Warszawa, 8 lutego 2017r.

**Departament Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka**

**Wydział Prawa Międzynarodowego**

DWMPC II 002 – 1/15

**Znak sprawy/dokumentu**

**Informacja na temat realizacji działania 12.1 *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* tj. *monitorowania przebiegu implementacji rekomendacji wskazanych w raporcie z przeglądu implementacji przez Polskę postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC)*.**

W ramach implementacji postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji (UNCAC) w szeregu resortach podjęto działania mające celu prawidłowe wdrożenie rekomendacji wskazanych podczas oceny implementacji przez Polskę postanowień tej Konwencji. W pierwszej kolejności zdecydowano o dokonaniu zmian w Rządowym Programie Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019, tak, aby przewidywał on jasne, konkretne działania, których podstawowym celem byłoby ograniczenie zjawiska korupcji w Polsce.

Centralne Biuro Antykorupcyjne aktywnie działało na rzecz wprowadzenia do *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019* zadania związanego z ochroną informatorów. Wraz ze sprawozdaniem za 2015 rok złożonym do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji skierowano postulat przywrócenia zadania w tym zakresie do RPPK. Ponadto, CBA opracowało nowy projekt *Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2017-2019*, a ochrona sygnalistów stanowi jego istotny element.

Ponadto CBA podjęło działania skierowane na popularyzację treści związanych z tematyką ochrony sygnalistów czy odpowiedzialności podmiotów zbiorowych między innymi w ramach RPPK, czasopisma CBA *Przegląd Antykorupcyjny* (2016r.) oraz podczas *IV Międzynarodowej Konferencji Antykorupcyjnej. Rola urzędów administracji państwowej w identyfikowaniu nieprawidłowości w zamówieniach publicznych*, zorganizowanej przez CBA oraz Urząd Zamówień Publicznych i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Międzynarodowym Dniu Przeciwdziałania Korupcji (9 grudnia, 2013 r.).

W odniesieniu do działań podejmowanych przez Prokuraturę wskazać należy, iż od 2014r. wszystkich prokuratorów prowadzących śledztwa w sprawach korupcyjnych, obowiązują zalecenia dotyczące szeregu aspektów postępowania przygotowawczego, w tym między innymi dotyczące ścigania osób prawnych za czyny przynoszące im korzyść majątkową popełnione przez osoby wymienione art. 3 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. z 2012 roku, poz. 768). Zalecenia te wskazują m.in., że „*zagadnieniem szczególnej wagi w kontekście czynnej korupcji (…) jest odpowiedzialność polskich podmiotów zbiorowych w związku z popełnieniem tego przestępstwa przez osoby działające w ich imieniu, interesie lub w innych okolicznościach wskazanych wyczerpująco w art. 3 Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Działalność gospodarczą o charakterze transgranicznym prowadzą, bowiem niemal wyłącznie przedsiębiorcy będący osobami prawnymi i są też rzeczywistymi beneficjentami uzyskanych w innych państwach zamówień publicznych, nabywcami prywatyzowanego mienia lub dostawcami dóbr i usług na dużą skalę. Na tle aktywności tych podmiotów dochodzi do najpoważniejszych przypadków korupcji, zwłaszcza, że operują one nierzadko w sektorach wrażliwych dla bezpieczeństwa państwa, jak np. obronność, czy przemysł energetyczny. W przypadku ujawnienia korupcji zagranicznego funkcjonariusza publicznego przez osobę działającą w imieniu lub interesie takiej, polskiej osoby prawnej, prowadzone postępowanie przygotowawcze powinno, zatem zmierzać również do ustalenia, czy zachodzą przesłanki pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, przewidziane w art. 3 i 5 Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary. Dochowanie należytej staranności w gromadzeniu tego rodzaju materiału dowodowego ma o tyle istotne znaczenie, że postępowanie przeciwko podmiotom zbiorowym toczy się w przede wszystkim w oparciu o dowody zebrane w śledztwie przeciwko sprawcy przestępstwa popełnionego na ich korzyść. Po jego zakończeniu, ustawodawca nie przewidział możliwości wdrożenia odrębnego postępowania wyłącznie w celu ustalenia przesłanek odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, a jedynie wyposażył prokuratora w uprawnienia do składania wniosków dowodowych przed sądem meriti. W tym aspekcie, kluczowe znaczenie ma też właściwa dynamika postępowania i optymalna koncentracja czynności dowodowych, zwłaszcza iż w przypadku odpowiedzialności podmiotów zbiorowych osoby zasiadające w ich władzach mogą dążyć do uniknięcia odpowiedzialności poprzez przekształcenie lub likwidację tych podmiotów zanim zostanie złożony wniosek w trybie art. 27 wspomnianej wyżej ustawy.*

