



Brussel, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 21

BIJLAGE

POLEN

bij het

corruptiebestrijdingsverslag van de EU

POLEN

1. INLEIDING – BELANGRIJKSTE KENMERKEN EN ACHTERGROND

Kader voor corruptiebestrijding

Strategische aanpak. In Polen bestaat het beeld dat de corruptie is afgenomen, hoewel de opeenvolgende regeringen niet altijd evenveel prioriteit hebben gehecht aan de bestrijding ervan. Sommige ministeries hebben hun eigen systemen opgezet om corruptie te voorkomen, waarbij sprake is van beperkte coördinatie. De laatste Poolse strategie voor corruptiebestrijding is in 2009 verstreken. Na binnenlandse en internationale druk vinden momenteel raadplegingen plaats over een voorstel voor een corruptiebestrijdingsprogramma voor de periode 2014-2019¹.

Rechtskader. Een wet uit 1997 heeft betrekking op belangenverstremming en openbaarmaking van het vermogen². De Groep van staten tegen corruptie (Greco) van de Raad van Europa heeft vastgesteld dat het Poolse strafrecht een deugdelijke basis vormt voor het onderzoek naar en de vervolging en berechting in corruptiezaken. Daarbij is het rechtskader grotendeels in overeenstemming met de normen van het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie. Polen heeft het wetboek van strafrecht aangepast aan dat verdrag³. De volledige uitvoering van de betreffende wettelijke bepalingen blijft problematisch – zoals het verbod op de aanstelling van echtgenoten of familieleden (tot en met de tweede graad) in het lokaal bestuur wanneer sprake is van een directe leidinggevende relatie. De wet voorziet niet in sancties voor inbreuken op deze bepaling⁴.

Institutioneel kader. Het centrale corruptiebestrijdingsbureau (CBA) is een separaat bureau dat hoofdverantwoordelijk is voor de corruptiebestrijding. Gespecialiseerde afdelingen binnen het openbaar ministerie voor beroepszaken, de Hoge Rekenkamer (NIK) en de ombudsman (RPO) spelen ook een rol, die later in dit hoofdstuk aan bod komt.

Opiniepeiling

Perceptie-enquêtes. Volgens de speciale Eurobarometer over corruptie (2013) vindt 82 % van de Poolse respondenten dat corruptie een wijdverbreid probleem is in hun land (EU-gemiddelde: 76 %) en stelt 27 % dat corruptie invloed heeft op hun dagelijks leven (EU-gemiddelde: 26 %)⁵.

Ervaring met corruptie. Volgens dezelfde Eurobarometer is 15 % van de Poolse respondenten in de afgelopen twaalf maanden gevraagd om steekpenningen te betalen of werd dit van hen verwacht (EU-gemiddelde: 4 %). Deze gevallen hielden voornamelijk verband met de gezondheidszorg.

¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013). Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie 'Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019. Beschikbaar op: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>.

Samenvatting van de opmerkingen die tijdens de consultatieronde zijn geplaatst:

http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spoecznych.pdf.

² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. <http://antvkorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=10590>.

³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)2_Poland_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)2_Poland_One_EN.pdf) en [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2012\)19_Second%20Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2012)19_Second%20Poland_EN.pdf).

⁴ Artikel 26 van de wet inzake lokaal overheids personeel.

⁵ Speciale Eurobarometer 397 (2013).

Enquêtes bij ondernemingen. Uit het Eurobarometer-onderzoek onder bedrijven (2013) blijkt dat 32 % van de ondernemers (EU-gemiddelde: 43 %) corruptie ziet als een probleem bij het zakendoen in Polen. 92 % (het hoogste percentage in de EU) stelt evenwel dat omkoping en connecties vaak de gemakkelijkste manier zijn om bepaalde openbare diensten te regelen, en 56 % (EU-gemiddelde: 47 %) stelt dat succesvol zakendoen alleen mogelijk is voor wie over politieke connecties beschikt⁶. 7 % van de bedrijfsvertegenwoordigers geeft voorts toe te zijn gevraagd steekpenningen te betalen in specifieke sectoren, zoals bij milieuvergunningen (EU-gemiddelde: 1 %), of dat dit van hen werd verwacht⁷.

Achtergrond

Belangenconflicten en bekendmaking van vermogensbestanddelen. Parlementsleden moeten jaarlijks en aan het begin en eind van hun ambtstermijn verklaringen over hun financiële situatie indienen bij de voorzitter van het Parlement (de Sejm) of van de Senaat⁸. Deze verklaringen zijn online te raadplegen, maar zijn moeilijk te doorzoeken⁹. Volgens Greco kunnen deze regels worden omzeild door bezittingen over te dragen aan familieleden. Greco heeft daarom aanbevolen de registratie van het vermogen ook verplicht te stellen voor naaste familieleden van parlementsleden. Deze verklaringen worden gecontroleerd door bevoegde ambtenaren, maar niet noodzakelijkerwijs gepubliceerd, rekening houdend met de grondwettelijke beginselen inzake privacy en gegevensbescherming¹⁰. Los daarvan bepaalt de wet dat voordelen die parlementsleden en hun echtgenoten genieten, moeten worden opgenomen in een publiek belangenregister dat wordt beheerd door de voorzitters van de Sejm en de Senaat. Greco preeft de regelgeving inzake de onverenigbaarheid van ambten en functies, die belangenverstrengeling helpt voorkomen. Volgens Greco is een en ander echter nog voor verbetering vatbaar, kunnen de bestaande wettelijke en ethische normen verder worden ontwikkeld en verfijnd, en kunnen specifieke richtsnoeren worden gegeven voor de aanpak van belangenverstrengeling¹¹. Volgens Greco zijn de mechanismen voor de controle op de naleving sterk ontwikkeld, maar zijn ze vaak te ingewikkeld om volledig effect te sorteren (zo is de deelname van verschillende autoriteiten vereist)¹². Behalve parlementsleden moeten ook verschillende andere verkozen en benoemde ambtenaren op centraal, regionaal en lokaal niveau aan het begin en het eind van hun dienstverband vermogensverklaringen indienen¹³. Het CBA is belast met de controle van deze verklaringen, die soms publiek en soms geclassificeerd zijn. Onlangs is een minister ontslagen wegens onregelmatigheden in zijn vermogensverklaring. Er wordt gewerkt aan plannen om het ingewikkelde systeem van vermogensverklaringen te stroomlijnen en de onduidelijkheid weg te nemen over de vraag welke ambtenaren aan deze eis moeten voldoen. Dit gebeurt op basis van aanbevelingen die de ombudsman in april 2013 deed¹⁴.

