

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Opracowanie polskiej metodyki antykorupcyjnej analizy aktów prawnych

Cel

Celem zadania jest opracowanie projektu metodyki analizy aktów prawnych w Polsce pod kątem ryzyka wystąpienia mechanizmów korupcyjnych.

Źródła

W ramach prac dokonano analizy kilku rozwiązań z innych krajów, wykorzystując także opracowanie Macieja Wnuka „Analiza funkcjonujących na świecie, międzynarodowych rozwiązań”.

W szczególności wykorzystano rekomendacje przedstawione w dokumencie Anti-Corruption Assessment of Laws (“Corruption Proofing”) przygotowanym przez Regional Anticorruption Initiative.

Wstęp

Ekspertyzy aktów normatywnych są jednym ze skuteczniejszych środków przeciwdziałania korupcji. Powinny być one częścią całości działań antykorupcyjnych podejmowanych przez Państwo. Dodatkowym ich atutem jest ogólna poprawa jakości i jawności procesu legislacyjnego.

Z definicji analiza antykorupcyjna aktów prawnych jest procesem polegającym na dokonaniu przeglądu przepisów prawa (ustaw, aktów wykonawczych), która ma na celu wykrycie źródeł korupcji i mechanizmów sprzyjających jej powstawaniu lub legalizujących takie działania. Dotyczyć to może także innych rodzajów nadużyć.

Ogólny zakres badania przepisów prawa obejmuje analizę celu i przedmiotu regulacji prawnej, ocenę kompetencji i zadań organu wydającego oraz trybu procedowania i promulgacji (publikacji) aktu. Dotyczy to więc oceny w warstwie prawnej - w przedmiocie zgodności z wymogami Konstytucji i obowiązującymi ustawami. Działania te tylko częściowo mogą dostarczyć wiedzy na temat działań korupcyjnych.

Niezbędna jest szersza ocena, nie tylko mechanizmu powstawania, ale także analiza wpływu oraz skutków (także tych niezamierzonych).

Analiza taka powinna dotyczyć zarówno zgodności z regułami techniki prawnej (aspekt formalny), jak i oceny norm z punktu widzenia potencjału korupcyjnego (aspekt treści). Dokonywana powinna być w całym zakresie tekstu aktu prawnego pod kątem występowania struktur regulacyjnych i rozwiązań zwiększających ryzyko korupcji. Ponadto obejmować powinna cały proces legislacyjny i wpływ różnych czynników na powstawanie poszczególnych norm, a także ich interpretację.

Proces obejmować powinien wszystkie regulacje i projekty powstające na każdym poziomie tworzenia prawa.

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Założenia ogólne

Proces zabezpieczenia antykorupcyjnego, aby był skuteczny musi spełniać pewne ogólne warunki w zakresie:

1. **odpowiedniej metodologii działania**, czyli stworzenie pewnych zasad postępowania i organizacji całego procesu oceny – metodologii działania;
2. **wiedzy i świadomości** autorów projektów aktów prawnych oraz wszystkich osób dokonujących ich oceny, o możliwych ryzykach korupcyjnych, ich źródłach powstawania oraz możliwych następstwach – w szczególności poprzez wskazanie obszarów takich ryzyk;
3. **zapewnienia pełnej jawności i przejrzystości** procesu tworzenia prawa – czyli dostępu dla opinii publicznej, celem zapewnienia niezależnej oceny.

Analiza antykorupcyjna obejmować powinna badanie czynników korupcji:

