

Skuteczna kontrola finansowania polityki

Warszawa, 26 kwietnia 2007 r.

I sesja

Grażyna Kopińska, dyrektor Programu Przeciw Korupcji Fundacji im. Stefana Batorego

Zacznę od tego, w jaki sposób zrodził się pomysł na tę konferencję. Otóż program Przeciw Korupcji Fundacji Batorego we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych przeprowadził w 2005 i częściowo w 2006 roku projekt monitorowania finansowania kampanii prezydenckiej. W jego trakcie zauważyliśmy bardzo wiele niepokojących problemów. Próbowaliśmy z nimi dotrzeć do odpowiednich instytucji, szczególnie do Państwowej Komisji Wyborczej. Ponieważ nie jesteśmy zadowoleni z rezultatów tych działań, wspólnie z Instytutem Spraw Publicznych postanowiliśmy pójść krok dalej. Przygotowaliśmy koncepcję koniecznych zmian, które mogłyby w przyszłości doprowadzić do poprawy nadzoru nad finansami partii i nad ich prowadzeniem w trakcie kampanii wyborczych.

Dzisiejsza konferencja dzieli się na dwie części. W pierwszej nasi goście, głównie z zagranicy, przedstawiają nam sposób kontrolowania finansów w innych krajach i jego skutki. Od dawna uważamy, że warto się uczyć na doświadczeniach innych i że nie musimy wszystkiego odkrywać od początku. W drugiej części zostaną przedstawione propozycje nasze i posłów. Poprosimy też o opinie na temat tych pomysłów. Pierwszą część poprowadzi pani profesor Lena Kolarska – Bobińska z Instytutu Spraw Publicznych.

Lena Kolarska – Bobińska, dyrektor Instytutu Spraw Publicznych

Cieszę się, że przeprowadziliśmy z Fundacją Batorego monitorowanie finansowania kampanii partii i że możemy zaprezentować dzisiaj wnioski i rekomendacje dotyczące tej kwestii. Instytut zajmował się finansowaniem partii od 1997 roku. Pamiętam pierwszą konferencję, na której pan Gudzwaty opowiadał, jak musi wszystkim dawać - i z prawa, i z lewa - i jakie to strasznie męczące. Zaczęliśmy wtedy intensywnie działać na rzecz finansowania partii politycznych z budżetu państwa i tak zaczęło się nasze zaangażowanie w te sprawy. Monitorowaliśmy prawodawstwo i wpływaliśmy na nie zarówno w 2000, jak i w 2002 roku, kiedy to zmieniono ordynację do wyborów samorządowych i były w niej duże luki prawne. Na szczęście udało się to naprawić i przeszliśmy do kolejnych etapów.

Jak wiadomo, walka z korupcją polityczną nie ma końca. Ten, kto chce się tym zajmować, cały czas ma zadanie przed sobą, bo kiedy pokona jedne etapy, pojawiają się następne.

Witam serdecznie naszych panelistów. Pan Wolfgang Rau był wykładowcą i badaczem, a w tej chwili jest sekretarzem generalnym GRECO - grupy państw, która przyjęła sobie za cel walkę z korupcją. Ma ogromne doświadczenie w analizowaniu finansów partii politycznych.

Pan Karl-Heinz Nassmacher urodził się w Gdańsku i jest profesorem nauk politycznych. Autor wielu prac i książek, napisał między innymi rozdział poświęcony finansowaniu partii politycznych do książki Instytutu Spraw Publicznych.

Marcin Walecki współpracuje z Instytutem i z Fundacją Batorego. Wydał po polsku i po angielsku książkę „Kulisy finansowania polityki” i jest jednym z najlepszych polskich specjalistów w tej dziedzinie.

Pan Yves-Marie Doublet jest zastępcą dyrektora Departamentu Prawnego Zgromadzenia Narodowego i zajmuje się tymi kwestiami we Francji.

Wolfgang Rau, sekretarz generalny GRECO

Jestem bardzo wdzięczny Fundacji Batorego oraz Instytutowi Spraw Publicznych za zaproszenie mnie tutaj. Fundacja Batorego już trzy lata temu skierowała na moje ręce zaproszenie w ramach innej konferencji organizowanej na temat korupcji.

Postaram się króciutko opowiedzieć, na czym polega praca GRECO, żeby mogli się państwo zorientować, jaki ma ona związek z finansowaniem partii politycznych. GRECO - jest to skrót oznaczający Grupę Państw przeciw Korupcji (Grup od Sates against Corruption) - powstało pod wpływem dyskusji pomiędzy członkami gremiów rządowych państw Unii Europejskiej oraz konsultacji, które potem nastąpiły na szczeblu ekspertów międzyrządowych. Ci ostatni opracowali program działań zapobiegających korupcji, który został przyjęty przez Komitet Ministrów Rady Europy w 1996 roku. Propozycja ustanowienia ambitnych mechanizmów monitorowania oraz wola ich szybkiego wdrożenia zostały następnie potwierdzone na najwyższym szczeblu w deklaracji końcowej, kiedy szefowie państw i rządów Rady Europy przyjęli plan działania GRECO w czasie drugiego szczytu w 1997 roku.

GRECO to mechanizm monitorowania. Organizacja ta została ustanowiona w 1999 roku. Liczba krajów-uczestników wzrosła z początkowych 17 do 44 i dziś należą do niej także Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Monako stanie się 45. członkiem GRECO 1 lipca tego roku, po Rosji, która w końcu dołączyła 1 lutego 2007 r.

Zadaniem GRECO jest zapewnianie włączania europejskich norm antykorupcyjnych do prawa wewnętrznego. Z punktu widzenia teorii prawa międzynarodowego interesujący jest fakt, że wątek monitorowania jest obecny we wszystkich tekstach na temat zwalczania korupcji przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy, a jest ich siedem czy sześć. Dotyczą go zatem także dokumenty, które nie mają mocy wiążącej z punktu widzenia prawa. Są trzy traktaty i konwencje o mocy wiążącej, ale na przykład nie mają takiego charakteru zalecenia, w tym to dotyczące finansowania partii politycznych. Fakt monitorowania nie tyle nadaje tym tekstom moc prawną, ile wiążącą politycznie.

GRECO stosuje podejście tematyczne, jeśli chodzi o teksty przeciwko korupcji Rady Europy. Ocena jest dokonywana cyklicznie. Takie tematyczne podejście umożliwia GRECO skupienie uwagi na ograniczonej liczbie konkretnych aspektów, które wydają się być w danym momencie priorytetami. Fakt, że cała działalność, jak i sam proces oceny opiera się na decyzjach podejmowanych wspólnie, dodaje prawomocności i wagi politycznej zaleceniom zawartym w sprawozdaniu ewaluacyjnym GRECO. Można powiedzieć, że proces jest skuteczny, bo spora liczba ustawowych zmian instytucjonalnych czy też praktycznych wynika właśnie ze sprawozdania ewaluacyjnego.

Kilka słów o rekomendacjach dotyczących finansowania partii politycznych Europy i roli GRECO w tym zakresie. Wypada nadmienić, że finalizacja prac nad tym instrumentem była wyjątkowo długa i niesłychanie żmudna. W praktyce projekt zalecenia został wypracowany na poziomie ekspertów merytorycznych, a następnie zatwierdzony przez właściwy komitet i przyjęty na radzie ministrów bez większej debaty. Proces opracowania tekstu przebiegał jednak innymi torami. Został on poddany pod rozwagę Komitetu Ministrów w maju 2002 roku, a przyjęty dopiero w kwietniu 2003 roku. Przez rok trwały bardzo trudne negocjacje. Ten krótki szkic historyczny jasno pokazuje drażliwość tej kwestii. Tym cenniejsze jest zatem, że taki dokument polityczny w końcu się pojawił. Można powiedzieć, że jest to premiera światowa w tej dziedzinie. Oczywiście w niektórych punktach byłyby zapewne pożądane postanowienia bardziej nakazowe, ale sam fakt znalezienia płaszczyzny porozumienia po bardzo długich wysiłkach jest już czymś. Artykuły 11, 12, 13B, 14 i 16 tego zalecenia będą stanowić przedmiot oceny w GRECO w ogólnym temacie przejrzystości finansowania partii politycznych.

To oczywiście, że chociaż GRECO w rekordowym czasie doprowadziło do trzeciego cyklu w tym temacie, proces ten był niesłychanym wyzwaniem. Trzeci cykl ewaluacyjny GRECO rozpoczął się w styczniu tego roku, a pierwsza fala wizytacji krajów będzie miała miejsce w I kwartale. Były już wizytowane Finlandia, Słowenia, Wielka Brytania i Słowacja. Jeżeli chodzi o Polskę, pierwszą wizytę zaplanowaliśmy w przyszłym roku.

Zgodnie z zaleceniem, państwa powinny udzielać partiom politycznym wsparcia, także finansowego. Należy je przyznawać zgodnie z obiektywnymi kryteriami, rozsądnymi i jednakowymi dla wszystkich, na przykład określającymi minimalną liczbę zarejestrowanych członków, minimalny procent głosów oddanych na partię itd. Zalecenie stwierdza jednoznacznie, że społeczeństwo obywatelskie również powinno wspierać partie polityczne poprzez darowizny. Jeżeli chodzi o kwestie ogólne dotyczące darowizn, podkreślono w nim konieczność wprowadzenia pięciu zasadniczych reguł dotyczących środków finansowych, pozwalających unikać konfliktu interesów na przykład dzięki pełnemu wyszczególnieniu darczyńców, a jeżeli darowizna przekracza odpowiedni pułap - informowaniu o interesach poszczególnych uczestnikach tego procesu.

Dlaczego przychody i wydatki partii muszą być upubliczniane? Po co ustalać pułap darowizn? Po co 4. punkt – ograniczenie odliczeń podatkowych, jeżeli takie wchodzi w grę? Po co 5. punkt – ograniczanie, zakazywanie lub regulowanie darowizn ze źródeł zagranicznych?

Praktyka w poszczególnych państwach jest bardzo różna. W niektórych krajach nie ma żadnych problemów z przyjmowaniem darowizn z zagranicy, ale w wielu innych jest to całkowicie wykluczone. Niewątpliwie darowizny od osób prawnych, przedsiębiorstw czy niektórych podmiotów związanych z partiami politycznymi bywają szczególnie problematyczne, bo mogą wywierać niepożądany wpływ na proces polityczny.

Z tego powodu zalecenie zawiera trzy rekomendacje. Po pierwsze - darowizny te muszą figurować w rachunkowości osób prawnych. Po drugie – należy podjąć kroki ograniczające, zakazujące lub ściśle regulujące darowizny niektórych kategorii podmiotów, np. dostawców towarów i dóbr na rzecz administracji publicznej lub – co, jak mi się wydaje, jest jeszcze bardziej problematyczne - podmiotów związanych bezpośrednio czy pośrednio z daną partią polityczną albo pozostających pod jej kontrolą. Takie podmioty, np. instytuty badawcze, fundacje badań politycznych, lokalne czy regionalne oddziały krajowych instancji partyjnych, częstokroć służą jako przykrywka pozwalająca obejść reguły finansowania partii politycznych. Trzecia rekomendacja jest taka, by osoby prawne miały zakaz przekazywania darowizn na rzecz partii politycznych i aby podlegało to kontroli państwowej. Zalecenie wprowadza również w artykule 9 i 10 coś, co państwa prawdopodobnie bardzo zainteresuje: ograniczenie wydatków na kampanię wyborczą. W tym wypadku podstawowym celem było upewnienie się, że w ogóle istnieje limit wydatków związanych z kampanią. Może on być określony w tekście ustawy albo w jakiejś regulacji normatywnej.

Jest rzeczą oczywistą, że aby te wszystkie środki były skuteczne, wszelkie bezpośrednie lub pośrednie wydatki dotyczące partii politycznych, list kandydatów i kandydatów indywidualnych muszą być odpowiednio księgowane.

Także rachunkowość partii jest centralnym elementem rozpoczynającej się ewaluacji GRECO. Pierwsze zalecenia mówią o konieczności wzmocnienia przejrzystości finansowania partii politycznej. Stanowią one klucz do ustanowienia spójnego systemu zapobiegania korupcji w finansowaniu partii politycznych. Mają zasadnicze znaczenie dla sprawowania rzeczywistej kontroli i stosowania odpowiednich sankcji tam, gdzie są one konieczne.

Ustanowienie tego systemu powinno przynieść odpowiedź na sześć następujących pytań:

1. Czy wszystkie partie polityczne i powiązane z nimi podmioty są zobowiązane prowadzić rachunkowość? Z niego wypływa oczywiście kolejne: czy rachunkowość partii politycznej powinna obejmować podmioty, które są z nią kojarzone? W tym wypadku celem jest jasne i wyraźne ujawnienie rzeczywistego zasięgu wsparcia świadczonego na rzecz partii.

2. Czy w rachunkowości są uwzględniane wszystkie darowizny, w tym anonimowe? Chodzi przy tym o darowizny różnego rodzaju – zarówno o środki pieniężne, jaki i świadczenia w naturze - i różnej wartości.

3. Czy wszyscy darczyńcy przekraczający pewien limit darowizny zostali wystarczająco jasno zidentyfikowani?

4. Czy finansowanie pośrednie, a więc na przykład wpłaty parlamentarzystów, czyli tak zwana taksa partyjna, również są w rachunkowości uwzględniane?

5. Czy rachunki są w sposób regularny poddawane kontroli niezależnego eksperta?

6. Czy rachunkowość partii jest regularnie upubliczniana w formie skrótovej?

I jeszcze jedno pytanie, które wynika z poprzednich. Czy istnieje jakaś ustalona forma prezentacji rachunkowości? To bardzo ważne, bo jeśli nie ma jednorodności w tym zakresie, bardzo trudno dokonywać jakichkolwiek porównań.

Wybór systemu kontroli jest pozostawiony do decyzji poszczególnych państw.

Może jeszcze jedna uwaga na temat sankcji za nieprzestrzeganie reguł dotyczących finansowania. Jest to refleksja po trosze kryminologiczna. Można powiedzieć, że w życiu politycznym, podobnie jak w świecie gospodarki, jest mnóstwo bodźców zachęcających do praktyk korupcyjnych, zwłaszcza w okresie ostrej konkurencji. W przypadku wykonywania funkcji, które wiążą się ze sporą władzą, wielkim problemem jest brak rzeczywistej kontroli albo trudność sprawowania jej w odpowiedni sposób.

Kolejnym czynnikiem jest brak sygnalizowania wykrytej nieprawidłowości, co oczywiście może wynikać z różnych powodów. Jednym z nich jest zjawisko bardzo często stwierdzane w ocenach GRECO, a mianowicie brak ochrony osób ujawniających tego rodzaju fakty.

Na koniec parę słów o zaangażowaniu GRECO w tej dziedzinie. Staje się ono coraz trudniejsze, a jednocześnie coraz potrzebniejsze właśnie ze względu na aspekt kryminogenny. Zostaną podjęte prace na rzecz opracowania wspólnych reguł przez wszystkie państwa członkowskie GRECO. Będą one monitorowane przez inne podmioty - państwo, inne organizacje międzynarodowe, a także społeczeństwo obywatelskie.

Lena Kolarska – Bobińska

Czy mógłby pan wymienić trzy rzeczy, które są pana zdaniem najważniejsze w ograniczaniu korupcji?

Wolfgang Rau

Podstawowa sprawa to jasne reguły finansowania, choć samo to nie wystarczy. Konieczna jest niezależna kontrola finansowania partii politycznych. W krajach członkowskich w Europie i innych częściach świata mamy wiele przykładów na dobrze czy stosunkowo dobrze funkcjonujące systemy kontroli. Wydaje mi się, że jeśli chodzi o sankcje, podejście powinno być bardzo wyważone. Jest wiele systemów europejskich, w których wprowadzono sankcje symboliczne. Poza tym nie zawsze jest jasne, za jakie wykroczenia albo wobec kogo powinny one być stosowane. Dość często zdarza się, że są przewidziane bardzo ostre z punktu widzenia prawa karnego sankcje, ale w praktyce nigdy się ich nie stosuje. Dochodzimy w ten sposób do zjawiska prawodawstwa symbolicznego, które może być zadowalające dla polityków, bo poprzez nie dowodzą oni swej aktywności, ale które z funkcjonalnego punktu widzenia niczemu nie służy.

Marcin Walecki, Uniwersytet Europejski we Florencji

Przede wszystkim dziękuję Fundacji Batorego, pani Grażynie Kopińskiej, Adamowi Sawickiemu, Instytutowi Spraw Publicznych i pani profesor Lenie Konarskiej-Bobińskiej za zaproszenie.

Jest to wyjątkowe spotkanie, dlatego że udało się na nie sprowadzić naprawdę najlepszych ekspertów w Europie. Podkreślę, że GRECO jest w tej chwili najważniejszą organizacją międzynarodową, jaka zajmuje się problematyką finansowania polityki. Sześć lat temu w Warszawie odbyło się podobne spotkanie, w wyniku którego powstała publikacja i został zreformowany system.

Omówię króciutko doświadczenia europejskie, skoncentruję się na paru krajach i przedstawię ogólne wnioski wynikające z takiej analizy porównawczej.

Już kilka dekad temu jeden z czołowych akademików i ekspertów powiedział, że nieuregulowane finansowanie polityki jest największym zagrożeniem dla systemów demokratycznych. Rola pieniędzy w polityce musi być kontrolowana. Dla Rady Europy kwestia finansowania polityki jest jednym z najpoważniejszych wyzwań stojących przed demokracją w XXI wieku. Wszystkie badania, w tym Transparency International, pokazują, że partie polityczne są postrzegane jako najbardziej skorumpowane instytucje. A dla korupcji politycznej kwestia finansów jest podstawowa. Nie można mówić o demokracji obywatelskiej bez uregulowania i kontrolowania roli, jaką pieniądze pełnią w polityce.

W wielu nowych demokracjach patrzymy na finansowanie partii wyłącznie jako kwestię związaną z korupcją. Nie dostrzegamy jej związku z systemem partyjnym, jakością partii politycznych, uczestnictwem obywateli w wyborach i w życiu publicznym. Żartujemy, że wielu ludzi w Polsce postanawia nie uczestniczyć w życiu publicznym, bo niektóre regulacje są tak ostre i

wymagające, że udział w życiu publicznym staje się ciężarem. Niektóre komisje wyborcze w Australii, w Wielkiej Brytanii, w Stanach poważnie się zastanawiają, w jakim kierunku powinny pójść reformy, żeby małe darowizny od przeciętnych obywateli nie kończyły się przesłuchaniami i niepotrzebnymi karami administracyjnymi. To jest problem na przykład w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Dokonanie nieodpowiednich darowizn przez osoby nieświadome może powodować ciężkie sankcje. Dlatego nie możemy patrzeć na tą kwestię tylko przez pryzmat korupcji, należy ją widzieć także przez pryzmat roli, jaką pełnią partie polityczne, i praw obywateli do uczestniczenia w życiu publicznym.

