



IM. STEFANA

FUNDACJA
BATOREGO

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. 22 536 02 00
fax 22 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

**Stanowisko Fundacji im. Stefana Batorego
ws rządowego projektu ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych
oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego**

W odpowiedzi na zaproszenie Ministra Koordynatora Służb Specjalnych z dn. 15 lipca br. (pismo nr DBN.WP.0610.2.2024), do przedstawienia opinii odnośnie projektu ustawy o koordynacji działań antykorupcyjnych oraz likwidacji Centralnego Biura Antykorupcyjnego (UD46) przedstawiamy niniejsze stanowisko. Koncentrujemy się w nim na kwestiach dotyczących procesu legislacyjnego i koncepcji likwidacji CBA., gdyż naszym zdaniem szczegółowe rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy powinny być dyskutowane po rozstrzygnięciu zasadniczych problemów polityki antykorupcyjnej w Polsce.

1. **Proces legislacyjny.** Pragniemy zwrócić uwagę, że sposób pracy nad projektem ustawy stoi w sprzeczności ze standardami stanowienia prawa. Niezrozumiałe jest dlaczego projektodawca zrezygnował z poddania go konsultacjom publicznym. Nie możemy zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w Ocenie Skutków Regulacji, że projekt ustawy dotyczącej tak istotnej kwestii życia społeczno-politycznego jakim jest zjawisko korupcji, „nie wywołuje istotnych skutków społecznych”. Zmiany w sposobie przeciwdziałania korupcji i walki z korupcją mają, naszym zdaniem, fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Mogliśmy przekonać się o tym w ostatnich latach rządów Zjednoczonej Prawicy. Zapowiedź likwidacji CBA była ważnym elementem kampanii wyborczej, prowadzonej przez ugrupowania tworzące dziś koalicję rządząca i wpisana została do umowy koalicyjnej.

Uważamy, że ze względu na społeczną wagę problemu korupcji, a także ze względu na fakt, że projekt zakłada zmiany w kilkudziesięciu innych ustawach, powinien on zostać poddany realnym konsultacjom publicznym, otwartym dla wszystkich zainteresowanych, przy zachowaniu **21 dniowego terminu** konsultacji przewidzianego w Uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2022 r. poz. 348).

Uważamy też, że ze względu na wagę i skalę reformy, prace nad ustawą likwidującą CBA **nie powinny odbywać się pośpiesznie, w środku sezonu urlopowego, ale powinny zostać osadzone w szerszym kontekście zmian dotyczących skutecznej walki z korupcją.** Nie istnieją żadne obiektywne powody (np. ryzyko kar za niewdrożenie przepisów unijnych) uzasadniające przyspieszone tempo prac, szczególnie że szanse na podpisanie ustawy przez Prezydenta i wejście jej w życie w terminie zakładanym przez projektodawcę, są znikome.

2. **Uzasadnienie i Ocena Skutków Regulacji (OSR).** Każda zmiana prawna, a w szczególności taka, która wiąże się z likwidacją, przekształceniem, czy utworzeniem nowych organów państwa powinna być poparta dokładną analizą. W przypadku tego projektu, projektodawca powinien

przede wszystkim przedstawić w OSR szczegółową mapę zagrożeń przestępczością korupcyjną w Polsce, charakterystykę tego rodzaju przestępstw oraz zidentyfikować luki w infrastrukturze instytucjonalnej państwa, które ograniczają zdolność państwa do zwalczania korupcji. Zwalczaniem przestępczości korupcyjnej mają bowiem zajmować się centralne organy antykorupcyjne, których tworzenie zakłada art. 36 Konwencji ONZ przeciwko korupcji. Tymczasem ani uzasadnienie projektu ani OSR nie zawierają takiej diagnozy. Projektodawca jedynie ogólnie charakteryzuje problem korupcji, bez przedstawiania argumentów za przeprowadzeniem proponowanych zmian.

Ani uzasadnienie ani OSR nie przedstawiają też przewidywanych efektów proponowanych zmian ani wskaźników oceny tego czy może ona przynieść oczekiwaną poprawę sprawności państwa w zakresie przeciwdziałania przestępczości korupcyjnej. Brak w obu dokumentach analizy tzw. „opcji zerowej” (zalecanej jako dobra praktyka przygotowywania OSR), tj. przedstawienia pozytywnych i negatywnych skutków – zarówno z punktu widzenia zwalczania przestępczości korupcyjnej, jak i z szerszej perspektywy – ryzyk, czy korzyści politycznych, zarządczych i społecznych pozostawienia CBA. Tego rodzaju analiza byłaby szczególnie pożądana, zważywszy na duże prawdopodobieństwo niepodpisania ustawy likwidującej CBA przez Prezydenta, a co za tym idzie co najmniej półtoraroczne funkcjonowanie Biura w obecnym kształcie.

