ochrony danych

Wnioskodawca, któremu odmówiono prawa do informacji lub który jest niezadowolony z udostępnionych informacji, może – bezpłatnie w ciągu trzydziestu dni od otrzymania decyzji – złożyć skargę do sądu administracyjnego albo inspektoratu ochrony danych. Inspektorat rozpatruje odwołania, może również z własnej inicjatywy kontrolować podmiot zobowiązany, badając, czy:

- ▶ wniosek o informację został zarejestrowany zgodnie z prawem,
- ▶ wniosek o informację został rozpatrzony w terminie i w sposób określony przez przepisy,
- ▶ odmowa lub ograniczenie dostępu do określonych informacji były zgodne z prawem,
- ▶ podmiot zobowiązany publikuje informacje i prowadzi stronę internetową zgodnie z prawem.

108 *Statutes and Composition of Data Protection Inspectorate 2012*, Andmekaitse Inspektsioon – [http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Statutes%20and%20Composition%20of%20Data%20Protection%20Inspectorate.pdf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Statutes%20and%20Composition%20of%20Data%20Protection%20Inspectorate.pdf) [dostęp: 18 maja 2015 roku].

109 Por. [http://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012\\_aastaettekanneng.pdf](http://www.huntonprivacyblog.com/wp-content/files/2013/05/2012_aastaettekanneng.pdf) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].



W wypadku stwierdzenia naruszenia prawa inspektorat nakazuje podmiotowi zobowiązanemu wdrożenie działań naprawczych. Podmiot musi się zastosować do nakazu w ciągu pięciu dni od jego otrzymania. Inspektorat publikuje wyniki kontroli na swojej stronie internetowej.

### Sankcje

Inspektorat do spraw ochrony danych może nałożyć kary na przedstawicieli podmiotu zobowiązanego. Są one przychodami budżetu państwa.

Tabela 14.  
Kary nakładane przez estoński inspektorat ochrony danych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze strony internetowej <http://www.aki.ee>.

Naruszenie	Podmiot zobowiązany
rozmyślne udzielenie nieprawdziwych informacji, świadome ujawnienie lub opublikowanie informacji przeznaczonych do użytku wewnętrznego, działanie niezgodne z regulacjami inspektoratu	do 1,2 tysiąca euro

### Odwołania od decyzji inspektoratu ochrony danych

Jest możliwe złożenie odwołania od decyzji inspektoratu do sądu, który ma trzydzieści dni na wydanie orzeczenia. Odwołanie takie wymaga wniesienia opłaty w wysokości 15 euro.

### Budżet

W 2012 roku Estonia – kraj liczący 1,3 miliona mieszkańców – na finansowanie urzędu nadzoru przeznaczyła 595 403 euro. Instytucja ta zatrudnia obecnie osiemnaście osób.

W 2012 roku<sup>110</sup> do inspektoratu ochrony danych wpłynęło 877 wniosków, co stanowi około 67 zgłoszeń na 100 tysięcy obywateli. Spośród nich 404<sup>111</sup> to skargi i odwołania. Ogółem wszczęto 414 kontroli, z których 61 zostało zainicjowanych przez urząd. Dyrektor generalny inspektoratu wydał 48 nakazów i ponad 190 zaleceń, przeprowadził 56 konsultacji ustnych i nałożył 39<sup>112</sup> kar za naruszenie przepisów.

<sup>110</sup> W 2013 roku było już 1370 wniosków.

<sup>111</sup> W 2013 roku odnotowano 550 skarg i odwołań.

<sup>112</sup> W 2013 roku liczba kar zmniejszyła się do 22.

## Działania informacyjne i edukacyjne, zwiększanie świadomości

Estoński inspektorat ochrony danych podejmuje działania na rzecz zwiększania świadomości w zakresie dostępu do informacji. Strony internetowe urzędu zawierają wiele wskazówek i instrukcji dotyczących uzyskania dostępu do informacji. Instytucje publiczne same odpowiadają za szkolenie swoich pracowników w zakresie dostępu do informacji.

## Chorwacja

Po wprowadzeniu w 2003 roku ustawy o informacji, Chorwacja zajmuje drugie miejsce – po Słowenii – wśród państw europejskich w światowym rankingu oceniającym dostęp do informacji<sup>113</sup>. Niedawno kraj ten przyjął kolejną regulację, związaną z przystąpieniem do Unii Europejskiej, ustanawiającą nowy organ nadzorczy – komisarza do spraw informacji.

### Niezależność organu nadzoru

#### Mianowanie i odwołanie komisarza do spraw informacji

Komisarz do spraw informacji jest wybierany przez parlament na pięcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnego jej przedłużenia. Według prawa, komisarz musi być niezawisły, odpowiada przed parlamentem i powinien spełniać następujące warunki:

- ▶ obywatelstwo chorwackie i stałe zamieszkanie w Republice Chorwacji,
- ▶ wykształcenie wyższe i tytuł magistra lub zintegrowany stopień akademicki i studia podyplomowe w zakresie prawa albo nauk społecznych,
- ▶ co najmniej dziesięcioletnie doświadczenie zawodowe,
- ▶ autorytet w swojej dziedzinie (osoba ciesząca się dobrą reputacją, mająca duże doświadczenie w zakresie ochrony praw człowieka, wolności mediów i krzewienia demokracji),
- ▶ niekarany (w tym za przestępstwa ścigane z urzędu),
- ▶ nienależący do partii politycznej.

Komisarz jest odwoływany przez parlament z następujących przyczyn:

- ▶ na własny wniosek,
- ▶ niespełnianie wymagań,

113 <http://www.rti-rating.org>

- ▶ niezdolność do pracy przez okres dłuższy niż sześć miesięcy,
- ▶ niewypełnianie obowiązków zgodnie z ustawą o informacji.

#### Niezależność finansowa

Komisarz ma prawo do uposażenia w wysokości otrzymywanej przez wiceprzewodniczących komisji parlamentarnych. Jego urząd jest finansowany z budżetu państwa i zatwierdzany przez parlament.

#### Uprawnienia komisarza

Jeśli wnioskodawca nie jest zadowolony z otrzymanych informacji, może wystąpić do podmiotu zobowiązanego o przekazanie informacji dodatkowych, na co przysługuje podmiotowi piętnaście dni. W sytuacji, gdy wnioskodawca nadal nie jest usatysfakcjonowany, może bezpłatnie złożyć skargę do komisarza do spraw informacji, który musi wydać decyzję – w zależności od charakteru odwołania – w ciągu trzydziestu, sześćdziesięciu lub dziewięćdziesięciu dni.

Na chorwackim komisarzy do spraw informacji ciążą istotne obowiązki w zakresie kontroli. Na podstawie otrzymanych skarg weryfikuje on, czy podmiot zobowiązany:

- ▶ wyznaczył osobę odpowiedzialną za procedury ujawniania i udzielania informacji oraz czy osoba ta wypełnia swoje obowiązki wynikające z przepisów,
- ▶ prowadzi ewidencję wniosków, procedur i decyzji związanych z egzekwowaniem przepisów,
- ▶ upublicznia kwoty opłat za dostęp do informacji,
- ▶ publikuje informacje wymagane przez ustawę, ogłasza sprawozdanie roczne i działa zgodnie z prawem.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli komisarz wydaje zalecenia i rekomendacje dotyczące usprawnienia postępowania lub usunięcia niedociągnięć. Może również zabronić wykonywania czynności, które są niezgodne z przepisami. Podmiot zobowiązany ma prawo odwołać się od decyzji wydanych w wyniku kontroli, musi także poinformować komisarza o wdrożeniu zaleceń, w przeciwnym wypadku komisarz będzie zobligowany do zawiadomienia o tym rządu lub innych organów centralnych, którym podlega podmiot zobowiązany.

Komisarz do spraw informacji zgłasza także propozycje działań w zakresie rozwoju zawodowego osób odpowiedzialnych za udzielanie informacji w poszczególnych urzędach i instytucjach. Może ponadto przedstawiać projekty nowych aktów prawnych lub nowelizacji, które mają na celu poprawę dostępu do informacji. Komisarz przedkłada parlamentowi sprawozdanie z realizacji ustawy o informacji.

### Sankcje

W Chorwacji – tak jak w Słowenii – komisarz do spraw informacji może nakładać sankcje na instytucje, które popełnią błąd, a także na reprezentujące je osoby odpowiedzialne za udzielanie informacji. Nieudzielenie informacji podlega karze grzywny, podobnie jak niezastosowanie się do decyzji komisarza. Komisarz może nałożyć kary w wysokości do 1,3 tysiąca euro na instytucje i do 650 euro na osoby je reprezentujące. Wyższe grzywny są przewidziane w wypadku uszkodzenia, zniszczenia lub ukrywania informacji. Komisarz może je zastosować wobec instytucji, odpowiedzialnych pracowników i poszczególnych osób.

W wypadku poważniejszych naruszeń prawa może interweniować sąd i wyznaczyć kary – do 13 tysięcy euro na instytucje i do 2,6 tysiąca euro na osoby fizyczne.

Naruszenie	Osoba odpowiedzialna	Podmiot zobowiązany	Osoba fizyczna	Osoba prawna
niewyjawienie informacji, niewyznaczenie osoby odpowiedzialnej	od 130 do 260 euro	od 260 do 520 euro	–	–
niewykonanie decyzji komisarza, utrudnianie kontroli, nieusunięcie błędów	od 390 do 650 euro	od 650 do 1,3 tysiąca euro	–	–
ograniczony dostęp do informacji lub ponowne wykorzystanie informacji (karę nakłada sąd)	od 650 do 2,6 tysiąca euro	od 2,6 tysiąca do 13 tysięcy euro	–	–
uszkodzenie, zniszczenie lub ukrywanie informacji	od 2,6 tysiąca do 6,5 tysiąca euro	od 2,6 tysiąca do 6,5 tysiąca euro	od 2,6 tysiąca do 6,5 tysiąca euro	–
nieuprawnione wykorzystanie informacji	–	–	do 6,5 tysiąca euro	do 13 tysięcy euro

Tabela 15.  
Kary nakładane przez chorwackiego komisarza do spraw informacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych chorwackiego komisarza do spraw informacji.

Komisarz może także ukarać osoby fizyczne i prawne za nieuprawnione wykorzystanie otrzymanych informacji. Kary stanowią przychód budżetu państwa.

Ponieważ w Chorwacji urząd komisarza do spraw informacji funkcjonuje zaledwie od kilkunastu<sup>114</sup> miesięcy, znana jest tylko jedna sprawa, w której spółka państwowa na wniosek komisarza została dwukrotnie ukarana przez sąd karą w wysokości 2,6 tysiąca euro, a osoba odpowiedzialna – 650 euro.

#### Odwołania od decyzji komisarza do spraw informacji

Odwołanie się od decyzji komisarza nie jest możliwe, można jednak wszcząć postępowanie administracyjne w Najwyższym Sądzie Administracyjnym Republiki Chorwacji, który ma dziewięćdziesiąt dni na wydanie orzeczenia. Postępowanie takie może także rozpocząć organ publiczny, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Wniesienie odwołania jest bezpłatne.