Particuliere sector. Van de 148 landen op de Global Competitiveness Index 2013 bezet Polen de 42e plaats¹⁵. De in 2008 doorgevoerde wijziging van het wetboek van strafrecht wat

⁶ Flash Eurobarometer 374 (2013).

⁷ Flash Eurobarometer 374 (2013).

⁸ Wet inzake de uitoefening van het mandaat van een gedeputeerde of senator, punt 35.

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/kon6.htm>.

⁹ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PoslowiePE.xsp>.

¹⁰ Artikelen 47 en 51.

¹¹ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

¹² [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)4_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)4_Poland_EN.pdf).

¹³ Artikel 24, onder h, van de wet inzake gemeentelijk zelfbestuur en artikel 10 van de wet inzake de beperking van de economische activiteiten van personen die een publieke functie bekleden.

¹⁴ *Rzecznik Praw Obywatelskich, Wystąpienie do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie przepisów regulujących obowiązek składania oświadczeń majątkowych*, RPO/699508/12/I/116.6 RZ, 2 april 2013.

<http://www.sprawny-generalne.brpo.gov.pl/pdf/2012/03/699508/1712250.pdf>

¹⁵ http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf.

betreft omkoping in de particuliere sector had betrekking op iedereen die werkzaam is voor private instellingen of deze beheert, op alle vormen van plichtsverzuim door de omgekochte persoon, en – in het geval van passieve omkoping – op verzoeken om een voorkeursbehandeling. Met deze wijzigingen werd voldaan aan de aanbeveling van Greco¹⁶. Polen heeft Kaderbesluit 2003/568/JBZ correct omgezet wat betreft de opname van organisaties zonder winstoogmerk en de sancties die van toepassing zijn op natuurlijke en rechtspersonen. Polen heeft de definitie van 'actieve corruptie' in de particuliere sector echter beperkt tot gedrag dat leidt tot verliezen, oneerlijke mededinging of ontoelaatbare bevoordeling¹⁷.

Financiering van politieke partijen. De nationale kiescommissie (PKW) heeft erkenning gekregen voor de onafhankelijke wijze waarop zij sancties oplegt aan politieke partijen die niet voldoen aan de financiële voorschriften. Alleen natuurlijke personen mogen middelen doneren aan politieke partijen. De partijen moeten regelmatig verslag uitbrengen over donaties. De introductie van overheidssubsidies voor partijen in 2001 wordt gezien als een maatregel die de campagnefinanciering transparanter heeft gemaakt¹⁸. Ook heeft Polen de betreffende regels samengevoegd in één kieswet, die onder meer voorziet in de onlinepublicatie van informatie over politieke financiering en frequentere donatieverklaringen¹⁹. Om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van Greco dient Polen bij de controle op politieke financiering meer te doen dan het uitvoeren van een financiële controle op de door de partijen verstrekte verslagen. Zo controleert de PKW momenteel niet of politieke evenementen gefinancierd zijn met zwart geld. Om de partijfinanciën doeltreffend te kunnen controleren, zou het PKW-personeel baat hebben bij verdere specialisering²⁰. In juni 2013 diende de regerende partij een wetsontwerp in tot afschaffing van de overheidssubsidie voor politieke partijen, zonder daarbij te verwijzen naar de mogelijke impact op de corruptiepreventie²¹. Het Parlement heeft het wetsontwerp momenteel in behandeling.

Klokkenluiders. Naast de algemene bepalingen van de arbeidswet met betrekking tot onrechtmatig ontslag bestaat er geen specifieke wetgeving inzake de bescherming van klokkenluiders. Door het centrale corruptiebestrijdingsbureau vervaardigde cursussen en handleidingen sporen ambtenaren aan om corruptie proactief te identificeren. Klokkenluiden wordt naar verluidt echter ontmoedigd in Polen, omdat men vreest voor represailles van de werkgever²².

Transparantie van lobbyactiviteiten. Een wet uit 2005 geeft een brede definitie van lobbyactiviteiten, maar reguleert slechts enkele aspecten ervan, waarbij andere overheidsfuncties dan wetgevende zijn uitgesloten²³. Er bestaat een verplicht openbaar

¹⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)7_Poland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)7_Poland_EN.pdf).

¹⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

¹⁸ http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

¹⁹ Artikel 102 van de kieswet bepaalt dat kiescommissies de nationale kiescommissie meedelen op welke website de te publiceren financiële informatie kan worden gevonden. Artikel 143, lid 1, van de kieswet bepaalt dat de door de kiescommissies ingediende financiële verslagen voor de parlements- en de presidentsverkiezingen binnen dertig dagen na indiening moeten worden gepubliceerd in het publieke informatiebulletin. De financiële verslagen van politieke partijen worden in de staatscourant gepubliceerd, overeenkomstig de artikelen 34, lid 5, en 38, lid 4, van de wet inzake politieke partijen. Deze verslagen worden ook opgenomen in het publieke informatiebulletin.