1. **związanych z wykonywaniem uprawnień** (kompetencji) organu, tj.:
ocenę działań w ramach posiadanych kompetencji, ocenę zakresu swobody organu co do zakresu regulacji, a także – w tym zakresie - tworzenie prawa za pomocą aktów wykonawczych lub aktów niższej rangi;
2. **związanych z występowaniem luk prawnych**, tj.:
ocenę ewentualnego braku procedur związanych ze stosowaniem prawa, braku zadań dla organów państwa i innych podmiotów, braku ograniczeń w wykonywaniu zadań, braku odpowiedzialności w tym dla przedstawicieli organu państwa za ewentualne przekroczenia uprawnień, czy też braku mechanizmów kontroli (lub iluzorycznych ich zasad);
3. **o charakterze systemowym**, tj.:
ocenę istnienia sprzecznych celów i niejasnych lub złych priorytetów (np. partykularnych celów politycznych lub grup interesów), ocenę istnienia konfliktów regulacyjnych utrudniających stosowanie lub dających wprost możliwości nadużyć;
4. **związanych z jasnością i przejrzystością procesu legislacyjnego**, tj.:
ocenę w zakresie dostępności dla opinii publicznej do informacji o celach, skutkach tworzonych regulacji (przed ich wprowadzeniem oraz w zakresie ich stosowania), ocenę możliwości uczestniczenia społeczeństwa (adresatów norm) w ich tworzeniu lub opiniowaniu;
5. **związanych wprost z zapisami korupcyjnymi**, tj.:
ocenę powstawania mechanizmów sankcjonujących korupcję lub dających możliwości podejmowania takich działań.

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Zasady antykorupcyjnej oceny aktów prawnych¹

W zakresie wprowadzonej metodologii oceny antykorupcyjnej aktów prawnych należy uwzględnić pewne naczelną zasady.

1. Zakres

Ocena aktów prawnych pod względem antykorupcyjnym powinna dotyczyć wszystkich obowiązujących przepisów i ich projektów, wydawanych przez wszystkie organy. Dotyczyć powinna wszystkich poziomów ich stanowienia (przepisów centralnych, lokalnych) oraz wszystkich sektorów regulacji. Zakres oceny obejmować powinien uzasadnienie do aktów prawa i ocenę skutków regulacji – jako istotny element badania celu ich powstania i przewidywanych następstw.

2. Ustalanie priorytetów

Z uwagi na ilość tworzonych i powstałych już przepisów, należy dokonywać ich właściwego wyboru. Określając priorytety wyboru należy brać pod uwagę ewentualne następstwa ich regulacji, wpływ na powstanie czynników korupcyjnych, z uwagi chociażby na zakres lub „podatność korupcyjną” danej dziedziny. Ponadto każdy z organów państwa (w szczególności organy kontroli oraz organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie korupcji i nadużyciom) powinien być uprawniony do wyboru lub wskazania przepisów celem dokonania analizy.

3. Ryzyko związane z regulacjami antykorupcyjnymi

Ocena antykorupcyjna odnosić się powinna w szczególności do ryzyk:

1. niejasności i dwuznaczności językowej;
2. luk w zapisach, takich jak np.: brak zdefiniowanych terminów, procedur, zadań.

Ponadto organ sprawdzający powinien wziąć pod uwagę wszelkie inne czynniki i oznaki korupcji w procesie legislacyjnym.

4. Czas

Ocena powinna odbywać się na wszystkich etapach procesu legislacyjnego (włącznie z etapem przygotowywania projektu np. na poziomie ministerialnym, rządowym, prac w parlamencie, a także procesem związanym z wejściem w życie, promulgacją i stosownie do innych procesów stanowienia prawa). Także obejmować powinna następstwa i skutki wystąpień do Trybunału Konstytucyjnego.

¹ Na podstawie „Anti-Corruption Assessment of Laws (“Corruption Proofing”)” przygotowanym przez organizację Regional Anticorruption Initiative.

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

5. Podmiot odpowiedzialny

Na etapie opracowywania aktów prawnych wszystkie podmioty, muszą spełnić warunek dochowania zgodności ze standardami projektowania legislacyjnego mającego na celu uniknięcie zagrożeń korupcyjnych. Ponadto wyspecjalizowany organ ds. zapobiegania korupcji powinien być odpowiedzialny za ocenę antykorupcyjną przyjętych projektów i istniejących aktów prawnych. W tym zakresie powinien być odpowiednio umocowany prawnie, wyposażony w odpowiednie zasoby i kompetencje.

