

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

**Opracowanie na temat międzynarodowych rozwiązań
funkcjonujących na świecie
w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych**

Cel

Celem jest przedstawienie rozwiązań funkcjonujących w innych krajach w zakresie antykorupcyjnej analizy aktów prawnych. W opracowaniu opisano jedno z najbardziej interesujących rozwiązań.

Opracowanie dotyczy wprowadzonej w 2008 roku w Korei Południowej metodologii analizy antykorupcyjnej aktów prawnych. Metodologia opisana została w kilku różnych publikacjach (dostępnych w języku angielskim). Istnieje także przetłumaczona na język angielski oficjalna wersja obowiązujących przepisów.

Źródła

Regulacje prawne wprowadzone w Korei Południowej (zapisy ustawy o przeciwdziałaniu korupcji oraz ustanowieniu i funkcjonowaniu Komisji Antykorupcyjnej i Praw Obywatelskich z 2008 roku)¹.

Opis

1. W Korei Południowej w roku 2008, wprowadzono regulacje prawne dotyczące oceny ryzyka i skutków korupcji (wprowadzone zmianą w ustawie o zapobieganiu korupcji). Rozwiązanie te wprowadzono dodając odpowiedni zapis ("badanie czynników powodujących korupcję w ustawach i statutach podrzędnych") i przyporządkowując jako zadanie Komisji Antykorupcyjnej i Praw Obywatelskich (zw. dalej Komisją).
2. Komisja na podstawie wprowadzonych przepisów może dokonać przeglądu czynników (powodujących działania korupcyjne) w ustawach, dekretach prezydenckich, dekretach premiera i rozporządzeniach ministerstw oraz w innych dyrektywach, rozporządzeniach, obwieszczeniach, zawiadomieniach, zarządzeniach i zasadach. W odniesieniu do nich Komisja może zalecić kierownikowi danej organizacji publicznej podjęcie działań w celu ich usunięcia (np. rodzących ryzyka

¹ ustawa nr 8878 z 29 lutego 2008, zmieniona ustawą nr 9342 z 7 lutego 2009, ustawa nr 9402 z 3 lutego 2009.

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

korupcyjne).

3. Kwestie dotyczące właściwej procedury i metod dokonywania przeglądu określone zostały w dekreście prezydenckim.
4. Dekret ten definiuje "przełład czynników powodujących korupcję" w następujący sposób:
 - jako analizę aktów prawnych w celu poszukiwania i usuwania potencjalnych czynników, które w przyszłości mogą być skorelowane z korupcją.
5. Komisja może opracować wytyczne dotyczące przedmiotu oraz kryteriów, metod i planów oceny skutków korupcji w celu zapewnienia jej skuteczności.
6. Ponadto Komisja opracowała kompleksową metodologię (przewodnik techniczny dotyczący przeprowadzania oceny skutków korupcji).
7. **Przewodnik** nie zawiera definicji "korupcji", ale przewiduje trzy główne czynniki i kryteria korupcyjne.

CZYNNIKI	KRYTERIA
Łatwość dostosowania się (popyt)	Adekwatność obciążenia związanego z przestrzeganiem przepisów Adekwatność poziomu sankcji Możliwość preferencyjnego traktowania
Stosowność standardów wykonania (podaż)	Konkretność/przedmiotowość rozporządzeń Właściwość norm dotyczących konsorcjum/powiernictwa Jasność standardów wsparcia finansowego
Przejrzystość procedury administracyjnej (procedura)	Dostępność i otwartość Przewidywalność Możliwość wystąpienia konfliktu interesów

8. **Przewodnik** koncentruje się bardziej na merytorycznych kwestiach zapobiegania korupcji niż na niejasnościach językowych czy logicznych.
9. Te ww. trzy czynniki są zgodne z logiką: w jakim stopniu czynniki korupcyjne stanowią zachętę dla obywateli do oferowania łapówek (popyt na usługi) lub dla urzędników publicznych do żądania łapówek (podaż usług), a także w jakim stopniu istnieje ryzyko w interakcji obu stron (aspekt proceduralny). Przewodnik techniczny zawiera także sekcję pytań i odpowiedzi.