²⁰ http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2919_Second%20Poland_EN.pdf.

²¹ [http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/\\$file/7-020-704-2013.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/Projekty/7-020-704-2013/$file/7-020-704-2013.pdf).

²² Fundacja im. Stefana Batorego, CBOS (2012). *Bohaterowie czy donosiciele? Co Polacy myślą o osobach ujawniających nieprawidłowości w miejscu pracy?*, blz. 4.

²³ http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Przeciw%20Korupcji/Raport_Sygnalisci.pdf.

²³ Wet inzake lobbyactiviteiten tijdens wetgevingsprocedures, <http://www.sejm.gov.pl/prawo/lobbing/kon12.htm>.

register van professionele lobbyisten, dat momenteel ongeveer driehonderd inschrijvingen telt²⁴. De wet uit 2005 is een stap in de goede richting, maar er is uitvoerig gesproken over de noodzaak om deze te wijzigen, met name om de manieren waarop de wet kan worden omzeild, te beperken. Overheidsinstanties moeten informatie over op hen gerichte professionele lobbyactiviteiten onverwijld openbaar maken in het publieke informatiebulletin. Voor parlementsleden geldt die verplichting niet. Het is onduidelijk in hoeverre de jaarlijkse verklaringen van de overheidsinstanties worden gecontroleerd. Greco deed in de vierde evaluatieronde de aanbeveling om de contacten tussen parlementsleden en lobbyisten transparanter te maken, met inbegrip van contacten in vergaderingen van parlementaire commissies²⁵. In 2010 publiceerde de kanselarij van de eerste minister een uitvoerige analyse waarin aanbevelingen werden gedaan om de opstelling van wetgeving te verbeteren²⁶. De ministerraad overweegt wijzigingen aan te brengen in de opstelling van wetgeving om te zorgen voor meer transparantie²⁷. Ook de president heeft aanbevelingen gedaan²⁸.

2. AANDACHTSPUNTEN

Onafhankelijkheid en doeltreffendheid van corruptiebestrijdingsinstanties

Het in 2006 opgerichte centrale corruptiebestrijdingsbureau (CBA) is in Polen onderwerp van een gepolariseerd debat. Het bureau ontvangt lof voor zijn doeltreffendheid, maar er zijn ook twijfels over de onpartijdigheid (vooral in het verleden). Het CBA combineert inlichtingen- en politiewerk, waaronder toezicht op openbare aanbestedingen, privatisering en alle vermogensverklaringen. Het CBA kan zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke zaken inleiden. Sinds 2009 legt het CBA ook nadruk op de preventieve en educatieve aspecten van corruptiebestrijding door aan publieksvoorlichting te doen.

De CBA-directeur wordt voor vier jaar aangesteld en gecontroleerd door de premier en kan door de premier uit zijn functie worden ontheven na niet-bindende raadpleging van de president, de speciale commissie inlichtingendiensten en de parlementaire commissie inlichtingendiensten²⁹. De CBA-directeur brengt jaarlijks verslag uit aan het parlement.

Het rechtskader van het CBA biedt onvoldoende waarborgen tegen mogelijk misbruik van het bureau als politiek instrument³⁰. De premier kan een scala aan verordeningen en richtsnoeren uitvaardigen, uiteenlopend van algemene richtsnoeren tot regels voor de werving van personeel en blauwdrukken voor tuchtprocedures. Deze bevoegdheden, het feit dat de benoemingsprocedure geen specifieke professionele achtergrond vereist voor de CBA-directie en de strakke hiërarchie waarbij de CBA-directeur uitgebreide discretionaire bevoegdheden heeft over het personeel, kunnen resulteren in een hoger misbruikrisico. De vorige CBA-directeur schreef zich vlak voor zijn benoeming in 2006 uit als partijlid en werd na zijn ontslag in 2009 weer lid, toen hij zitting nam in het parlement.

²⁴ http://mac.bip.gov.pl/prawo-i-prace-legislacyjne/dzialalnosc-lobbingowa_11_11_11_11_11_11_11_11_11_11.html.

²⁵ Greco (2013), Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors., blz. 60, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%294_Poland_EN.pdf.

²⁶ Kancelaria Premiera Rady Ministrów (2010), *Proces nowelizacji ustawy o grach i zakładach wzajemnych w latach 2008-2009*, Warschau, <http://bi.gazeta.pl/im/5/8194/m8194155.pdf>.

²⁷ Rada Ministrów (2013), Projekt z dnia 20 września 2013 zmieniający Uchwałę Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Beschikbaar op: <http://bip.rcl.gov.pl/rcl/legislacja/inne-projekty-w-toku/projekt-uchwaly-rady-m/4034.dok.html>.

²⁸ Kancelaria Prezydenta (2013), *Zielona Księga – Proces Stanowienia Prawa w Polsce*. Beschikbaar op: http://www.prezydent.pl/kancelaria/aktywnosc-ministrow/art.739_minister-dziekonski-nt-zielonej-ksiegi-o-stanowieniu-prawa.html.

²⁹ Wet van 9 juni 2006 inzake het centrale corruptiebestrijdingsbureau, http://cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

³⁰ http://www.cba.gov.pl/ftp/filmy/ACT_on_the_CBA_updated_13_06_2011.pdf.