Organ ten powinien koordynować swoje działania z innymi organami państwa w celu wczesnego otrzymywania informacji na temat projektów ustaw i procesu legislacji.

Spółeczeństwo obywatelskie powinno mieć możliwość swobodnego dostępu i przeglądu projektów aktów prawnych, a ich udział w tym procesie nie powinien być ograniczany i utrudniany.

6. Zalecenia

Instytucje biorące udział w procesie tworzenia prawa powinny mieć obowiązek uwzględnienia zaleceń wydanych przez podmiot dokonujący oceny antykorupcyjnej. Instytucje stanowiące prawo powinny również przekazywać informacje zwrotne na temat zaleceń, które uwzględniły oraz powodów niewdrożenia innych z nich. W przypadkach, w których społeczeństwo obywatelskie dokonało oceny antykorupcyjnej, jego przedstawiciele powinni zostać wysłuchani podczas publicznych debat.

7. Zgodność

Organ dokonujący oceny antykorupcyjnej musi monitorować zgodność z wydanymi rekomendacjami antykorupcyjnymi. Do sprawozdania z oceny może być dołączony standardowy arkusz informacji zwrotnych, w celu ułatwienia przekazywania informacji na temat zgodności przez organ stanowiący prawo.

8. Udostępnianie informacji online

Dostęp do informacji w Internecie jest istotnym elementem ochrony antykorupcyjnej. Dotyczy to zarówno przyjętej metodologii oceny, sposobu wyboru do oceny aktów prawnych, wyników takiej oceny, sprawozdań z oceny (w tym sporządzanych przez społeczeństwo obywatelskie), informacji zwrotnych na temat zgodności, sprawozdań z przeglądu zgodności. Udostępniane powinny zostać także informacje dot. rocznych podsumowań działań w zakresie oceny antykorupcyjnej oraz informacje statystyczne.

9. Ramy dotyczące przejrzystości i uczciwości

Aby ocena antykorupcyjna osiągnęła istotny wpływ, wymagane jest dobre przygotowywanie, przejrzyste ramy stanowienia prawa (w tym udziału społeczeństwa obywatelskiego), określone

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

zasady lobbingu, zasady finansowania politycznego oraz zasady etyki w procesie legislacyjnym. Szczególnie ważne jest, aby projekty prawne i ich założenia były jak najszybciej podawane do wiadomości publicznej, a nie tylko przedkładane do uchwalenia.

10. Szkolenie i świadomość społeczna

Należy przeprowadzać regularne i praktyczne szkolenia antykorupcyjne dla wszystkich przedstawicieli organów państwowych odpowiedzialnych za przygotowywanie przepisów prawa na wszystkich szczeblach. Ponadto należy uświadamiać społeczeństwu metodologię oceny antykorupcyjnej, aby skutecznie mogło wykonywać swoją funkcję nadzorującą i w znaczący sposób uczestniczyć w konsultacjach publicznych.

Określanie priorytetów

W założeniach, antykorupcyjnej ekspertyzie aktów prawnych, poddane powinny zostać wszystkie przepisy (w szczególności powstające ich projekty). W praktyce jednak może to być trudne do spełnienia z uwagi na ich liczbę oraz możliwości ich analizy. Należy więc wskazać pewne priorytety i wybranie tych najbardziej istotnych z punktu widzenia istnienia ryzyka korupcji

Do tego należy określić jakie podmioty i w jakich przypadkach mogą wskazać akty prawne (lub ich projekty) jako wymagające oceny pod kątem ryzyka korupcji.

Podstawowe kryterium wyboru w szczególności obejmować powinno akty prawne (i ich projekty) dotyczące:

1. **obszarów typowo narażonych na działania korupcję** np. zamówienia publiczne, refundacja leków, przepisy o wsparciu finansowym, zwolnienia i pobieranie opłat oraz podatków i innych należności;
2. **mechanizmów sprzyjających korupcji** w zakresie wydawanych zezwoleń na działalność, np. przyznawania licencji, koncesji, pozwoleń;
3. **obszarów o wysokim poziomie potencjalnej lub rzeczywistej korupcji** zgodnie z krajowymi lub międzynarodowymi badaniami, analizami ekspertów, wskazaniem organizacji pozarządowych;
4. **obszarów strategicznych**, które w rządowych planach uznano za priorytetowe dla państwa - dotyczy to kluczowych inwestycji, reform, projektów rządowych itp.