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

10. Co roku przeprowadzana jest ocena skutków uchwalonych przepisów pod kątem korupcji. Komisja konsultuje się z różnymi organami państwowymi i opracowuje średnio- i długoterminowe plany oceny skutków korupcji. Następnie przeprowadza ocenę skuteczności wpływu na korupcję w oparciu o dokumenty przedłożone przez każdy organ państwowy.
11. Ponadto Komisja sprawdza projekty ustaw pod kątem czynników powodujących korupcję.
12. Jeśli chodzi o przepisy administracyjne, Komisja przeprowadza ich ocenę wraz z przepisami, na których się opierają. Komisja dokonuje własnej selekcji przepisów administracyjnych w oparciu o kryteria ryzyka i dodatkowo co sześć miesięcy zwraca się do agencji rządowych o przedstawienie nowo wydanych przepisów administracyjnych.
13. Ocena rozpoczyna się od przygotowania projektu ustawy przez odpowiednie organy państwowe. Przedkładają one projekt wraz z formularzem wniosku o przeprowadzenie oceny (opracowany został wzór "Wniosku o przeprowadzenie oceny skutków korupcji").
14. Organy państwowe są zobowiązane do dostarczenia Komisji dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia oceny. Organy państwowe są również zobowiązane do wypełnienia listy kontrolnej do samooceny, zawierającej szczegółowe pytania dotyczące ewentualnych zagrożeń korupcyjnych zawartych w projektach ustaw. W ten sposób autor ustawy już w trakcie jej opracowywania jest zmuszony do zastanowienia się nad ewentualnymi zagrożeniami korupcyjnymi. Koreański system zabezpieczania przed korupcją łączy zatem (wewnętrzne) zabezpieczenie przed korupcją w czasie opracowywania projektów ustaw z zewnętrznym zabezpieczeniem przed korupcją przez niezależną stronę trzecią, a mianowicie Komisję.
15. Komisja przeprowadza swoją ocenę w ciągu kilku dni (do 30 dni). W nagłych przypadkach proces stanowienia prawa może przebiegać z późniejszym przedstawieniem sprawozdania z oceny.
16. Po stwierdzeniu przez komisję czynników ryzyka korupcji wydaje ona pisemne zawiadomienie z terminem podjęcia działań. Jeżeli zalecenia nie mogą zostać wdrożone, szef danego organu państwowego musi w terminie przedstawić pisemne uzasadnienie. Ocena może obejmować "wewnętrzne przepisy i regulaminy" organu państwowego.
17. Istnieje także możliwość powołania grupy doradczej ds. oceny skutków korupcji w celu "zapewnienia profesjonalizmu i obiektywizmu oceny oraz zasięgnięcia jej opinii na temat oceny".

Przewodniczący grupy doradczej jest odpowiedzialny za jej organizację i funkcjonowanie. W skład grupy doradczej wchodzi nawet do 400 ekspertów zewnętrznych ze środowisk akademickich, ośrodków badawczych i grup społeczeństwa obywatelskiego, którzy posiadają rozległą wiedzę

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

i doświadczenie w zakresie oceny zagrożeń korupcyjnych.