Voor de verkiezingen van 2007 werd ook gesteld dat de benoeming van de CBA-directeur door de premier het risico van politisering met zich meebracht. Daarop werd een nieuwe benoemingsprocedure overwogen. Volgens deze procedure zou de CBA-directeur door het parlement worden gekozen voor één termijn die de zittingstermijn van het parlement zou overschrijden en waarbij de directeur gedurende zijn aanstelling niet zou kunnen worden ontslagen³¹. Deze hervorming is echter niet doorgevoerd. Deze kwestie maakt inmiddels deel uit van een breder debat over de controle op de geheime diensten en hun algehele organisatie en mandaten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft voorgesteld om een commissie voor controle op de inlichtingendiensten op te richten, die de naleving van de wet moet controleren, moet toezien op de verwerking van telefoontaps en klachten moet onderzoeken. De voorgestelde commissie zou worden voorgezeten door een ervaren rechter en zou bestaan uit zes door het parlement gekozen leden³². De CBA-directeur heeft na een negatieve beoordeling van de hoge rekenkamer beloofd de tekortkomingen in de werving van nieuwe ambtenaren en in de opleiding aan te pakken³³. Het CBA heeft vorderingen geboekt bij de handhaving van de corruptiebestrijdingswetgeving, die een preventieve werking heeft op het gedrag van ambtenaren en politici. Sommige gebruikte methoden (zoals undercoverwerk) en de keuze voor de doelwitten zijn echter omstreden gebleken.

Vanaf 2009 wordt het CBA onder de nieuwe directie als minder gepolitiseerd beschouwd. Van tijd tot tijd kwam de controverse rond de onderzoeksmethoden van het CBA echter weer naar boven vanwege CBA-onderzoeken uit het verleden. De rechter die een cardioloog had veroordeeld voor omkoping stelde vraagtekens bij de methoden die door de CBA-agenten worden toegepast. In een andere zaak werd een op basis van een CBA-undercoveroperatie veroordeeld voormalig parlementslid van de oppositie in hoger beroep vrijgesproken.

Het CBA verzamelt voorts gegevens over corruptieonderzoek en -vervolgning in een "corruptiekaart". De laatste editie meldde 10 972 corruptiegevallen in 2012, tegenover 9703 in 2011 en 13 938 in 2010³⁴. In 2012 rondde het CBA de voorbereidende fase van 95 zaken af. In 55 zaken werd een aanklacht ingediend. De politie rondde 2 357 zaken af. In 1 674 gevallen werd een aanklacht ingediend³⁵. Het meest recente CBA-verslag uit 2012 ging niet in op zeer complexe onderzoeken met betrekking tot grote bedragen of hooggeplaatste ambtenaren. De statistische analyse wordt belemmerd door de onverenigbaarheid van de misdaadregistratiesystemen die door de diverse instellingen worden gebruikt.

Het openbaar ministerie beschikt voor beroepszaken over afdelingen die gespecialiseerd zijn in georganiseerde misdaad en corruptie. De in 2010 doorgevoerde scheiding van de taken van de procureur-generaal en de minister van Justitie had als doel om het risico van politieke beïnvloeding van de procureur-generaal in bepaalde zaken te beperken. Het is nog onduidelijk welke effecten deze hervorming heeft gehad op de doeltreffendheid van het openbaar ministerie en hoe de bestaande garanties tegen onrechtmatige beïnvloeding in de praktijk uitpakken.

De ombudsman (RPO) heeft ondanks beperkte middelen een reputatie opgebouwd als onafhankelijk functionaris. De ombudsman, die de interne operaties transparant houdt en een sterke positie inneemt ten opzichte van andere autoriteiten, heeft bijgedragen tot het

³¹ http://www.akop.pl/public/files/raport_nawww-1321873027.pdf.

³² Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013), Ustawa o Komisji Kontroli Służb Specjalnych (wet inzake de commissie voor controle op de inlichtingendiensten), 11 oktober 2013, <http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/181401/181409/181410/dokument87492.pdf?lastUpdateDay=16.10.13&lastUpdateHour=13%3A01&userLogged=false&date=%C5%9Broda%2C+16+pa%C5%BAdziernik+2013>.

³³ Najwyższa Izba Kontroli (2013). Nabór, postępowanie kwalifikacyjne i szkolenie nowo przyjętych funkcjonariuszy ABW, CBA, Policji i Straży Granicznej. <http://www.nik.gov.pl/plik/id,4786,vp,6221.pdf>.

³⁴ CBA (2013), Mapa Korupcji <http://www.antykorupcja.gov.pl/ftp/filmy/Mapa%20korupcji%202013.pdf>.

³⁵ Ibid.

aanscherpen van de normen inzake overheidsbestuur, al is dat niet het zijn belangrijkste aandachtsgebied³⁶. De hoge rekenkamer (NIK) staat ook bekend als onpartijdig en professioneel en speelt een belangrijke rol in de strijd tegen corruptie.

Goede praktijken: de staat van dienst van de hoge rekenkamer

De in 1919 opgerichte hoge rekenkamer (NIK) is een onafhankelijk orgaan dat belast is met het toezicht op de overheidsuitgaven. Bijna de helft van het personeel van de NIK werkt in de zestien regionale vestigingen. De NIK controleert de activiteiten van de centrale en lokale overheidsagentschappen. De NIK meldt onregelmatigheden en stelt praktische verbeteringen en verbeteringen van de regelgeving voor. Daarbij wordt de aandacht gevestigd op problemen zoals de grote beoordelingsmarge van ambtenaren die vergunningen afgeven³⁷. In 2010 stelde de NIK financiële onregelmatigheden vast die de belastingbetaler naar schatting 14,5 miljard PLN hebben gekost³⁸.

De NIK is echter maar beperkt aansprakelijk voor de uitvoering van zijn besluiten. Deze beperking werd duidelijk toen een vermeend piramidespel in 2012 failliet ging. Het piramidespel was als "deposito-instelling" van toezicht uitgezonderd wegens een gebrek aan uitvoeringsvoorschriften bij de wet inzake de bestrijding van witwassen, ofschoon in een eerder NIK-verslag op deze leemte was gewezen³⁹. Hoewel de oprichter van het piramidespel meermaals was veroordeeld voor fraude, grepen de autoriteiten niet sneller in. Daaruit werd duidelijk dat de Poolse overheidsinstanties informatie moeten delen en nauwer moeten samenwerken. Bovendien gaven de autoriteiten geen gevolg aan een NIK-verslag over de vermeende onrechtmatige vergoeding van bestuursleden van een staatsbedrijf dat onder toezicht staat van het agentschap van de landbouwmarkt⁴⁰. In januari 2013 werden twee voormalige directeuren van het agentschap in een afzonderlijke zaak veroordeeld tot voorwaardelijke gevangenisstraffen⁴¹.