Kryteria mogą się zmieniać, a zakres ich powinien być stale rozwijany w oparciu o badania i analizy dotyczące ryzyka i obszarów korupcji.

Dodatkowe kryterium wyboru:

1. informacje podawane przez media;
2. zgłoszenia od społeczeństwa obywatelskiego;
3. zawiadomienia przez inne organy;
4. projekty będące przedmiotem intensywnego lobbingu grup interesów;

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

5. istniejący rzeczywisty lub postrzegany konflikt interesów twórców, wnioskodawców;
6. informacje analityczne i raporty organów ścigania dotyczące zagrożeń przestępczością, w tym informacje o podejrzeniach działań przestępczych lub dotyczące grup, osób będących w zainteresowaniu służb.

Zakres ryzyk korupcji – propozycja obszarów

Przygotowana poniżej lista wskazuje najczęstsze lub potencjalne ryzyka korupcyjne, na które należy zwrócić uwagę przy ocenie aktów prawnych. Zestawienie te powinno stale być rozwijane i powinno uwzględniać nowe mechanizmy sprzyjające powstawaniu korupcji.

Ponadto należy mieć na uwadze, że zakres ten wymaga uzupełnienia poprzez wskazanie przykładów takich ryzyk, opinii ekspertów, orzecznictwa itp. Może to być istotne w warstwie edukacyjnej – jako element szkolenia dla osób uczestniczących w tworzeniu prawa oraz dokonujących oceny antykorupcyjnej.

1. Wieloznaczność przepisów.

1.1. Ocena prostoty i logiczności języka.

- 1.1.1. Dobór słów i ich znaczenie.
- 1.1.2. Konstrukcja zdań.

1.2. Niespójność prawna.

- 1.2.1. Istnienie sprzecznych przepisów.
- 1.2.2. Niespójność w użytej terminologii.
- 1.2.3. Niejasne odniesienia.
- 1.2.4. Luki regulacyjne.
- 1.2.5. Struktura aktu prawnego.

2. Luki w zapobieganiu wystąpieniu mechanizmów korupcyjnych.

2.1. Kompetencje organów (podmiotów).

- 2.1.1. Niezidentyfikowane kompetencje.
- 2.1.2. Nadmierne kompetencje.
- 2.1.3. Niezidentyfikowany zakres uprawnień.
- 2.1.4. Przeniesienie zakresu kompetencji do dalszej regulacji.
- 2.1.5. Nakładające się kompetencje organów.
- 2.1.6. Niejasny lub sprzeczny podział kompetencji.
- 2.1.7. Konflikt interesów.

2.2. Niewystarczające uprawnienia lub zasoby organów niezbędnych do wykonywania zadań (swoich uprawnień).

2.3. Braki w procedurach lub niejasne procedury.

- 2.3.1. Niezdefiniowany zakres postępowania.

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

- 2.3.2. Niezdefiniowany podział zadań lub jego brak.
- 2.3.3. Nieokreślenie ram czasowych do działania.
- 2.3.4. Brak elementów kontrolnych nad realizacją procedur.
- 2.4. Niejawność decyzji (wyłączenie z dostępu opinii publicznej).
- 2.5. Brak skutecznych, proporcjonalnych i odstraszcających sankcji.
- 2.6. Brak kontroli sądowej i określenia warunków jej prowadzenia.