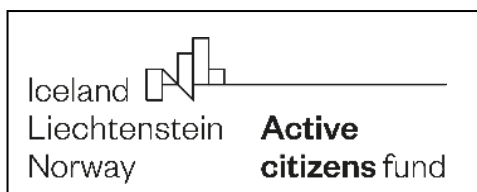
18. Wyniki oceny skutków korupcji są przekazywane innym organom państwowym, takim jak komitet ds. reformy regulacyjnej lub Ministerstwo Legislacji Rządowej. Komisja może przeprowadzać badania na potrzeby swoich ocen i może zwracać się do odpowiednich osób lub urzędników publicznych o złożenie zeznań przez ekspertów.
19. Przed wydaniem zaleceń Komisja analizuje praktyki istotne dla danego prawa i konsultuje się w sprawie projektu zaleceń z zainteresowaną agencją rządową oraz w razie potrzeby, z ekspertami zewnętrznymi. Komisja organizuje również publiczne przesłuchania lub dyskusje.
20. W celu zwiększenia wskaźników akceptacji i wdrożenia, Komisja podnosi jakość swoich ocen poprzez zasięganie porad ekspertów i szkolenie urzędników odpowiedzialnych za ocenę. Tworzy również ścisłą sieć współpracy z zainteresowanymi agencjami, organizując warsztaty i spotkania. Ponadto regularnie monitoruje odnośne agencje w celu zapewnienia, że zalecenia są włączane do zmienionych lub nowo uchwalonych przepisów ustawowych i wykonawczych.
21. Komisja podejmuje również wysiłki na rzecz wspierania samorządów lokalnych i dobrowolnej oceny wpływu korupcji dla przedsiębiorstw publicznych (dot. ich wewnętrznych regulacji).
22. Komisja opracowała także specjalną metodologię dla samorządów lokalnych w postaci podręcznika "Ocena skutków korupcji dla samorządów lokalnych".
23. Komisja regularnie organizuje szkolenia dla przedstawicieli innych agencji państwowych. Opracowała również "Casebook on Corruption Impact Assessment" zawierający praktyczne studia przypadków.
24. Wydział Oceny Skutków Korupcji w ramach Departamentu Biura Antykorupcyjnego Komisji zatrudniał w 2009-2013 roku jedynie 16 pracowników (na ogólną liczbę 151 w całej Komisji).
25. Komisja składa coroczne sprawozdanie z działań prowadzonych w ramach oceny skutków w zakresie korupcji.
26. Komisja analizuje i przegląda ustawę, dekret prezydencki, dekret premiera lub rozporządzenie ministerstwa oraz dyrektywę, rozporządzenie, obwieszczenie, zawiadomienie, zarządzenie przez nie przekazane w celu poszukiwania i usuwania potencjalnych czynników, które prawdopodobnie będą korelować z korupcją w przyszłości. Bierze pod uwagę którekolwiek z poniższych kryteriów oceny:

Prawdopodobieństwo korupcji

- a. Czy jest miejsce na nadużywanie władzy, które przyczynia się do korupcji?
- b. Czy kryteria stosowania aktów prawnych i statutów niższego rzędu w odniesieniu do

4

Projekt realizowany z dotacji programu
Aktywni Obywatele - Fundusz Krajowy
finansowanego przez Islandię, Liechtenstein
i Norwegię w ramach Funduszy EOG



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

procedury stosowania przez urząd publiczny jest jasna i bezstronna?

- c. Czy istnieje odpowiedni mechanizm antykorupcyjny pozwalający kontrolować nadużywanie władzy dyskrecjonalnej?

Łatwość przestrzegania ustaw i statutów niższego rzędu

- a. Czy istnieją przepisy, do których zwykli obywatele, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia itp. mają trudności się dostosować?
- b. Czy rodzaj i surowość sankcji za naruszenie aktów prawnych i statutów niższego rzędu są odpowiednie?
- c. Czy istnieje prawdopodobieństwo preferencyjnego traktowania i czy preferencyjne traktowanie, jeśli ma miejsce, jest przyznawane w sposób właściwy i sprawiedliwy?

Przejrzystość procedury administracyjnej

- a. Czy w razie potrzeby stwarza się możliwości udziału w procedurze administracyjnej, a związane z tym informacje są ujawniane w wystarczającym stopniu
- b. Czy można przewidzieć, co należy przygotować w ramach publicznej służby administracyjnej; jaką procedurę należy zastosować; jak długo potrwa procedura; jakie będą jej rezultaty; itp.?

27. Komisja może opracować wytyczne dotyczące przedmiotu, kryteriów, metod i planów oceny skutków korupcji w celu zapewnienia jej skuteczności, a także przekazać te wytyczne szefowi rządu, organizacji publicznej.
28. Jeżeli Komisja przeprowadza Ocenę Skutków Korupcji dla ustaw i podległych im statutów, może zwrócić się do kierownika organizacji publicznej o przekazanie materiałów niezbędnych do przeprowadzenia oceny.
29. W przypadku, gdy Komisja zaleca kierownikowi organizacji publicznej podjęcie działań mających na celu usunięcie czynników, które mogą przyczynić się do powstania korupcji, przekazuje mu pisemne zawiadomienie z podaniem terminu podjęcia działań.
30. Jeżeli kierownikowi organizacji publicznej zalecono przestrzeganie zaleceń dotyczących usprawnień instytucjonalnych, a mimo to ma on trudności z podjęciem niezbędnych działań zgodnie z zaleceniami, jest on zobowiązany do pisemnego powiadomienia Komisji o przyczynach takiego stanu rzeczy w terminie wyznaczonym na podjęcie działań.