#### Budżet

W Chorwacji urząd komisarza do spraw informacji funkcjonuje od października 2013 roku. Obecnie roczny budżet urzędu – zatrudniającego pięć osób łącznie z komisarzem – wynosi mniej niż 240 tysięcy euro. W najbliższym czasie planuje się zwiększenie liczby personelu.

#### Działania informacyjne i edukacyjne, zwiększanie świadomości

Komisarz proponuje działania szkoleniowe dla osób odpowiedzialnych za udzielanie informacji w poszczególnych urzędach. Zwiększanie świadomości na temat prawa do dostępu do informacji wśród społeczeństwa jest zadaniem Urzędu Ochrony Danych Osobowych. Podobne działania w niedalekiej przyszłości będzie także podejmował komisarz do spraw informacji.

<sup>114</sup> Ustawa wprowadzająca funkcję komisarza została przyjęta przez chorwacki parlament 15 lutego 2013 roku, sam urząd zaczął działać w październiku 2013 roku.

## Najważniejsze wnioski

Komisarz do spraw informacji (dyrektor inspektoratu do spraw ochrony danych) to zwykle niezależna instytucja odpowiedzialna za ochronę danych osobowych i kwestie dotyczące dostępu do informacji. W Słowenii i Wielkiej Brytanii komisarz do spraw informacji, w Estonii zaś także inspektorat ochrony danych – obok zabezpieczania dostępu do informacji – zajmują się również ochroną danych osobowych.

### Niezależność komisarza

Komisarz jest przeważnie wybierany przez rząd lub parlament, jego niezależności strzegą zaś precyzyjnie określone zasady odwołania ze stanowiska. **W Słowenii, Chorwacji i Estonii komisarz (dyrektor generalny inspektoratu) może być odwołany jedynie wówczas, kiedy nie spełnia warunków wymaganych do zajmowania stanowiska, nie jest zdolny do dalszego wykonywania funkcji lub popełni rażący błąd w ocenie.** Niezawisłość komisarzy (dyrektorów generalnych) w tych krajach jest dodatkowo wzmocniona przez długość kadencji – są oni mianowani na pięć lat, podczas gdy poszczególne rządy sprawują władzę przez cztery lata. **We wszystkich omawianych krajach finansową niezależność komisarzy zwiększa finansowanie ich urzędów z budżetu państwa, po zatwierdzeniu przez parlament.**

### Uprawnienia

**Wszyscy komisarze są organem odwoławczym dla osób występujących o udostępnienie informacji,** które od podmiotu zobowiązanego otrzymały odpowiedź odmowną lub niepełną albo nie otrzymały żadnej odpowiedzi. W Wielkiej Brytanii jest możliwe także składanie odwołań w wypadku wystąpienia zwłoki w udostępnieniu informacji lub naliczenia nieuzasadnionych opłat. Komisarze mają prawo nakazać udostępnienie każdej informacji, ich decyzje mają zaś charakter wiążący.

Tabela 16.  
Uprawnienia komisarzy  
do spraw informacji  
w analizowanych krajach

Źródło: Opracowanie  
własne.

	Słowenia	Wielka Brytania	Estonia	Chorwacja
decyzja	wiążąca	wiążąca	wiążąca	wiążąca
termin na wydanie decyzji	dwadzieścia dni	nie jest określony	nie jest określony	trzydzieści, sześćdziesiąt lub dziewięćdziesiąt dni – w zależności od charakteru skargi
prawo do kontroli	tak	tak, po orzeczeniu sądu	tak	tak

W Wielkiej Brytanii i Chorwacji komisarz może kierować do podmiotów zobowiązanych rekomendacje, w jaki sposób mają dążyć do stosowania dobrych praktyk, lub nakazywać im określone działania. W Chorwacji komisarz odpowiada za szkolenie i rozwój zawodowy pracowników odpowiedzialnych za dostęp do informacji. Wszyscy komisarze mogą nakładać grzywny za naruszenie prawa.

#### Wnioski o informacje i budżet<sup>115</sup>

W 2012 roku liczba otrzymanych wniosków dotyczących dostępu do informacji na 100 tysięcy mieszkańców wyniosła 25 w Słowenii i 10 w Wielkiej Brytanii. Jest to, jak się wydaje, więcej niż w Estonii, ale liczby te obejmują wnioski związane nie tylko z dostępem do informacji, ale także z ochroną danych osobowych. Budżet komisarza w Słowenii i dyrektora generalnego inspektoratu w Estonii jest również przeznaczony na sprawy związane z ochroną danych osobowych, z kolei budżet komisarza w Chorwacji i subwencja z resortu sprawiedliwości na funkcjonowanie komisarza w Wielkiej Brytanii są w całości przeznaczone na kwestie dostępu do informacji.

Statystyki dotyczące działalności organów nadzoru w poszczególnych krajach są zróżnicowane. Na przykład w Słowenii komisarz do spraw informacji od 2003 roku, kiedy wydał sześć decyzji, zanotował znaczny wzrost ich liczby: w 2006 roku było ich 110, w 2012 roku – 256. W 2012 roku blisko 40% spraw skierowanych do urzędu nadzoru dotyczyło postępowania centralnych organów administracji publicznej, 36% – decyzji wydanych przez fundusze publiczne, instytucje, agencje i inne organy władzy publicznej oraz podmioty niepubliczne świadczące usługi publiczne, 17% zaś – decyzji wydanych przez samorządy. Pozostałe zaskarżone decyzje były związane ze sprawami sądowymi czy prokuratorskimi. Odwołano się od

<sup>115</sup> Na podstawie informacji z rocznych sprawozdań.

10,5% decyzji wydanych przez komisarza. Z kolei w wypadku brytyjskiego komisarza do spraw informacji można mówić o przyspieszeniu procesów decyzyjnych. Dane statystyczne z lat 2012–2013<sup>116</sup> wskazują, że 22% wniosków zostało rozpatrzonych w ciągu trzydziestu dni, 68% – w ciągu dziewięćdziesięciu dni, 88% – w ciągu sześciu miesięcy, a tylko 1% – powyżej dwunastu miesięcy<sup>117</sup>. Komisarz dysponuje także danymi dotyczącymi rozkładu skarg między podmiotami zobowiązanymi: 45% wniosków dotyczyło samorządów lokalnych, 24% – organów władz centralnych, 9% – służby zdrowia, 8% – policji, sądu karnego i oświaty, 1% – władz państwowych.

	Słowenia	Wielka Brytania	Estonia	Chorwacja
skargi (ogółem)	519	4600	877	181*
skargi (na 100 tysięcy mieszkańców)	25	10	67	4
decyzje	256 <sup>30</sup>	4693	43	179
odmowy	96 <sup>33</sup>	1866 <sup>32</sup>	25	brak danych
roczny budżet (w euro)	1 670 000	5 380 000	595 403	240 000

Tabela 17. Ogólna charakterystyka organów nadzoru w analizowanych krajach

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze stron internetowych poszczególnych urzędów.

\* Urząd działa od października 2013 roku. W 2013 roku do komisarza do spraw informacji wpłynęły 172 wnioski o informację, dziewięć wniosków przeniesiono z poprzedniego roku.

\*\* Obejmuje 40% całkowitej liczby skarg, których komisarz nie rozpatrzył z powodu niezaoczekowania w pierwszej instancji.

\*\*\* Jedną sprawę odrzucono, 95 spraw nie przyjęto<sup>119</sup>.

## Działania edukacyjne skierowane do społeczeństwa i instytucji publicznych

W Słowenii działania edukacyjne i doradcze w zakresie udostępniania informacji publicznej realizuje resort sprawiedliwości. W Estonii za szkolenie swojego personelu odpowiada dana instytucja. W Wielkiej Brytanii obowiązki te spoczywają na komisarzy do spraw informacji lub inspektoracie ochrony danych. W Chorwacji w niedalekiej przyszłości uprawnienia te zostaną przekazane przez Urząd Ochrony Danych Osobowych komisarzowi do spraw informacji.

Komisarze do spraw informacji (z wyjątkiem komisarza chorwackiego, który jest w trakcie przygotowywania portalu) zamieszczają na stronach internetowych swoich urzędów różne wskazówki i publikacje na temat

116 Okres sprawozdawczy brytyjskiego komisarza trwa od 1 kwietnia do 31 marca następnego roku (podane dane obejmują więc odpowiednie miesiące lat 2012–2013).

117 Wskazania dla poszczególnych okresów są podawane w statystykach brytyjskiego urzędu jako dane skumulowane – por. <https://ico.org.uk/media/about-the-ico/documents/1042192/ico-annual-report-201213.pdf>, s. 23 [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

118 Por. <https://www.ip-rs.si/index.php?id=384> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

119 Por. [https://www.ip-rs.si/fileadmin/user\\_upload/Pdf/porocila/Annual\\_Report\\_2012.pdf](https://www.ip-rs.si/fileadmin/user_upload/Pdf/porocila/Annual_Report_2012.pdf) [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].



dostępu do informacji oraz ochrony danych, w tym szczegółowe procedury i rekomendacje. Funkcjonują także tak zwane gorące linie telefoniczne, służące poradami i informacją.

### Sankcje

Nie odnotowano wielu spraw, w których zostałyby nałożone kary – można nawet powiedzieć, że są one rzadkie. W Słowenii komisarz do spraw informacji stwierdził, że sankcje skutecznie pełnią funkcję zapobiegawczą, o ile mają umocowanie w prawie. Stanowią one przychód budżetu państwa.

Przekład: *Anna Dzięgiel*

# Analiza porównawcza rozwiązań w zakresie dostępu do informacji w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej i rekomendacje potrzebnych zmian



Lenka Franková, Lenka Petránková (Oživení, Czechy)

## Ustawodawstwo jako podstawa porównania rozwiązań w zakresie prawa do informacji

W Czechach podstawowa zasada prawa do informacji jest sformułowana w art. 17 Karty podstawowych praw i wolności, który stanowi, że prawo do informacji jest zagwarantowane i w społeczeństwie demokratycznym może być ograniczone wyłącznie prawnie, gdyby okazało się to konieczne do ochrony praw i wolności innych, bezpieczeństwa państwowego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia publicznego i ze względów etycznych.

Konstytucyjne prawo do informacji jest realizowane przez ustawę nr 106/1999 o swobodnym dostępie do informacji i ustawę specjalną nr 123/1998 o prawie do informacji o środowisku, dotyczącej konstytucyjnego prawa do przyjaznego środowiska. Niniejsza analiza za podstawowy dokument prawny dla Czech uznaje jednak ustawę o swobodnym dostępie do informacji, powołuje ona bowiem wiele instytucji prawnych, które występują w obu wymienionych aktach prawnych.

Regulacje węgierskie w tym zakresie opierają się na art. VI i IX ustawy zasadniczej Węgier. Aktem podstawowym w tej dziedzinie jest ustawa CXII z 2011 roku o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji. Definiuje ona przesłanki prawne dotyczące ograniczeń w dostępie do informacji, jakimi dysponują władze publiczne, w tym wydawania dokumentów wewnętrznych, określa również podstawowe terminy, jak „dane osobowe”, „dane o znaczeniu publicznym” czy „dane publiczne ze względu na interes publiczny”, precyzując, które informacje są dostępne publicznie i w jakich okolicznościach.