Doświadczenia ostatnich dziesięciu lat pokazały, że przejrzystość i jawność w finansowaniu polityki jest koniecznym, ale niewystarczającym warunkiem kontrolowania finansów politycznych. Sama jawność nie usunie korupcji z partii politycznych i z finansowania polityki. Potrzebny jest niezależny, silny zewnętrzny regulator, który będzie pilnować przestrzegania przepisów prawnych dotyczących darowizn i limitów wydatków wyborczych. Musimy zrobić kolejny krok, trzeba mówić o audycie, o sprawdzaniu sprawozdań finansowych, a także o sankcjonowaniu. Rada Europy wyraźnie podkreśla, że państwa członkowskie muszą podejmować jeszcze inne działania poza samą przejrzystością.

Jeżeli chodzi o regulacje prawne zarówno w Europie, jak i na świecie, nie ma jednolitego, idealnego modelu, jest ich ogromna różnorodność. Według danych z 2002 roku, w Europie regulacje dotyczą najczęściej bezpośredniego i pośredniego finansowania partii z budżetu państwa oraz przejrzystości i jawności w życiu publicznym. Mamy także regulacje dotyczące limitu wydatków wyborczych. Choć właściwie każdy z krajów członkowskich Rady Europy ma inny model, możemy mówić o pewnych trendach – są to regulacje dotyczące jawności, wspierania partii z budżetu państwa i ograniczania wydatków wyborczych.

Jedną z najpoważniejszych reform, jakie miały miejsce w Europie w ciągu ostatnich paru lat, była reforma systemu finansowania polityki w Wielkiej Brytanii. Jest to bardzo ciekawy przypadek, dlatego że kraj ten jako jeden z pierwszych uregulował kwestię finansowania polityki. Już w roku 1883 wprowadzono bardzo restrykcyjne ustawodawstwo, które między innymi wprowadzało limity wydatków wyborczych w okręgach jednomandatowych oraz ograniczało możliwość kupowania głosów poprzez karmienie wyborców czy oferowanie alkoholu. Zdaniem angielskich politologów była to jedna z najważniejszych reform demokratycznych w Wielkiej Brytanii pod koniec XIX i na początku XX wieku. Ta ustawa była bardzo restrykcyjnie wcielana w życie i w pierwszych wyborach kilkunastu parlamentarzystów straciło swoje mandaty. Od tego czasu tylko czterokrotnie mieliśmy do czynienia z sytuacjami, kiedy parlamentarzysta mógł stracić mandat bądź go stracił - ostatni raz doszło do utraty stanowiska w 1923 roku. W 1997 roku parlamentarzysta z Partii Pracy co prawda stracił mandat, ale sąd wyższej instancji mu go przywrócił.

Jednakże skandale polityczne w latach 90-tych pokazały, że te regulacje są niewystarczające. Komisja do spraw Standardów w Życiu Publicznym opublikowała swój piąty raport – świetne opracowanie, które polecam wszystkim osobom interesującym się tą problematyką. Do tej pory jest to właściwie najlepszy dokument analizujący finanse polityczne w Europie. Po jego wpływie rząd Partii Pracy przygotował kompleksowe regulacje. Między innymi powołano niezależną komisję wyborczą o szerokich kompetencjach. Ma ona olbrzymie możliwości, jeżeli chodzi o badanie sprawozdań finansowych, ma też uprawnienia śledcze i może nakładać kary. Jeden z czołowych akademików angielskich Keith Ewing żartuje, że komisja wyborcza Wielkiej Brytanii ma większe prawa niż policja, która prowadzi śledztwo w sprawie morderstwa. Może ona wejść do każdego mieszkania czy pomieszczenia członka, sympatyka lub darczyńcy partii politycznej bez zezwolenia sądu. Do tej pory z tego nie korzystała, ale takie możliwości ma. Jest to w tej chwili jedna z najsilniejszych komisji w Europie.

Wprowadzono też limity wydatków wyborczych na różnych poziomach w wyborach parlamentarnych, lokalnych i regionalnych. Najwyższy limit obowiązuje w wyborach parlamentarnych - partia polityczna zarejestrowana we wszystkich okręgach wyborczych nie może wydać więcej niż 18 milionów funtów w ciągu ostatnich 365 dni kampanii. Co istotnie, uregulowanie dotyczy też „osób trzecich”, czyli wszystkich organizacji prowadzących kampanię poza partią polityczną – fundacji, związków zawodowych, stowarzyszeń, a nawet indywidualnych osób. Są to bardzo nowoczesne regulacje. Rozmawialiśmy w Polsce o tym, czy można wprowadzać regulacje odnośnie „osób trzecich”? Przykład angielski pokazuje, że można i trzeba.

Chcę jednak podkreślić, że nawet demokracja angielska regularnie przechodzi przez okresy skandali politycznych, które najczęściej wywołują nowe postulaty i nowe pomysły zreformowania systemu. Ostatni skandal dotyczył sprzedawania tytułów lordowskich i rycerskich. Podobno 18 z 21 darczyńców partii pracy przypadkowo otrzymało tytuły lordowskie i rycerskie. Ten skandal spowodował powołanie komisji. Jej szefem jest Hayden Philips, który opublikował w marcu 2007 roku kolejny raport dotyczący tego, jak zlikwidować luki w obecnym systemie, między innymi w sferze pożyczek. To tylko pokazuje, że w demokracji amerykańskiej, kanadyjskiej i angielskiej tak jak w większości innych reformy są najczęściej skutkiem skandalu. Skandal powoduje dyskusję, a dyskusja prowadzi do reformy.

Zainteresowanie problemem finansów politycznych jest coraz większe. Korupcja polityczna staje się jednym z najpoważniejszych tematów dla wielu organizacji międzynarodowych. ONZ przyjęła konwencję dotyczącą zwalczania korupcji, której artykuł 7 nakłada obowiązek uregulowania kwestii finansowania polityki w celu zwiększenia jej jawności. W tej chwili najpoważniejszą na świecie inicjatywą są bardzo szczegółowe rekomendacje Rady Europy dotyczące wszystkich aspektów finansów politycznych.

Moim zdaniem, w perspektywie najbliższej dekady nastąpi harmonizacja tych przepisów. W ciągu ostatnich 6 lat kilkanaście krajów członkowskich Rady Europy, w tym Polska, bardzo gruntownie zreformowało swoje finanse polityczne. Widać tendencję do bardziej szczegółowych, lepszych regulacji. Inicjatywa Rady Europy spowoduje, że będziemy się musieli w Polsce poważnie zastanowić nad ewaluacją GRECO i nad tym, jak w niej wypadniemy. Także Bank Światowy i Transparency International mają własne rekomendacje dotyczące finansów politycznych. Transparency International dwa lata temu opublikowała *policy papers*, sugerujące konkretne zmiany. Także Bank Światowy głośno mówi o walce z korupcją polityczną w aspekcie finansowania partii politycznych.

Jak wygląda kontrola? Musi ona być niezależna, i jest to tendencja światowa. Coraz częściej powierzamy ją organom niezależnym w sensie finansowym i operacyjnym, które budzą zaufanie. W Polsce zadanie to należy do Państwowej Komisji Wyborczej. Nasi koledzy z PKW do tej pory nam nie wybaczyli tego, że obarczyliśmy ich taką odpowiedzialnością, ale w krajach, gdzie kontrola jest sprawowana przez organy rządowe, prędzej czy później wybucha skandal polityczny spowodowany częstszym kontrolowaniem partii opozycyjnych niż rządzących.

Jak się przedstawia sprawa limitów wydatków wyborczych? Rada Europy w artykule 3 swoich rekomendacji wyraźnie mówi, że należy wprowadzić limity wydatków wyborczych. W Europie większość demokracji z wyjątkiem Niemiec ma takie limity. Nie wprowadziły ich kraje skandynawskie, ale one generalnie odbiegają od europejskiego wzorca, bo jest tam bardzo mało regulacji odnoszących się do partii politycznych. To się już powoli zmienia w Szwecji, gdzie właśnie przedstawiono projekt uregulowania finansów politycznych.

Jeśli chodzi o poziom limitów, jest on w Europie różny, ale ogólnie w analizie porównawczej Polska ma niski limit wydatków wyborczych w wyborach prezydenckich. Powiedziałbym wręcz, że on jest nierealistyczny i utrudnia legalne prowadzenia kampanii wyborczej.

Jakich zmian należy się spodziewać w ciągu najbliższych dekad? Na pewno pójdziemy w kierunku większej kontroli partii politycznych. Organizacje międzynarodowe takie jak Transparency International wyraźnie podkreślają, że jeżeli chodzi o korupcję polityczną, najwięcej problemów występuje właśnie w sferze finansów politycznych - finansowania indywidualnych kampanii czy zaciągania zobowiązań przez poszczególnych polityków.

Inicjatywa Rady Europy doprowadzi do zmiany standardów. W tej chwili w Europie są dwie komisje wyborcze, od których nasze PKW mogłoby się wiele nauczyć - jest to komisja brytyjska i łotewskie biuro antykorupcyjne. Nie musimy się wzorować na Australii czy Kanadzie, bo mamy przykłady skutecznej kontroli finansowania polityki w Europie. Ta kontrola musi być sprawowana w czasie rzeczywistym i będzie to jeden z ośrodków zainteresowania GRECO. Kontrola parę miesięcy po wyborach, kiedy już jest - jak to się mówi kolokwialnie - „po jabłkach”, nie ma sensu. Co z tego, że audytor sprawdzi sprawozdania finansowe, co z tego, że Państwowa Komisja Wyborcza ogłosi, że sprawozdanie zostało odrzucone, jeżeli osoba, która kompletnie nielegalnie finansowała swoją kampanię, łamiąc wszelkie możliwe przepisy, zostanie wybrana i nawet nie będzie można ukarać komitetu wyborczego, bo się rozwiązał? Dlatego Wielka Brytania za przykładem kanadyjskim, australijskim i amerykańskim zdecydowała się na kontrolę w czasie rzeczywistym. Jeżeli dochodzi do

poważnych naruszeń w czasie kampanii wyborczej, regulator nie może czekać i milczeć albo mówić, że zabierze głos po wyborach. Jeżeli mamy do czynienia z kupowaniem głosów, fałszowaniem wyborów, regulator musi interweniować już w trakcie wyborów.

Chcę podkreślić, że reformowanie tego systemu jest procesem naturalnym. Nie ma w tym niczego nadzwyczajnego, że co parę lat wracamy się do dyskusji na ten temat. Regulacje w Stanach Zjednoczonych Ameryki zawiera 5-kilogramowa książeczka na 450 stronach drobnego druku. Nie chciałbym, żebyśmy poszli w tym kierunku, bo to zdecydowanie za dużo. Zarówno w Kanadzie, jak i w Australii czy Wielkiej Brytanii co dwa-trzy lata komisja wyborcza organizuje spotkania publiczne z partiami, z akademikami, z ekspertami i ten system podlega rewizji, jest omawiany. Proponuje się, co należy w nim zmienić i jak go uszczelnić. Partie polityczne mają bardzo kreatywnych, bardzo inteligentnych ludzi, zatrudniają najlepszych prawników i najlepszych księgowych. To naturalne, że będą szukały luk w prawie. Nigdy żadnemu systemowi demokratycznemu nie udało stworzyć się idealnego prawa dotyczącego finansowania polityki. Tak jak w przypadku prawa podatkowego będziemy musieli nad nim ciągle pracować i jest to zadanie na najbliższych kilkanaście lat.

Jako akademik teoretyk z doświadczeniem praktycznym uważam, że nie należy zapominać, iż przepisy prawne i zewnętrzny regulator - w naszym wypadku Państwowa Komisja Wyborcza - nie stanowią odpowiedzi na wszelkie problemy. Pierwszym najważniejszym filtrem, mechanizmem oczyszczania polityki ze skorumpowanych polityków i działaczy oraz z nielegalnych pieniędzy jest kontrola wewnątrzpartyjna. Partie muszą ją sprawować poprzez system doboru kandydatów, system kontrolowania darczyńców, nadzorowanie struktur lokalnych, mechanizmy księgowania, weryfikowania wydatków i wpływów, a nawet powoływanie własnych zespołów etycznych, które się przyglądają darowiznom. Te kwestie powinny być omawiane na zjazdach partyjnych. Tymczasem, choć obserwowałem ich wiele, rzadko kiedy podejmowana jest dyskusja dotycząca finansowania partii. Komisja przedstawia raport, jest on przyjmowany – i do widzenia. Niestety w Polsce, tak jak w wielu krajach Europy Środkowej, nie ma wystarczającej kontroli wewnątrzpartyjnej. O kwestiach finansowych wiedzą dwie, trzy osoby w partii, o tym się nie dyskutuje. Partie nadal nie kontrolują pochodzenia pieniędzy swoich własnych kandydatów i źródła finansowania ich indywidualnych kampanii, i nie wiedzą, co tak naprawdę robią struktury lokalne.

Mówiliśmy dziś bardzo dużo na temat niezależnego organu nadzorującego finansowanie polityki. Ale chciałbym podkreślić, że doświadczenia demokracji zachodnich wyraźnie pokazują, iż wszelkie skandale, a zatem reformy są możliwe dzięki pracy dziennikarzy śledczy oraz organizacji pozarządowych i antykorupcyjnych. Nie byłoby Watergate ani innych skandali, gdyby nie dziennikarze śledczy, gdyby nie organizacje pozarządowe, które podejmują te tematy, sprawują kontrolę i stwarzają presję. Przy braku nadzoru ze strony obywateli, ze strony organizacji pozarządowych i mediów kontrola będzie tylko formalna i prowizoryczna, a partie się dogadają, tak jak to miało miejsce w Wielkiej Brytanii. Przez 50 lat nie było tam żadnego skandalu, bo między partiami obowiązywała tajna zмова milczenia zgodnie z zasadą „my nie atakujemy ciebie, ty nie atakujesz nas”.

Chciałbym skończyć optymistycznym akcentem. Wszystkim ustabilizowanym demokracjom rozwiązanie tej kwestii zajęło ponad 100 lat. Nie oszukujmy się, że w Polsce da się to zrobić w ciągu 5, 10 lat. To jest proces, który zajmie dekady i będzie polegał na ciągłym udoskonalaniu i ciągłym obchodzeniu prawa. Powinniśmy przyjrzeć się innym demokracjom zachodnim i zastosować te elementy, które się tam sprawdziły. Może nie jesteśmy liderem w Europie Środkowej, jeśli chodzi o finansowanie polityki, ale należymy zdecydowanie do pierwszej ligi. Wiele innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest daleko za nami, jeżeli chodzi o regulacje i praktykę. Nie powinniśmy być zbyt krytyczni wobec siebie. Trzeba po prostu patrzeć na bardziej ustabilizowane demokracje i uczyć się na ich błędach.

Karl-Heinz Nassmacher, Uniwersytet w Oldenburgu

Bardzo się cieszę, że mam okazję na zaproszenie Fundacji Batorego przedstawić państwu sytuację w sferze finansowania partii w Niemczech.

Mamy faktycznie do czynienia z długotrwałym procesem. Wydaje mi się, że również w Niemczech nie jest on jeszcze zakończony. Przebyliśmy bardzo ciekawą drogę. Wszystko zaczęło w 1949 roku, kiedy uchwalono naszą konstytucję. Pierwszą ustawę na temat finansowania partii

przyjęliśmy w 1967 roku. Była ona nowelizowana już 9 razy. W gruncie rzeczy chodzi o dwa problemy. Jeden to przejrzystość finansów partii, a drugi to publiczne finansowanie jej działalności. Te kwestie łączą się ze sobą. Można powiedzieć, że jedna jest nagrodą za drugą - to znaczy partie uzyskują prawo do dotacji ze strony państwa, ponieważ niosą wkład na rzecz przejrzystości. Kto wysuwa roszczenia i nie spełnia wymogów, popełnia błąd. Wydaje mi się, że udało nam się zapobiec temu błędowi, ale za to popełniliśmy inne. Widać to z resztą na przykładzie dokonanych zmian i nowelizacji.

Skuteczność naszego systemu omówię na podstawie czterech przykładów. Dwa ostatnie dotyczą miast i tam akcenty są inaczej rozłożone. Natomiast pierwszy może zdarzyć się właściwie wszędzie. Przewodniczący partii posiada jakąś lewą kasę. Wiedzą państwo, o którym przewodniczącym partii mowa - szeroko informowały o tym media, więc nie będę się zagłębiać w poszczególne aspekty sprawy, tylko przejdę od razu do omówienia konsekwencji. Pierwszą konsekwencją było to, że przewodniczący Bundestagu zastosował sankcję polegającą na zmniejszeniu dofinansowania danej partii – a mianowicie CDU - o 3,3 mln euro. Ówczesny kanclerz Kohl wyrównał partii poniesione straty gospodarcze, i to w 100%. Zebrał w całym kraju składki i darowizny na rzecz partii, a ponadto ustanowił hipotekę na własny majątek, swój dom. Szkody polityczne go nie interesowały, bo nie prowadził już partii. Tymczasem pierwsze konsekwencje polityczne były następujące: CDU przegrała w wyborach do Landtagu, mimo że wydawało się, iż ma dobre notowania. Po prostu wydzwięk informacji prasowych był bardzo negatywny. Długookresowe skutki to wybór Angeli Merkel na przewodniczącą partii, a później kanclerza. Jak widać, skandale w polityce mają nieraz również pozytywne skutki.