3. Proces wprowadzanie przepisów.

- 3.1. Nielegalne działania przy tworzeniu prawa.
 - 3.1.1. Naruszenie zasad lobbingu przez grupy interesu.
 - 3.1.2. Naruszenia proceduralne w trakcie procesu legislacyjnego.
 - 3.1.3. Naruszenia etyczne projektodawców, pomiotów tworzących prawo (np. dotyczące konfliktu interesów).
 - 3.1.4. Przypadki przekupstwa osób zaangażowanych w tworzenie prawa.
- 3.2. Działania w granicach prawa, ale budzące wątpliwości.
 - 3.2.1. Wątpliwe i podejrzanе przywileje dla określonych grup interesu zawarte w ustawie.
 - 3.2.2. Duże (legalne) finansowe darowizny, dotacje polityczne dla określonych grup.
 - 3.2.3. Nadzwyczajna (legalna) działalność lobbingowa określonych grup interesu.
 - 3.2.4. Brak przejrzystości procesu stanowienia prawa (gdy formalnie jest on w granicach prawnych).
 - 3.2.5. Wątpliwości etyczne podejmowanych działań przy stosowaniu prawa (pomimo ogólnej zgodności z zasadami).
 - 3.2.6. Oczywista niekorzystna sytuacja lub marnotrawstwo środków publicznych, wydatkowanie środków na nieuzasadnione cele.

Źródła wiedzy

Podmiot dokonujący oceny antykorupcyjnej powinien mieć odpowiedni dostęp do źródeł – przepisów prawa, źródeł jego powstawania i wszelkich dokumentów związanych z oceną aktów prawnych (np. co do ich skutków) i dokumentów związanych z powstawaniem aktu prawnego.

W szczególności źródłami wiedzy muszą być:

1. przepisy prawa;
2. projekty przepisów;
3. uzasadnienia do przepisów, oceny skutków regulacji itp.;
4. akty wykonawcze do przepisów i inne powiązane regulacje;
5. orzecznictwo;
6. opinie prawne;
7. artykuły prawnicze dotyczące danej tematyki;

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

8. konwencje, dyrektywy oraz inne regulacje międzynarodowe;
9. wytyczne organizacji międzynarodowych;
10. standardy międzynarodowe.

Ponadto uzupełniającymi źródłami powinny być wszelkie źródła zawierające opinie, wskaźniki, raporty na temat obszarów ryzyk korupcyjnych, tj. w szczególności:

1. raporty i analizy na temat korupcji sporządzane przez krajowe i zagraniczne organy antykorupcyjne oraz organizacje międzynarodowe;
2. doniesienia mediów, dziennikarzy;
3. badania opinii publicznej;
4. opinie ekspertów.

Proces oceny aktów prawnych – etapy

Analiza antykorupcyjna powinna rozpocząć się na możliwie jak najwcześniejszym etapie prac legislacyjnych. Etap ten może rozpocząć się od momentu ogłoszenia projektu aktu prawnego, ale równie dobrze od prac nad jego przygotowaniem. Dotyczy to momentu opracowania założeń, celu przepisów i etapu koncepcyjnego, dyskusji co do potrzeby, zasadności regulacji danego obszaru.

Pozwala to już na wczesnym etapie na ujawnienie ryzyk korupcyjnych i daje możliwość odpowiednio skorygowania aktu prawnego czy procesu jego przyjmowania (np. rezygnacja).

Analiza taka może także dotyczyć etapu, kiedy dany akt prawny już funkcjonuje, ale pojawiły się podstawy do przeprowadzenia oceny antykorupcyjnej.

ETAPY OCENY ANTYKORUPCYJNEJ AKTÓW PRAWNYCH

Etap I Badanie wstępne

W tej części nastąpić powinna ocena całości aktu prawnego, kompletności, przebiegu prac legislacyjnych. Badanie w obszarze antykorupcyjnym zmierzać powinno do zbadania czy na etapie prac nad przygotowaniem nie doszło do działań korupcyjnych lub mogących im sprzyjać.

Na tym etapie także identyfikacja podmiotów, grup zaangażowanych w powstanie aktu prawnego.

Etap II Identyfikacja luk i niejasności

Etap ten dotyczy w szczególności dwóch głównych kategorii ryzyka: "niejednoznaczności" i "luk w przepisach". W tym zakresie dotyczy to m.in. wszelkiego rodzaju braków, błędów w konstrukcji, znaczenia słów, zwrotów, konstrukcji zdań i ich interpretacji.