W Polsce prawo do dostępu do informacji publicznej jest ujęte w art. 61 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, który stanowi: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów

władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”. Zapis ten gwarantuje także dostęp do dokumentów i swobodny wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych. Bardziej szczegółowe uregulowania zawiera Ustawa z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej, zapewniająca dostęp do informacji publicznej wszystkim zainteresowanym i definiująca informację publiczną jako „każdą informację o sprawach publicznych”.

Na Słowacji, podobnie jak w Czechach, podstawowa zasada prawa do informacji także została wyrażona w Karcie podstawowych praw i wolności (przyjętej jeszcze przez Zgromadzenie Federalne Czechosłowacji w formie ustawy konstytucyjnej nr 23/1991), szczególnie w art. 17. Na Słowacji prawo do dostępu do informacji jest zastrzeżone w art. 26 pkt 1 konstytucji Republiki Słowackiej, który stanowi: „Gwarantuje się wolność wypowiedzi i prawo do informacji”. Ponadto pkt 5 tego artykułu stwierdza, że organy władzy publicznej mają obowiązek udzielania informacji o swojej działalności.

Konstytucyjne prawo do informacji znalazło następnie praktyczny wymiar w ustawie nr 71/1998 o prawie do informacji o środowisku, szczególnie zaś w ustawie nr 211/2000 o swobodnym dostępie do informacji, głoszącej zasadę jawności: „co nie jest tajne, jest publiczne”. Z tego względu, w świetle ustawy o swobodnym dostępie do informacji, wszystkie informacje i dane, jakimi dysponuje organ władzy publicznej – i które nie zostały uznane za poufne – stanowią informację publiczną<sup>120</sup>.

W Estonii, tak jak na Słowacji, udostępnianie informacji może być bierne i aktywne. Organ nadzorczy – Inspektorat do spraw Ochrony Danych – opowiada się za tym, żeby wszystkie instytucje publiczne aktywnie publikowały informacje publiczne, często jednak z powodu niewystarczającego potencjału i braku umiejętności lub woli tak się nie dzieje, w konsekwencji zaś wzrasta liczba składanych wniosków o udostępnienie informacji.

120 Dnia 20 lutego 2015 roku słowacki minister sprawiedliwości skierował projekt nowelizacji obowiązującej ustawy o swobodnym dostępie do informacji do konsultacji międzyresortowych. Wśród proponowanych zmian znalazł się postulat, aby nowelizacja zawierała jednoznaczną definicję terminu „informacja”.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w Estonii istnieje obszerna lista ustaw lub przepisów dotyczących prawa do informacji i ograniczeń w dostępie do informacji. Wśród nich za najważniejsze akty prawne uznaje się jednak konstytucję, ustawę o informacji publicznej, ustawę o ochronie danych osobowych i ustawę o komunikacji elektronicznej.

Jak można się było spodziewać, we wszystkich pięciu badanych krajach funkcjonują regulacje dotyczące prawa do informacji i pewne instytucjonalne mechanizmy egzekwowania tego prawa. Analizy dla poszczególnych państw przedstawione w niniejszym rozdziale skupiają się raczej na mechanizmach egzekwowania prawa do informacji niż na samym ustawodawstwie z tego zakresu. Poniżej zostaną więc porównane następujące mechanizmy wykonywania prawa:

- ▶ umiejscowienie odbiorców ustawodawstwa – ich rola w egzekwowaniu prawa,
- ▶ nadzór instytucjonalny, monitoring i kontrola,
- ▶ sankcje,
- ▶ działania informacyjne i edukacyjne,
- ▶ jawność i przejrzystość działań oraz zaangażowanie społeczeństwa.

### Umiejscowienie odbiorców ustawodawstwa – ich rola w egzekwowaniu prawa

W Czechach obowiązek związany z wykonywaniem prawa do informacji spoczywa na wnioskodawcy (obywatele, firmy, media). Oznacza to, że to wnioskodawca – osoba zainteresowana – składa wniosek o udostępnienie informacji i podejmuje ewentualnie inne działania, jak odwołanie do organu wyższej instancji lub innej właściwej instytucji, w sytuacji, gdy podmiot zobowiązany z jakiegoś powodu uchyla się od przekazania informacji.

Proces udostępniania informacji często się przedłuża, ponieważ organ wyższej instancji może jedynie nieważnić decyzję niezgodną z prawem i nakazać podmiotowi zobowiązanemu ponowne rozpatrzenie wniosku, nie może jednak nakazać mu opublikowania wnioskowanej informacji. Ograniczenie to pozwala podmiotom zobowiązanym na ciągłe odmawianie udzielenia żądanej informacji, następujące – co trzeba podkreślić – z zachowaniem zgodności z ustawowymi zobowiązaniami wobec organu wyższej instancji. Podmiot zobowiązany może bowiem zawsze przed-

stawić nowe argumenty uzasadniające odmowę, na przykład rzeczywiste lub rzekome przepisy, wówczas wnioskodawca musi ponownie złożyć odwołanie. W analizie dla Czech określono tę sytuację mianem „administracyjnego odbijania piłeczki” – organ wyższej instancji może unieważnić wszystkie decyzje podmiotów zobowiązanych, ale pozostaje to bez żadnych realnych konsekwencji dla osoby wnioskującej o udostępnienie informacji.

Innym problemem jest brak „testów interesu publicznego” w sytuacji, gdy ustawa o swobodnym dostępie do informacji nie pozwala na sprawdzenie, czy interes publiczny wynikający z udostępnienia danej informacji przeważa nad przesłankami sugerującymi jej ochronę. Nie ma jasnych zasad dla wnioskodawców w stosowaniu tego testu, obecnie bowiem jest on wykorzystywany tylko w praktyce sądowej – i to jedynie wtedy, kiedy organ wyższej instancji zgodzi się z argumentacją podmiotu zobowiązanego uzasadniającą odmowę, wnioskodawca zaś skieruje sprawę do sądu. Przesłanką do nieudostępniania pewnych informacji jest często ochrona danych osobowych i tajemnicy handlowej.

Podmioty zobowiązane nierzadko wprowadzają także konieczność wnoszenia nieuzasadnionych opłat za udzielenie informacji, aby zniechęcić wnioskodawcę do starania się o jej udostępnienie. Innym sposobem, do którego często uciekają się podmioty zobowiązane, jest ich beczynność – termin udostępnienia informacji mija, podmiot zobowiązany nie wydaje decyzji, wnioskodawca jest więc zmuszony złożyć skargę. Jeśli organ wyższej instancji nie rozpatrzy odwołania pozytywnie, wnioskodawca musi dochodzić swoich praw w sądzie. Po wydaniu orzeczenia przez sąd podmiot zobowiązany może odmówić udostępnienia informacji, podejmując w końcu decyzję, która musi ponownie być zaskarżona przez wnioskodawcę. Wobec takich praktyk cały proces może trwać kilka lat, w tym czasie zaś wnioskowana informacja może się stać całkowicie lub częściowo bezwartościowa.

Trochę inaczej sytuacja wygląda na Węgrzech, tam bowiem podmioty zobowiązane, zgodnie z ustawą o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji, muszą upowszechniać dokładne informacje i dostarczać je społeczeństwu. Odbywa się to przede wszystkim za pośrednictwem ich stron internetowych, na których – według standardowego obowiązku informacyjnego – określone kategorie danych mają być publikowane i regularnie uaktualniane. Węgierska ustawa zawiera także

wykazy danych objętych specjalnym obowiązkiem informacyjnym, które muszą być publikowane na mocy aktów prawnych, i wykazy doraźne, wynikające z inicjatywy podmiotów zobowiązanych.

W sprawozdaniu rocznym za 2012 rok, przygotowanym przez krajowy urząd nadzoru w zakresie prawa do informacji, stwierdzono jednak, że wiele podmiotów zobowiązanych (zwłaszcza samorządów) do tej pory nie wykonało swojej powinności ujawnienia wszystkich obligatoryjnych danych.

Podmioty zobowiązane mają także obowiązek udostępniania każdej wnioskowanej informacji, przy czym przepisy są korzystne dla wnioskodawcy (na przykład nie musi on uzasadniać swojego wniosku). Jednocześnie podmiot zobowiązany powinien przedstawić powody odmowy w krótkim terminie ośmiu dni.

Jeśli – w wypadku odpowiedzi odmownej na wniosek o dostęp do danych o znaczeniu publicznym – administrator danych otrzyma z mocy prawa uprawnienie do swobodnego podejmowania decyzji, będzie zarządzać odmową w wąskim zakresie, przy czym wniosek o dostęp do danych o znaczeniu publicznym może być rozpatrzony odmownie jedynie wówczas, gdy związany z tym interes publiczny przeważa nad interesem publicznym przy udzieleniu zgody na dostęp do wnioskowanej informacji publicznej (istnienie pewnego, choć ograniczonego, nadrzędnego testu interesu publicznego).

Taki nadrzędny test interesu publicznego występuje w ograniczonej formie.

W wypadku naruszenia przepisów lub odmowy ze strony podmiotu zobowiązanego wnioskodawca może wybrać albo drogę odwoławczą, albo złożenie wniosku do organu nadzoru nad dostępem do informacji. Organ ten może nawet przystąpić do sprawy sądowej w imieniu wnioskodawcy, o ile ten zdecyduje się na sądowy środek odwoławczy.

Analiza sytuacji na Węgrzech wskazuje jednak niekorzystne zmiany w dostępie do informacji, począwszy bowiem od 2011 roku – kiedy uchwalono nową konstytucję, która weszła w życie w 2012 roku, i nową ustawę o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji – uzyskiwanie informacji od podmiotów zobowiązanych stało się trudniejsze. Są doniesienia, że wnioskowana informacja często jest udostępniana dopiero po złożeniu odwołania do sądu. W analizie stwierdzono również, że niedawna nowelizacja przywołanej ustawy może prowadzić do arbi-

tralnego udzielania odmowy. Niewątpliwie jest jeszcze za wcześnie, aby ocenić i przeanalizować pełne konsekwencje przyjętej nowelizacji. Negatywne zmiany przyniosła nowela z 2013 roku, między innymi wykluczająca dostęp do dokumentów gromadzonych przez Państwową Izbę Kontroli i ograniczająca dostęp do informacji o osobach pełniących funkcje publiczne tylko do tych danych, których udostępnienie jest adekwatne do osiągnięcia celu żądania.