Przechodzę do drugiego przykładu. Mogło do niego dojść tylko w szczególnych warunkach, które zaistniały w Niemczech. Zmieniła się sytuacja prawna - wcześniejsza ustawa nie zawierała regulacji odnośnie majątku, a późniejsza tak. Okres przejściowy do momentu wejścia w życie nowej ustawy został wykorzystany przez organizacje na szczeblu landu do przeniesienia majątku za granicę. Wybuchł skandal. Chciałbym zwrócić uwagę na pewien pikantny aspekt tej sprawy. Po przeprowadzeniu tej operacji osoba odpowiadająca za nią stała się ministrem spraw wewnętrznych, czyli osobą odpowiedzialną za tego typu sprawy. Ale kiedy rzecz stała się głośna, już nie pełniła tej funkcji, bo doszło do zmiany rządu. Drugi pikantny aspekt polega na tym, że właściwie wszystko można było wykryć, bo przecież sprawozdania informowały o wpływach z tytułu odsetek, a te w jednym roku bardzo się zmniejszyły. Dziennikarze mogli zażądać informacji, postawić odpowiednie pytania. Ale ponieważ nikt ich nie stawiał, udało się przenieść majątek za granicę i tam ulokować na okres 15 lat. Kiedy wreszcie sprawę ujawniono, trzeba było wykorzystać te pieniądze oraz odsetki na pokrycie szkód poniesionych przez partię na szczeblu federacji. CDU musiała na szczeblu federalnym zapłacić karę w wysokości 21 mln właśnie za to, że zataiła ten majątek, dlatego też organizacja szczebla landowego sprowadziła pieniądze z powrotem, aby pokryć szkody. Oczywiście doszło do procesów sądowych, ale ostatecznie CDU pogodziła się z wyrokiem nakazującym jej zapłacenie odpowiednich odszkodowań. Posiadamy więc skuteczne sankcje, które wiążą się nie tyle z prawem karnym, ile właśnie z władzą i pieniędzmi. A to jest dużo groźniejsze dla polityków niż areszt czy coś w tym guście.

Trzeci przypadek opisuje sytuację, która zdarza się często. Założmy, że jakiś przedsiębiorca wpłaca darowiznę w wysokości kilku milionów marek albo euro. W tym wypadku kwota wyniosła 3 mln, a doszło do tego w 1999 roku. Większość tej sumy została przekazana na rzecz partii szczebla federalnego, mniejsza - na rzecz organizacji landowej.

Mniej więcej połowa tej kwoty została zadeklarowana jako darowizna, a pozostała część jako pożyczka. Typowa sytuacja - udzielamy pożyczki, która później znika w księgowości i nie zwraca się na nią uwagi. Kiedy pożyczka została przekwalifikowana na darowiznę, pojawiła się też w rachunkowości i sprawozdaniach.

Polityczne tło tej sprawy ukazuje bardzo częste zjawisko na styku polityki i biznesu: przedsiębiorca lub jego firma uczestniczy w prywatyzacji i wygrywa przetarg, mimo że japońskie przedsiębiorstwo przedstawia wyższą ofertę. Oczywiście powstaje wrażenie, że darowizna musiała być podziękowaniem za decyzję. Akurat ten przypadek był przejrzysty - toczyła się publiczna dyskusja na jego temat i stwierdzono, że partia otrzymała darowiznę po fakcie, więc jej wpłata nie wywarła wpływu na rezultat przetargu. Mogło to być co najwyżej podziękowanie, ale w świetle starej ustawy nie miało to znaczenia. W nowej ustawie status darowizn stanowiących podziękowanie jest

taki sam jak darowizn wywierających wpływ na podejmowane decyzje. W tym przypadku nie dojdzie jednak do kary, bo przedsiębiorca przed komisją zapewnił, że już nigdy więcej nie wpłaci tego typu darowizny. Co ciekawe, przedsiębiorstwa, które są w stanie przekazywać darowizny tej wysokości, wyciągnęły z całej sprawy taki wniosek, że ponieważ z powodu negatywnego wydzźwięku ma ona niekorzystny wpływ na ich wizerunek, rezygnują z przekazywania podobnych darowizn. W ten sposób przedsiębiorstwa de facto służą demokracji niemieckiej. A partie muszą się intensywniej starać o uzyskanie pieniędzy gdzieś indziej.

Przejdźmy do darowizn małych kwot, które są niebezpieczne. Sprawa, o której chcę opowiedzieć, wydarzyła się w Kolonii i dotyczyła spalarni. Wpłacono tam łapówki w wysokości prawie 15 milionów marek. Co ciekawe, tylko mała część tej sumy, mniej więcej w przeliczeniu jedna czwarta miliona euro, została wpłacona na rzecz przewodniczącego frakcji większościowej w radzie miejskiej. Popęłił on dwa błędy strategiczne. Po pierwsze, starał się o przekazanie tych kwot partii. Wykorzystał w tym celu instrument, którym w Niemczech można się w pewnych przypadkach posłużyć, a mianowicie upusty podatkowe. Wystawiono pokwitowanie, że osoby, które w ogóle nie przekazały tych pieniędzy, wpłaciły je na rzecz partii. Kiedy przedstawiły one dokumentację w urzędzie finansowym, uzyskały upust podatkowy.

Wywołało to oczywiście skandal, a główni bohaterowie tych działań korupcyjnych zostali ukarani. Partia szczebla federalnego - w tym wypadku SPD - musiała natomiast zapłacić karę za to, że otrzymała darowiznę w sposób prawnie nieuzasadniony, a ponieważ wysokość sankcji podniesiono obecnie do trzykrotności łapówki, mówimy o kwocie prawie 800 000 euro. Skandal miał też konsekwencje polityczne. SPD straciła w Kolonii większość i stanowisko burmistrza. Sądzę, że szybko ich nie odzyska. Wydaje mi się, że jest to ważna nauka również dla innych, przekonują się bowiem, że gdyby postępowali w taki sam sposób jak politycy w Kolonii, musieliby również ponieść podobne ryzyko. A przecież nie opłaca się go podejmować z tytułu przyjęcia darowizn wysokości 250 000 euro.

Przypadek w Wuppertalu jest prostszy. Przemysłowiec budowlany zamierza realizować jakieś wielkie przedsięwzięcie i w tym celu chce wpłacić wysoką darowiznę. Chodzi mu o to, żeby obecny burmistrz pozostał na stanowisku i mógł nadal wspierać jego projekt. Początkowo budowlaniec szuka innych ludzi, którzy byliby gotowi dokonać wpłat – udaje mu się namówić zaprzyjaźnione osoby i architekta - ale koniec końców sam też musi przekazać darowiznę. Wpłaty te uwzględniono w sprawozdaniu finansowym partii. Sąd stwierdził, że był to przypadek darowizny, która miała wywrzeć wpływ na podejmowane decyzje, i SPD nie wolno było jej przyjąć. Ponieważ jednak to zrobiła, musiała ponieść konsekwencje finansowe - otrzymała niższe dotacje państwowe. Sprawa ta wiąże się jednej strony z przejrzystością finansową, a z drugiej strony z dotacjami. Burmistrz nie został wybrany i budowlaniec nie mógł realizować swojego przedsięwzięcia, zaś architekt musiał zrezygnować z funkcji piastowanych w radzie gminnej. Ponięśli więc karę natury politycznej. Do takiej sytuacji doszło dzięki temu, że wszystko widniało w sprawozdaniu, a ponieważ wymieniono tam również nazwiska, wszczęto dochodzenia sądowe. Oczywiście prasa lokalna szeroko rozpisywała się na ten temat.

Jakie wnioski wypływają z tych czterech przypadków? Jeśli chodzi o Kohla i Hessena byli to starzy aktywiści partyjni, którzy chcieli kontynuować dopuszczalne wcześniej praktyki. Jak widać, można nie stosować ustawy, która nie odpowiada naszym oczekiwaniom, tylko przez pewien czas. Jeśli chodzi o darowiznę Ehlerdinga, doprowadziła ona do szerokiej dyskusji na temat wielkich darowizn. Chodziło o to, aby partie oraz osoby przekazujące takie darowizny zastanowiły się, czy należy te praktyki kontynuować.

Co istotne, ryzyko jest bardzo wysokie na szczeblu gminnym, bo tu spotykają się amatorzy z profesjonalistami. Na szczeblu federalnym profesjonalisci spotykają się z innymi profesjonalistami. Natomiast na szczeblu gminnym wchodzi w grę niższe kwoty, podczas gdy na szczeblu federalnym ciężar gatunkowy tych spraw jest większy. Jeśli chodzi o przypadek koloński, łapówki były dużo wyższe niż darowizny na rzecz partii, te ostatnie miały tylko stanowić swoistą reasekurację.

Ogólnie można stwierdzić, że próby obejścia prawa na dużą skalę nie opłacają się, gdyż wcześniej czy później dochodzi do ich wykrycia i ten, kto zgadza się na podobne praktyki, ryzykuje, że w końcu dojdzie do skandalu publicznego i będzie musiał ponieść konsekwencje. Mądrzy politycy na pewno nie będą chcieli w ten sposób postępować. Najboleśniejsza jest oczywiście nie kara sądowa, tylko polityczna, polegająca na utracie urzędów.

Yves-Marie Doublet, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego Zgromadzenia Narodowego

Już po raz drugi mam okazję uczestniczyć wraz z przyjaciółmi z Polski w imprezie poświęconej tej tematyce – wcześniej gościłem w PAN i na Uniwersytecie w Białymstoku.

Podczas mojej prezentacji przekonają się państwo, że jest bardzo wiele rysów wspólnych w ustawodawstwie francuskim i polskim. Omówię najpierw finansowanie partii politycznych we Francji, a następnie finansowanie kampanii wyborczych, choć ustawodawstwo dotyczące obu tych kwestii jest w niektórych punktach wspólne.

Ustawodawstwo dotyczące finansowania partii politycznych pochodzi z 1988 roku, jest więc dość młode w porównaniu na przykład do niemieckiego. Od tamtej pory niewiele się zmieniło. Można to interpretować dwojako: albo oznacza to, że ustawa jest dobra i nie musi być zmieniana, albo też nikomu nie przeszkadza i wobec tego nie należy do niej wracać, żeby nie ryzykować. Zostawiam państwu ocenę, który z tych wniosków jest bliższy prawdy.

Prezentacja będzie skoncentrowana wokół trzech tematów: finansowanie, przejrzystość i kontrola oraz sankcje.

Jeśli chodzi o finansowanie, trzeba wiedzieć, że we Francji podstawową rolę odgrywa finansowanie partii politycznych ze środków publicznych. Wysokość środków, które co roku są przyznawane partiom politycznym, wynosi 73 miliony euro, czyli 6,5 euro na wyborcę. Pula ta dzieli się na dwie części. Pierwsza, wynosząca 33 miliony euro, jest dzielona proporcjonalnie do głosów uzyskanych w wyborach parlamentarnych, pod warunkiem że kandydaci danej partii startowali w 50 departamentach i w każdym z nich uzyskali przynajmniej 1% głosów. Początkowo próg ten wynosił 5% głosów, ale w 1990 roku uznano, że jest to niekonstytucyjne, bo stawia w korzystnej sytuacji partie stale obecne na scenie politycznej, i obniżono go do 1%. W 2003 skorygowano jeszcze pewne błędy, które sprawiały, że po 1990 roku powstało dużo małych partii: Obrony Praw Zwierząt, Obrony Rozwiedzionych Rodziców, Obrony przed Sektami itd. 40 milionów euro jest natomiast rozdzielane w proporcji do liczby parlamentarzystów związanych z daną frakcją parlamentarną.

Wspomniane 73 miliony euro nie obejmują całej pomocy publicznej przyznawanej partiom politycznym. Trzeba jeszcze dodać pomoc dla klubów i grup parlamentarnych na szczeblu lokalnym i krajowym. Teoretycznie pomoc ta ma stanowić 50% publicznych dochodów partii, ale w rzeczywistości sięga około 80%. 93% finansowania publicznego konsumuje 8 partii politycznych.

Jeśli chodzi o finansowanie prywatne, wygląda ono podobnie jak w Polsce. Darowizny dla partii politycznych ze strony przedsiębiorstw są zakazane. Przyjmuje się tylko darowizny od osób fizycznych - 7 500 euro rocznie na partię od jednej osoby. Istnieje atrakcyjny system odliczeń fiskalnych. Osoba fizyczna może sobie odpisać 66% takiej darowizny od dochodu. Dochody partii politycznych z tytułu darowizn są niewielkie: 1% w przypadku Partii Socjalistycznej, 5% w przypadku pravicowej Unii na rzecz Ruchu Ludowego (UMP). W 2004 roku dochody z tego tytułu 55 partii wyniosły 222 miliony euro.

Jeśli chodzi o wydatki, partie polityczne mogą przeznaczać swoje pieniądze, na co chcą, bo swoboda ich działania została zapisana w konstytucji. W ważnym roku wyborczym 2002, kiedy odbyły się wybory prezydenckie i parlamentarne, wydały 14 milionów euro, a w roku 2004 – z niewielkimi wyborami – 234 000 euro.

A teraz strona organizacyjna tego systemu. Opiera się on o dwa filary. Z jednej strony mamy zleceniobiorcę, a z drugiej obowiązek składania sprawozdań księgowych przez partie polityczne. Instytucję pełnomocnika odnajdujemy w wielu systemach prawnych, stanowi on rodzaj ekranu pomiędzy darczyńcą a partią polityczną. Pełnomocnikiem może być albo stowarzyszenie, albo osoba fizyczna. W tym pierwszym przypadku sprawozdanie powinno zostać zatwierdzone przez komisję wyborczą. Jeśli chodzi o rozliczenia finansowe, wszystkie partie startujące w wyborach mają obowiązek ich przedstawiania po potwierdzeniu przez dwóch audytorów na koniec I półrocza kolejnego roku. W siedzibie partii politycznej istnieje lista wszystkich pełnomocników, rzeczników, wydawnictw, organizacji szkoleniowych. Audytorzy muszą także potwierdzać zgodność z przepisami – całkowitą bądź pewnymi zastrzeżeniami – rozliczeń organizacji regionalnych, o ile nie są one autonomiczne, oraz wszystkich firm i przedsiębiorstw, w których partia polityczna posiada minimum 50% kapitału. W 2004 roku na 255 rozliczeń zaledwie 64 zostały uznane za niezgodne z przepisami, z czego 61 ze względu na zbyt późne złożenie.

Kilka uwag do tego systemu. Otóż po pierwsze organizacje lokalne partii politycznych mogą być autonomiczne, a dyrekcja na szczeblu centralnym nie musi wiedzieć o sposobie ich zarządzania. Na przykład w połowie lat 90-tych organizacje regionalne partii komunistycznej były całkowicie niezależne i ślady ich działalności w ogóle się nie pojawiały na szczeblu centralnym. Po drugie, wspomniana wyżej certyfikacja nie dotyczy darowizn w naturze. Chodzi na przykład o pensje wypłacane działaczom przez władze terytorialne czy innego rodzaju korzyści. Audytorzy powinni stwierdzić, jakie mianowicie są to korzyści. Trzecia uwaga dotyczy składania przez nich raportów. Audytorzy mają obowiązek informowania partii o stwierdzonych przez siebie nieprawidłowościach. Jeśli partia polityczna nie wyjaśnia wątpliwości, audytorzy powinni również powiadomić prokuraturę. To rodzaj kalki z prawa spółek. Stosunki między audytorami a partiami politycznymi nie mają bazy prawnej, ale są zorganizowane w sposób kontradiktoryjny w praktyce.

I ostatnia sprawa – kontrola. Potwierdzone sprawozdania finansowe trafiają do Państwowej Komisji Wyborczej, która ma budżet 3 miliony euro i gdzie pracuje około 30 osób. Instytucja ta pełni potrójną rolę. Po pierwsze, określa obowiązki prawne partii politycznych. W razie konieczności stwierdza nieprawidłowości i może przekazać sprawę do sądu. Ponadto publikuje rozliczenia partii politycznych i przekazuje listę tych, które nie dopełniły swoich obowiązków. Nie ma ona jednak możliwości badania rachunków partii politycznych, a rolę kontroli rozliczeń pod kątem ich prawidłowości spełniają audytorzy. Instytucja ta jest niezależna w tym sensie, że składa się z trzech przedstawicieli Trybunału Konstytucyjnego, Rady Państwa i Trybunału Obrachunkowego, którzy nie są politykami. Nie ma ona jednak możliwości prowadzenia dochodzenia w partiach politycznych.

Jakie sankcje mogą zostać zastosowane wobec partii? Są one trojako rodzaju: administracyjne, finansowe lub karne. Kara administracyjna polega na odebraniu certyfikatu pełnomocnikowi danej partii czy stowarzyszenia, jeśli się okaże, że działają one w nieprawidłowy sposób. Sankcja finansowa to utrata dotacji z budżetu państwowego. I wreszcie sankcją karną wobec darczyńcy albo osoby, która otrzymała darowiznę może być grzywna albo więzienie. Te sankcje nie mają charakteru odstrasżającego, dlatego że większość partii politycznych przedstawiających rozliczenia korzysta z ulg podatkowych z tytułu uzyskiwanych darowizn i nie jest finansowanych przez budżet państwa, więc ewentualna utrata tej pomocy ich nie dotknie. Co ważne, osoby kierujące partiami politycznymi nie są ścigane karnie za te nieprawidłowości, tylko za nadużycie dóbr publicznych, czyli za korupcję. Ponadto choć kodeks karny pozwala we Francji na karanie osób prawnych, partie polityczne wymykają się tym sankcjom. Jedynym wyjątkiem są partie prawne z osób prawnych. Wiele partii politycznych nie wypełnia swoich obowiązków, ale są to z reguły małe ugrupowania. Fakt ten zresztą niekoniecznie oznacza, że chcą coś ukryć, tylko raczej że nie mają środków na audytora.

Czy trzeba rozwiązywać partie polityczne? Nie jestem przekonany co do tego. Czy należy zabraniać im wybieralności? Być może.

Jeśli chodzi o finansowanie kampanii wyborczych, reguluje je przede wszystkim ustawa z 1990 roku. Ponad połowa spraw spornych jest związana właśnie z wyborami. Składają się na nie z jednej strony nadużycia, a z drugiej - spory dotyczące finansowania kampanii wyborczych. Tych drugich jest w tej chwili więcej.

Dochodami osób wybieranych mogą być pożyczki oraz wkłady własne z ich majątku, a ponadto darowizny, ale tylko od osób fizycznych – najwyżej 4 600 euro, i ryczałtowy zwrot kosztów z budżetu państwa. Państwo zwraca 50% wydatków wyborczych w granicach pewnego limitu. Jeśli kandydat nie przekroczył 5% głosów w pierwszej turze lub jeśli jego rachunki zostały odrzucone przez komisję obrachunkową, traci prawo do tego ryczałtu. W przypadku wyborów prezydenckich kandydat, który nie przekroczył progu 5%, dostaje ryczałt wysokości 800 000 euro, a ten, który ten próg przekroczył - 8 milionów. Kandydat przechodzący do drugiej tury otrzymuje ryczałt 10 milionów euro, oczywiście w granicach wydatków wyborczych.