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Analiza powinna też zmierzać do oceny czy poszczególne zapisy, w szczególności dotyczące przyznania np. kompetencji, środków funkcjonowania, zakresu odpowiedzialności oraz stosowania działań kontrolnych, nie sprzyjają zachowaniom korupcyjnym.

Etap III Ocena celu działań

Zebranie i zestawienie ocen z etapu I i II celem określenia czy zapisy (np. niejednoznaczność) lub braki w przepisach nie są następstwem celowych (lub przypadkowych) działań w procesie legislacyjnym. W tym etapie należy ocenić następstwo (zapisy korupcyjne, sprzyjające działaniom korupcyjnym) przez pryzmat procesu ich powstawania (na każdym etapie). Dotyczy to ewentualnego wpływu (rzeczywistego i potencjalnego) na kształt odpowiednich zapisów.

Etap ten jest być może najważniejszy w całym procesie oceny antykorupcyjnej aktów prawnych. Wnioski z tego etapu – ujawnione ryzyka korupcyjne - są podstawą do sformułowania właściwych rekomendacji.

Do etapu I – III mogą zostać opracowane szczegółowe pytania, odpowiednio odnoszące się do poszczególnych ryzyk (np. zawartych w rozdziale „Zakres ryzyk korupcji – propozycja obszarów”). Pytania pozwoliłyby bardziej ukierunkować przedmiot badań w zakresie oceny antykorupcyjnej. Proces ten można także sformalizować poprzez zaproponowanie projektu formularza z listą obszarów, pytań. Ustandaryzowałoby to i ułatwiłoby cały proces badania, zapewniając jednocześnie, że przebiegł on według przyjętego schematu.

Etap IV Przygotowanie rekomendacji

Na tym etapie sformułowana powinna zostać ostateczna ocena całości aktu prawnego pod kątem antykorupcyjnym oraz opracowane powinny zostać rekomendacje co do dalszych działań. Wynikiem powinien być raport, który powinien zostać przedstawiony odpowiednim odbiorcom.

Proponowana struktura raportu z oceną antykorupcyjną:

1. Cele aktu prawnego.

Opis celu ustanowienia, planowany (zakładany) zakres regulacji, przewidywane skutki, organ ustanawiający (projektodawca) itp.

2. Analiza i ocena skutków.

Opis ustaleń dotyczących oceny ryzyka korupcyjnego (wyniki analizy z etapu III), konsekwencji. Przedstawienie mechanizmów powstania ryzyk korupcyjnych, zagrożeń jakie stwarza akt prawny (lub jego projekt). Ocena formalnych i nieformalnych wpływów, działań w procesie legislacyjnym skutkujących potencjalnym ryzykiem korupcji. Ocena ewentualnych działań korupcyjnych (podejrzenia takich działań z uwagi np. na zaangażowanie stron trzecich).

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

3. Rekomendacje

Informacje na temat propozycji działań w jaki sposób ograniczyć ryzyko korupcji w kontekście danego aktu prawnego. Wskazanie zaleceń dot. zmian w zapisach, konstrukcji aktu prawnego oraz zmian w konkretnych wprowadzanych zadaniach i obowiązkach.

Raport wraz z rekomendacjami powinien być udostępniony - odpowiednio do etapu procesu legislacyjnego:

1. wnioskodawcy – podmiotowi, który zwrócił się z prośbą o jego analizę
2. podmiotowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu aktu prawnego,
3. podmiotowi odpowiedzialnemu za jego przejęcie (uchwalanie),

Końcowe zalecenia powinny wskazywać różne rozwiązania, w jaki sposób można ograniczyć ryzyko korupcji w różnych przypadkach. Szczególnie w sytuacjach niejednoznacznych, trudnych np. z uwagi na przedmiot materii regulacji. Pozwoliłoby to odbiorcy na wybór odpowiedniego rozwiązania, a z drugiej strony dokonanie własnej oceny skutków.