Omvattende strategische aanpak van corruptie

De internationale ervaringen wijzen uit dat corruptiebestrijdingsstrategieën op zich onmisbaar noch toereikend zijn om tastbare resultaten te boeken. De situatie in Polen noopt echter tot betere algehele coördinatie. Er lijkt afgeleide wetgeving nodig te zijn om de precieze voorwaarden te bepalen voor samenwerking tussen de met corruptiepreventie en -bestrijding belaste instanties. Deze verduidelijking voorkomt overlap in de bevoegdheden en mogelijke concurrentie tussen de agentschappen die momenteel op ad-hocbasis samenwerken.

Polen heeft vorderingen geboekt bij de controle op pogingen tot kleinschalige omkoping door ambtenaren in de eerste lijn⁴². Om de omkopingskansen te verkleinen, zijn onder meer de

³⁶ Beoordeling van het nationale integriteitssysteem, verricht door Transparency International, http://files.transparency.org/content/download/200/804/file/2011_NIS_ExecSummaryPoland_EN.pdf.

³⁷ *Najwyższa Izba Kontroli (2012), Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2011 roku*, blz. 383-4, <http://www.nik.gov.pl/o-nik/sprawozdania-z-dzialalnosci-nik>.

³⁸ <http://www.nik.gov.pl/plik/id,3964.pdf>.

³⁹ In het NIK-verslag wordt gewezen op het gebrek aan uitvoeringsvoorschriften bij de wet inzake de bestrijding van witwassen, en niet op een specifieke zaak. NIK (2011), Informatie o/wynikach kontroli realizacji przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (informatie over de uitkomst van de audit van de activiteiten van de algemene inspectiedienst voor financiële informatie inzake de preventie van witwassen en terrorismefinanciering), Zielona Góra: NIK, blz. 11, <http://www.nik.gov.pl/plik/id.3369.vp.4270.pdf>.

⁴⁰ NIK (2011), Informatie o/wynikach kontroli funkcjonowania ELEWARR sp. z o.o.

⁴¹ Rechtbank van Białystok, 22 januari 2013 (er is beroep aangetekend).

⁴² Zie Czubek, G., Kopińska, G., Sawicki, A., Wojciechowska-Nowak, A., en Wojciechowicz, J. (2010), *How to fight corruption? Principles for developing and implementing anti-corruption strategy for Poland*, Warschau: Stichting Stefan Batory, www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

volgende maatregelen genomen: de instelling van één loket bij de lokale overheid (dat besluitnemers en aanvragers van elkaar scheidt), de verhoging van de salarissen en de afschaffing van ter plaatse in contanten te betalen boetes voor snelheidsovertredingen⁴³. Omkoping blijft echter een probleem, met name in de gezondheidszorg. Volgens het centrale corruptiebestrijdingsbureau lopen de volgende sectoren risico: wegen- en spoorinfrastructuur, informatietechnologie bij de overheid, EU-middelen, defensie en gezondheidszorg⁴⁴. De Poolse strijd tegen corruptie wordt gezien als gepolitiseerd en de publieke opinie is verdeeld over bepaalde onderzoeksmethoden (zoals undercoveroperaties) en mogelijk misbruik daarvan voor politieke doeleinden.

Beschuldigingen van corruptie hebben in de afgelopen jaren geleid tot aftreden en ontslag, waaruit blijkt dat politici politiek verantwoordelijk werden gehouden, zonder dat dit overigens verdere gevolgen had⁴⁵.

De laatste corruptiebestrijdingsstrategie van de regering verliep eind 2009. In juli 2013 publiceerde het ministerie van Binnenlandse Zaken ter raadpleging een voorstel voor een corruptiebestrijdingsprogramma voor de periode tot 2019⁴⁶. Het alomvattende plan legt sterk de nadruk op preventie naast vervolging. Het voorstel omvat plannen voor het opzetten van de verschillende coördinatiestructuren binnen de centrale overheid, waarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk is voor de algehele coördinatie. Het document voorziet in een reeks risicobeoordelingen en evaluaties van de bestaande wetgeving, die als basis kunnen dienen voor verdere wetgevings- en beleidsinitiatieven. Het voorziet in algemene maatregelen en doelstellingen op basis waarvan een strategie zou kunnen worden uitgewerkt, maar bevat geen uitvoerig tijdspad. In de overheidsbegroting 2014 is bijna 240 000 EUR toegewezen aan de uitvoering van het programma⁴⁷.

De algehele verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het ontwerpprogramma ligt bij een interministerieel orgaan dat door de premier is benoemd, met de minister van Binnenlandse Zaken als voorzitter en de CBA-directeur als vice-voorzitter. Een coalitie van non-gouvernementele organisaties (ngo's) is ingenomen met de regelingen en met de nadruk die in het programmavoorstel ligt op preventie, onderwijs en interne controle. De ngo's vinden het evenwel nodig dat het programmavoorstel nader ingaat op concrete maatregelen en benchmarks voor het meten van de prestaties⁴⁸.

Openbare aanbestedingen

Opdrachten voor openbare werken, goederen en diensten waren in 2011 goed voor ongeveer 19,9% van het Poolse bbp. De waarde van in de staatscourant bekendgemaakte overheidsopdrachten, uitgedrukt als percentage van de totale uitgaven aan publieke werken,

⁴³ De afschaffing van boetes in contanten geldt niet voor buitenlandse bestuurders.