Kilka słów na temat pułapu wydatków wyborczych obliczanego w zależności od liczby mieszkańców. W wyborach parlamentarnych pułap ten dla średniego okręgu we Francji – liczącego mniej więcej 110 000 mieszkańców - wynosi 70 000 euro. W wyborach prezydenckich jest to 16 milionów euro na pierwszą turę i 21 milionów euro na drugą.

Z punktu widzenia przejrzystości ma znaczenie to, że każdy kandydat startujący w okręgu liczącym powyżej 90 000 mieszkańców musi mieć pełnomocnika. Może to być organizacja albo osoba fizyczna. Oczywiście jest też zobowiązany złożyć w ciągu dwóch miesięcy po wyborach Krajowej

Komisji ds. Wyborczych Sprawozdań Obrachunkowych i Finansowania Polityki sprawozdanie obrachunkowe z kampanii. Dotyczy ono wydatków poniesionych przez niego albo jego frakcję polityczną w ciągu roku poprzedzającego wybory

Komisja ds. Wyborczych Sprawozdań Obrachunkowych i Finansowania Polityki może zatwierdzić, odrzucić lub zmienić sprawozdanie z kampanii wyborczej. Po dokonaniu analizy rozliczenia danej kampanii może powiadomić sędziego wyborczego w trzech przypadkach: kiedy nie złożono sprawozdania z kampanii albo złożono je po terminie, kiedy rozliczenie finansowe kampanii została odrzucone lub kiedy doszło do znaczącego przekroczenia pułapu wydatków wyborczych. W 2002 roku – po ostatnich wyborach parlamentarnych - komisja przeanalizowała rachunki 8000 kandydatów i stwierdziła naruszenie prawa, a następnie powiadomiła sędziego wyborczego w 600 przypadkach.

We Francji są za to trzy rodzaje sankcji: wyborcze, finansowe i karne - nie mówiąc o politycznych.

Sankcja wyborcza, polegająca na pozbawieniu kandydata biernego prawa wyborczego, może zostać zastosowana, jeśli jego rozliczenie zostanie odrzucone przez Komisję ds. Wyborczych Sprawozdań Obrachunkowych i Finansowania Polityki. Obowiązuje ona przez rok. Ale ponieważ zdarzają się wybory uzupełniające czasami sankcja dotyczy danej osoby przez cały okres mandatu. Sędzia przymyka oko, jeśli doszło do niewielkiego przekroczenia wydatków, na przykład o mniej niż 5% kwoty pułapu. Pozbawienie biernego prawa wyborczego nie dotyczy prezydenckich wyborów. Jest to sankcja uważana przez sędziego za hańbiącą. Natomiast istnieje ona oczywiście w systemie, nie istnieje natomiast jeśli chodzi o spory wyborcze, kiedy np. dochodzi do naruszenia przepisów wyborczych. W wielu państwach nie ma ona odpowiedników. Może zostać ogłoszona przez sędziego wyborczego, ale także przez sędziego w sprawie karnej. Może na przykład być skutkiem zapadnięcia wyroku w sprawie korupcyjnej dotyczącej kandydata. Od 1990 roku Komisja ds. Wyborczych Sprawozdań Obrachunkowych i Finansowania Polityki przeanalizowała 67 000 rozliczeń. Pozbawienie biernego prawa wyborczego nastąpiło tylko w 3% przypadków. Jeżeli zróżnicowalibyśmy niewybieralność formalną i inne uchybienia, wówczas uchybienia merytoryczne dotyczyć będą nie wiele więcej niż 1,5% kandydatów.

Początkowo ustawodawstwo dotyczące finansowania kampanii było wdrażane zupełnie niezależnie od ustawodawstwa dotyczącego klasycznych naruszeń ordynacji wyborczej. Ta autonomia z biegiem czasu kruszała i w tej chwili przesądza o tym pragmatyzm sędziego wyborczego.

Dlaczego sankcja pozbawienia biernego prawa wyborczego nie dotyczy prezydenckiej kampanii wyborczej? Po pierwsze dlatego, że trudno byłoby pięć czy sześć miesięcy po wyborach prezydenckich zakwestionować ich wynik. Z politycznego punktu widzenia byłby to kłopot najwyższego rządu. Ponadto zatwierdzenie przez Radę Konstytucyjną wyniku wyborów prezydenckich jest niepodważalną decyzją prawną. Jednakże wszyscy wiemy, że wybory prezydenckie mają największe znaczenie w naszym kraju i wiążą się z największymi wydatkami.

Pytania:

Grzegorz Makowski, Uniwersytet Warszawski, Instytut Spraw Publicznych

Moje pierwsze pytanie dotyczy brytyjskiej komisji wyborczej. Osobiście boję się bardzo niezależnych instytucji powstających pod hasłami antykorupcyjnymi, bo często bywają one niebezpieczne - wiem, że również Łotewska Agencja Antykorupcyjna pokazała swoje zęby. Przenosząc na nasz grunt pomysły innych państw często nie bierze pod uwagę kontekstu socjokulturowego właściwego Polsce. Czy jest jakieś lekarstwo gwarantujące tworzenie takich instytucji z rozsądkiem?

I drugie pytanie, skierowane do pana Raua. Wiem, że GRECO jest instytucją bliską Radzie Europy. Czy Rada Europy albo inne instytucje europejskie czy unijne biorą pod uwagę ewentualność pomagania w rozwoju organizacjom strażniczym? Bo mam wrażenie, że Unia trochę zapomniała o pomocy dla organizacji pozarządowych.

Grażyna Kopińska

Nawiązując do tematu naszej konferencji - „Skuteczna kontrola finansowania polityki” – chcę zapytać wszystkich panów, czy w ich krajach kontrola finansowania polityki jest skuteczna? A jeśli nie, to co przede wszystkim należałoby w niej zmienić?

Lena Kolarska- Bobińska

W Polsce trwa dyskusja na temat jednomandatowych okręgów wyborczych, które mają przybliżyć wyborcę do polityka. Czy powodują one zwiększenie korupcji?

Marcin Walecki

Jeśli chodzi o pytanie dotyczące dodatkowych organów kontroli, zgadzam się, że bardzo silne agencje mogą być i są wykorzystywane przez partie rządzące do działań uderzających w opozycję. Takie są moje doświadczenia z krajów postkomunistycznych. Jestem przekonany, że na wstępnym etapie reformowania systemu finansowania polityki trzeba tworzyć silne organy, które mają przeciwdziałać systemowej korupcji, ale może docelowo warto raczej spowodować, by takie organy jak Państwowa Komisja Wyborcza czy specjalna komisja we Francji koncentrowały się na prewencji i edukacji. Uważam, że jest to skuteczniejsze – nawet w sferze finansowania polityki - niż ciągle aresztowania polityków, wsadzanie ich do więzienia i działania uderzające przede wszystkim w opozycję. Jeśli chodzi o przykład demokracji zachodnich, nie sądzę, żeby można było scharakteryzować takie kraje jak Francja, Niemcy, czy Wielka Brytania jako państwa nękanie systemową korupcją w finansach politycznych. Mamy tam raczej do czynienia z korupcją indywidualną.

Co do pytania o okręgi jednomandatowe - doświadczenia z krajów, w których pracuję, pokazują, że wprowadzenie okręgów jednomandatowych modyfikuje korupcję polityczną, ale na pewno jej nie eliminuje.

Wolfgang Rau

Jeśli chodzi o pytanie, czy istnieją skuteczne systemy kontroli finansowania polityki, GRECO dopiero rozpoczyna proces oceny, nie mogę zatem antycypować wyników. GRECO i Rada Europy rzeczywiście mogą w jakiejś mierze podejmować działania wzmacniające organy kontroli. Muszę powiedzieć, że kwestia finansowania polityki jest obecnie przedmiotem zainteresowania Rady Europy na kilku płaszczyznach. Przede wszystkim Zgromadzenie Parlamentarne zaczyna przywiązywać wielką wagę do opracowywania kodeksów wyborców i w ramach tych prac jest również obecny wątek finansowania partii politycznych. Wydaje się, że na szczeblu europejskim jest wywierana znaczna presja mająca na celu poprawę sytuacji i doprowadzenie w miarę możliwości do harmonizacji reguł. Nie należy zapominać, że Rada Europy zobowiązuje się do realizowania programów pomocy niektórym państwom. Jestem przekonany, że kiedy pojawią się pierwsze wyniki ewaluacyjne GRECO i będziemy już w stanie zidentyfikować braki w ustawodawstwie niektórych nowych demokracji, z pewnością opracowane zostaną programy współpracy z tymi krajami, aby poprawić sytuację.

Karl-Heinz Nassmacher

Chciałabym zwrócić uwagę na dwie rzeczy. Po pierwsze, mieliśmy szczęśliwą sytuację historyczną, bo nasza konstytucja z 1949 roku zawierała zdanie odnoszące się do przejrzystości finansowania partii. To miało swoje skutki. Tak rozpoczął się wieloetapowy proces, o którym informowałem. Oczywiście nie dotarliśmy jeszcze do celu, nie możemy więc stwierdzić, że wszystko zostało świetnie uregulowane. Tym niemniej Wydział Administracji Parlamentarnej – oficjalnie jest to oczywiście przewodniczący Bundestagu, ale de facto chodzi o grupę siedmiu pracowników parlamentu, którzy posiadają dostateczne kompetencje – obserwuje istotne nieprawidłowości i daje im wyraz w sprawozdaniach publikowanych przez przewodniczącego Bundestagu. Dzięki temu dochodzi do dyskusji na temat finansowania partii.

Po drugie, o nas Niemczech mówi się często, że zawsze zabiegamy o perfekcję, ale w tej sferze nigdy się o nią nie staraliśmy. Chodziło nam o praktyczne rozwiązania i wydaje mi się, że po paroletnich staraniach takie praktyczne uregulowanie udało się osiągnąć. Na pewno nie uda się nam wyeliminować wszystkich skandali i nie wykluczam, że za tydzień przeczytam o kolejnym, ale zakładam, że będzie on zapewne mniejszy niż te, o których mówiłem. Nastąpił więc wielki postęp. Skandal w mieście „A” odstrasza polityków w innych częściach Niemiec i to jest zjawisko pozytywne. Innymi słowy, dyskusja publiczna na temat finansowania partii jest bardzo ważnym aspektem całego problemu.

Yves-Marie Doublet

W konkluzji chciałbym wspomnieć o analogii między ustawodawstwem na temat finansowania partii politycznych i przepisami podatkowymi. Mimo że wszyscy mamy bardzo subtelne i wyrafinowane ustawodawstwo podatkowe, nie eliminuje ono wycieków należności. Nasza kontrola nie jest pełna.

System francuski ma pozytywne aspekty. Po pierwsze, niskie pułapy wydatków w przypadku wyborów parlamentarnych. Nie sądzę, żeby jakiś kandydat mógł wzbogacić się dzisiaj na kampanii wyborczej do tych wyborów. Jest zakaz reklamy handlowej. Nie ma już we Francji wielkich billboardów wychwalających zasługi danego kandydata. Poza tym podzielamy ze Zjednoczonym Królestwem zakaz reklamy poza oficjalną kampanią. Są to wszystko pozytywy, które ograniczają wysokość wydatków. Oczywiście pojawiają się również trudności w zależności od wielkości obwodów. O ile mamy bardzo skuteczny system w wyborach lokalnych i parlamentarnych, o tyle z dużo większą rezerwą odnoszę się do systemu w wyborach prezydenckich, bo tu obwodem jest w istocie cały kraj. Występuje ogromne rozproszenie wydatków i ich źródeł, przez co zadanie organu kontrolnego jest nadzwyczaj trudne.

Druga trudność to pochodzenie funduszy. Kiedy kandydat finansuje dzisiaj kampanię z dochodów prywatnych albo z pożyczki partii politycznej, organowi kontroli bardzo trudno zorientować się, co się za tym kryje. Wkładem osobistym kandydata często jest na przykład pożyczka partii politycznej, a za partią polityczną może kryć się finansowanie ze strony przedsiębiorstwa albo z zagranicy.

Trzecia trudność polega na tym, że obowiązujące ustawodawstwo pomyślane jest jako system o zasięgu krajowym, a korupcja ma dzisiaj wymiary międzynarodowe. Wszyscy o tym doskonale wiemy.

Odnosnie pytania dotyczącego kontroli, chciałbym zwrócić uwagę, że nie należy uważać za panaceum żadnego konkretnego rodzaju kontroli. Potrzebne są różne. Istnieją kontrole organów regulacyjnych, o których mówiłem, a także kontrole sędziego karnego, ale z doświadczenia francuskiego wynika, że bywa również konieczność dokonywania innych kontroli. Korupcja polityczna jest bardzo trudna do udowodnienia, bo nie ma śladów. W tym wypadku kontrola powinna dotyczyć nie tylko samej korupcji, ale także np. nadużycia majątku publicznego.

Nawiązując do słów pana Waleckiego o dziennikarzach, chciałbym powiedzieć, że prasa odgrywa ważną rolę, jeżeli jej głos jest słyszalny, a w moim kraju jest on dzisiaj – przynajmniej jeśli chodzi o media drukowane - ledwo słyszalny. Dzienniki są w rękach wielkich grup finansowych i handlu nieruchomościami, które mają nawet swoje organy prasowe. Znacznie utrudnia nam to kontrolę.

Lena Kolarska – Bobińska

Z tego, co mówił pan Rau, wynika, że możemy oczekiwać rekomendacji dotyczących ustawodawstwa związanego z kontrolą finansów partii politycznych. Sądzę, że to ważne, bo – odpowiadając na pytanie - te kwestie zupełnie nie leżą w gestii Unii Europejskiej, UE nawet od nich ucieka, jako że dotyczą regulacji polityki. Widzę tu natomiast ogromną rolę Rady Europy.

II Sesja

Grażyna Kopińska

W drugiej części chcemy rozmawiać o propozycji, która została przygotowana wspólnie przez Fundację Batorego oraz Instytut Spraw Publicznych, a dotyczy zmian w polskim prawie. Zaczniemy od prezentacji samego pomysłu.

Adam Sawicki, Program Przeciw Korupcji, Fundacja im. Stefana Batorego

Pokrótkie omówię projekt monitoringu finansowania prezydenckiej kampanii wyborczej. Realizowaliśmy go w roku 2005 i 2006 we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych oraz wolontariuszami z całego kraju. Chciałbym podkreślić, że był to pionierski w skali naszego kraju projekt, w którym po raz pierwszy organizacja pozarządowa monitorowała kampanię wyborczą pod względem jej głównych rysów i wielkości wydatków. Zbierano dane z całego kraju. Druga faza projektu rozpoczynała się w momencie złożenia przez kandydatów sprawozdań wyborczych do Państwowej Komisji Wyborczej. Porównaliśmy w niej nasze spostrzeżenia i wyceny ze sprawozdaniami. Chcieliśmy się przekonać, czy nasze obserwacje znajdą odzwierciedlenie w sprawozdaniach kandydatów.

Celem naszego monitoringu było przede wszystkim poinformowanie opinii publicznej o przypadkach łamania obowiązujących przepisów, ale również wskazanie na nowe zagrożenia korupcyjne oraz przygotowanie propozycji zmian prawnych zapobiegających w przyszłych kampaniach prezydenckich negatywnym zjawiskom, które spodziewaliśmy się zaobserwować.

Nasze działania ujawniły szereg nieprawidłowości związanych z kampanią prezydencką. Można je podzielić na dwie grupy – dotyczące przychodów komitetów wyborczych oraz ich wydatków. Najważniejsze nieprawidłowości dotyczące pozyskiwania środków przez komitety wyborcze polegały po pierwsze na nieodpowiednim rozliczaniu i przeprowadzaniu zbiórek publicznych. Ustawa o wyborze prezydenta jako jedyna ustawa wyborcza w Polsce pozwala na przeprowadzanie zbiórek publicznych. Można powiedzieć, że jest to relikwyt przeszłości. Zaobserwowaliśmy takie zadziwiające zjawiska jak chociażby to, że jednej z kandydatek udało się zebrać - jak zadeklarowała w dokumentacji, w ciągu sześciu dni - jedynie w biurze swojego komitetu wyborczego maksymalną dopuszczalną kwotę, a więc 1 380 000 złotych. W praktyce musiałoby to oznaczać, że przez te pięć czy sześć dni przed biurem stały kolejki darczyńców chcących dokonać wpłaty za pomocą tak zwanej cegiełki. Z kolei inny komitet zgromadził co prawda mniejszą sumę, bo zaledwie 300 000, ale rękami tylko jednej osoby i trudno nawet określić, gdzie ona to robiła i kiedy. Ponieważ w dodatku cegiełki, czyli podstawowy dokument finansowy w przypadku zbiórek publicznych, nie jest dokumentem ścisłego zarachowania, nie wiadomo nawet, ile ich zostało sprzedanych i czy cała kwota wpłynęła na konto komitetu czy też nie.

Kolejną poważną nieprawidłowość dotyczącą gromadzenia środków finansowych to wykorzystywanie środków publicznych do finansowania kampanii wyborczych. Jest to bolączka każdej kampanii, nie tylko prezydenckiej. Najczęściej polegało to na tym, że jako lokalne komitety wyborcze wykorzystywano biura poselskie kandydatów. Jeżeli prezydentem miasta był przedstawiciel partii, której kandydat ubiegał się o prezydenturę, to często pełnił on rolę pełnomocnika struktur lokalnych i załatwiał wszystkie sprawy związane z kampanią wyborczą w czasie służbowym, wykorzystując do tego telefony i inny sprzęt urzędu miasta, a więc zdecydowanie wykorzystywał środki publiczne.

Trzecia poważna nieprawidłowość to finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej przez partię polityczną przed oficjalnym zarejestrowaniem komitetu wyborczego. Ustawa o wyborze prezydenta pozwala na prowadzenie kampanii dopiero po zarejestrowaniu komitetu. Jak państwo zapewne zauważyli, na długo przed rozpoczęciem kampanii wyborczej można było zobaczyć plakaty promujące liderów partii, na których widniał np. jej honorowy prezes albo jeden z członków informował, że zamierza kandydować na prezydenta Rzeczypospolitej. Wszystkie te materiały były finansowane przez partię, a nie przez komitet wyborczy, gdyż ten formalnie jeszcze nie istniał. Pieniądze, wydawane niewątpliwie na promowanie wizerunku kandydata, pochodziły nie ze źródeł

komitetu jako jedyne podmiotu, który może finansować taką kampanię, tylko od partii politycznych.