Zwracamy przy tym uwagę, że Indeks Percepcji Korupcji Transparency International przywołany w Uzasadnieniu i w OSR, nie powinien służyć jako jedyny punkt odniesienia oceny skali korupcji w Polsce, czy w jakimkolwiek innym kraju. Indeks, jak jego nazwa wskazuje, jest wyłącznie miarą percepcji korupcji i to bazującą na subiektywnych ocenach ekspertów zagranicznych uczestniczących w badaniach agregowanych w Indeksie. Żeby oszacować skalę korupcji w Polsce, czy samo jej postrzeganie, powinno się wykorzystać przede wszystkim krajowe źródła: sondaże, badania jakościowe, dane zastane (np. statystyki kryminalne, opracowania naukowe, itd.), które powinny być elementem wspomnianej wcześniej diagnozy.

W związku z powyższymi uważamy, że projektując ustawę o likwidacji CBA **konieczne jest przygotowanie nowego, bardziej rozbudowanego i opartego na solidnych podstawach empirycznych Uzasadnienia projektu ustawy oraz nowej OSR**, które uzasadniałyby proponowane zmiany.

3. **Brak propozycji rozwiązań w zakresie prewencji korupcji.** Projektodawca w OSR i w uzasadnieniu słusznie wskazuje, że skuteczna walka i przeciwdziałanie korupcji wymaga „[...] podejmowania i umiejętnego wdrażania oraz stosowania działań prewencyjnych związanych z efektywnym zwiększaniem i upowszechnianiem świadomości społecznej w temacie tego czym jest korupcja, jakie formy przybiera i co ważne, jak się jej przeciwstawiać oraz ją neutralizować.”. Przedstawia także przykłady kilku centralnych organów antykorupcyjnych funkcjonujących w innych państwach i charakteryzuje ich funkcje prewencyjne. Jednakże sam **projekt ustawy nie przewiduje żadnych rozwiązań o charakterze prewencyjnym zakładających działania informacyjne, edukacyjne, podnoszące świadomość społeczną nt. problemu korupcji, czy miękkich czynników, które prowadzą często do korupcji, takich jak np. brak mechanizmów zapobiegania konfliktowi interesów.** Zadań z zakresu szerokiej prewencji nie mają w swoich kompetencjach ani wpisane do projektu Centralne Biuro Zwalczania Korupcji, które ma przejąć większość funkcji CBA, ani Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ani Krajowa Administracja Skarbowa ani Minister Koordynator Służb Specjalnych. Oznacza to, że **projekt ustawy nie realizuje zobowiązań wynikających z art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji**, który nakłada na

państwa członkowskie obowiązek stworzenia: „[...] organu lub organów dla zapobiegania korupcji poprzez [...] wzrost i rozpowszechnianie wiedzy o zapobieganiu korupcji.”.

W związku z powyższym uważamy za niezbędne **uzupełnienie projektu ustawy o konkretne rozwiązania realizujące postanowienia art. 6 Konwencji ONZ przeciwko korupcji.**

4. **Brak osadzenia projektu ustawy w polityce antykorupcyjnej państwa** Art. 5 konwencji ONZ przeciwko korupcji zobowiązuje państwa do prowadzenia i utrzymywania „[...] efektywnej i skoordynowanej polityki antykorupcyjnej, która wspiera udział społeczeństwa oraz odzwierciedla podstawowe zasady rządów prawa, właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym, integralności, przejrzystości i odpowiedzialności.”. Tego rodzaju polityka powinna znaleźć wyraz w konkretnym dokumencie: strategii, planie czy programie. Polska nie ma takiego dokumentu od 2020 roku, kiedy zakończyła się realizacja Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018-2020, a faktycznie, nie posiada polityki antykorupcyjnej od 2006 roku, ponieważ wspomniany program rządowy z 2018 roku, jak i jego poprzednik z 2014 roku były fragmentaryczne i nie spełniały kryterium efektywności i skoordynowania, o których mowa w art. 5 konwencji. Co zostało potwierdzone krytycznymi wynikami ocen realizacji programów z 2014 i 2018 roku przedstawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Tak poważna zmiana w infrastrukturze antykorupcyjnej państwa jaką jest **likwidacja CBA i stworzenie nowego, rozproszonego modelu walki z przestępczością korupcyjną** nie powinna być odosobnioną decyzją, ale częścią całej serii decyzji dotyczących polityki antykorupcyjnej, obejmujących także wspomnianą wyżej prewencję. Polityka antykorupcyjna **powinna także obejmować inne elementy, takie jak:**