Wspomniane powyżej wytyczne dotyczyły też stosowania przez prokuratorów klauzuli niekaralności w rozumieniu art. 229 § 6 kk. W tym kontekście zwrócono prokuratorom uwagę, że stosowanie klauzuli nie wyłącza możliwości sankcjonowania tych współsprawców czynnej korupcji, których zachowanie nie spełniło ustawowych przesłanek klauzuli niekaralności, jak również nie wyłącza odpowiedzialności osób prawnych.

Stosowny fragment wytycznych ma następujące brzmienie: „*Pierwszym istotnym zagadnieniem wymagającym szczególnej uwagi prokuratorów jest stosowanie do sprawców czynnej korupcji (…) tzw. klauzuli niekaralności, o której mowa w art. 229 § 6 kodeksu karnego. Stosując tę klauzulę prokuratorzy winni dokonać każdorazowo wnikliwej analizy przesłanek, które pozwalają na przyjęcie, iż osoby takie nie podlegają karze, a w szczególności tego, czy sprawcy ujawnili wszystkie istotne okoliczności przestępstwa i czy uczynili to zanim organy ścigania powzięły informację o fakcie wręczenia korzyści majątkowej (…). Analiza ta nie może skutkować umorzeniem śledztwa w całości w sytuacji, w której z osobą korzystającą z dobrodziejstwa klauzuli niekaralności mogły współdziałać inne osoby, które nie podjęły współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości. Stosowanie klauzuli do indywidualnego sprawcy przestępstwa nie zwalnia też prokuratorów od ewentualnego sformułowania wniosku w trybie art. 27 ustęp 1 Ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz.U. z 2012 roku, poz.768), o ile z okoliczności sprawy jednoznacznie wynika, że sprawcy przekupstwa działali w warunkach określonych w art. 3 przywołanej ustawy, a podmiot zbiorowy w rezultacie tych działań odniósł lub mógł odnieść korzyść (…). Wystąpienie okoliczności wyłączającej ukaranie sprawcy czynu zabronionego nie przekreśla, bowiem faktu, iż działanie to było bezprawne, a umorzenie postępowania przygotowawczego w tym wypadku, zgodnie z dyspozycją art. 4 wspomnianej ustawy nie stanowi przeszkody do pociągnięcia osoby prawnej do odpowiedzialności. Stosowanie klauzuli bezkarności i umorzenie na tej podstawie śledztwa nie powinno prowadzić również do swoistej legalizacji korzyści z popełnionego przez sprawcę przekupstwa przestępstwa. Jakkolwiek możliwości orzekania przepadku przedmiotów w wypadku umorzenia postępowania są ograniczone, w każdym przypadku stosowania art. 229 § 6 kodeksu karnego należy zbadać, czy zachodzi możliwość wystąpienia z wnioskiem do sądu o orzeczenie przepadku przewidzianego w art. 39 pkt 4 kodeksu karnego, tytułem środka zabezpieczającego na podstawie art. 100 kodeksu karnego.*