Zauważyliśmy też szereg nieprawidłowości, jeśli chodzi o wydatki komitetów wyborczych. Skupię się tylko na kilku. Pierwsza łączy się z prowadzeniem kampanii wyborczej przez inne podmioty niż komitet wyborczy kandydata na prezydenta. W szczególności chodzi o partie polityczne oraz komitety, które brały udział w kampanii wyborczej do parlamentu. Wybory parlamentarne zbiegły się z prezydenckimi i często komitet uczestniczący w tych pierwszych promował również kandydata na prezydenta, a chciałbym przypomnieć, że z budżetu państwa refundowane są wyłącznie koszty kampanii parlamentarnej. W interesie prezydenckich komitetów wyborczych leżało więc przerzucenie kosztów w jak największym stopniu na kampanię parlamentarną.

Kolejna nieprawidłowość to po prostu przekroczenie limitu wydatków. W Polsce w przypadku wyborów prezydenckich wynosił on 13 800 000 złotych. Według naszych wyliczeń przekroczyli go dwaj główni kandydaci. Jak państwo wiedzą, tylko jeden przyznał się do tego, co jest ewenementem na skalę Europy Środkowo-Wschodniej, i zresztą poniósł przewidzianą w prawie sankcję. Jednak według naszych wyliczeń także drugi – obecny prezydent - przekroczył wydatki. Świadczyło o tym chociażby to, że nie mogliśmy znaleźć w sprawozdaniu kosztów telefonu, w powierzchnia głównego biura sztabu przez parę miesięcy wynosiła osiemnaście metrów kwadratowych. Polska jest dosyć dużym krajem, wyborcy naprawdę są dość liczni i byłaby to niesamowita skuteczność działań.

Następna nieprawidłowość to zaniżanie bądź ukrywanie wydatków wyborczych. W sprawozdaniach wyborczych nie pojawiały się niektóre pozycje, np. wydatki na telefony czy na transport kandydata, lub były zaniżone, przykładowo koszty wynajmu biura centralnego. Poza tym rzadko który kandydat podawał koszty wynajmu biur dla struktur terenowych, a przecież jest oczywiste, że takie wybory wymagają wsparcia również na szczeblu lokalnym.

Drobne naruszenia polegały na przekroczeniu limitu czasu przysługującego na emisję reklam wyborczych w telewizji czy na nieoznaczeniu materiałów wyborczych. Każdy materiał wyborczy, np. plakat, spot telewizyjny czy reklama radiowa, powinien zawierać informację, kto za niego płacił. Często zdarzało się, że jej nie było, co może sugerować, że faktura za wykonanie materiału nie znajdzie się w sprawozdaniu wyborczym, lub, co gorsza, zapłacił za nią nie komitet wyborczy, tylko zupełnie ktoś inny. Nie wspomnę już o nieuwzględnianiu rabatów i darowizn rzeczowych w wydatkach wyborczych. Takie darowizny się zdarzają, ale my jako obywatele przeprowadzający monitoring nie byliśmy w stanie tego wyłapać, jeśli nie liczyć zupełnie ewidentnych przypadków.

Podsumowując - naruszenia wynikały przede wszystkim z niewłaściwej, bo zbyt luźnej regulacji finansowania kampanii prezydenckiej. W przepisach dotyczących finansowania tej kampanii nie ma limitu środków, które mogą pochodzić od partii politycznej. Zdarzały się więc sytuacje, że właściwie całość kampanii wyborczej kandydata na prezydenta była opłacona przez partię, co uniemożliwiało sprawdzenie rzeczywistych źródeł jej finansowania. Stwierdziliśmy też, że instytucja pożyczek jest regulowana niewłaściwie, bo umożliwia omińnięcie obowiązującego w kampanii limitu darowizn. Zamiast podarować kandydatowi pieniądze można mu udzielić bezzwrotnej pożyczki na wielokrotnie większą kwotę i z punktu widzenia obecnej ustawy jest to w porządku.

W ustawie dotyczącej wyborów prezydenckich nie ma przepisów dotyczących regulowania zobowiązań finansowych przez komitet wyborczy, który z chwilą zatwierdzenia przez Państwową Komisję Wyborczą sprawozdania zostaje z mocą prawa rozwiązany. Oznacza to, że komitet może zamówić usługi na wiele milionów złotych, a po jego rozwiązaniu wierzyciel ma ogromne trudności z wyegzekwowaniem niespłaconych faktur. W ordynacji samorządowej ta luka została już załatwana.

Zauważyliśmy również, że łatwo można obejść limit wpłat od pojedynczej osoby przez tak zwane wpłaty rodzinne. Jak napisaliśmy w raporcie, często się zdarzało, że w niektórych rodzinach wszyscy wpłacali maksymalny limit - trzysta tysięcy złotych - choć było wiadomo, że raczej nie dysponowali takimi kwotami.

Bardzo ważny był drugi etap naszego projektu, czyli sprawdzanie wydatków, porównywanie naszych obserwacji z tym, co znalazło się w sprawozdaniach komitetów wyborczych. Mamy kilka spostrzeżeń związanych z tym, co znaleźliśmy, a raczej czego nie znaleźliśmy w tych sprawozdaniach. Przede wszystkim większość sprawozdań została złożona bez pełnej dokumentacji potwierdzającej wpłaty, wydatki, umowy. Część wydatków w ogóle pominięto. Niektóre sprawozdania zostały przygotowane w sposób nierzetelny z licznymi błędami, często nawet rachunkowymi, mimo że zawsze były wcześniej sprawdzane przez biegłego rewidenta. W ogóle sama jakość prac biegłych

rewidentów, którzy mają obowiązek sprawdzić sprawozdanie przed jego złożeniem w Państwowej Komisji Wyborczej, rodziła duże zapytania.

Chciałbym podkreślić, że ustawa o wyborze prezydenta umożliwiła odpowiednim organizacjom wysunięcie zastrzeżeń do sprawozdań wyborczych. Jeżeli partia bądź organizacja pozarządowa uzna, że złożone do Państwowej Komisji Wyborczej sprawozdanie zawiera jakieś błędy czy luki, może w ciągu siedmiu dni złożyć takie zastrzeżenie. Pomijam, że jest to bardzo krótki czas na analizę ogromnych niekiedy stosów dokumentów. Fundacja Batorego skorzystała z tego prawa i w przypadku czterech kandydatów na prezydenta złożyła zastrzeżenie, mieszcząc się na szczęście w tych siedmiu dniach. Bardzo była nam pomocna współpraca z Państwową Komisją Wyborczą.

Natomiast niestety kolejny etap współpracy z Państwową Komisją Wyborczą trochę nas zasmucił i rozczarował. Chodzi generalnie o działanie tej instytucji. Pomijam, że odpowiedź na nasze zastrzeżenia dostaliśmy po trzykrotnym przekroczeniu ustawowego terminu, czyli po ponad pół roku, choć w naszych zastrzeżeniach wskazaliśmy bardzo dokładnie nieprawidłowości w sprawozdaniach wyborczych różnych kandydatów.

W nieprawidłowościach nie celowała żadna konkretna opcja. Występowały one w sprawozdaniu każdego kandydata w większym lub mniejszym zakresie. My ze względu na czas mogliśmy skupić się tylko na czterech. Wskazaliśmy na przykład, że u kilku kandydatów nie znaleźliśmy kosztów telefonicznych albo kosztów wynajmu siedziby głównej sztabu bądź struktur terenowych. Jeden z kandydatów przedstawił bardzo dokładne wyliczenie, ile go kosztowało wynajęcie biur w różnych miejscach Polski, było więc oczywiste, że inni, zwłaszcza ci najwięksi, także musieli mieć struktury terenowe, a tym samym za nie płacić. Wskazaliśmy również na brak kosztów podstawowych. Czytając sprawozdania można było odnieść wrażenie, że niektóre komitety wyborcze posługiwały się tylko ołówkami i telepatią, bo w sprawozdaniach nie uwzględniły ani telefonów, ani komputerów.

W odpowiedzi, którą w końcu dostaliśmy od Państwowej Komisji Wyborczej, najsmutniejszy był tryb kontroli. Zauważyliśmy, że niestety ograniczył się on jedynie do zadania pełnomocnikom finansowym partii pytania, czy stan faktyczny był rzeczywiście taki, jak my go przedstawiliśmy. Dostaliśmy odpowiedź, że zgodnie z informacją udzieloną przez pełnomocnika wyborczego czy finansowego komitet wyborczy np. nie posiadał struktur terenowych, a sprawę telefonu pominięto. Natomiast w przypadku naszego zastrzeżenia dotyczącego niekorzystania z komputerów pełnomocnik finansowy wskazał, że obsługa informatyczna była zapewniona w ramach większej umowy, i podał numer faktury. Sprawdziliśmy, do faktury była dołączona umowa opisująca zakres działania firmy. Faktura opiewa tylko i wyłącznie na akcję marketingową, czyli rozsyłanie bannerów i e-maili w internecie w celu popularyzacji jednego z kandydatów. W tej umowie, która przecież po to jest podpisywana, żeby precyzyjnie określać zakres obowiązków, nie ma ani słowa o zapewnieniu obsługi informatycznej, a więc wynajmie sprzętu, kupnie, leasingu itp.

W pełni rozumiemy szczupłość zasobów kadrowych i finansowych Państwowej Komisji Wyborczej, ale niektóre fakty można było ustalić nie wstając z biur, chociażby na podstawie dokumentów dostarczonych w sprawozdaniach wyborczych oraz ich konfrontacji z naszymi sprawozdaniami. Klasyczny przypadek: jeden z kandydatów zadeklarował, że w ramach kampanii odbyły się cztery wielkie koncerty zorganizowane na jego rzecz, podczas gdy organizująca je firma na swojej stronie internetowej chwali się, że udało jej się przeprowadzić skuteczną kampanię prezydencką, w ramach której zorganizowała ponad dwadzieścia koncertów. Wskazaliśmy na te dwa różne fakty, ale niestety otrzymaliśmy odpowiedź, że pełnomocnik finansowy stwierdził, iż były cztery. Wydaje mi się, że nawet bez dodatkowych uprawnień śledczych można byłoby coś w tej sferze zmienić.

Bardzo nas zasmuciło niepełne realizowanie działań kontrolnych przez Państwową Komisję Wyborczą. Te i inne doświadczenia związane z naszym monitoringiem legły u podstaw postulatu zmian prawa dotyczącego wyboru prezydenta, o czym powie za chwilę Marcin Walecki.

Grażyna Kopińska

Pan Jarosław Zbieranek z Instytutu Spraw Publicznych, który w był główną osobą pracującą nad tym dokumentem, leży niestety w szpitalu i zastąpi go pan Marcin.

Marcin Walecki

Powiem państwu krótko o wnioskach z monitoringu kampanii prezydenckiej. Publikacja, która je zawiera, to najbardziej szczegółowa analiza kampanii wyborczej, jaka została przeprowadzona w Europie Środkowej. Materiały, analizy i rekomendacje zostały przygotowane bardzo metodologicznie i moim zdaniem jest to doskonały pretekst to tego, żeby się poważnie zastanowić nad finansowaniem następnej kampanii prezydenckiej w Polsce.

Chciałbym także podziękować parlamentarzystom za ostatnich kilka lat bardzo aktywnego udziału w reformowaniu systemu finansowania polityki. Miałem okazję współpracować z różnymi partiami nad reformą innych ustaw i chciałbym podkreślić, że reforma przeprowadzona w roku 1999 i 2000 była ponadpartyjna. Jako ekspert komisji sejmowej pamiętam, że parlamentarzyści ze wszystkich partii politycznych potrafili znaleźć wspólny język i wypracować rozwiązania oczyszczające wybory prezydenckie czy parlamentarne z praktyk korupcyjnych. Myślę, że rekomendacje, które w tej chwili przedstawiamy, mogą się przysłużyć do zbudowania po raz kolejny konsensu pomiędzy klubami parlamentarnymi. Gorąco liczę na to, że przełożą się one na dyskusje wewnątrzklubowe.

Dlaczego ta dyskusja ważna jest teraz? Bo nie powinniśmy przeprowadzać reformy za pięć dwunasta, na parę miesięcy przed wyborami prezydenckimi, tak jak to miało miejsce roku 2005. Przypomnę, że wówczas zabrakło dosłownie paru dni, żeby ten system zreformować. Wnioski z monitoringu nie tylko zawierają lekcje z roku 2000 i 2005, ale także wychodzą naprzeciw rekomendacjom Rady Europy i uwzględniają najlepsze rozwiązania z demokracji zachodnich - niemieckiej, francuskiej i angielskiej. Myślę, że przeprowadzona zgodnie z tymi wnioskami reforma umożliwi nam zorganizowanie czystych, uczciwych wyborów prezydenckich nie tylko w roku 2010, ale także przez parę następnych dekad.

Dokument dzieli się na dwie części - wnioski ogólne i wnioski szczegółowe. W postulatach o charakterze ogólnym podkreślono konieczność pilnej, pełnej i kompleksowej nowelizacji ustawy o wyborze prezydenta. Istniejące luki stwarzają bardzo poważne zagrożenie dla przejrzystości, jawności i czystości wyborów. Nasz monitoring z 2005 roku nie tylko wskazał na uchybienia, jakich dopuścili się czołowi kandydaci, ale przede wszystkim umożliwi w roku 2010 innym kandydatom wykorzystywanie tych luk, bo ujawnia możliwości obchodzenia przepisów. Nie chcemy, żeby został on użyty w złych intencjach. Konieczna jest więc jak najszersza, pilna nowelizacja. Ma ona też posłużyć ujednoczeniu ograniczeń dotyczących finansowania partii politycznych w kampaniach parlamentarnych z ustawą o wyborze prezydenta.

Chciałbym zwrócić uwagę na trzy najważniejsze niedociągnięcia ustawy o wyborze prezydenta. Przede wszystkim cały czas istnieją cegielki oraz możliwość przekazywania darowizn rzeczowych. Dzięki nieregulowaniu tej ostatniej kwestii wciąż jest możliwe przekazanie darowizny w postaci dużego mieszkania w centrum Warszawy, które zostanie następnie sprzedane, a komitet wyborczy wykorzysta pieniądze w dowolny sposób. Wszelkie limity i ograniczenia dotyczące darowizn pieniężnych nie mają zastosowania do darowizn rzeczowych.

W szczegółowych propozycjach zmian wyraźnie zwracamy uwagę, że pozostają nieregulowane takie kwestie jak pożyczki, kredyty, rabaty, zniżki. To są olbrzymie luki, które umożliwiają dowolnym grupom przestępczym jawne finansowanie kampanii wyborczych przez podstawione osoby.

Inny istotny wniosek jest taki, że nadal istnieje paradoksalna sytuacja, iż w wypadku finansowania kampanii prezydenckiej przez partię polityczną brak jakiegokolwiek jawności dotyczącej źródeł. Wiemy, że jakaś partia dokonała jednej darowizny. Ale musimy czekać do marca następnego roku, żeby się dowiedzieć, skąd na to wzięła pieniądze. Jeśli jakaś mała partyjka, Polska Partia Przyjaciół czegoś tam, dokona olbrzymiej darowizny, nie mamy żadnej możliwości sprawdzenia, skąd pochodziły te pieniądze, a przecież ta partia może w marcu nie złożyć sprawozdania. Sygnalizowane przez nas luki stanowią więc bardzo poważne zagrożenie, wręcz rozsadzają system jawnych wyborów.

Inne ważne rekomendacje to umożliwienie organizacjom pozarządowym i mediom pełnego i nieograniczonego czasowo dostępu do sprawozdań finansowych. Nasi wolontariusze, na przykład Adam Sawicki, przez tydzień pracowali dzień w dzień po szesnaście godzin, żeby wszystkie sprawozdania zweryfikować. Zrobiono parę tysięcy zdjęć. To nie jest właściwe, że dostęp do

sprawozdań finansowych ograniczono do siedmiu dni, w tym pięciu roboczych. A co, gdybyśmy trafili na okres majowy, kiedy są dwa święta państwowe? To zdecydowanie należy zmienić.

Chciałbym podkreślić, że omawialiśmy nasze wnioski bardzo szczegółowo z Państwową Komisją Wyborczą. Mamy w niej znakomitego partnera. Komisja dostrzega wszystkie niedociągnięcia ustawy. Sama informowała marszałka Sejmu w 2005 roku, że trzeba koniecznie znowelizować ustawę przed wyborami prezydenckimi.

Rekomendujemy wzmocnienie prerogatyw Państwowej Komisji Wyborczej. We wnioskach piszemy szczegółowo, jak powinna wyglądać kontrola. Postulujemy składanie częściowych sprawozdań finansowych jeszcze przed kampanią, aby już na etapie kampanii wyborczej można było wyłapać największe uchybienia. Naszym zdaniem Państwowa Komisja Wyborcza powinna też mieć własny zespół audytorów. Postulujemy ponadto przyznanie jej odpowiedniego finansowania, aby mogła prowadzić działania prewencyjne i edukacyjne oraz doradztwo dla komitetów wyborczych. Należy podkreślić, że w wyniku reformy z 2001 roku wprowadziliśmy setki milionów złotych do systemu finansowania publicznego, ale zapomnieliśmy dofinansować Państwową Komisję Wyborczą. Mamy więc paradoksalną sytuację, że w finansowanie polityki inwestowane są olbrzymie pieniądze publiczne, ale nie ma środków na kontrolowanie tego, co się z nimi dzieje.

Postulujemy także przeprowadzenie poważnej dyskusji parlamentarnej na temat limitu wydatków na wybory prezydenckie. Już podczas prac w Sejmie w 2000 roku sygnalizowaliśmy, że obecny limit jest nierealny. Nie chcę cytować jednego z liderów partyjnych, który w Sejmie powiedział, że takich pieniędzy jak dwadzieścia milionów złotych nikt w Polsce nie ma. Sam później przyznał, że przekroczył limit wydatków wyborczych, bo limit był nierealny. Ale nie chodzi o wytykanie błędów przeszłości, tylko o wyciągnięcie wniosków z 2000 i 2005 roku. Sygnalizujemy naszym parlamentarzystom, że jeżeli te regulacje zostaną utrzymane, to w kolejnych wyborach prezydenckich nie tylko zostaną powtórzone błędy z poprzednich, ale nawet luki będą bezwzględnie wykorzystane.