- Stworzenie cyfrowego, przejrzystego i jednolitego systemu składania i publikowania oświadczeń majątkowych przez osoby pełniące funkcje publiczne.
- Stworzenie nowych przepisów regulujących działalność lobbingsową.
- Stworzenie nowych przepisów i rozwiązań zwiększających przejrzystość finansowania działalności politycznej, w tym w szczególności prowadzenia kampanii wyborczych.
- Stworzenie, zgodnie z art. 26 ust. 1, Konwencji ONZ przeciwko korupcji nowych przepisów pozwalających na skuteczne karanie osób prawnych za przestępstwa korupcyjne (obowiązująca ustawa z 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary de facto jest zbiorem martwych przepisów).

Państwo nie będzie mogło wykazać się skutecznością w walce z korupcją tylko i wyłącznie koncentrując się na ściganiu przestępstw i tworząc w tym celu nowy organ, którego efektywności nie sposób ocenić na podstawie przedstawionego projektu ustawy. **Do skutecznej walki z korupcją potrzebne są inne instrumenty prawne, rozwiązania pomagające w prowadzeniu działań prewencyjnych i nade wszystko implementacja poszczególnych rozwiązań w ramach konkretnej strategii wyznaczającej cele i zawierającej wskaźniki pozwalające na ocenę jej skuteczności.**

Dlatego też uważamy za konieczne **wstrzymanie prac nad projektem ustawy o likwidacji CBA do czasu przygotowania kompleksowej strategii antykorupcyjnej**, której ten projekt mógłby być częścią.

5. **Synchronizacja projektu z polityką antykorupcyjną na poziomie Unii Europejskiej.** Tak poważna zmiana w zwalczaniu korupcji powinna też antycypować pojawienie się nowych wymogów, które będą wynikać z Dyrektywy unijnej w sprawie zwalczania korupcji, zastępującej decyzję ramową Rady Europejskiej 2003/568/WSiSW i Konwencję w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej oraz zmieniającącej

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1371. Prace nad tym aktem prawnym są już daleko zaawansowane i należy się spodziewać, że dyrektywa ta zostanie ostatecznie przyjęta w ciągu roku, maksymalnie dwóch lat, od ukonstytuowania się nowej Komisji Europejskiej. Jej projekt zawiera wiele propozycji w zakresie prewencji korupcji (np. dotyczących właściwego uregulowania systemów oświadczeń majątkowych, czy udostępniania danych dotyczących przestępczości korupcyjnej), nieobecnych w projekcie ustawy o likwidacji CBA. Choć kształt dyrektywy będzie się jeszcze zmieniać, to można zakładać, że większość rozwiązań, które już są zawarte w jej projekcie pozostanie. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań w zakresie prewencji korupcji, edukacji i informacji.

Zwracamy przy tym uwagę, że dyrektywa kładzie duży nacisk na podnoszenie poziomu przejrzystości życia publicznego, w tym funkcjonowania organów państwa. Tymczasem, **projekt ustawy o likwidacji CBA transparentność w obszarze walki z przestępczością korupcyjną obniża**. O ile istniejące przepisy regulujące działanie CBA nakazują coroczne przedstawianie przez kierownictwo Biura publicznej informacji o jego działaniach przed Sejmem i Senatem, o tyle projektowane przepisy mówią jedynie o tym, że komendant mającego powstać w miejsce CBA Centralnego Biura Zwalczania Korupcji składa informację o działaniach Biura Prezesowi Rady Ministrów. Żaden z projektowanych przepisów nie nakazuje publikowania tej informacji, czy przedkładania jej posłom i senatorom.

Brak przejrzystości działań nowej instytucji to kolejny powód, żeby **wstrzymać prace nad projektem ustawy do czasu przygotowania całościowej polityki antykorupcyjnej, uwzględniającej rozwiązania przewidziane w projekcie unijnej dyrektywy w sprawie zwalczania korupcji i włączyć projekt przekształcenia CBA do szerszego pakietu zmian zmierzających do ograniczenia ryzyka korupcji w Polsce**.