⁴⁴ CBA, Anticipated corruption threats in Poland, 13 november 2013.

⁴⁵ Onlangs is een minister afgetreden na de publicatie van een opname waarop naar verluidt ambtenaren te zien zijn die spreken van politieke corruptie en nepotisme bij benoemingen op het ministerie. In een ander geval lekten er telefoontaps uit van gesprekken tussen een fractievoorzitter en een gokondernemer die een voorgestelde belasting wilde tegenhouden. Een CBA-onderzoek wees in de richting van andere regeringsfunctionarissen, met het ontslag van de fractievoorzitter, drie ministers, een onderminister en de CBA-directeur als gevolg. Het parlement stelde daarop een commissie aan om de zaak te onderzoeken, maar het werk van de commissie werd langs partijlijnen verdeeld. In deze gevallen is geen aanklacht ingediend.

⁴⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken (2013), Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie "Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014-2019". Beschikbaar op: <http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/435/22313>. Samenvatting van de tijdens de raadpleging ontvangen opmerkingen: http://www.akop.pl/public/files/Zestawienie_uwag_z_konsultacji_spolecznych.pdf.

⁴⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (2013), *Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2014*. Beschikbaar op: <http://sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=CF77EBB4C2A87C04C1257BF7004E05B1>.

⁴⁸ Advies inzake het voorstel voor een corruptiebestrijdingsprogramma van de regering, 2 augustus 2013, http://www.akop.pl/public/files/Opinia%20nt%20Rządowego%20Programu%20Przeciwdziałania_02.08.2013.pdf.

goederen en diensten, bedroeg in 2011 38,9 %⁴⁹. De dienst openbare aanbesteding (een afzonderlijke instantie) heeft een rol in de beleidsvorming en de coördinatie. De voorzitter wordt benoemd door de premier. Tot de taken van de dienst behoren het opstellen van wetgeving, het instellen van beroepsprocedures, het controleren van de regelmatigheid van de procedures en het organiseren van opleidingsprogramma's⁵⁰. Informatie over openbare aanbestedingen wordt gepubliceerd op het aanbestedingsbulletin, een doorzoekbaar onlineplatform⁵¹.

In 2008 richtte de premier het "corruptieschild" op, een samenwerkingsplatform van burgers en militaire inlichtingendiensten, waaronder het CBA, dat bescherming moet bieden bij de grootste privatiseringen en overheidsopdrachten⁵². De bij dit schild betrokken instellingen hebben nog geen verslagen openbaar gemaakt over de geboekte resultaten⁵³.

Volgens het Eurobarometer-corruptieonderzoek onder bedrijven van 2013 stelt 16 % van de ondernemers die contact hebben gehad met de overheid dat zij in de afgelopen twaalf maanden zijn verzocht om steekpenningen te betalen of dat dit van hen werd verlangd (EU-gemiddelde: 5 %)⁵⁴. 65 % van de Poolse respondenten is van mening dat corruptie wijdverbreid is bij openbare aanbestedingen onder leiding van de nationale overheid (EU-gemiddelde: 56 %) en 67 % vindt dat dat het geval is bij openbare aanbestedingen onder leiding van de lokale overheid (EU-gemiddelde: 60 %). De Poolse respondenten waren met name van mening dat de volgende praktijken wijdverbreid zijn bij openbare aanbesteding: voor bepaalde bedrijven op maat gesneden specificaties (74 %), misbruik van procedures van gunning door onderhandelingen (54 %), belangenverstrengeling bij het evalueren van inschrijvingen (48 %), geheime afspraken inzake de inschrijvingsprocedure (55 %), onduidelijke criteria voor selectie of evaluatie (52 %), misbruik van noodredenen om concurrerende procedures te vermijden (56 %), betrokkenheid van bidders bij het opstellen van de specificaties (50 %) en wijzigingen in de contractvoorwaarden na het sluiten van het contract (43 %). Deze indicatoren houden weliswaar niet noodzakelijkerwijs rechtstreeks verband met corruptie, maar geven wel risicofactoren weer die de vatbaarheid voor corruptie bij openbare aanbestedingen verhogen.

Er zijn aanwijzingen voor corruptie bij openbare aanbestedingen, onder meer met betrekking tot EU-middelen. In december 2012 bevroor de Europese Commissie naar aanleiding van door de Poolse overheid ingediende informatie bijna 950 miljoen EUR aan vergoedingen bestemd voor wegeninfrastructuurprojecten, nadat Poolse aanklagers een hooggeplaatste ambtenaar van het Poolse directoraat-generaal nationale wegen en snelwegen in staat van beschuldiging hadden gesteld. De Commissie hervatte de betalingen in maart 2013, omdat de Poolse autoriteiten een actieplan ten uitvoer legden dat onder meer een specifieke controle op wegenprojecten omvat.

Het CBA merkt op dat EU-middelen worden blootgesteld aan een corruptierisico. Volgens het CBA bieden corrupte ambtenaren inschrijvers in ruil voor geld "hulp" aan bij de opstelling van aanbestedingsdocumenten voor EU-middelen⁵⁵. Bovendien wees de NIK op

⁴⁹ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

⁵⁰ <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;374>.

⁵¹ <http://bzip1.portal.uzp.gov.pl/index.php?ogloszenie=browser>.

⁵² <http://www.akop.pl/public/files/list-kancelaria-prezesa-rady-ministrow-2009-05-12.pdf>.

⁵³ De commissie inlichtingendiensten van de Sejm uitgezonderd. Stenografisch verslag van de vergadering van de commissie bestuur en binnenlandse zaken, 13 september 2012, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL2.nsf/Main?OpenForm&ASW>.