Ale myślę, że najważniejszym dla nas jako organizacji pozarządowej postulatem jest poważna dyskusja na te tematy. Czy chcemy powtórki z poprzednich wyborów prezydenckich, gdy większość pieniędzy poszła na billboardy? Czy chcemy takiej dyskusji politycznej, czy należy się zastanowić? Nie oszukujmy się, pieniądze na kampanię prezydencką w dużym stopniu pochodziły z naszych kieszeni. Nie jestem zwolennikiem ograniczania kampanii billboardowej, ale może należałoby spojrzeć na rozwiązania francuskie i zastanowić się, jak powinna przebiegać dyskusja polityczna i jakim kosztem.

Nasuwa się też pytanie, czy w wyborach prezydenckich mają brać udział tylko i wyłącznie liderzy partyjni – a w tej chwili praktycznie tak jest – czy może powinniśmy się zastanowić nad dopuszczeniem także kandydatów niezależnych. Ale aby mogli startować kandydaci niezależni, nie może być sytuacji, że partia potrafi jednym ruchem długopisu przelać dwanaście, trzynaście milionów złotych na konto swojego kandydata, gdy tymczasem kandydat niezależny musi zmusznie pozyskiwać drobne darowizny, jest regularnie poddawany szczegółowej kontroli, a jego sprawozdanie finansowe jest dziesięć razy bardziej skomplikowane niż sprawozdanie lidera partyjnego. Naszym zdaniem wybory 2005 roku pokazały, że lider partyjny może dostać jedną darowiznę od partii w wysokości całego limitu, a politycy niezależni muszą poświęcać miesiące na zbieranie funduszy. Chcielibyśmy, żeby nasi parlamentarzyści omówili także ten temat.

Zakończę prosząc naszych parlamentarzystów, by podobnie jak w 1999 i 2000 roku, gdy był kompromis polityczny i szczerą chęć konstruktywnego uregulowania problemów, także teraz przeprowadzili dyskusję. Myślę, że nasze rekomendacje i wnioski z monitoringu wyborów 2005 roku dają do tego materiał. Nie czekajcie, aż do wyborów zostanie parę miesięcy, zainicjujcie to teraz.

Grażyna Kopińska

Bardzo dziękuję, kilkanaście dni temu przekazaliśmy nasze propozycje posłom i czekamy na ich stanowisko w tej sprawie.

Julia Pitera, Platforma Obywatelska

Prawdę powiedziawszy, ordynacje wyborcze od dawna wymagają zmian i może te szczegółowe uwagi wreszcie posłużą do tego za podstawę. Przepisy te kreują obecnie korupcję wśród tych, którzy chcą na tym zarobić, a ponadto zmuszają do kombinowania osoby, które chcą wspomóc kampanię, a z przyczyn technicznych nie mogą tego zrobić.

Ponieważ komitet wyborczy odpowiada solidarnie za zobowiązania zaciągnięte na cele kampanii, wystarczy, że się go rozwiąże z niepokrytymi zobowiązaniami. Bardzo majątni członkowie komitetu regulują je i do widzenia. Niech ktokolwiek zarzuci komitetowi, że dwadzieścia czy nawet pięćdziesiąt milionów spleconych przez pięciu panów czy pań jest przekroczeniem. O tym mankamencie wszyscy wiedzą, mówiło się o tym głośno i nic z tego nie wynikło. Nikt się tym nie przejął.

Są też inne przepisy, które powodują, że ludzie w ogóle niechętnie uczestniczą w procedurze wyborczej. Choćby system wpłat od osób fizycznych. Otóż mogą ich dokonywać wyłącznie osoby posiadające konta bankowe. Tymczasem 10 milionów pełnoletnich obywateli w Polsce nie ma kont bankowych - to jedna trzecia populacji w wieku wyborczym. Dlaczego? Dlatego, że prowadzenie kont kosztuje. Pokolenie emerytów aktywnie uczestniczy w życiu politycznym i publicznym, ale mają na tyle małe dochody, że nie stać ich na opłaty za prowadzenie konta bankowego. Są one w Polsce dość wysokie. Co się dzieje, jeśli chcą wpłacić dziesięć czy piętnaście złotych, czyli dosłownie kilka euro? Po pierwsze nawet gdyby mieli konto, opata za przelew jest bardzo wysoka, nieomal tak wysoka jak przelewana kwota. Są banki, które za taki przelew pobierają około sześciu złotych. Natomiast jeśli nie mają konta, wpłacają pieniądze nielegalnie, nie zdając sobie sprawy z tego, że wpłata na pocztę jest niezgodna z prawem. Ordynacja wyborcza mówi o przelewie. Ludzie nie rozumieją tego terminu, dla nich oznacza on przekazanie pieniędzy na przykład pocztą. Tymczasem interpretacja prawna dopuszcza tylko przelew z konta bankowego. Z tego tytułu dochodziło do wielkich dramatów, ponieważ niektóre komitety, interpretując przelew jako akt dokonany gdziekolwiek, przyjmowały pieniądze, po czym podlegały procedurze postępowania sądowego i nakładane były na nie koszarne kary finansowe za złamanie przepisów ordynacji wyborczej. Nie było od tego ucieczki. Natomiast te komitety, które wiedziały, że jest to niedopuszczalne z punktu widzenia prawa, każdy przekaz pocztowy musiały odesłać do nadawcy, dopłacając za to pięć czy sześć złotych. Jednym słowem z pieniędzy na kampanię wyborczą dopłacano do nieprawidłowo przekazanej darowizny. Mankamentów jest więc bardzo dużo.

Ten przepis został zresztą zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego. Według mnie w sposób oczywisty ogranicza on prawa obywatelskie – zawęża możliwości zaangażowanego uczestnictwa w wyborach, podczas gdy nikt nie ma obowiązku prowadzenia konta. Trybunał Konstytucyjny nie uznał tej skargi, w związku z czym ten nieszczęsny przepis dalej obowiązuje. Wymaga on jednak natychmiastowej likwidacji, bo jest to podstawowa bariera uniemożliwiająca aktywizację społeczeństwa do udziału w wyborach.

Jest jeszcze jeden problem, którego legislatorzy często nie biorą pod uwagę. Żyjemy mianowicie w państwie wolnorynkowym. To oznacza, że większość instytucji rządzi się innymi prawami niż te, które obowiązują w administracji publicznej. Cała masa banków ma niedostosowane swoje prawo wewnętrzne do zasad finansowania narzucanych przez ordynację wyborczą. A prezes banku albo dyrektor oddziału nie może sobie tak po prostu zmienić spod małego palca przepisów regulujących funkcjonowanie jego banku tylko dlatego, że uchwalone przez parlament prawa coś temu bankowi narzuciły. Obowiązuje pewien tryb - musi się zebrać rada nadzorcza, zarząd itd. Jakakolwiek zmiana, nawet jeśli jest to realizacja ustawy, musi odbyć się zgodnie ze statutem danego banku. Mam wrażenie, że stanowienie prawa funkcjonuje w kompletnym oderwaniu od faktu, że nie żyjemy już w państwie od początku do końca sterowanym, tylko poszczególne instytucje mają swoje własne przepisy.

Jeśli chodzi o aktywizację kandydatów na parlamentarzystów, moim zdaniem nie da się tego zrobić w żaden sztuczny sposób. Uważam, że czysto proporcjonalny system z listami partyjnymi, taki jaki mamy w Polsce, zabija aktywność. Przerabiałam to jako kandydat do Sejmu. Jestem osobą z dość znanym nazwiskiem i doskonale wiem, że osoby na mojej liście bardzo na mnie liczyły. Jeżeli wiadomo, że partia ma dobre notowania, a na liście są nazwiska chwytnie rynkowo, szalenie obniża to aktywność kandydatów. Prawdę powiedziawszy, w 2005 roku w ogóle nie było kampanii

parlamentarnej. Chodząc po mieście wcale się jej nie zauważało. Było troszkę billboardów, troszkę plakatów, troszkę ulotek. Ale kandydaci posunęli nawet do tego, że już nie rozsyłają informacji pocztą. Kiedy otwierało się skrytkę przy poprzednich wyborach w 2001 roku, wypadały niekończące się ilości podobizn, ulotek i diabli wiedzą czego. Tym razem tego nie było. Właściwie kandydaci w ogóle nie przejawiali aktywności w wyborach, bo nie ma takiej potrzeby. Jeśli lokomotywą jest partia, a do tego jeszcze pierwsza osoba na liście, to tak naprawdę reszta kandydatów nic nie musi robić. Ten system jest naprawdę zniechęcający.

Do tego ogromna liczba kandydatów w Warszawie – najwięcej w Polsce. Warszawa jest jednym okręgiem wyborczym, ma dziewiętnaście mandatów. Każdy komitet wystawia nawet dwa razy tyle kandydatów, jest ich więc trzydziestu paru na liście. Jeśli to przemnożyć przez wszystkie komitety wyborcze, to sama kakofonia nazwisk powoduje, że ludziom zupełnie nie chce się chodzić na spotkania przedwyborcze. Tylko wyjątkowy lider może sprawić, że ktoś się na nie wybierze, i to też nie po to, żeby zmienić zdanie, tylko żeby po prostu mieć przyjemność albo nieprzyjemność spotkania z kimś, kogo się bardzo lubi lub bardzo nie lubi. A cała anonimowa reszta siedzi w domu i czeka - a nuż uda im się przecisnąć przez sito.

Reasumując, moim zdaniem przy tej ordynacji istnieją różne mechanizmy sprawiające, że ostatnią rzeczą, która się liczy w procesie wyborczym, jest aktywność kandydata. Jeśli chodzi o możliwość zaprezentowania kandydatów, sama ich liczba powoduje, że dziennikarze nie są w stanie ich opisać. Gdyby to zrobili, gazety byłyby poświęcone wyłącznie temu, kto jest kim. Nikt by ich nie kupował, bo przecież trudno czytać od pierwszej do kilkudziesiątej strony opisów kolejnych kandydatów.

To wszystko sprawia, że chociaż dyskusja nad kształtem ordynacji wyborczych jest bardzo potrzebna, to przepisy finansowe muszą być opracowywane bardzo rozważnie, z uwzględnieniem wszelkich konsekwencji.

Zasiadając teraz w Sejmie, po raz pierwszy w życiu znalazłam się nie w organizacji pozarządowej, tylko po drugiej stronie barykady. Przedtem wydawało mi się, że trzeba uchwalić przepisy i one wszystko za człowieka załatwią. Dzisiaj wiem, że nie, bo posłowie w Sejmie bardzo często myślą w sposób mechaniczny: wprowadzimy przepis i sprawa sama się rozwiąże. Kompletnie nie biorą pod uwagę tego, że przepisy mogą do czegoś nie pasować, że mogą być z czymś niekompatybilne, że mogą spowodować jakieś skutki społeczne, dostrzegane tylko przez osoby bardzo dobrze znające relacje społeczne. Organizacje pozarządowe czują lepiej niż politycy, jakie mogą być skutki uboczne, których posłowie siedząc w Sejmie razem ze swoim biurem prawnym po prostu nie widzą.

Myślę, że obowiązujące obecnie przepisy są naprawdę niedobre, a już sposób ujawniania sprawozdań jest rzeczą niedopuszczalną. Po wyborach 2001 roku, kiedy antydatowano „Monitor Polski”, było pięć dni na monitoring sprawozdań, a do tego po drodze wypadała sobota i niedziela, więc w gruncie rzeczy czas na ich obejrzenie skurczył się do trzech dni. Do tego dochodzą inne ograniczenia, na przykład wymóg, żeby organizacja miała w swoim statucie zapisaną możliwość obejrzenia sprawozdań wyborczych. Nie wiem, jakie istnieją teraz warunki techniczne, ale kiedyś w ogóle ich nie było, mieliśmy stolik od kawy z dwoma niewygodnymi fotelami. Właściwie z której strony nie spojrzeć, robione jest wszystko, żeby uniemożliwić monitoring. A politycy najlepiej się mobilizują do prawidłowych zachowań, jeżeli czują na swoim grzbiecie gorący oddech obywatela, który w każdej chwili może spowodować zakończenie ich kariery politycznej. Bardzo cieszę, że Fundacja Batorego się za to zabrała i rzeczywiście trzeba do tego usiąść na poważnie.

Grażyna Kopińska

Przyjmuję to jako deklarację przyszłej współpracy i miejmy nadzieję, że inni będą chcieli pójść w tym samym kierunku.

Witold Gintowt-Dziewiałowski, Sojusz Lewicy Demokratycznej

Przed wszystkim chciałbym wyrazić wdzięczność Instytutowi za przygotowanie tej publikacji. Jest to pierwsze tak obszerne i kompletne opracowanie, opierające się zarówno na wnioskach z polskich doświadczeń wyborczych, jak też w dużym stopniu na teorii i praktyce zagranicznej. Wydaje się, że

zawarte w nim propozycje, zwłaszcza te szczegółowe, warto dokładnie przestudiować. Ja to zrobiłem i sądzę, że zdecydowana większość z nich jest warta wykorzystania.

Moim zdaniem nasze prawo wyborcze nie jest najgorsze. Zbudowano je na prawidłowych, celowych i utwierdzonych praktyką państw demokratycznych zasadach, ale w każdym z przepisów i praktycznie w każdej ordynacji są luki, które po pierwsze trzeba znaleźć, a po drugie czymś wypełnić. To prawda, że ordynacja prezydencka jest najstarsza i wprowadzano do niej stosunkowo najmniej modyfikacji.

Jeden z postulatów jest mi szczególnie bliski. Mówi o potrzebie stworzenia kodeksu wyborczego, czyli z jednej strony kodyfikacji wszystkich ustaw o ordynacjach wyborczych, z drugiej strony unifikacji niektórych przepisów, które mają wchodzić w skład potencjalnego kodeksu wyborczego. Mogę się pochwalić, że moi koledzy z klubu zobligowali mnie do zainspirowania i zainicjowania prac, które zmierzałyby do opracowania takiego kodeksu. Mam pełną świadomość, że jest to wymagające ogromnego nakładu pracy i wcale nie takie proste zadanie. Kodeks musi się składać przynajmniej z trzech wyraźnie wyodrębnionych części. Po pierwsze, musi zawierać przepisy ogólne, które będą dotyczyły wszystkich kampanii wyborczych i wszystkich dzisiaj funkcjonujących ordynacji. Po drugie, musi mieć część szczegółową, opisującą procedury i przepisy prawne, w tym karne, dotyczące szczegółowych rozwiązań dla każdej z ordynacji, bo przecież się nie da jednolicie stosować przepisów i do ordynacji samorządowych, i do ordynacji prezydenckiej czy parlamentarnej. A są także różne referenda, czy to lokalne, czy ogólnokrajowe. Wreszcie część trzecia, na co zwrócono uwagę również w opracowaniu Instytutu, musi zawierać wyraźnie określoną delegację ustawową do opracowywania i emisji przepisów pozaustawowych: rozporządzeń wykonawczych, ale również uprawnień np. do przedstawiania opinii, wykładni i interpretacji.

Jest to bardzo trudne, bo w polskim prawie niejako automatycznie wchodzi się w konflikt z konstytucją. Nie wszyscy o tym wiedzą i pamiętają, ale w Polsce nie ma instytucji, która miałaby prawo wydawania wykładni do obowiązujących ustaw. Kiedyś istniała, ale w nowej konstytucji zapomniano o takim upoważnieniu, chociażby dla Trybunału Konstytucyjnego. W praktyce najczęściej bywa tak, że sądy najwyższe i Trybunał Konstytucyjny dopiero swoim wyrokiem - i to w określonym składzie - mają szansę tworzenia wykładni dla wątpliwych przepisów obowiązujących nas wszystkich. Warto byłoby popracować nad kodeksem, żeby nam się lepiej żyło, żeby ci wszyscy, którzy z kodeksu mają korzystać, popełniali mniej błędów, a jednocześnie żebyśmy byli przeświadczeni, że kampanie wyborcze, kolejne wybory, ich finansowanie i rozliczenie jest jawniejsze i łatwiejsze do skontrolowania, a wybory są przeprowadzane na pewno w sposób demokratyczny, zgodny z prawem i z przepisami finansowymi. W tej chwili bywa z tym różnie

Wracając do propozycji szczegółowych zawartych w opracowaniu Instytutu Spraw Publicznych – po pierwsze, jesteście od dawna zdecydowanymi zwolennikami likwidacji instytucji zbiorów publicznych. Udało się to przeforsować w przypadku ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu oraz ordynacji samorządowych. Należy to pilnie zrobić także z ordynacją prezydencką, co zresztą wykazała chociażby ostatnia kampania prezydencka. Na obronę zbiorów publicznych nic nie przemawia. Po pierwsze, cegiełek nikt nie jest w stanie skontrolować. Po drugie, nie ma żadnej jawności. Jest to wiedza tajemna, którą posiadają najczęściej urzędnicy partyjni i pracownicy komitetów wyborczych, ale pełnomocnik finansowy już nie do końca, bo do niego większość informacji po prostu nie dociera. Kolejna sprawa: jest to rozwiązanie wyjątkowo korupcjogenne. Cegielki są okazją do targów. Ten, kto wykupuje znaczną liczbę cegiełek, może jednocześnie chcieć sobie zagwarantować wpływ na funkcjonowanie organu przedstawicielskiego. Takie zagrożenie zawsze istnieje. Tak jak w starym chińskim przysłowiu „Jeżeli klasztor męski stoi naprzeciwko żeńskiego, to nie ma w tym nic złego. Ale może być”.

Oczywiście zdecydowanie popieramy także zakaz finansowania komitetów wyborczych przez osoby prawne. Chodzi nie tylko o ewentualność angażowania się instytucji skarbu państwa, ale również o korupcjogenność. Może się zdarzyć, że ktoś, kto posiada odpowiedni kapitał, będzie w stanie gwarantować sobie przychylność poszczególnych osób. W mniejszym stopniu dotyczy to kandydatów do władz centralnych, ale w przypadku wyborów lokalnych naprawdę można sobie kupić całą radę, zarząd powiatu czy województwa, wójta, burmistrza, prezydenta.