W celu wzmocnienia ochrony sygnalistów w polskim porządku prawnym w Ministerstwie Sprawiedliwości podjęto szereg inicjatyw zmierzających do ochrony i poprawy gwarancji procesowych osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Zmiany te odnosiły się zarówno do praw pokrzywdzonych, zawiadamiających o popełnionym przestępstwie, jak i świadków. Większość instrumentów zmierzających do wzmocnienia ochrony praw osób pokrzywdzonych weszła w Polsce w życie w 2015 r. Do najobszerniejszych należy zaliczyć ustawę z dnia 28 listopada 2014 r. *o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka*, która zaczęła obowiązywać 8 kwietnia 2015r. z wyjątkiem przepisów implementujących dyrektywę w sprawie europejskiego nakazu ochrony, które obowiązują od 11 stycznia 2015 r. Ustawa *o ochronie i pomocy dla pokrzywdzonego i świadka* zgodnie z jej uzasadnieniem ma stanowić kompleksową regulację poświęconą ochronie osób pokrzywdzonych i świadków oraz osób im najbliższych, których zdrowie i życie są zagrożone, w związku z toczącym się lub zakończonym postępowaniem karnym. Ustawa ta wprowadziła także zmiany w *Kodeksie postępowania karnego* wprowadzając dodatkowe środki o charakterze procesowym służące ochronie pokrzywdzonych i świadków, w szczególności istotną z uwagi na poczucie bezpieczeństwa uczestników postępowania anonimizację danych adresowych. Pierwotne brzmienie tych przepisów zostało zmodyfikowane ustawą ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw z dnia 11 marca 2016 r., jednakże nie zmieniła ona zasadniczo idei gwarantującej ochronę danych osób uczestniczących w postępowaniu karnym. Powołane powyżej przepisy odnoszą się do zapewnienia ochrony osobom już występującym lub mającym być uczestnikami postępowania karnego, a tym samym znajdą zastosowanie do osób zgłaszających o podejrzeniu popełnienia przestępstwa.

Natomiast w odniesieniu do problematyki odpowiedzialności osób prawnych za przestępstwa korupcyjne wskazać należy, iż projekt zmian legislacyjnych w tym zakresie stanowić będzie kolejny, trzeci etap tworzenia skutecznych narzędzi do walki z przestępczością. Pierwszy etap stanowi implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/42/UE w sprawie zabezpieczenia i konfiskaty narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej. Drugi etap to projekt dotyczący konfiskaty in rem. Natomiast w trzecim etapie planuje się przeprowadzenie zmian w zakresie odpowiedzialności osób prawnych za czyny zabronione pod groźbą kary. Trwają obecnie prace koncepcyjne nad projektem ustawy mającej na celu przemodelowanie obowiązującego systemu odpowiedzialności osób prawnych. W założeniu projekt ten ma  uwzględnić szereg rekomendacji wysuwanych wobec Polski względem obowiązujących przepisów ustawy o podmiotach zbiorowych. Planuje się m.in. wprowadzenie rozwiązania, które pozwoli na pociągnięcie osoby prawnej do odpowiedzialności niezależnie od odpowiedzialności osoby fizycznej, na przeprowadzenie pełnego postepowania dowodowego wobec osoby prawnej, oraz zaostrzenie kar wobec takich osób.

Ponadto Generalny Inspektor Informacji Finansowej podjął prace nad przygotowaniem ustawy o centralnym rejestrze rachunków bankowych. Projekt ustawy opracowany w Ministerstwie Finansów znajduje się w trakcie procesu legislacyjnego. Jednocześnie trwają prace nad przygotowaniem zmian ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, która uwzględniać będzie także problematykę ochrony pracowników instytucji obowiązanej lub innych osób wykonujących czynności na rzecz instytucji obowiązanej, które w ramach wykonywanych zadań stwierdzą nieprawidłowości w realizacji obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu prania pieniędzy i powiadomią o tym fakcie GIIF.

W odniesieniu do problematyki współpracy międzynarodowej w Ministerstwie Sprawiedliwości kontynuowane są prace nad rozwijaniem sieci dwustronnych umów o pomocy prawnej w sprawach karnych i ekstradycji z państwami spoza Unii Europejskiej oraz niebędących stronami Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych z 1959r. (Peru, Indie, Argentyna, Ekwador, Zjednoczone Emiraty Arabskie).