Podobnie jak ustawodawstwo węgierskie, także polska Ustawa o dostępie do informacji publicznej nakłada na podmioty zobowiązane powinność udostępniania informacji w dwóch formach. Pierwsza forma polega na ogłaszaniu informacji w Biuletynie Informacji Publicznej – elektronicznym publikatorze, w którym dana instytucja jest zobowiązana regularnie zamieszczać informacje o swojej działalności. Druga forma występuje wtedy, gdy dane poszukiwane przez wnioskodawcę nie są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej. Wówczas może on zwrócić się z wnioskiem bezpośrednio do instytucji. Podmiot zobowiązany w terminie do czterech dni musi udostępnić informację lub wydać decyzję odmowną. Jeśli podmiot zobowiązany wyda decyzję odmowną, wnioskodawca ma prawo złożyć odwołanie do organu wyższej instancji albo wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy. W sytuacji, gdy decyzja zostanie podtrzymana, wnioskodawca ma prawo do złożenia skargi do sądu administracyjnego. W wypadku bezczynności organu – polegającej albo na braku jakiegokolwiek odpowiedzi, albo na udzieleniu odpowiedzi wymijającej, albo na niewydaniu decyzji odmownej wbrew przepisom ustawy – wnioskodawca ma prawo do złożenia skargi na bezczynność do sądu administracyjnego. Ponieważ w Polsce nie ma centralnego organu nadzorującego wykonywanie zapisów Ustawy o dostępie do informacji publicznej, sądy administracyjne są jedynymi podmiotami, które tak naprawdę są w stanie sprawować kontrolę. Problem polega jednak na tym, że orzeczenia sądów mogą być uważane przez podmioty zobowiązane za wskazówki lub wytyczne, sądy bowiem są obecnie pozbawione możliwości skutecznego zobowiązania podmiotów do udostępnienia żądanej informacji.

W Polsce inicjatywa – dotycząca zarówno złożenia wniosku, jak i odwołania w wypadku odmowy dostępu do wnioskowanej informacji – należy do wnioskodawcy. Wnioskodawca musi również wykazać, że negatywna decyzja podmiotu zobowiązanego narusza postanowienia Ustawy o dostępie do informacji publicznej, pamiętając przy tym, że na organie

cięży obowiązek wykazania, że informacja nie może być udostępniona. Podobna zasada obowiązuje w wypadku skarg na decyzje umarzające postępowanie. Nie ma jednak oficjalnych wytycznych regulujących dostęp do informacji i choć Ustawa o dostępie do informacji publicznej nie jest skomplikowanym aktem prawnym, może być trudna do zrozumienia dla przeciętnego obywatela. Polskie instytucje słabo upowszechniają dostęp do informacji – w urzędach publicznych nie są wywieszane żadne wskazówki ani wytyczne, dlatego obywatele często są nieświadomi przysługującego im prawa do informacji.

W analizie sytuacji na Słowacji rozróżniono aktywne i bierne udostępnianie informacji. Choć podmioty zobowiązane powinny regularnie publikować dane, to jednak powszechnie tego nie robią, dlatego konieczne jest bierne uzyskiwanie informacji – na wniosek osoby zainteresowanej. Zasada nadrzędnego interesu publicznego jest stosowana w wypadku ochrony danych osobowych, tajemnicy przedsiębiorstwa, informacji o orzecznictwie sądów i prokuratury, informacji o postępowaniach arbitrażowych i pojednawczych, informacji na temat kontroli lub nadzoru przeprowadzanego przez organy władzy publicznej, informacji dostarczonych podmiotowi zobowiązanemu przez inną osobę przy braku zobowiązania prawnego.

Wniosek o dostęp do informacji powinien spełniać określone kryteria, podmioty zobowiązane muszą zaś udostępniać informację zgodnie z wnioskiem złożonym przez wnioskodawcę. Przepisy są korzystne dla wnioskodawcy, ponieważ wszystkie informacje podlegają ujawnieniu, o ile prawo nie stanowi inaczej (czyli jeśli dana informacja nie jest zastrzeżona). Podmiot zobowiązany ma osiem dni roboczych na udzielenie odpowiedzi. Na jego prośbę termin ten może być przedłużony o kolejne osiem dni roboczych. Podmiot zobowiązany musi powiadomić wnioskodawcę, jeśli wnosi o dodatkowy termin na udzielenie odpowiedzi<sup>121</sup>.

Wnioskodawca musi złożyć wniosek o informację do właściwego podmiotu zobowiązanego i podjąć dodatkowe działania w wypadku otrzymania odpowiedzi odmownej, na przykład wnieść odwołanie lub zainicjować postępowanie sądowe. Jeśli podmiot zobowiązany odmawia udostępnie-

121 Nieprzyjęta ostatecznie propozycja nowelizacji ustawy wprowadzała możliwość opłaty za obszerne wnioski o udostępnienie informacji. Jeśli objętość informacji udzielonej przez podmiot zobowiązany miała przekraczać 200 stron, podmiot ten miał mieć prawo do naliczenia opłaty wynoszącej 5 eurocentów za jedną stronę formatu A4. Dla mniejszych urzędów samorządowych objętość ta miała wynosić 100 stron.



nia informacji, wnioskodawca ma prawo zwrócić się do organu wyższej instancji, który może zmienić lub unieważnić pierwotną decyzję. Organ wyższej instancji może także odrzucić odwołanie wnioskodawcy i utrzymać pierwotną decyzję. Gdy w wyniku odwołania do organu wyższej instancji informacja nie zostanie udostępniona, wówczas wnioskodawca może wystąpić do sądu przeciwko podmiotowi zobowiązanemu, powołując się na konkretne zapisy kodeksu postępowania cywilnego. Nie istnieją jednak żadne oficjalne wytyczne dotyczące wykonywania prawa do informacji, choć więc obowiązujące ustawodawstwo nie jest nadmiernie skomplikowane, to niektóre jego aspekty mogą być trudne do zrozumienia dla wnioskodawcy.

Analiza sytuacji w Estonii wskazuje, że udostępnianie informacji w tym kraju może być aktywne lub bierne: aktywne, kiedy podmioty zobowiązane powinny regularnie publikować informacje, bierne – częściej występujące, kiedy informacja jest udzielana na wniosek wnioskodawcy. Tak jak w uregulowaniach prawnych pozostałych badanych krajów, każdy obywatel może złożyć wniosek o udostępnienie informacji i nie jest konieczne jego uzasadnienie. Powody należy przedstawić jedynie wówczas, gdy dostęp do danego dokumentu jest objęty szczególnymi obostrzeniami. Odpowiedzi na wniosek podmiot zobowiązany musi udzielić w krótkim terminie, maksymalnie do pięciu dni roboczych, z możliwością jego przedłużenia w określonych wypadkach do piętnastu dni roboczych. Jeśli podmiot zobowiązany nie odpowie na wniosek lub wyda oświadczenie o odmowie, wnioskodawca może złożyć odwołanie do Inspektoratu do spraw Ochrony Danych. W sytuacji, gdy decyzja inspektoratu nie zadowoli wnioskodawcy, może on złożyć odwołanie do sądu. Jest również możliwe całkowite pominięcie inspektoratu i skierowanie sprawy bezpośrednio do sądu.

Przeprowadzona analiza pozwala stwierdzić, że ustawodawstwo estońskie jest dość zagmatwane, Estończycy chwalą jednak inspektorat, głównie ze względu na podjęcie przez ten urząd działań zmierzających do ograniczenia niejednoznaczności przepisów przez opublikowanie wielu wytycznych i wskazówek zarówno dla podmiotów zobowiązanych, jak i dla społeczeństwa. Mimo tych wysiłków wiedza o prawie do informacji wśród obywateli jest niewielka. Ponadto ustawodawstwo estońskie nie zawiera zasady, zgodnie z którą informacja zostanie udzielona w wypadku nadrzędnego interesu publicznego lub prywatnego (test interesu publicznego). Brak jest także przykładów, żeby zasada ta była przedmiotem spraw sądowych.

## Nadzór instytucjonalny, monitoring i kontrola

W trzech badanych krajach – w Czechach i Polsce oraz na Słowacji – nie istnieją organy nadzorcze zajmujące się upowszechnianiem, egzekwowaniem i konceptualizacją prawa do dostępu do informacji. W Estonii i na Węgrzech funkcjonują, choć czasem niedoskonale, organy scentralizowane.

W Czechach brak organu nadzoru i kontroli jest dodatkowo skomplikowany tym, że wnioskodawca po otrzymaniu odpowiedzi odmownej od podmiotu zobowiązanego musi się najpierw odwołać do organu wyższej instancji. Jeśli organ ten potwierdzi decyzję odmowną, wnioskodawca musi skierować sprawę do sądu administracyjnego. To właśnie – w połączeniu z beczynnością organów samorządowych – prowadzi do znacznego przedłużania całej procedury, w konsekwencji zaś do sytuacji, że żądana we wniosku informacja może stać się bezużyteczna. W analizie dla Czech przywołano przykład, kiedy od pierwotnego wniosku o informację, przez kilka odwołań i orzeczeń sądu, do ostatecznej odpowiedzi minęło pięć lat.

Brak systemowego nadzoru i podobne problemy jak w Czechach stwierdzono także w wypadku Polski. Mimo że podmioty zobowiązane nie są uprawnione do dochodzenia, jaki interes ma wnioskodawca w otrzymaniu wnioskowanej informacji, praktyka jest często inna i instytucje otrzymujące wniosek nierzadko uzależniają jego rozpatrzenie od uzyskania dodatkowych informacji, na przykład szczegółowych danych wnioskodawcy. Mimo że ustawa tego zakazuje, dopiero orzecznictwo wojewódzkich sądów administracyjnych rozstrzygnęło ostatecznie, że takie żądania są bezprawne.

Innym często spotykanym problemem jest unikanie udostępnienia informacji pod pretekstem, że nie stanowi ona informacji publicznej. Przykład podany w analizie dla Polski dotyczył sytuacji, kiedy prezydent państwa podpisał ważną ustawę o otwartych funduszach emerytalnych na podstawie ekspertyzy, do której odmówiono dostępu publicznego. Choć Naczelny Sąd Administracyjny przyznał, że prezydent jest podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji, to jednocześnie uznał, że ekspertyza ta może stanowić tak zwaną informację wewnętrzną niepodlegającą udostępnieniu w trybie ustawy. Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny.

Podobnie jak w Czechach, także w Polsce naganne strategie stosowane przez podmioty zobowiązane obejmują beczynność lub ignorowanie

wniosek o udostępnienie informacji. Ponadto coraz więcej informacji publicznych nie jest ujawnianych ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Niekonsekwencje w odmowach odpowiedzi wskazują, że tajemnica przedsiębiorcy jest rozmyślnie używana jako narzędzie odmowy dostępu do niektórych informacji publicznych.

Na Słowacji nie funkcjonuje organ nadzoru zajmujący się wszystkimi zagadnieniami związanymi z dostępem do informacji. Sąd Konstytucyjny może jednak wydać orzeczenie na korzyść rozszerzonej interpretacji dostępu do informacji. Orzeczenia Sądu Konstytucyjnego są wiążące dla sądów niższych instancji. Pewną formę nadzoru instytucjonalnego zapewniają sądy administracyjne i urzędy wyższej instancji, ale dopiero po złożeniu odwołania przez wnioskodawcę.

Jak wspomniano, analiza dla Czech, Polski i Słowacji wykazała występowanie podobnych problemów. Brak centralnego organu nadzoru oznacza często brak konsekwencji w udostępnianiu informacji publicznej. W rezultacie podmioty zobowiązane na wiele sposobów mogą opóźniać lub odmawiać dostępu do informacji publicznej. Brak jest szczegółowych wytycznych, sądy administracyjne zaś niejednokrotnie nie mogą zmusić podmiotów zobowiązanych do rzeczywistego udzielenia wnioskowanej informacji, ponadto procedura otrzymania informacji często jest bardzo długotrwała. Zwłoka może być tak poważna, że żądana informacja stanie się nieistotna lub nieaktualna.