Bardzo ważną kwestią jest uregulowanie zasad udzielania kredytów i pożyczek. W tej chwili jest to de facto forma darowizny. Pożyczki powinny zostać zlikwidowane, a jeżeli już, to należy je traktować w rozliczeniach w sposób jednoznaczny jako darowiznę. Kredyt bankowy to opcja czystsza,

choć chyba też nie optymalna, ale póki co, nie ma lepszego wyjścia. Pozostawiłbym możliwość korzystania z kredytu bankowego, ale do wysokości limitu finansowania kampanii wyborczej. Są formacje polityczne i komitety wyborcze, które nie dysponują żadnym kapitałem i jeżeli ograniczymy możliwość zbiórki publicznej bądź ją zlikwidujemy, powinniśmy im dać szansę finansowania kampanii wyborczej w sposób nie gorszy niż konkurencji.

Majątek niepieniężny też jest zwykłą darowizną. Najprostszym i najuczciwszym rozwiązaniem byłaby likwidacja możliwości przekazywania wartości niepieniężnych. Jeśli jednak mielibyśmy zdecydować, że mogą one być przedmiotem darowizny przedwyborczej, to po pierwsze powinniśmy bardzo dokładnie je zdefiniować, a po drugie precyzyjnie określić metodę ich wyceny. Nie może być wątpliwości co do ich rzeczywistej wartości rynkowej. To niedopuszczalne, by ktoś darował komitetowi coś, co w jego mniemaniu jest warte sto złotych, a w rzeczywistości na rynku może być warte sto tysięcy. Prawdopodobnie gdyby się udało do tego doprowadzić, przekazywanie wartości niepieniężnych w ogóle przestałoby mieć miejsce, bo dużo prostszą operacją jest po prostu darowanie pieniędzy.

Poza tym sądzę, że także w tym wypadku powinien obowiązywać limit. Jeżeli ktoś daruje majątek niepieniężny o wartości, powiedzmy, niecałych trzynastu tysięcy złotych - a taki jest dzisiaj limit w przypadku osób fizycznych - to znaczy, że wyczerpał go w całości i więcej dać nie może. To rozwiązanie powinno być jednolite dla wszystkich ordynacji.

Kolejną formą zakamuflowanej darowizny jest rabat. Każdy rabat czy upust powinien być traktowany jako darowizna. Jednocześnie jednak będziemy spotykali się w praktyce z przypadkami, że ktoś zapłaci za wynajem billboardów cenę pięciokrotnie niższą niż sąsiad. W takiej sytuacji audytor, występujący z ramienia niezależnego podmiotu jakim jest np. PKW, powinien dokonać własnej wyceny usługi czy towaru albo powołać na koszt komitetu wyborczego rzeczoznawców, którzy to robią. Komitetowi wyborczemu raz trafionemu w tak skuteczny sposób nigdy w życiu już się nie będzie chciało tej metody powtórzyć.

Powinno temu towarzyszyć pełna jawność i możliwość kontrolowania podczas całej kampanii. Nie może być tak, że Państwowa Komisja Wyborcza czeka na sprawozdanie i dopiero później analizuje je i rozlicza. PKW poprzez swoje służby powinna mieć prawo ingerowania, wyceniania, sprawdzania i podejmowania odpowiednich decyzji.

Postulat ustanowienia większego limitu wpłaty na finansowanie własnej kampanii wyborczej przez kandydatów jest bardzo słuszny. Sam już trzeci raz jestem posłem. Wiem, że ten pułap był omijany, ale nie było innego wyjścia. Wiadomo przecież, że koszty kampanii są wyższe, więc kandydaci szukali sposobów: mama, tata, dzieci i żona wpłacali osobno po jedenaście tysięcy zł. Natomiast mimo wszystko proponowałbym, żeby jednak limit był trochę mniejszy. Pięć razy większy niż obecnie to może za dużo, ale pomnożony przez trzy wydaje mi się optymalny. Chodzi między innymi o to, żeby koszty kampanii wyborczych w Polsce nie rosły tak dynamicznie. Każdy wie, że komitet wyborczy jest w stanie wydać każde pieniądze, jakie się pojawią. Znam się na komitetach i wiem, że jak szef partii czy samego komitetu dowie się, iż kandydat - zwłaszcza na posła czy senatora - może dać pięćdziesiąt pięć tysięcy, to takiej wpłaty będzie się od niego domagał. A jak będzie wiedział, że może dać tylko trzydzieści trzy, to więcej nie zażąda.

Jestem przeciwny likwidacji wymogu pozagotówkowej formy wpłaty na komitet wyborczy. Zgadzam się z argumentacją pani poseł, że jest to ograniczenie praw obywatelskich, bo emeryci i renciści przeważnie nie mają kont bankowych, ale jeżeli chcemy mieć szansę kontrolowania dochodów i wydatków komitetów wyborczych, nie ma innego wyjścia. Cały obrót musi mieć formę bezgotówkową, bo to jedyna możliwość w miarę obiektywnego potwierdzenia dokonania operacji finansowych. Wielokrotnie i długo dyskutowaliśmy w Sejmie na ten temat. Zasięgaliśmy różnych opinii, także organizacji pozarządowych. Wyszło na to, że póki co nie ma lepszego rozwiązania. Pozostaje wyłącznie pośrednictwo banku, bo niestety i wpłata gotówkowa, i przekaz pocztowy stwarzają pole do przekrętów. Jesteśmy wyjątkowo utalentowanym społeczeństwem, jeżeli chodzi o omijanie najbardziej skomplikowanych przepisów prawa. Jeżeli wprowadzimy tego rodzaju ułatwienia, to duża część pieniędzy „pójdzie bokiem”, nieoficjalnie, bez możliwości skontrolowania, zbadania czy sprawdzenia. Zostawmy obecną praktykę w ordynacjach wyborczych do samorządu oraz do Sejmu i Senatu, a także wprowadźmy ją do prezydenckiej ordynacji wyborczej, bo ona się rzeczywiście sprawdza.

Nie jestem przekonany, czy powinien być wprowadzony limit finansowania kampanii wyborczych przez partie polityczne. Uważam, że finanse kampanii partii politycznych jest już dzisiaj w miarę przezroczyste i daje się kontrolować. Pieniądze przekazywane przez partię mogą być zbadane oficjalnie, w majestacie prawa. Istnieje niebezpieczeństwo, że jeżeli wprowadzimy limit, zacznie się poszukiwanie, skąd wziąć pozostałe pięćdziesiąt procent. Nad tym postulatem warto się zastanowić, ale wybór nie jest taki prosty, jak się może wydawać.

Oczywiście powinien obowiązywać pełen zakaz pozyskiwania środków finansowych po dniu wyborów. Wiemy, dlaczego i w jaki sposób dom tego dochodzi. Na ogół jest to próba załatwienia różnych spraw, których wcześniej nie przewidziano.

Jest potrzebna jasna definicja prowadzenia kampanii i agitacji wyborczej. W zeszłym roku partie polityczne wpadły na typowo polski pomysł. Ponieważ nie można prowadzić kampanii prezydenckiej, bo nie została jeszcze ogłoszona, partie polityczne prowadziły kampanie niby swoich partii. Musi być wyraźnie określone w przepisach, od którego momentu liczy się prowadzenie kampanii wyborczej i jakie zachowania są uznawane za jej element. Nie może być tak, że do kampanii wyborczej zaliczane są tylko czynności wykonywane na parę miesięcy przed wyborami i że muszą być one rozliczane w ramach kosztów prowadzenia kampanii wyborczych. W 2005 roku mieliśmy do czynienia z oczywistym kanciarstwem. Ale odbywało się to w majestacie prawa i prawdę mówiąc żaden sąd nie odważyłby się orzec, że naruszono przepisy ordynacji wyborczej, chociaż w moim przekonaniu takie naruszenie miało miejsce.

Nie jestem pewien, czy należy zwiększyć ogólny limit wydatków. Na wybory nie wydajemy najwięcej w Europie, ale czy powinniśmy godzić się na to, żeby w kolejnych kampaniach wyborczych coraz większe pieniądze były wyrzucane w błoto? Oczywiście ktoś dzięki temu zarabia – np. korporacje z branży reklamowej, drukarnie albo ludzie, którzy rozklejają plakaty – ale na ogół pieniądze te są tracone, a spora część tych wydatków jest później refinansowana z budżetu państwa.

Marcin Walecki

Panie pośle, a model francuski? Dwie tury, w przypadku drugiej tury dodatkowe limity.

Witold Gintowt-Dziewiałowski

Trzeba to przeanalizować. Nie jestem zwolennikiem przyjmowania tylko niektórych rozwiązań z niektórych ordynacji. Lepiej przejąć wszystkie rozwiązania z jednej ordynacji, bo stanowią wtedy pewną całość. Próby scalania różnych pomysłów często rodzą komplikacje. Ale trzeba by było to policzyć, sprawdzić, zastanowić się, może również przeprowadzić doświadczenie na jakimś niedużym żywym ciele.

Uważam natomiast, że nie ma co się zastanawiać nad limitami związanymi z wydatkami na reklamę zewnętrzną. Namawiałbym, żeby ich nie wprowadzać. Jesteśmy bardzo młodą demokracją. Dopiero uczymy się przeprowadzać kampanię wyborczą. Instytucje zajmujące się profesjonalnym prowadzeniem kampanii wyborczych też są młode, choć - notabene - dużo bardziej drapieżne niż te na Zachodzie. Dałbym im czas, żeby popraczkować na tym, co mamy. Natomiast niewątpliwie trzeba przy tej okazji precyzyjnie zdefiniować poszczególne elementy kampanii wyborczej.

Jeśli chodzi o kontrolowanie rozliczania kampanii wyborczych, jestem przeciwny wstępnym, częściowym sprawozdaniom z realizowania i finansowania kosztów kampanii w jej trakcie. Z dwóch powodów: po pierwsze, żadne komitety wyborcze nie dokonują wydatków ani nie ponoszą kosztów wyborczych w sposób regularny. Często bywa tak, że w jednym Komitecie wydatki finansowe przypadają na pierwszą część kampanii wyborczej, a w innym na sam koniec. Te sprawozdania byłyby więc niewspółmierne. Znając stosunki, jakie potrafią od czasu do czasu zaistnieć między komitetami wyborczymi w toku kampanii, wiem, że każdy komitet z utęsknieniem czekałby na ogłoszenie częściowego sprawozdania przez konkurencję, żeby móc jej przyłożyć. Nie wprowadzimy przecież przepisu zabraniającego komentowania częściowych sprawozdań finansowych komitetów wyborczych albo wyciągania z nich wniosków. Toteż póki co jednak lepiej poczekać na sprawozdanie całościowe.

Życzylbym sobie natomiast, żeby sprawozdania były weryfikowane w sposób kompetentny, obiektywnie i szybko. Domagałbym się także jawności sprawozdań składanych przez komitety wyborcze. Powinien móc do nich zajrzeć nie tylko audytor, nie tylko PKW czy organizacje

pozarządowe, ale każdy obywatel. I każdy obywatel powinien też mieć prawo do donosu obywatelskiego, chociaż akurat nie jestem entuzjastą donosów obywatelskich, tym bardziej że nie ma dowodów, że im więcej kontroli i kontrolujących, tym mniej korupcji.

Zgadzam się, że PKW powinna mieć większe możliwości. Także do tej pory starała się co prawda zgłaszać sytuacje wątpliwe i przekazywać wszystkim zainteresowanym informacje z każdej kampanii wyborczej, chociaż nie były to znaczące prawnie wytyczne, zarządzenia czy rozporządzenia. Tym niemniej warto instytucjonalnie wyposażyć PKW w uprawnienia zgodnie z ustawą, a przy okazji w możliwości przeprowadzania szkoleń dla tych, którzy prowadzą kampanie wyborcze.

Odnosnie egzekwowania odpowiedzialności od osób, które zajmują się prowadzeniem kampanii wyborczych, chciałbym podkreślić, że nie jest prawdą, iż tylko pełnomocnik finansowy odpowiada za sprawozdanie i przebieg kampanii wyborczej. Ważniejszą osobą jest bez wątpienia pełnomocnik wyborczy. Uważam, że w razie ścigania z powodów finansowych komitetu wyborczego należy wpisać jako odpowiedzialnych dwie osoby: pełnomocnika wyborczego, który jest szefem politycznym całego przedsięwzięcia, i pełnomocnika finansowego. Zresztą oni we dwóch podpisują przelewy. Tę opinię opieram na własnych doświadczeniach. Parokrotnie byłem pełnomocnikiem wyborczym i twierdzę, że osoba ta ma wpływ na sposób prowadzenia kampanii wyborczej.

Jeśli chodzi o wydłużenie terminu składania zastrzeżenia do sprawozdania finansowego przez organizacje społeczne, byłoby oczywiście dobrze, gdy organizacja pozarządowa miała więcej czasu na przygotowanie się do tego. Niewątpliwie jest też jednak prawdą, że wartość takiego zastrzeżenia jest tym większa, im szybciej zostanie ono złożone. Oczekuje go opinia publiczna i może on być brany pod uwagę przy orzekaniu przez sąd, czy wybory były prawomocne. W związku z tym, a także mając na uwadze, że do złożenia zastrzeżenia każda organizacja pozarządowa może się przygotowywać przez cały czas trwania kampanii wyborczej, utrzymałbym krótki termin składania zastrzeżenia.

To samo dotyczy przedłużenia kontroli przez biegłych rewidentów. Wolałbym mieć jak najszybciej opinię o prawidłowości przygotowanego sprawozdania. A poza tym obawiałbym się negatywnych zachowań zwycięzców w wyborach. Po objęciu urzędów wybrani mogą, choć nie powinni i nie muszą, wywierać wpływ na wyniki analizowania sprawozdań finansowych. Natomiast przyjęcie sprawozdania z możliwością wykazania uchybienia jest bardzo dobrą propozycją, bo dotychczasowa waga upomnień, które mogą być przez PKW stosowane, jest zbyt mała.

Pozostaje jeszcze kwestia odpowiedzialności cywilnej i materialnej komitetów wyborczych. Coś z tym trzeba zrobić. To bardzo trudna sprawa, bo często się zdarza, że komitet wyborczy już się rozwiązał, już go nie ma, a wpływają zobowiązania zaciągane w jego imieniu. Ktoś musi je finansować. Moglibyśmy powiedzieć, że winien ten, kto zrealizował zamówienie, nie dbając o gwarancję, że zamawiający opłaci wykonaną usługę czy dostarczony towar. Tym niemniej warto się zastanowić, czy osoby, które reprezentowały komitet, powinny ponosić odpowiedzialność włącznie z pokrywaniem zobowiązań finansowych po rozwiązaniu komitetu wyborczego.

Ja oczywiście deklaruję chęć współpracy i mam również nadzieję na pomoc ze strony Instytutu, ale niestety obawiam się, że szukanie konsensu ponadpartyjnego może się okazać trudne. Jak państwo widzą, jesteśmy tu ja i pani Julia, natomiast nie pojawiła się druga strona niezbędna do uzyskania konsensu - nie ma przedstawicieli koalicji rządzącej. Mam nadzieję, że to zmieni. W 2001 roku było to możliwe, w 2004 też, w tym roku jest trochę gorzej.

Grażyna Kopińska

Bardzo dziękuję za pana wystąpienie, tym bardziej że przekonało nas ono, iż dokładnie zapoznał się pan z naszą propozycją. Chcę tylko zwrócić uwagę, że te postulaty są wspólną propozycją Instytutu i Fundacji Batorego. Bardzo proszę o pytania i komentarze.

Alina Hussein, doradca prezesa NIK

Zajmuję się w Izbie przede wszystkim tematem korupcji. Chciałabym podkreślić wielkie znaczenie wniosku o wzmocnienie roli Państwowej Komisji Wyborczej. Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wysuwała taki postulat, ale jak do tej pory nie doczekał się on realizacji. Jesteśmy sojusznikami w tej sprawie, proszę na nas liczyć. Jest takie stare niemieckie przysłowie: „zaufanie jest dobre, ale kontrola

lepszą”. Na kontrolę nie szkoda pieniędzy, bo przyniesienie ona oszczędności każdemu podatnikowi. Dziękuję.

Tomasz Gąsior, Krajowe Biuro Wyborcze

Dziękuję za postulaty dotyczące wzmocnienia PKW. Mam nadzieję, że w przyszłości nasza współpraca będzie układała się lepiej właśnie dzięki takiemu wzmocnieniu.

Jedna uwaga odnośnie wpłat gotówkowych. Możliwość ich dokonywania jest w tej chwili zachowana w wyborach prezydenckich z limitem wysokości dwukrotnego wynagrodzenia minimalnego, natomiast w pozostałych wyborach została zlikwidowana i moim zdaniem właściwie.

Witold Gintowt-Dziewiałowski

Chcę podkreślić, że wprowadziliśmy rozwiązania wzmacniające pozycję PKW. Komisja do niedawna nie miała prawa zgłaszania żadnych propozycji legislacyjnych, tymczasem dzisiaj już to już możliwe i korzystamy z tego. PKW od czasu do czasu podrzuca swoje pomysły, które są przedmiotem prac wysokiej izby. Są to na ogół pomysły bezdyskusyjne i przyznam, że w pełni polegamy na wiedzy i doświadczeniu PKW i Krajowego Biura Wyborczego.

Paweł Mlicki

Pracuję dla organizacji holenderskiej VNG International i do niedawna prowadziłem dość duży antykorupcyjny projekt realizowany przez Holandię i Wielką Brytanię. Chodziło o wzmocnienie wdrożenia strategii antykorupcyjnej w strukturach MSWiA.

Mam wrażenie, że mówiąc o działaniach antykorupcyjnych i etyce zawodowej czy etyce politycznej za mało kładzie się nacisku na wątek edukacji obywatelskiej. Moim zdaniem dla partii politycznej działającej niezgodnie z przepisami, np. w kontekście finansowania wyborów, czy dla kandydata na prezydenta nie reprezentującego żadnej partii politycznej największą karą nie powinny być sankcje prawne, tylko przede wszystkim reakcja wyborców. W Polsce to się nie dzieje. Dowody na łamanie prawa przez osoby lub organizacje nie powodują ich skutecznego wyeliminowania z obiegu politycznego przez samych wyborców, a to jest moim zdaniem najważniejsze. W Holandii też nie jest idealnie, tam też występuje korupcja, ale partia polityczna, której udowodniono by poważne nadużycia finansowe poniosłaby straszne konsekwencje polityczne w następnych wyborach. To jest najlepsza technika prowadząca do eliminacji nieprawidłowości z życia politycznego.