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

31. Jeżeli Komisja uzna, że konieczne jest przeprowadzenie oceny skutków korupcyjnych aktów prawnych, które centralny organ administracji rządowej lub samorządowej chce uchwalić lub zmienić, może zażądać materiałów dotyczących ocenę od agencji lub jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku szef agencji lub jednostki samorządu terytorialnego współpracuje w dobrej wierze, a Komisja bezzwłocznie przekazuje szefowi agencji lub jednostki samorządu terytorialnego pisemne powiadomienie o wynikach oceny.
32. Jeżeli samorząd lokalny przyjmuje lub zmienia rozporządzenie lub przepis, przewodniczący samorządu może, w razie potrzeby, zwrócić się do Komisji o przeprowadzenie oceny.
33. Jeżeli Komisja zostanie poproszona o przeprowadzenie oceny skutków korupcji, niezwłocznie przesyła pisemne sprawozdanie z jej wyników przewodniczącemu samorządu lokalnego.
34. Jeżeli zostanie to uznane za konieczne, szef organizacji świadczącej usługi publiczne może zwrócić się do Komisji o przeprowadzenie oceny skutków korupcji w odniesieniu do wewnętrznych zasad i regulaminów organizacji (w tym zasad i regulaminów, które chce uchwalić lub zmienić). Niezwłocznie po przeprowadzeniu Oceny Skutków Korupcji Komisja przekazuje kierownikowi organizacji pisemne powiadomienie o wynikach oceny.
35. Komisja może utworzyć i prowadzić grupę doradczą ds. oceny skutków korupcji, aby zapewnić profesjonalizm i obiektywizm oceny oraz zasięgać jej opinii na temat oceny.
36. W przypadkach, gdy wyniki oceny skutków korupcji są związane z analizą skutków regulacji ustawy ramowej w sprawie przepisów administracyjnych, Komisja może przekazać sprawę komitetowi ds. reformy regulacyjnej, tak aby mógł on wykorzystać wyniki do oceny i przeglądu przepisów.
37. W przypadkach, gdy wyniki Oceny Skutków Korupcji służą jako odniesienie do rozważań nad proponowanymi ustawami i statutami podległymi oraz do zmiany i poprawy ustaw i statutów.
38. Komisja może przekazać sprawę Ministerstwu Legislacji Rządowej, aby mogło ono wykorzystać wyniki w swoich pracach prawnych.
39. Żądając od organizacji publicznej wyjaśnienia przyczyn lub przedłożenia materiałów i/lub dokumentów, Komisja przekazuje danej organizacji publicznej pisemne zawiadomienie.
40. Komisja, przeprowadzając badanie diagnostyczne organizacji publicznej, powiadamia z wyprzedzeniem organizację publiczną o tym, dlaczego, kiedy, gdzie i przez kogo będzie przeprowadzane badanie, z zastrzeżeniem jednak, że w przypadku zaistnienia pilnej przyczyny lub obawy, że cel badania może zostać naruszony, powyższego przepisu nie stosuje się.

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

41. Pracownik Komisji odpowiedzialny za przegląd przedstawia zaświadczenie o upoważnieniu osobie zainteresowanej.
42. Jeżeli Komisja ma zażądać od zainteresowanej strony, osoby referencyjnej lub zainteresowanego urzędnika publicznego, aby stawili się przed Komisją i złożyli przed nią oświadczenie, powiadamia ich na piśmie do siedmiu dni przed ich stawiennictwem włącznie.
43. Zainteresowana strona, osoba referencyjna lub zainteresowany urzędnik publiczny, którzy otrzymali pisemne powiadomienie, mogą wyrazić swoją opinię poprzez stawienie się przed Komisją lub pisemnie do dnia poprzedzającego ich stawienie się.

Opracowanie: Krzysztof Krak