Estonia i Węgry mają scentralizowane organy nadzoru, które zajmują się kwestią dostępu do informacji. Choć występują pewne podobieństwa między nimi, to ich status prawny i zakres uprawnień są różne.

Na Węgrzech Krajowy Urząd Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji istnieje od 2012 roku, kiedy zastąpił parlamentarnego komisarza odpowiedzialnego za te dziedziny. Jak wskazuje nazwa, organ ten przede wszystkim zapewnia nadzór nad danymi zastrzeżonymi. W 2012 roku zaledwie 15% wszystkich spraw dotyczyło dostępu do takich informacji. Urząd ma prawo prowadzić dochodzenia po otrzymaniu zgłoszenia lub z własnej inicjatywy. Może zwrócić się do sądu w związku z naruszeniami przepisów dotyczącymi informacji publicznej, a także występować w sądzie w sprawach skierowanych do sądu przez inne osoby. Może również zgłaszać rekomendacje w zakresie projektów ustaw dotyczących dostępu do informacji i formułować zalecenia ogólne lub skierowane do konkretnych podmiotów zobowiązanych.

Niezależność Krajowego Urzędu Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji jest zagwarantowana przez prawo. Nie może on otrzymywać żadnych poleceń dotyczących działalności, funkcjonuje niezależnie i bezstronnie. Jedynie parlament może zmniejszyć jego budżet i określać jego zadania. Prezesa urzędu powołuje prezydent Węgier na wniosek premiera na dziewięcioletnią kadencję. Osoba piastująca tę funkcję musi przestrzegać surowych zasad dotyczących zakazu łączenia stanowisk, przy czym nie może pełnić pewnych funkcji nawet przed nominacją. Niemniej jednak wprowadzenie w 2011 roku nowej instytucji nadzoru nad przestrzeganiem prawa do informacji skróciło kadencję dotychczasowego komisarza parlamentarnego, za co Komisja Europejska skrytykowała Węgry. Ponadto istnieją niepokojące przesłanki świadczące o tym, że organ nadzoru dysponuje niewystarczającym budżetem w porównaniu z innymi urzędami podobnej wielkości.

W Estonii istnieje jeden organ odpowiedzialny za sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem ustawy o informacji publicznej – Inspektorat do spraw Ochrony Danych. Podobnie jak węgierski urząd krajowy, także estoński inspektorat odpowiada za nadzór państwowy w obszarze ochrony danych i dostępu do informacji. Ma prawo do monitorowania wykonywania ustawy o informacji publicznej i może w razie potrzeby zastosować przymus państwowy. Ponadto inspektorat uczestniczy w przygotowywaniu ustaw w zakresie dostępu do informacji, formułuje również politykę, strategię i plany działania oraz przygotowuje i wdraża międzynarodowe projekty w tej dziedzinie.

Inspektorat występuje jako obrońca prawa do informacji w zakresie prywatności i jawności. W tym celu może prowadzić postępowania wyjaśniające, stosować środki przymusu, na przykład grzywny, lub wszczynać postępowanie wykonawcze bez decyzji sądu. Inspektorat i sądy to jedyne instytucje, które mogą zmusić dany podmiot zobowiązany do udostępnienia wnioskowanej informacji publicznej. Stanowi to najważniejszą różnicę w porównaniu z innymi krajami, w których zazwyczaj tylko sądy mogą zobligować podmiot zobowiązany do wydania decyzji, nie zaś do udostępnienia informacji.

Mimo że inspektorat jest niezależną instytucją publiczną, to na przykład wysokość jego budżetu podlega kompetencji ministra sprawiedliwości, co może stanowić pewne źródło nacisków.

## Sankcje

W analizie dla Czech wymienia się brak sankcji jako jeden z najważniejszych powodów naruszania w tym kraju na tak wielką skalę prawa do informacji. Mimo że kilkakrotnie już zgłaszano propozycję wprowadzenia sankcji prawnych, uznających błędy urzędnicze i niedopełnienie obowiązków za wykroczenia, to jednak czeska ustawa o swobodnym dostępie do informacji nie przewiduje żadnych bezpośrednich kar za naruszenie obowiązków ani dla danego podmiotu, ani dla konkretnego urzędnika. Takim projektom zmian w ustawodawstwie sprzeciwiły się przede wszystkim organy władzy publicznej, resort spraw wewnętrznych ostatecznie doszedł zaś nawet do wniosku, że proponowane sankcje nie są konieczne. Brak kar w jakiegokolwiek formie prawnej wobec danych podmiotów i osób oznacza, że właściwie mogą one bezprawnie odmawiać dostępu do informacji, nie ponosząc za to żadnych poważnych konsekwencji.

W Polsce Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje odpowiedzialność karną za niezgodną z prawem odmowę dostępu do informacji, wyliczając kilka sankcji, jak grzywny, kara ograniczenia wolności lub nawet pozbawienia wolności. W analizie dla Polski wyrażono jednak wątpliwości dotyczące ich stosowania. Na przykład bardzo trudno jest stwierdzić, kto powinien ponosić osobistą odpowiedzialność za niezgodne z prawem nieudostępnienie informacji. Wewnętrzne przepisy dyscyplinarne podmiotów zobowiązanych nie regulują tej kwestii, dlatego sprawy te są rozpatrywane przez sądy karne, choć zdarza się to bardzo rzadko. Z dwudziestu siedmiu spraw skierowanych do sądu przed 2012 rokiem tylko jedna zakończyła się wyrokiem skazującym, postępowania w pozostałych sprawach zostały umorzone. Analiza omawiająca sytuację w Polsce wskazuje ponadto niepokojące zjawisko – udzielanie nieprawdziwych informacji, o ile nie jest dokonane w formie dokumentu urzędowego, nie podlega ściganiu, co tworzy pewną lukę prawną, którą można wykorzystywać.

Analiza dla Węgier wskazuje, że sankcje za odmowę udzielenia informacji publicznej są niewielkie. Wnioskodawców na Węgrzech obowiązują takie same zasady jak w pozostałych krajach. Jeśli wnioskodawca nie zwróci się do sądu administracyjnego lub organu nadzoru, to naruszenie przepisów o prawie do informacji pozostanie bez żadnych konsekwencji. Organ nie ma mocy, żeby nakazać podmiotowi zobowiązanemu ujawnie-

nie żądanych informacji, może tylko to zalecić. Z kolei sąd jest w stanie nakazać podmiotowi zobowiązanemu ujawnienie danych, ale nie są przewidziane żadne konsekwencje prawne w wypadku niewykonania orzeczenia sądu. Można więc powiedzieć, że sytuacja na Węgrzech przypomina sytuację w Czechach.

W czasie przygotowywania niniejszego opracowania toczyło się postępowanie w sprawie, w której portalowi Atlatszo.hu odmówiono dostępu do danych Media Service Support i Asset Management Fund. Fundusz odmawiał prawa do informacji nawet po tym, kiedy sądy pierwszej i drugiej instancji nakazały mu udzielenie żądanej informacji, policja była więc zmuszona wszcząć postępowanie karne, które ostatecznie doprowadziło do wyegzekwowania obowiązującego prawa. Ostatnie dostępne informacje dotyczące postępowania wskazywały jego skoncentrowanie na zidentyfikowaniu osoby odpowiedzialnej za ukrycie informacji o znaczeniu publicznym przed stroną wnioskującą.

Na Słowacji sprawy, które mogą skutkować sankcjami pieniężnymi lub karami innego rodzaju, są rozstrzygane na podstawie kodeksu postępowania cywilnego i ogólnej ustawy o wykroczeniach. Obywatel składający wniosek o udostępnienie informacji musi przejść normalny proces odwołania do organu wyższej instancji i do sądu administracyjnego. Sankcje dla urzędników służby cywilnej, którzy świadomie udzielają nieprawdziwych lub częściowych informacji albo wydają decyzje czy zarządzenia naruszające prawo do informacji, mogą następnie być nałożone przez właściwe władze samorządowe. Możliwą do zastosowania karą jest grzywna w wysokości do 1650 euro lub zakaz działalności do dwóch lat. Należy zauważyć, że ustawodawstwo nie określa żadnych wewnętrznych sankcji dyscyplinarnych wobec konkretnych pracowników podmiotu zobowiązanego.

W Estonii system sankcji jest bardziej rozbudowany niż w pozostałych badanych krajach. Mogą być one nakładane za niedotrzymanie terminu ujawnienia informacji, podejmowanie decyzji niezgodnych z prawem i – co istotne – za świadome udzielanie nieprawdziwych informacji. Inspektorat ma prawo zajmować się naruszeniami dotyczącymi terminu, pozostałe uchybienia są zaś rozpatrywane zgodnie z kodeksem postępowania w wypadku złamania przepisów. Podmioty zobowiązane mogą być ukarane grzywną w wysokości do 1,2 tysiąca euro. Jak wspomniano wcześniej, inspektorat może wydać nakaz zmuszający daną instytucję do ujawnienia wnioskowanych informacji, gdy jednak nie zostanie on wykonany,

wówczas na osobę odpowiedzialną za dostęp do informacji w danej instytucji może być nałożona kara, z kolei odmowa zostanie potraktowana jako naruszenie przepisów. Jednocześnie, jak nadmieniono wyżej, restrykcje nie są najważniejszym celem funkcjonowania inspektoratu – główne zadanie tego organu to raczej orędownie na rzecz działań naprawczych i przedstawianie rekomendacji, ponieważ zasoby potrzebne do prowadzenia postępowania w każdym wypadku naruszenia są ograniczone.

Inspektorat monitoruje i ocenia, jak poszczególne podmioty zobowiązane radzą sobie z dostępem do informacji publicznej, a także stosuje sankcje, jeśli podmioty te nie udostępniają informacji we właściwy sposób. Nałożone kary są następnie publikowane na stronie internetowej inspektoratu. Decyzje sądu i wymierzone sankcje za złamanie prawa do informacji są także zamieszczane na stronie internetowej Dziennika Urzędowego.

### Działania informacyjne i edukacyjne

Działania informacyjne i edukacyjne dotyczące dostępu do informacji są niezbędne, powinny także istnieć scentralizowane organy nadzoru zajmujące się działalnością informacyjno-edukacyjną. Taki jest ogólny wniosek wypływający z analizy większości badanych krajów. W Czechach podobny organ nie funkcjonuje i właściwie żadna instytucja państwowa nie oferuje wskazówek lub wytycznych w tej dziedzinie. W analizie krajowej jest mowa o tym, że czeski resort spraw wewnętrznych udostępnia wprawdzie pewne instrukcje, zalecenia i pomoc metodologiczną organom władzy samorządowej na szczeblu regionalnym, ale zwykle dopiero w odpowiedzi na konkretne zapytania. To jednak nie zaspokaja potrzeby informowania ogółu społeczeństwa o konieczności jawności funkcjonowania sektora publicznego. Taką rolę po części odgrywają organizacje pozarządowe działające w sferze prawa do informacji, które zapewniają konsultacje, analizy i pomoc prawną. W analizie dla Czech podkreślono brak monitorowania działań służących zachowaniu jawności, co pozwoliłoby uzyskać dane statystyczne na temat liczby wniosków i efektywności udostępniania informacji. Istnieje także konieczność udzielania wsparcia metodologicznego i organizowania szkoleń zarówno dla podmiotów zobowiązanych, jak i dla obywateli.