⁵⁴ Flash Eurobarometer 374 (2013).

⁵⁵ CBA (2012), Mapa Korupcji 2011 (corruptiekaart 2011), blz. 57, <http://antykorupcja.edu.pl/index.php?mnu=12&app=docs&action=get&iid=17444>.

ondoeltreffende toezichtmechanismen bij staatsbedrijven⁵⁶. Het Forum voor civiele ontwikkeling (FOR), een Poolse denktank, heeft als oplossing geopperd de eigendomsstructuren van staatsbedrijven en het lidmaatschap van politieke partijen transparanter te maken om nepotisme eerder aan het licht te brengen⁵⁷. Directieleden van staatsbedrijven moeten over bepaalde beroepskwalificaties beschikken en mogen niet werkzaam zijn voor een politieke partij. Plannen om een onpartijdige benoemingscommissie in te stellen die kandidaten voor bestuurs- en toezichtsfuncties bij staatsbedrijven selecteert, zijn echter nog niet uitgevoerd.

De situatie wordt verergerd door tekortkomingen in de interne controle op overheidsopdrachten, die in veel gevallen op lokaal niveau worden gegund. De interne audits bij de gemeenten zouden baat hebben bij een breder toepassingsgebied en een grotere onafhankelijkheid. Een verslag van het ministerie van Financiën uit 2013 over interne audits in de publieke sector laat zien dat veel aanbevelingen van de auditors niet worden uitgevoerd en dat veel auditors de uitvoering niet in de gaten houden en geen doeltreffende risicobeoordelingen verrichten⁵⁸.

De controverse over door de EU medegefinancierde overheidsopdrachten op het gebied van informatietechnologie toont aan dat openbare aanbesteding scherper moet worden gecontroleerd. De dienst openbare aanbesteding merkte in 2011 op dat in 125 van de 299 gecontroleerde procedures sprake was van inbreuk op de wet inzake openbare aanbesteding (42 %). In 54 gevallen (18 %) hadden de inbreuken mogelijk invloed op de uitkomst van de procedure⁵⁹. De meeste inbreuken hadden betrekking op kleine opdrachten waarbij de juridische procedures niet waren gevolgd. Het bureau voor mededinging en consumentenbescherming heeft voorgesteld de transparantieregels voor de beginstadiën van aanbestedingsprocedures te wijzigen om offertevervalsing te helpen voorkomen⁶⁰.

Aanvullende amendementen op de wet inzake openbare aanbesteding (die op 20 februari 2013 van kracht werden⁶¹ en tot omzetting van Richtlijn 2009/81/EG⁶² strekten) beperken de mogelijkheden om prijsafspraken te maken en verbeteren de controle op de geloofwaardigheid van de inschrijver. De amendementen hebben voorts het doel de gunningsprocedures voor de levering van defensiematerieel en bijbehorende bouwwerkzaamheden te harmoniseren. In het verleden ontbrak het op deze markt aan heldere en uniforme aanbestedingsprocedures. De aanvullende wijzigingen verplichten inschrijvers uit de defensiesector om bij de inschrijving de namen van mogelijke onderaannemers te noemen.

Gezondheidszorg

De gedeeltelijke privatisering van de gezondheidszorg en de openstelling van particuliere zorgverzekeringsregelingen zouden de corruptie in de gezondheidszorg hebben verminderd –

⁵⁶ NIK (2009), Informacja o wynikach kontroli sprawowania nadzoru właścicielskiego w spółkach z większościovym udziałem Skarbu Państwa w 2009 r, blz. 4, <http://www.nik.gov.pl/plik/id.1682.vp.1900.pdf>.

⁵⁷ <http://www.forumsamorządowe.pl/files/FOR%20nepotyzm.ppt>.

⁵⁸ Ministerstwo Finansów (2013), *Sprawozdanie roczne. Audyt i kontrola zarządcza w sektorze publicznym w 2012 r.* MF, http://www.mf.gov.pl/documents/764034/5425261/20130814_SPRAWOZDANIE_ROCZNE_2012.pdf.

⁵⁹ Urząd Zamówień Publicznych (2012), Wyniki przeprowadzonych w 2011 r. przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;612;zbiornicze_informacje_o_wynikach_kontroli_zamowien_wspolfinansowane_h_ze_srodkow_ue.html.

⁶⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta (2013), *System zamówień publicznym, a rozwój konkurencji w gospodarce*, http://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10594.

⁶¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 o zamówieniach publicznych, <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?F;356>.

⁶² Richtlijn 2009/81/EG betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen door aanbestedende diensten van bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten op defensie- en veiligheidsgebied.

een sector die in Polen van oudsher wordt gezien een van de meest corrupte⁶³. Salarisverhogingen en gepubliceerde arresten hebben de prikkel voor artsen om informele betalingen van patiënten te accepteren mogelijk ook afgezwakt.

De gezondheidszorg blijft evenwel kwetsbaar voor corruptie⁶⁴. 8 % van de Polen die te maken hebben gehad met zorgverlening geeft aan in de afgelopen twaalf maanden te zijn verzocht om steekpenningen te betalen, of dat dit van hen werd verlangd⁶⁵. Patiënten geven aan dat zij steekpenningen betalen aan artsen om beter of sneller te worden behandeld. Hoewel het probleem van de informele betalingen afneemt, blijft corruptie een probleem bij de aankoop van apparatuur en geneesmiddelen en in de contacten tussen artsen en farmaceutische bedrijven⁶⁶. De specificaties van aanbestedingen worden soms toegesneden op een bepaalde inschrijver, en wel op een manier die moeilijk te ontdekken is voor auditors. In een geval is een onderminister veroordeeld omdat hij in een vorige baan als ziekenhuisbestuurder steekpenningen van een internationale farmaceutische producent had aangenomen voor het manipuleren van de aanbesteding⁶⁷.