Moim zdaniem powinniśmy równolegle z poprawianiem prawa jak najwięcej inwestować w Polsce w edukację obywatelską, żeby ludzie zrozumieli, że głosowanie na osoby czy na partie, które łamią prawo, jest sprzeczne z ich interesami i będzie miało dla nich samych złe konsekwencje. Tymczasem w polskim parlamencie wciąż zasiadają osoby, które są skazane prawomocnymi wyrokami. W kolejnych wyborach nadal będą mieć szansę na zostanie wybranym. Tak nie powinno być. Możemy to zmienić tylko poprzez bardzo kosztowną, masową, wieloletnią kampanię edukacji obywatelskiej.

I uwaga na temat działań represyjnych organizacji antykorupcyjnych. Jest w Polsce Centralne Biuro Antykorupcyjne. Kiedy je powoływano, miałem mieszane uczucia. Moim zdaniem wielkim błędem politycznym było mianowanie jej nowym szefem człowieka, który do niedawna był bardzo aktywnym działaczem politycznym PiS. Nie mówię o możliwości nadużyć, bo kredyt zaufania jestem gotów dać każdej osobie, także panu Mariuszowi Kamińskiemu, ale każde śledztwo wobec działacza partyjnego jakiegokolwiek innego ugrupowania będzie zaraz opatrzone pieczęcią działań politycznych. Natychmiast pojawią się podejrzenia i zarzuty o nękanie wroga politycznego. Dobrym przykładem może być analogiczna organizacja w Holandii, której szefem jest po prostu policjant z krwi i kości, nie mający absolutnie nic wspólnego z działaniami politycznymi. W ten sposób sama organizacja jest uwolniona od ewentualnych zarzutów działania w interesie tej czy innej partii politycznej.

Marcin Walecki

Chcę serdecznie podziękować panu posłowi za bardzo konkretne uwagi. Spodziewałem się zresztą takiego eksperckiego wystąpienia, bo jako jeden z paru posłów uczestniczył pan w pracy nad wszystkimi ordynacjami wyborczymi. W poprzednich kadencjach nad tymi przepisami pracowali jeszcze pan Jan Rokita i pan Ludwik Dorn, więc zmartwiły mnie pana słowa o braku konsensu politycznego.

Czy pana zdaniem posłowie, którzy w 2000 roku nie dokończyli reformy, nie mogliby wyjść z inicjatywą ponadklubową, jeśli chodzi o najważniejsze wybory – prezydenckie? Część z nich nadal jest w obecnym Sejmie. Bardzo liczymy, że ten projekt nie zostanie przerobiony na inicjatywę jednego klubu czy jednego posła, tylko stanie się przedmiotem dyskusji przed następnymi wyborami prezydenckimi. Nie chcielibyśmy, aby te wnioski stały się tylko i wyłącznie bronią Don Kichota.

Zgadzam się z 99 procentami uwag pana posła. Chcę tylko zauważyć, że nasz monitoring wyraźnie pokazał, że jeżeli utrzymamy obecny limit, to przy bardzo intensywnej kampanii prezydenckiej - a naszym zdaniem podróżowanie kandydatów po Polsce, spotkania z wyborcami i istnienie struktur lokalnych naprawdę służą demokracji - będziemy mieli do czynienia z takimi samymi patologiami. Myślę, że to jeden z najważniejszych wniosków naszego monitoringu.

Chciałbym podkreślić, że fakt przyznania się jednego z poważnych kandydatów do przekroczenia limitu wydatków wyborczych jest niespotykany w Europie Środkowo-Wschodniej. Ale tego by nie było, gdyby jedna z organizacji pozarządowych nie pokazała co do złotówki jego wydatków. Po prostu nie miał wyjścia. Wiemy, że w dwóch wypadkach ukryto bardzo poważne wydatki.

Myślę, że model francuski nie jest zły. Jest też parę innych modeli, które można przeanalizować.

Niepokoją ponadto rosnące tendencje do nielegalnego wykorzystywania środków publicznych w prowadzeniu kampanii wyborczych. Stosuje się coraz bardziej wyrafinowane metody. Moim zdaniem jest konieczna bardzo poważna dyskusja między NIK a PKW dotycząca tego, czy środki budżetowe przekazywane partiom politycznym powinny być poza kontrolą NIK. We Francji przyjęto zasadę, że środki, które dostaje partia, są jej prywatną sprawą, ale większość krajów w Europie uważa, iż środki publiczne przekazane partiom politycznym nadal powinny być pod kontrolą publiczną. Ma to zapobiegać sytuacji, jaką widziałem w innych krajach, że niektóre partie polityczne organizują spotkania wyborcze w Egipcie czy Dubaju, a pierwszą rzeczą, jaką robią z subwencjami, jest kupienie sobie nowych samochodów. Niepokoi nas, że dziesiątki milionów złotych są poza nadzorem publicznym, bo ani PKW, ani NIK nie mają możliwości kontrolowania tych środków. Jakie jest pana zdanie, panie posle?

Witold Gintowt-Dziewiałowski

Myślę, że środki publiczne przekazywane partii jako refundacja kosztów kampanii wyborczych, ale również jako dotacja podlegają kontroli. Można ją przeprowadzać na podstawie przepisów ustawy o partiach politycznych lub innych. Oczywiście nie jest to tak łatwe jak w odniesieniu do innych środków publicznych, ale możliwe. Przyznam, że nie starałem się tego dokładnie zgłębić, ale z praktyki mojej formacji wiem, że nie można wydawać pieniędzy na wszystko, co się skarbnikowi czy przewodniczącemu partii zamarzy, że trzeba obracać się w kręgu wydatków zastrzeżonych tylko dla partii. Ubolewam nad tym, ale nie mieliśmy żadnych szkoleń w Dubaju.

Być może potrzebne jest stworzenie mechanizmu, który w sposób doskonalszy uprawniałby określone instytucje do badania sposobu wydatkowania środków publicznych otrzymywanych przez partie. Nie widzę żadnych przeciwwskazań dla wprowadzenia takich rozwiązań. To są środki publiczne i jako takie powinny podlegać publicznej kontroli. Sprawozdania finansowe partii politycznych są publikowane i praktycznie każdy może się zapoznać z wydatkami partii. Można mieć wątpliwości co do prawdziwości tych sprawozdań, ale one także podlegają audytowi zewnętrznemu.

Gdyby wszyscy uznali, że są potrzebne lepsze, dokładniejsze przepisy, to trzeba się zastanowić nad ich wprowadzeniem. Uważam, że jedynymi instytucjami powołanymi do takiej kontroli mogłyby być Państwowa Komisja Wyborcza albo NIK. PKW nie ma aparatu kontrolnego, do badania sprawozdań wyborczych jest on tworzony doraźnie. Jestem zresztą zwolennikiem tej metody,

a nie stałych audytorów. Byłem kiedyś księgowym i wiem, że niekoniecznie własny księgowy zatrudniany na zlecenie musi być lepszy, czasem bywa na odwrót. Być może NIK i PKW powinny się porozumieć i zaproponować optymalne rozwiązania. Obawiam się, że każda inna instytucja mogłaby nas traktować stronniczo.

Karl-Heinz Nassmacher

Chciałbym podkreślić jeszcze jedno – przedkładane, a następnie upubliczniane sprawozdania powinny być brane na serio przez tych, którzy je sporządzają, ale także przez tych, którzy je otrzymują. W ciągu ostatnich trzydziestu lat niemieckiej praktyki nastąpiła duża poprawa. Przykłady, które przytoczyłem, pokazują, że nawet w przypadku bardzo niewielkich darowizn stawiane są pytania o ich pochodzenie i partie muszą na nie odpowiedzieć. Jeśli tego nie zrobią w sposób odpowiedni, zostaną im zmniejszone publiczne subwencje w następnej kampanii wyborczej.

Oczywiście jest to długi proces i wymaga wysiłku. Mówiłem o liczbie ludzi, którzy się zajmują stawianiem pytań, choć prawdopodobnie liczba tych, którzy formułują odpowiedzi jest dużo większa. Tym niemniej jest bardzo ważne, żeby te pytania zostały postawione i żeby odpowiedź była upubliczniona.

Grażyna Kopińska

Kłaniają się nasze postulaty, żeby z jednej strony sprawozdania składane do PKW były rzetelne, a z drugiej - żeby PKW rzetelnie je sprawdzała. Tymczasem z naszych dotychczasowych doświadczeń wynika, że sprawdzanie pozostawia bardzo wiele do życzenia, zwłaszcza pod względem merytorycznym. Sprawozdania są kontrolowane od strony czysto formalnej, ale od strony merytorycznej już nie. Świadczy o tym chociażby przytoczony przez nas przykład pokazujący, że można zaakceptować sprawozdanie wyborcze z kampanii, w którym nie uwzględniono wydatków na obsługę komputerową, na telefony i na podróże. To chyba najlepszy dowód, że coś jest nie tak.

Była tu mowa o tym, że poprzednia kampania prezydencka była szczególna, bo zbiegła się w czasie z kampanią parlamentarną, w związku z czym można było przesunąć koszty i stąd znaczne osłabienie jawności. Otóż wszystko wskazuje na to, że następne wybory prezydenckie będą odbywać się równoległe z wyborami samorządowymi.

Adam Sawicki

Chciałbym się odnieść do dwóch wątków poruszonych przez pana posła.

Jak zrozumiałem, postulował pan określenie jasnego terminu rozpoczęcia kampanii i wydatkowania środków, żeby nie było takiej sytuacji jak tym razem, że promocja odbywała się wcześniej. Otóż teoretycznie taki termin jest jasno wyznaczony, gdyż ordynacja i przepisy dotyczące wyboru prezydenta stanowią, że komitet wyborczy może prowadzić kampanię dopiero od dnia zarejestrowania, nie licząc wymogu spełnienia kilku formalnych warunków. Problem w tym, że inne podmioty mogą prowadzić coś, co udaje kampanię.

W pierwszej części konferencji wspomniano odnośnie systemu finansowania w którymś kraju, że partie polityczne mają zakaz promocji poza okresem kampanii wyborczej. Może to jest jakiś pomysł. Nie byłoby wówczas udawania, że kampania wyborcza biegnie swoją drogą, ale my przy okazji będziemy się promować, bo jako partii politycznej wolno nam przez cały rok. Efekt jest taki, że chociaż kampania zaczyna się trzy miesiące przed wyborami, to już na pół roku przed jej startem partia się promuje, bo formalnie ma prawo. Można też wydłużyć kampanię z trzech miesięcy do pół roku, dając miejsce dla prezentacji dorobku partii.

Zasmuciło mnie, że pan poseł uznał, iż zastrzeżenia organizacji obywatelskich czy samych obywateli trzeba składać jak najszybciej, chociaż rozumiem intencje. Z naszego punktu widzenia siedem dni to koszmarnie krótki czas. Pan poseł powiedział, że można się wcześniej przygotowywać. My to oczywiście robiliśmy na tyle, na ile było to możliwe. Zbieraliśmy dane na temat widocznego przebiegu kampanii. Natomiast żeby móc zweryfikować dokumenty, musimy mieć je w ręku. W przypadku ustawy o wyborze prezydenta przepisy precyzują, że zastrzeżenia do sprawozdań należy złożyć w ciągu siedmiu dni od publikacji w „Monitorze Polskim”. Gdybyśmy chcieli sprawdzić

sprawozdania wszystkich partii politycznych i wszystkich kandydatów na prezydenta, musielibyśmy zatrudnić ogromny sztab ludzi. Zdarzały się sprawozdania wyborcze, które zajmowały dosłownie jeden segregator, ale główni kandydaci mieli po pięć, sześć pudeł segregatorów. Krytyczne przeanalizowanie takiego materiału i odniesienie go do obserwacji poczynionych w kampanii nie jest możliwe w ciągu siedmiu dni. Złożyliśmy tylko cztery zastrzeżenia do czterech kandydatów, bo na więcej nie pozwolił nam czas. Mieliśmy go troszeczkę więcej dzięki współpracy z PKW, ale to i tak było bardzo krótko.

Siedem dni jest terminem nierealnym, nie umożliwia rzetelnej oceny i weryfikacji przedstawionych dokumentów. Powinien on być dłuższy. Sądzę, że byłoby to z pożytkiem dla demokracji, gdyby organizacje obywatelskie czy w ogóle obywatele mogli się przyjrzeć sprawozdaniom. Pomijam już kwestię, że najlepiej, żeby sprawozdania były w pełni jawne i umieszczane w Internecie. Przez sprawozdanie w przeciwieństwie do PKW rozumiem nie tylko tabelaryczne zestawienie przychodów i wydatków, ale również wszelkie faktury, umowy i inne dokumenty finansowe. One nie muszą zawierać danych osobowych takich jak adres darczyńcy - można to w prosty sposób usunąć elektronicznie - ale nasza fundacja traktuje te dokumenty jako niezbędną i kluczową część sprawozdania wyborczego.

Grażyna Kopińska

Argument, który podniósł pan poseł tzn. taki, że to czy nie było jakiś uchybień w sprawozdaniu rzutuje na to czy kandydat zostanie ogłoszony czy niewybranym nie jest właściwy. Ponieważ sprawozdania składa się trzy miesiące po wyborach, a ogłoszenie ważności wyborów odbywa się bodajże w tydzień czy coś takiego po wyborach. Więc tutaj nie ma tego pośpiechu.

Marcin Walecki

Myślę, że idea stworzenia kodeksu wyborczego to bardzo dobry pomysł. Chciałbym tylko zaproponować, żeby oddzielić przepisy o finansowaniu kampanii prezydenckiej od dyskusji dotyczącej modelu systemów wyborczego i innych regulacji. Boję się, że jeżeli finansowanie prezydenckiej kampanii wyborczej zostanie wrzucone do wspólnego worka z innymi konstytucyjnymi dyskusjami, to możemy znów obudzić się za pięć dwunasta z serem szwajcarskim zamiast ustawy, która ma regulować czystość i jawność najważniejszych wyborów w Polsce. Miałbym postulat, aby nad konkretnymi rekomendacjami, które powstały na bazie monitoringu i doświadczeń zagranicznych, pracować równocześnie.

Adam Sawicki

Chciałbym podkreślić, że bardzo się cieszę, iż w tak wielu punktach pan Dziewiałowski zgadza się z naszymi propozycjami. Nie chciałbym, aby moje zastrzeżenia do dwóch punktów zostały odebrane jako krytyka całego stanowiska, które nas bardzo cieszy. Miejmy nadzieję, że będzie ono takie samo niezależnie od tego, czy pana partia pana będzie w opozycji, czy w koalicji rządzącej.

Chciałbym jeszcze odnieść się krótko do wypowiedzi już nieobecnej pani Julii Pitera. Często jest podnoszony argument, że wpłaty za pomocą przelewów, czyli z konta bankowego na konto, ograniczają dostęp obywateli do demokracji, że przysłowiowy emeryt chciałby zanieść dziesięć złotych na pocztę i wesprzeć swojego kandydata, a nie może. Wydaje mi się, że dokonujemy tu pewnego wyboru. Jeśli godzimy się na takie wpłaty w imię demokracji, to jednocześnie dopuszczamy mnóstwo niejawnego finansowania, czego dowodem były tak zwane cegiełki, czyli zbiórki publiczne. U podstaw tego rozwiązania legło właśnie to, by zwykły obywatel mógł sobie na spotkaniu wyborczym kupić cegiełkę za dziesięć złotych i nie bawić się w żadne przelewy.

Niestety doświadczenia naszego monitoringu i poprzedniej kampanii prezydenckiej z roku 2000, gdy fikcyjne osoby wpłacały rzekomo na pocztę pieniądze dla danego kandydata, pokazują, że piękne idee nie zawsze dają dobre rezultaty. Chcieliśmy, żeby wpłacił przysłowiowy emeryt, ale w jego miejsce pojawił się przysłowiowy biznesmen z walizką pieniędzy i od razu wykupił cegiełki. W tym punkcie nie zgadzam z panią Piterą. Uważam, że wpłaty tylko za pomocą kont bankowych są

koniecznością. Pociuszające, że oferta w bankowości jest na tyle konkurencyjna, iż koszty przelewu nie muszą być tak znaczne, jak to opisywała pani poseł.

Witold Gintowt-Dziewiałowski

Kampanie wyborcze mogą prowadzić tylko komitety wyborcze i osoby na ich zlecenie, nikt inny. Powinniśmy o tym pamiętać, tego rodzaju zastrzeżenia są już notabene wpisane we wszystkich ordynacjach.

Wspominałem o potrzebie określenia, jakie działania i do jakiego terminu przed wyborami są elementem kampanii wyborczej, żeby było wiadomo, że kampania wyborcza trwa od konkretnego terminu do dnia wyborów. W ustawie powinniśmy napisać, że np. plakat czy billboard z logiem partii, ze zdjęciem jej przewodniczącego, z kawałkiem programu czy podobiznami kandydatów uznajemy za element kampanii wyborczej i nie można ich wywieszać przed jej rozpoczęciem. To trzeba raz na zawsze przeciąć, żeby nie było tego rodzaju kombinacji. Mam jednak świadomość, że nasi koledzy politycy z pewnością wymyślą coś innego i znów trzeba będzie się zastanawiać.

Jeżeli chodzi o zmiany przepisów w ustawach o ordynacji wyborczej, oczywiście ma pan rację, że czym innym jest kodyfikacja wszystkich ordynacji wyborczych, a czym innym nowelizacja ustawy o wyborze na urząd prezydenta. W moim przekonaniu rzeczywiście już teraz trzeba zaczynać prace nad zmianami ordynacji prezydenckiej, tym bardziej że jestem absolutnym przeciwnikiem wprowadzania ich na rok czy pół roku przed wyborami. Zamiar podejmowania inicjatywy o zmianach ordynacji wyborczej tuż przed wyborami świadczy o politycznym interesie inicjatora i jest moim zdaniem skandaliczny. Na ogół oznacza to, że inicjator chce dopasować ordynację wyborczą do swoich partyjnych potrzeb.

Bez względu na to, czy moja partia i mój klub będą w opozycji, czy też u władzy, deklaruje, że zawsze będę prezentował te same poglądy i starał się podejmować takie same działania. Póki co, udaje mi się kolegów w klubie przekonywać. Jeszcze nie musiałem zmieniać poglądów pod presją przewodniczącego czy większości klubowej, raczej bywa na odwrót. Mam nadzieję, że ten dobry obyczaj uda mi się nadal zachować i nie będę musiał się przed państwem rumienić.

Grażyna Kopińska

A nam pozostaje tylko mieć nadzieję, że tak samo będą postępować inne kluby, choć przedstawiciele niektórych byli nieobecni, i że uda nam się stworzyć szerszą koalicję na rzecz zmiany tej ustawy. Bardzo państwu dziękuję.