Na Węgrzech, w świetle obowiązującego prawa, działania podmiotów zobowiązanych są ograniczone do rzetelnej realizacji zapisów ustawy o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji. Oznacza to, że podmioty te muszą publikować dane kontaktowe i wszystkie informacje objęte standardowym obowiązkiem informacyjnym. Instytucje mają także obowiązek formułowania wytycznych dotyczących sposobów składania wniosków, procedur wewnętrznych i określania wysokości ewentualnych opłat. Analiza przeprowadzona dla Węgier bardzo chwali organizacje pozarządowe, które – według autorów raportu – odgrywają znacznie ważniejszą rolę. Eötvös Károly Közpolitikai Intézet, instytut walczący z nadużyciami władzy, stara się zainteresować opinię publiczną różnymi zagadnieniami, między innymi kwestią prawa do informacji, opracowuje ponadto propozycje działań i inicjuje debatę publiczną. Węgierski Związek Swobód Obywatelskich przygotował dla dziennikarzy zestaw pomocnych informacji ułatwiających dostęp do danych o znaczeniu publicznym. Inne organizacje pozarządowe, na przykład portal Atlatszo.hu, K-Monitor czy Transparency International Hungary, starają się ujawniać przejawy korupcji, prowadzą własne dochodzenia i dążą do zwiększenia świadomości społeczeństwa na temat dostępu do informacji.

W Polsce nie ma żadnych wytycznych o charakterze oficjalnym. Zarówno zwykli obywatele, jak i przedstawiciele podmiotów zobowiązanych nie mają na ogół świadomości przysługujących im praw i ciążących na nich obowiązków, z kolei wiedza wśród ogółu społeczeństwa na temat prawa do informacji jest skąpa. Brakuje również oferowanych systematycznie szkoleń, które miałyby na celu zmianę tej niekorzystnej sytuacji. Pod tym względem analiza dla Polski podkreśla rolę organizacji Sieć Obywatelska – Watchdog Polska, która powołała Pozarządowe Centrum Dostępu do Informacji Publicznej, pełniące w istocie funkcję brakującego organu nadzorczego i konsultacyjnego. Artykuły i omówienia dotyczące prawa do informacji można znaleźć na kilku portalach internetowych, na przykład Jawnosc.pl, a także na niektórych blogach obywatelskich.

Na Słowacji również nie ma oficjalnej instytucji publikującej wytyczne i wskazówki na tematy związane z dostępem do informacji. Jedynym wysiłkiem poczynionym w tej mierze przez państwo jest seminarium szkoleniowe dotyczące ustawodawstwa w zakresie prawa do informacji, organizowane przez Centrum Szkoleniowe Ministerstwa Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny. Ta forma pomocy jest jednak płatna i ma ograniczony



zasięg. To sektor pozarządowy podejmuje właściwe działania informacyjne zmierzające do upowszechnienia wiedzy na temat dostępu do informacji wśród społeczeństwa, jak przygotowywanie publikacji, wskazywanie i piętnowanie beczynności podmiotów zobowiązanych czy organizacja seminariów publicznych.

Estonia nie ma instytucji systemowo oferującej obywatelom szkolenia o przysługującym im prawie do informacji. Inspektorat publikuje liczne wytyczne i instrukcje na swojej stronie internetowej. Są to dokładne wskazówki dotyczące napisania poprawnego wniosku o udostępnienie danych i informujące o ustawowych terminach. Inspektorat nie prowadzi bezpośrednich szkoleń, ale przygotowuje koordynatorów do spraw informacji publicznej, którzy muszą być zatrudniani we wszystkich instytucjach rządowych i w przedsiębiorstwach państwowych. Szkolenie takie odbywa się cztery razy do roku. Ponadto estoński organ proponuje przyjęcie dokumentu dotyczącego polityki ochrony prywatności, objaśniającej charakter danych publicznych przechowywanych przez różne instytucje i procedurę ich udostępniania.

Dodatkowo inspektorat monitoruje instytucje publiczne. Do końca 2014 roku przeprowadził piętnaście kontroli, które miały na celu znalezienie najlepszych praktyk i najgorszych przykładów. Inspektorat twierdzi, że w ciągu ostatnich kilku lat sytuacja uległa znacznej poprawie i na przykład obecnie wszystkie instytucje rządowe prowadzą rejestr dokumentów, przyznaje nawet nagrody podmiotom zapewniającym szczególnie przejrzysty, przyjazny i wygodny dostęp do informacji publicznej.

Jak już wspomniano, we wszystkich badanych krajach Grupy Wyszehradzkiej występuje podobny problem – wytyczne są niejasne lub w ogóle ich nie ma. Brakuje jakiegokolwiek wsparcia, doradztwa i ewentualnej pomocy prawnej dla osób występujących o udostępnienie informacji albo są one niewystarczające. Oficjalne działania państwa są często uzupełniane przez organizacje pozarządowe, które jednak nie mają ani potencjału, ani środków do zapewnienia wystarczającego wsparcia całemu społeczeństwu. Znacznie lepiej pod tym względem wypada Estonia. Tamtejszy inspektorat pomaga podmiotom zobowiązanim, publikuje wskazówki dla obywateli, a także przeprowadza kontrole, które mają na celu uzyskanie informacji zwrotnej i ewentualne wprowadzenie usprawnień.

## Jawność i przejrzystość działań oraz zaangażowanie społeczeństwa

Jawność i przejrzystość działań oraz zaangażowanie społeczeństwa to kluczowe elementy służące budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Swobodny dostęp do informacji w jednakowym stopniu dotyczy wszystkich podmiotów życia publicznego: obywateli, firm i instytucji zobowiązanych. Kraje Grupy Wyszehradzkiej, oprócz Węgier, nie mają kontroli nad aktywnym publikowaniem informacji i zwykle dysponują nieskutecznymi narzędziami zapewniającymi rzeczywisty dostęp do informacji. Estonia jest bardziej zaawansowana pod tym względem, ponieważ planuje utworzenie scentralizowanej „bramki informacyjnej”, która zbierze wszystkie główne dane publiczne na obecnie istniejącej platformie. W Polsce funkcjonuje już Centralne Repozytorium Informacji Publicznej, ale jego zawartość pozostaje dość ograniczona.

W analizie dla Czech wskazano, że aktywny udział społeczeństwa w ramach istniejącego ustawodawstwa dotyczącego prawa do informacji może być sposobem poprawy obecnej sytuacji. Obywatele mogą skorzystać z tego przywileju w sprawach indywidualnych, w których decyzja sądu mogłaby oznaczać istotny przełom i precedens. Opinia publiczna powinna się także wypowiadać na temat proponowanych zmian prawa. W Czechach głównie organizacje pozarządowe zapewniają publiczne monitorowanie dostępu do informacji, indywidualni obywatele robią to jednak rzadko. Odbyła się jednak – wraz z innymi inicjatywami – skuteczna obywatelska kampania, która zapobiegła wprowadzeniu niekorzystnych zmian do ustawy o swobodnym dostępie do informacji (poprawka, która miałaby negatywny wpływ na wykonywanie prawa do informacji i naruszałaby zasadę otwartości, została odrzucona na skutek protestów społecznych).

Czeska ustawa o swobodnym dostępie do informacji nakłada na podmioty zobowiązane obowiązek publikowania określonych informacji, obejmujących między innymi ich strukturę organizacyjną, personel, organ wyższej instancji czy budżet. Niestety, ustawa nie przewiduje kar w wypadku nieogłoszenia takich informacji, ze względu zaś na brak organu nadzorczego zajmującego się monitoringiem, trudno jest oszacować, ile podmiotów zobowiązanych stosuje się do wymagań prawa. Inną pilną do rozstrzygnięcia kwestią jest format udzielanych informacji. Obecna sytuacja jest niespójna, analiza wykazała wiele konkretnych niedostatków.

Mało jest tak zwanych danych otwartych, do których dostęp jest łatwy, które są już opracowane i gotowe do oceny. Często instytucje szczebla centralnego, a także lokalnego, publikują dane w różnych formatach, niezadko w formie nieodpowiedniej do odczytu maszynowego.

Jak już wspomniano, węgierska ustawa o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji zobowiązuje określone instytucje publiczne do ogłaszania i upowszechniania dokładnych informacji dotyczących ich obowiązków i spraw znajdujących się w zakresie ich uprawnień. Podstawowe informacje o podmiotach zobowiązanych są publikowane na stronach internetowych tych podmiotów w formie trzydziestosześcioletniego wykazu danych objętych obowiązkiem informacyjnym. Wiele instytucji nie ogłosiło jednak jeszcze w pełni wszystkich wymaganych informacji. W analizie przeprowadzonej dla Węgier wskazano ponadto, że rośnie liczba spraw, kiedy wniosek o udostępnienie informacji zostaje zrealizowany dopiero w następstwie decyzji sądu. Badania nie pozwoliły jednak określić, czy sprawy te trafiły do sądu za przyczyną jednostek, czy też organizacji pozarządowych, choć wymieniły organizacje pozarządowe jako siłę napędową w zakresie szkoleń, upowszechniania i pomocy prawnej.

W Polsce organizacje pozarządowe podkreślały wagę aktywnego publikowania danych jako kluczowego elementu poszerzenia dostępu do informacji publicznej. Gdyby takie informacje i dokumenty były regularnie i aktywnie ogłaszane, mniejsza byłaby potrzeba angażowania opinii publicznej w pojedyncze wnioski o udostępnienie informacji. Istnieje narzędzie elektroniczne, Biuletyn Informacji Publicznej, za pomocą którego instytucje objęte przepisami Ustawy o dostępie do informacji publicznej są zobowiązane publikować informacje. Biuletyn Informacji Publicznej został pomyślany jako narzędzie aktywnej komunikacji, praktyka jego funkcjonowania nie jest jednak zadowalająca. Strony internetowe Biuletynu Informacji Publicznej nie są administrowane centralnie, ale prowadzone przez każdą instytucję indywidualnie. Jest to przyczyną niespójności i chaosu, dlatego choć stopniowo liczba publikowanych informacji rośnie, to proporcja jest wciąż niewielka. Biuletyn Informacji Publicznej nie ma odpowiedniego nadzoru, obywatele nie dysponują zaś środkami zmuszającymi podmiot zobowiązany do publikowania w nim informacji.

Na Słowacji nadzór publiczny jest sprawowany doraźnie przez pojedynczych obywateli lub organizacje pozarządowe. Obywatele mogą

występować o udzielenie informacji, jeśli zaś odmawia im się tego prawa, mogą złożyć odwołanie. Słowackie podmioty zobowiązane muszą publikować ogromne ilości danych, w tym regulaminy czy ceny procedur administracyjnych, niekiedy zaś nawet harmonogramy poszczególnych polityków. Większość informacji jest ogłaszana w Internecie. Analiza dla Słowacji wskazuje, że format i terminowość publikowanych informacji są inne w wypadku administracji centralnej i inne w wypadku samorządów<sup>122</sup>; występują także różnice między pojedynczymi instytucjami. O ile niektóre podmioty zobowiązane publikują informacje właściwie – w sposób umożliwiający odczyt maszynowy, o tyle niektóre starają się nie publikować niczego, udostępniane dane zamieszczają zaś w formie nienadającej się do odczytu maszynowego.