De NIK heeft aangegeven dat de corruptiebestrijding in de gezondheidszorg tekortschiet. Bij een controle van geselecteerde ziekenhuizen kwamen onregelmatigheden met betrekking tot aanbestedingen en ongepaste contacten tussen artsen en farmaceutische bedrijven aan het licht⁶⁸. Zo fungeerden artsen die door een farmaceutisch bedrijf gefinancierd klinisch onderzoek uitvoerden, regelmatig als lid van de aanbestedingscommissie waarbij hetzelfde bedrijf een inschrijving had ingediend. In meerdere corruptiegevallen werden artsen door farmaceutische bedrijven betaald om deel te nemen aan conferenties in het buitenland. Hoewel de autoriteiten al lang van de problemen op de hoogte zijn en deze onderkennen, blijven ze voortbestaan, zoals wordt vastgesteld in een brochure uit 2007 van het team van het ministerie van Volksgezondheid dat zich bezighoudt met fraude- en corruptiebestrijding in de zorg⁶⁹. Het NIK-verslag heeft de regulering van de contacten tussen artsen en farmaceutische bedrijven niet verbeterd⁷⁰. Er bestaat geen specifiek systeem dat zorginstellingen helpt om corruptie te voorkomen en op te sporen.

De procedures om geneesmiddelen op te nemen in de lijst van vergoede geneesmiddelen zijn in januari 2012 verbeterd teneinde directere concurrentie mogelijk te maken⁷¹. Bovendien werd het CBA belast met het toezicht op de contacten tussen gezondheidsambtenaren en de farmaceutische industrie.

⁶³ CBOS-onderzoeken uit 2010: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_063_10.PDF en eerdere onderzoeken door de Stichting Stefan Batory, <http://www.batory.org.pl/doc/barometr-korupcji-2007.pdf>

⁶⁴ CBA (2010), *Mapa Korupcji* (corruptiekaart), http://www.cba.gov.pl/ftp/zdjecia/Mapa_korupcji.pdf

⁶⁵ Speciale Eurobarometer 397 (2013).

⁶⁶ http://www.batory.org.pl/doc/Jak_walczyc_zkor_EN.pdf.

⁶⁷ In de VS zijn wereldwijde farmaceutische bedrijven akkoord gegaan met het betalen van boetes omdat dochterondernemingen inbreuk hadden gepleegd op de wet inzake buitenlandse corruptie door steekpenningen te betalen aan artsen in Polen in ruil voor contracten en overeenkomsten om de geneesmiddelen van hun bedrijf voor te schrijven.

⁶⁸ NIK (2010), *Informacja o wynikach kontroli realizacji zakupów sprzętu medycznego i leków przez szpitale kliniczne oraz finansowania przez dostawców różnych sfer działalności tych szpitali, w tym dotyczących badań klinicznych*. Beschikbaar op: <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1862,vp,2203.pdf>

⁶⁹ http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/zal_5_poszustwoz_19102007.pdf.

⁷⁰ Majewski, P. (2007), *Raport na temat korupcji w Polskim systemie ochrony zdrowia*, http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/rmkpsoz_21062007.pdf.

⁷¹ Een rapport van PricewaterhouseCoopers uit 2012 identificeerde problemen met de transparantie van de onderhandelingen over de prijs van vergoede geneesmiddelen, http://www.pwc.pl/pl_PL/pl/publikacje/raport_ustawa_refundacyjna_po_publicacji_trzech_pierwszych_wykazow.pdf.

3. TOEKOMSTIGE STAPPEN

De autoriteiten voeren maatregelen uit en stellen het beleid bij. Daarmee worden vorderingen geboekt, met name in de strijd tegen kleinschalige corruptie. Er wordt echter opgeroepen tot een meer strategische benadering en nauwere coördinatie om ad-hocwijzigingen en -activiteiten om te vormen tot integrale oplossingen. Er zijn verdere hervormingen nodig om de onafhankelijkheid en doeltreffendheid van de corruptiebestrijdingsinstanties en de transparantie van openbare aanbestedingen en de gezondheidszorg te waarborgen.

De volgende punten vereisen nadere aandacht:

- Uitvoering van een coherente **langetermijnstrategie** ter bestrijding van corruptie, waarbij de activiteiten van de betrokken instanties worden gestroomlijnd (waaronder een follow-up van de bevindingen van de hoge rekenkamer en van interne auditors), met vermelding van specifieke maatregelen, het tijdpad en de middelen voor de uitvoering en de verantwoordelijken.
- Versterking van de waarborgen tegen mogelijke politisering van het **centrale corruptiebestrijdingsbureau (CBA)** door een transparantere en meer onpartijdige procedure in te stellen voor de benoeming van de directeur, en opleiding en toezicht om ervoor te zorgen dat de onderzoeksmethoden voldoen aan de mensenrechtennormen. Onderzoek naar de doeltreffendheid van het CBA door te kijken naar het aantal aanklachten en de ernst van de zaken, teneinde mogelijke verbeterpunten vast te stellen, zoals de coördinatie en samenwerking met de politie, andere inlichtingendiensten en het openbaar ministerie.
- Versterking van de corruptiebestrijdingsmaatregelen op een aantal terreinen, zoals **openbare aanbesteding**, met name via doeltreffende en uniforme controles vooraf en achteraf op centraal en lokaal niveau (ook met betrekking tot EU-programma's), toezicht op **staatsbedrijven**, met name via aangescherpte normen op het gebied van transparantie, professionalisme en integriteit, en de **gezondheidszorg**, met name via de uitvoering van integrale maatregelen die betrekking hebben op de corruptierisico's en de interactie tussen de farmaceutische industrie en zorgpersoneel.