Z drugiej strony rekomendacje nie powinny zawierać ogólnych zaleceń, bez wskazania w jaki sposób dokonać poprawek lub bez wskazania przykładów. Rekomendacje powinny także wskazywać ocenę i przykłady ewentualnych następstw zapisów, które sprzyjają korupcji. Dokonać tego można poprzez wskazanie na sytuacje, które będą następstwem takich zapisów lub wskazanie jakiego grupy interesów będą miały korzyść z nich,

PRZYKŁAD ZAWARTOŚCI RAPORTU

1. Nazwa aktu prawnego, kategoria.
2. Cel projektu i jego uzasadnienie.
3. Podmiot przygotowujący akt prawny lub jego projekt.
4. Opis ustaleń dotyczących analizy ryzyka - ocena korupcyjności:
 - a. Zgodność z krajowymi i międzynarodowymi standardami antykorupcyjnymi.
 - b. Zgodność projektu z przepisami krajowymi.
 - c. Ustalania dotyczące ewentualnych interesów / potencjalnych korzyści w kontekście korupcyjnym.
 - d. Ewentualne szkody, które mogą zostać wyrządzone w wyniku wykonania aktu.
 - e. Ocena sformułowań językowych projektu.
 - f. Ocena zgodności z wymogami zasad redagowania aktów prawnych.
 - g. Ocena regulacji w zakresie kompetencji organów, podmiotów (adresatów normy).
5. Szczegółowe rekomendacje dotyczące konkretnych zapisów

Przepis	Ocena przepisu, następstw itp.	Zalecenia

Opracowanie powstało w ramach projektu
„Antykorupcyjny monitoring działalności państwa”
prowadzonego przez Fundację „Akademia Antykorupcyjna”

Należy także zwrócić uwagę, że różne zalecenia mają na celu także uniknięcie „twardych” rekomendacji, które mogłyby być interpretowane jako próba samodzielnego wpłynięcia opiniodawcy na kształt przepisu prawa. W skrajnych przypadkach to mogłoby być także interpretowane jako działania korupcyjne (dążenie do osiągnięcia nienależnej korzyści).

Etap VIII Ocena zgodności

1. Podmiot, który jest adresatem opracowanych rekomendacji powinien przekazać podmiotowi dokonującemu analizy antykorupcyjnej, swoje stanowisko co do zastosowania się do zaleceń oraz informacje dotyczące ich zgodności w akcie prawnym (lub kolejnym jego projekcie).
2. Podmiot dokonujący oceny antykorupcyjnej powinien sprawdzić zastosowanie się do opracowanej przez siebie oceny i rekomendacji oraz ocenić ich zgodność.
3. Następnie (podmiot dokonujący oceny antykorupcyjnej) powinien przekazać informacje zwrotne co do swojej oceny zgodności i zastosowania rekomendacji.

Wskazane, aby informacja dotycząca oceny zgodności była dostępna publicznie (np. dostęp na stronie internetowej).

Dostęp opinii publicznej

Opinia publiczna powinna mieć dostęp do informacji, które przepisy zostały wybrane do oceny antykorupcyjnej oraz do informacji o wynikach tej oceny. W szczególności chodzi tu o umożliwienie zapoznania się z wynikami oceny antykorupcyjnej oraz ewentualne podjęcie innych działań w obszarze przeciwdziałania korupcji związanych z aktem prawnym.

W związku z tym nie tylko raport z rekomendacji powinien być dostępny publicznie, ale także wyniki oceny procesu zgodności i sposobu zastosowania rekomendacji.

Podmiot odpowiedzialny za analizę antykorupcyjną

Za analizę antykorupcyjną odpowiedzialny jest każdy z podmiotów uczestniczących w tworzeniu prawa.

Jednak powinien być podmiot lub ew. kilka wskazanych podmiotów, które dokonują takiej oceny niezależnie i bezstronnie (nie uczestnicząc w procesie legislacyjnym). Według różnych zaleceń doświadczeń z innych krajów naturalnym tego rodzaju podmiotem jest organ państwa powołany do przeciwdziałania korupcji.

Opracowanie: Krzysztof Krak