W Estonii nadzór publiczny jest traktowany bardzo poważnie – inspektorat pracuje obecnie nad ogólną i ujednoliconą bazą danych dla wszystkich instytucji publicznych. Infrastruktura służąca do publikowania informacji już istnieje, ale instytucje nie są jeszcze gotowe do aktywnej publikacji danych przez „bramkę informacyjną”. Z tego względu inspektorat opowiada się za przyjęciem przepisów, które obligowałyby podmioty zobowiązane do publikowania danych na swojej stronie internetowej, a także na innych powszechnie dostępnych stronach. Zapewniłoby to szerszy ogląd z jednego miejsca, tym samym znacznie uprościło dostęp do informacji publicznej. Mimo że wnioski składane przez osoby indywidualne wciąż stanowią najważniejsze narzędzie dostępu do informacji publicznej, idea jest taka, aby zwiększyć aktywne publikowanie informacji. Zalety tego są oczywiste: wszystkie informacje mają ujednolicony format i nadają się do odczytu maszynowego, są łatwo dostępne i porównywalne.

## **Zalecenia ogólne dotyczące usprawnienia egzekwowania prawa do informacji**

We współczesnym społeczeństwie prawo do informacji musi się opierać na standardach zapewniających wygodę w dostępie do informacji. Standardy te obejmują następujące aspekty: krótkie terminy na udostępnienie informacji, odpowiedni poziom opłat (opłaty nie powinny

<sup>122</sup> Proponowana obecnie nowelizacja wprowadza wytyczne dla podmiotów zobowiązanych dotyczące publikowania umów i wykaz dokumentów objętych obowiązkiem informacyjnym dla gmin, a także określa, jakie informacje dotyczące urzędników służby cywilnej lub zarządzających przedsiębiorstwami publicznymi powinny być publicznie dostępne.

być wyższe niż koszty udostępnienia informacji) lub udostępnianie bez opłaty, pomoc w sprawach proceduralnych, dostęp za pośrednictwem Internetu, wybór formy, w jakiej informacja zostanie udostępniona, ogólnie pozytywne podejście do osób występujących o udostępnienie danej informacji.

Wnioskodawcy powinni mieć zawsze zapewniony szybki i tani dostęp do informacji, a także do postępowania odwoławczego<sup>123</sup>.

### Nakaz informacyjny

W celu przyspieszenia procesu udostępniania informacji i uniknięcia zatorów proceduralnych zalecamy wyposażenie organu odwoławczego w narzędzie tak zwanego **nakazu informacyjnego**, który byłby kierowany do podmiotu zobowiązanego i obligowałby go do udostępnienia żądanej informacji. Narzędzie to może także zapobiec ewentualnym utrudnieniom ze strony podmiotu zobowiązanego. Nakaz informacyjny pozwala organom odwoławczym na wydanie bezpośredniego polecenia udzielenia wnioskowanej informacji po zakończeniu postępowania odwoławczego. Jeśli organ odwoławczy nie ma uprawnień, aby działać w ten sposób, to sprawa po rozpatrzeniu wraca do podmiotu zobowiązanego, który może ponownie odmówić udostępnienia informacji i po raz kolejny zmusić organ odwoławczy do zajęcia się sprawą. Tego rodzaju sytuacje oznaczają marnotrawienie pieniędzy wnioskodawcy, podmiotu zobowiązanego, organu odwoławczego i sądu.

Model funkcjonujący w Estonii może służyć jako inspirujący przykład i być dostosowany do konkretnych sytuacji i uwarunkowań instytucjonalnych występujący w poszczególnych krajach. Model ten przyjął formę systemu możliwych środków odwoławczych, na przykład zwrócenie się do Inspektoratu do spraw Ochrony Danych lub do sądu administracyjnego, które to instytucje mogą nakazać danemu podmiotowi udzielenie żądanej informacji. Takie rozwiązanie nie oznacza oczywiście, że miałyby to być jedyne sposoby egzekwowania prawa do informacji<sup>124</sup>.

**Uzasadnienie.** Z pięciu badanych krajów trzy – Słowacja, Czechy i Polska – napotykają podobne problemy, w tym niekonsekwentne podejście

123 Konwencja Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych – <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/205.htm> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

124 Inne możliwości to na przykład mechanizmy sankcji lub rozszerzenie zakresu aktywnie publikowanych informacji.

do udostępniania informacji i procedury odwoławczej (na przykład „administracyjne odbijanie piłeczki” w Czechach, gdzie odrzucony wniosek wędruje do organu nadzoru, następnie ponownie do podmiotu zobowiązanego, który znów otwiera postępowanie, lub wyłącznie rekomendacyjny charakter decyzji sądów w Polsce), co skutkuje między innymi niepotrzebnym opóźnieniem całego postępowania, w konsekwencji zaś dyskryminacją strony wnioskującej. Procedura odwoławcza nadmiernie się przedłuża, w rezultacie informacja nie jest udostępniana mimo nieistnienia ku temu ważnego powodu. Z wyjątkiem Estonii i Węgier organy nadzoru w poszczególnych krajach nie dysponują możliwością wydania nakazu informacyjnego, choć doświadczenia estońskie (a także na przykład słoweńskie czy brytyjskie) wskazują, że jest to instrument skuteczny.

### **Instytucja do spraw upowszechniania i egzekwowania prawa**

Dobrym rozwiązaniem jest powołanie **instytucji do spraw upowszechniania i egzekwowania prawa**, wyposażonej w pełne uprawnienia odwoławcze i mediacyjne, która systematycznie prowadziłaby działania egzekwujące prawo do informacji na szczeblu państwowym. Uprawnienia takiej instytucji powinny dotyczyć spraw związanych zarówno z publikowaniem informacji, jak i z rozpatrywaniem wniosków o udostępnienie informacji, częściowo zaś także kwestii z zakresu wytycznych, szkoleń, mediacji i nadzoru.

Nadrzędnym celem powołania takiego organu jest stworzenie bardziej elastycznej i szybszej procedury dostępu do informacji, podmiot ten bowiem mógłby rozstrzygać złożone odwołania, wydając ostateczną i wiążącą decyzję dotyczącą danego wniosku w formie nakazu udostępnienia danej informacji. Instytucja do spraw upowszechniania i egzekwowania prawa powinna monitorować i wspierać wdrażanie środków prawnych, monitorować aktywne publikowanie informacji, zapewniać szkolenia i wytyczne, rozwijać świadomość społeczną, formułować zalecenia dotyczące zarówno obowiązującego ustawodawstwa, jak i projektów ustaw.

Rekomendacja powołania instytucji do spraw upowszechniania i egzekwowania prawa jest zgodna z obecnymi tendencjami w Europie, obserwowanymi na przykład w Niemczech czy Wielkiej Brytanii, a także w młodych demokracjach, takich jak Serbia czy Słowenia. Na przykład Estonia, Niemcy i Szwajcaria połączyły zadania ochrony danych osobowych z funk-

cją komisarza do spraw informacji. Oczywiste ryzyko takiego rozwiązania polega na ewentualnym konflikcie między obiema funkcjami tej instytucji, ponieważ prawo do dostępu do informacji publicznej może być naruszone w imię zachowania prawa do ochrony danych osobowych – ochrona danych osobowych staje się coraz bardziej ścisła i może stanowić poważne zagrożenie dla upowszechniania informacji publicznej i dostępu do niej. Z kolei estoński Inspektorat do spraw Ochrony Danych zobowiązuje instytucje publiczne do publikowania jak największej liczby informacji przy jednoczesnym zaczerpnięciu odpowiednich miejsc danego dokumentu. Pełnienie tych przeciwstawnych funkcji przez jeden podmiot może się w rzeczywistości przyczynić do zwiększenia jego kompetencji i bardziej zrównoważonego procesu podejmowania decyzji. Podobnie dzieje się w Wielkiej Brytanii, gdzie odpowiednik estońskiego urzędu jest odpowiedzialny za monitorowanie stosowania przepisów ustawy o swobodnym dostępie do informacji i za ochronę danych osobowych. Połączenie tych dwóch obszarów niekoniecznie jednak przynosi pozytywne rezultaty – sytuacja w dużym stopniu zależy od warunków, w jakich funkcjonuje dany podmiot, od jego niezależności i sprawności (w tym zarządzania). Na przykład na Węgrzech przyjęta w 2011 roku ustawa o informacyjnym samostanowieniu i swobodnym dostępie do informacji wprowadziła nowy model organizacyjny, w ramach którego dotychczasowy – uważany za ciało niezwiśnięte – parlamentarny komisarz ochrony danych został zastąpiony Krajowym Urzędem Ochrony Danych i Swobodnego Dostępu do Informacji. W przeciwieństwie do komisarza, który odpowiadał wyłącznie przed parlamentem, urząd krajowy, jako podmiot administracyjny, stanowi część władzy wykonawczej. Model ten absolutnie nie ma nic wspólnego z etosem ochrony praw podstawowych, dlatego zmianę w systemie instytucjonalnym ochrony prawa do informacji na Węgrzech można uznać za bardzo istotny czynnik ryzyka – ze względu na brak rzeczywistej niezależności powołanej instytucji.

Niezależna instytucja zajmująca się upowszechnianiem i egzekwowaniem prawa musi być wyposażona w uprawnienia i potencjał umożliwiające realizowanie wszystkich związanych z tym zadań. Powinna być powołana jako niezawisły organ publiczny na szczeblu centralnym, mający własny rozdział w budżecie. Jest to minimalny warunek wstępny niezbędny do zachowania niezależności operacyjnej i finansowej, ponieważ

środki przyznawane takiej instytucji nie zależą wówczas od doraźnych decyzji politycznych.

Podstawą funkcjonowania organu monitorującego jest jego niezależność polityczna. Z tego względu wymagania dotyczące kwalifikacji osoby nim kierującej, jej wybór i mianowanie są środkami zapobiegającymi ewentualnym naciskom politycznym. Wyłonienie osoby na to stanowisko powinno być przede wszystkim motywowane kompetencjami kandydatów i wysokimi wymaganiami w zakresie ich przymiotów osobistych i postawy moralnej.

Ponadto należy wyznaczyć organ odpowiedzialny za przestrzeganie prawa do informacji (na przykład czeska ustawa o kompetencjach nie przydziela jednoznacznie tej funkcji żadnemu z organów państwowych, ale w praktyce częściowo pozostaje ona w zakresie działania resortu spraw wewnętrznych).

**Uzasadnienie.** We wszystkich badanych krajach – z wyjątkiem Estonii i częściowo Węgier – nie istnieje organ, który systemowo zajmowałby się bieżącymi potrzebami związanymi z dostępem do informacji: monitorowaniem jawności, oferowaniem wsparcia mediacyjnego i merytorycznego w sytuacjach spornych, a także szkoleń, zwiększaniem świadomości społeczeństwa w zakresie przysługujących mu praw i ciążących na nim obowiązków. Kluczowymi elementami funkcjonowania takich organów są niezawisłość i odpowiednie kompetencje, czego dowodzi to, że na przykład Węgry borykają się z niedostatkiem finansowania dla swojej instytucji, w Estonii zaś istnieje pewien stopień podporządkowania inspektoratu resortowi sprawiedliwości, który nadzoruje jego działalność. Kwestią do pewnego stopnia problematyczną jest możliwy konflikt interesów w ramach tej instytucji (ochrona danych osobowych i prawo dostępu do informacji publicznej).

### **Działalność doradcza, wsparcie merytoryczne i zaangażowanie społeczeństwa**

Głównym narzędziem usprawniającym egzekwowanie prawa do dostępu do informacji jest zapewnianie wsparcia merytorycznego podmiotom zobowiązanym i wsparcia doradczego osobom wnioskującym o udostępnienie informacji. Zalecenie to wynika także z Konwencji Rady



Europy w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych<sup>125</sup>, która między innymi nakazuje podejmowanie odpowiednich środków mających na celu uświadomienie społeczeństwa w kwestii przysługujących mu praw, takich jak elektroniczna publikacja dokumentów czy utworzenie repozytoriów dokumentacji.

Organy administracji publicznej w ramach poszczególnych działów mogą otwierać punkty kontaktowe zajmujące się udzielaniem informacji obywatelom w zakresie dostępu do dokumentów, za jakie działy te odpowiadają<sup>126</sup>. Niektóre państwa powinny także wprowadzić odpowiedni mechanizm umożliwiający szkolenie i doradztwo dla przedstawicieli administracji publicznej, koncentrując się szczególnie na zakresie ich obowiązków.

Niezbędnym elementem egzekwowania prawa do informacji jest uświadamianie społeczeństwa o przysługujących mu uprawnieniach i krzewienie kultury jawności, przy czym zastosowane środki powinny być uzupełniane kampaniami społecznymi organizowanymi we współpracy z mediami.

Administracja publiczna przechodzi obecnie w swoich działaniach od uznaniowości do jawności. Oznacza to zmianę w publicznym dostępie do informacji. Teraz w zasadzie wszystkim przysługuje prawo do dostępu do informacji, z wyjątkiem danych, które z konieczności nie są ujawniane opinii publicznej, w przeszłości zaś obywatele mieli prawo do informacji jedynie wówczas, gdy pozwalały na to przepisy lub gdy wydał na to zgodę organ administracyjny.

Sytuacja ta wprowadziła nowe role dla obu stron, wymagające w określonych okolicznościach indywidualnego podejścia. Skuteczna egzekucja prawa do informacji jest uwarunkowana właśnie tą zmianą kulturową, niezależnie bowiem od tego, jak dobre jest prawo, zagwarantowanie jawności jedynie za pomocą przepisów jest zwyczajnie niemożliwe.

Niezbędne jest także monitorowanie skuteczności wprowadzanych działań i regularne dokonywanie ewaluacji. Dobrym rozwiązaniem wydaje się powołanie instytucji, która prowadziłaby takie działania (o czym była już mowa).

125 Por. <http://bit.ly/17Se0oc> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

126 Do tej pory konwencja została ratyfikowana zaledwie przez siedem państw członkowskich, a wśród badanych krajów jedynie przez Węgry – <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=205&CM=1&DF=&CL=ENG> [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

**Uzasadnienie.** We wszystkich badanych krajach, oprócz Estonii, obywatele często nie rozumieją przepisów i nie są świadomi przysługujących im praw (najczęściej wymieniany problem w analizie). Estonia rekompensuje swoje dość fragmentaryczne ustawodawstwo w tej dziedzinie działalnością Inspektoratu do spraw Ochrony Danych, który zapewnia konsultacje, publikuje wytyczne na swojej stronie internetowej, a także organizuje szkolenia i oferuje usługi monitorowania dla instytucji publicznych. Odpowiednio szeroki, prosty i szybki dostęp obywateli do informacji ma pozytywny wpływ na zaufanie społeczeństwa do instytucji demokratycznych, a także na gotowość do uczestnictwa w życiu publicznym, co obecnie jest częstym zagadnieniem w dyskusjach („deficyt demokracji” i związana z tym utrata mandatu społecznego przez przedstawicieli wyłanianych w wyborach).

### Aktywne publikowanie informacji

Aby usprawnić egzekwowanie prawa do szybkiego i zdalnego udostępnienia informacji przy niskich opłatach, byłoby także wskazane zagwarantować podobne podejście do tej kwestii u podmiotów zobowiązanych, obejmujący zarówno udzielanie indywidualnego wsparcia dla osób wnioskujących o udostępnienie informacji, jak i podnoszenie społecznej świadomości na ten temat.

Podmioty zobowiązane powinny z własnej inicjatywy i tam, gdzie zachodzi taka potrzeba, wdrożyć niezbędne działania zwiększające jawność i skuteczność administracji publicznej w zakresie publikowania zgromadzonych dokumentów urzędowych. Powinny także poczynić kroki w kierunku poszerzenia wiedzy obywateli na tematy związane z interesem publicznym.

Liczba publikowanych informacji powinna stopniowo wzrastać, częściowo dzięki istnieniu nowych technologii, które ułatwiają zarówno publikowanie, jak i upowszechnianie danych. Zakres aktywnego publikowania informacji do pewnego stopnia zależy od środków, jakimi dysponuje podmiot zobowiązany, choć niewątpliwie powinien z czasem rosnąć. Ponadto należy wprowadzić standardowy format publikacji informacji, który będzie stosowany przez podmioty zobowiązane.

**Uzasadnienie.** Brak proaktywnej polityki publikowania informacji można uznać za kluczową kwestię dotyczącą omawianego zagadnienia.

W Czechach i na Węgrzech wiele podmiotów zobowiązanych cały czas uchyla się od publikowania<sup>127</sup> informacji, nawet tych wymaganych przez prawo. W Polsce proaktywny system publikowania informacji wciąż ma fragmentaryczny charakter, gdyż wszystkie instytucje korzystają ze swoich witryn internetowych osobno – nie funkcjonuje żadne narzędzie, które zmuszałoby poszczególne podmioty do ogłaszania wszystkich obligatoryjnych informacji. Stworzone w 2011 roku Centralne Repozytorium Informacji Publicznej zawiera bardzo małą liczbę danych. Od 2011 roku na Słowacji istnieje dobra praktyka obowiązkowego publikowania umów, faktur i orzeczeń sądowych, ale między poszczególnymi instytucjami występują poważne różnice co do zakresu ogłaszanych informacji i formatu publikacji. Z kolei w Estonii funkcjonuje jedna centralna baza danych, umieszczanie w niej informacji nie jest jednak jeszcze obowiązkowe.

Świadomi obywatele mogą być źródłem informacji zwrotnej, co zarówno jest istotnym czynnikiem zwiększającym jakość działania administracji, jak i chroni przed nadużyciami. Sytuacja, w której właściwie wszyscy obywatele mogą bez problemu uzyskać informacje na temat działalności organów władzy i innych podmiotów zobowiązanych, zwiększa ich odpowiedzialność za wykorzystanie przysługujących im uprawnień administracyjnych, z kolei zwiększenie jawności działania pozwala zapobiegać naruszeniom prawa. Ten sam mechanizm może w rezultacie zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z rozpatrywaniem indywidualnych wniosków.

## Sankcje

O ile sankcje stanowią niezbędny element wszystkich regulacji prawnych, o tyle organy państwowe zazwyczaj niechętnie je stosują. Powinien istnieć system kar nakładanych za rażące naruszenia prawa do informacji w indywidualnych sprawach, a także za naruszenie obowiązku podmiotów zobowiązanych do aktywnego publikowania informacji w zakresie, w sposób i w terminach przewidzianych przez prawo. Nieudostępnienie aktywnie informacji, które nie jest uzasadnione przepisami prawa, stanowi takie samo pogwałcenie publicznych praw podmiotowych obywateli jak bezprawna odmowa udostępnienia informacji po złożeniu wniosku. Sankcje powinny być stosowane nie tylko wobec podmiotów zobowiąza-

<sup>127</sup> Kontrole Departamentu Administracji Publicznej, Monitoringu i Nadzoru Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Czeskiej w 2014 roku – por. <http://bit.ly/1LakoTM>, s. 4 [dostęp: 20 kwietnia 2015 roku].

nych jako takich, ale także wobec konkretnych osób<sup>128</sup>. Powinny być one skierowane przeciwko właściwym osobom odpowiedzialnym za naruszenie przepisów i nakładane w sytuacji:

- ▶ nierozpatrzenia wniosku o udostępnienie informacji w przewidzianym terminie,
- ▶ wydania decyzji niezgodnej z prawem,
- ▶ świadomego udzielenia nieprawdziwych informacji,
- ▶ nieuzasadnionego zniszczenia informacji w celu uniemożliwienia jej ogłoszenia.

**Uzasadnienie.** Wśród badanych krajów jedynie Czechy – co jest dość zaskakujące – nie przewidują żadnych sankcji za naruszenie ustawy o swobodnym dostępie do informacji. Pogwałcenie prawa do informacji nie pociąga za sobą żadnych konsekwencji oprócz możliwości odwołania się wnioskodawcy od decyzji podmiotu zobowiązanego. Nawet jeśli ustawodawstwo pozostałych badanych państw zakłada stosowanie sankcji, pojawiają się problemy w związku z ich zakresem i użyciem. Na przykład w Polsce nie przewidziano żadnych kar za udzielenie nieprawdziwych informacji (mimo że nieudzielenie informacji może skutkować karą pozbawienia wolności), z kolei na Węgrzech sankcje za nieudostępnianie danych są niewielkie. Polski system często także zawodzi w ustaleniu osób odpowiedzialnych, kary dyscyplinarne są zaś stosowane bardzo rzadko i mają łagodny charakter. Oznacza to, że samo wprowadzenie sankcji nie wystarczy, konieczny jest jeszcze skuteczny mechanizm ich stosowania.

Na Słowacji egzekwowanie prawa do dostępu do informacji nie sprawdza się przede wszystkim z powodu rozbieżności w interpretacji ustawy o swobodnym dostępie do informacji. Luki w przepisach, niejednoznaczne zdefiniowanie podmiotów zobowiązanych i ich kompetencji, a także brak niezależnej instytucji nadzoru prowadzą czasem do odmownego rozpatrzenia wniosków o udostępnienie informacji. Na Słowacji sankcje są nakładane na podstawie kodeksu postępowania cywilnego i ogólnej ustawy o wykroczeniach, zanim jednak sąd administracyjny wyda orzeczenie, mogą minąć lata. Z tego względu niezbędne jest wprowadzenie efektywnego mechanizmu sankcji, a także powołanie niezależnej instytucji nadzorczej – komisarza do spraw informacji.

Przekład: *Dorota Szmajda*

<sup>128</sup> Na przykład prawo polskie stosuje takie sankcje, jak grzywny i pozbawienie wolności do jednego roku.

