



Konwencja ONZ przeciwko Korupcji: Rekomendacje dla Mechanizmu Kontrolnego

Fritz Heimann i Gillian Dell, 2 Kwietnia 2009 r.

Transparency International jest globalną obywatelską organizacją zwalczającą korupcję. Dzięki więcej niż 90 ogólnosiwiatowym uchwałom i międzynarodowemu sekretariatowi w Berlinie, TI zwiększa świadomość n/t szkodliwych efektów korupcji i współpracuje z rządami, biznesmenami i obywatelami, aby wprowadzić w życie efektywne środki do jej zwalczania.

1) Obecny stan sytuacji

Gdy w 2003 r. przyjęto Konwencję ONZ przeciwko Korupcji (UNCAC), problem kontroli jej implementacji nie został rozwiązany, a decyzja o tym była odkładana do momentu gdy UNCAC wszedł w życie. W czasie Pierwszej Konferencji Państw Członkowskich (CoSP) uznano, że „efektywna i sprawna inspekcja wdrażania Konwencji... jest sprawą pilną i najwyższej wagi”. To zdanie reprezentuje w zasadzie ważne porozumienie. Jednakże, podczas drugiej konferencji dokonano niewielkiego postępu w tej sprawie, głównie przez wątpliwości zgłaszane przez wpływowe państwa członkowskie G77.

W ciągu ostatniego roku zespół pracujący nad kontrolą implementacji zwołał kilka spotkań, aby zdefiniować jej mechanizm i zakres kompetencji. Pomimo postępów, ważne problemy wciąż nie zostały rozwiązane. Zespół spotka się ponownie między 11 a 13 maja i między 31 sierpnia, a 2 września 2009. Trzecia konferencja (CoSP) ma się odbyć w Doha w tygodniu po 9 listopada 2009 i zajmie się tematem mechanizmu inspekcji. Perspektywy konferencji w Doha nie są najlepsze z powodu złożoności decyzji- stworzenie procesu angażującego 140 państw, chyba że kontrowersyjne sprawy mogą być wcześniej rozwiązane.

Najważniejszym pytaniem jest, czy CoSP w Doha jest przygotowana do stworzenia skutecznego mechanizmu kontrolnego. Porażka w tworzeniu takiego systemu w tym roku spowodowałaby poważne zahamowanie, które podważyłoby wiarygodność UNCAC i jej zdolność do wytworzenia impulsu do kontroli nad korupcją na świecie.

Globalny rozmiar obecnego kryzysu finansowego podkreśla ważność UNCAC, ponieważ inne konwencje nie mają podobnego jej zasięgu. Kryzys finansowy powoduje też, że niezwykle ważne jest szybkie wprowadzenie istotnych postanowień UNCAC (Przykłady obejmują uchwały dotyczące przejrzystości i odpowiedzialność w zarządzaniu finansami w sektorze publicznym i prywatnym, reformy zamówień publicznych, tajemnice bankowe, oraz przedsięwzięcia poprawiające międzynarodową współpracę). Porażka we wprowadzaniu mechanizmu inspekcyjnego w tym roku osłabi wkład UNCAC w zwalczaniu kryzysu finansowego.

2) Dlaczego jest potrzebny skuteczny mechanizm kontrolny

- Badania przeprowadzone przez Urząd ONZ ds. Przestępczości i Narkotyków (UNODC) wykazały, że wdrażanie konwencji znacznie różni się dla poszczególnych artykułów UNCAC i w różnych państwach.
- Doświadczenia związane z innymi antykorupcyjnymi konwencjami pokazały, że do ich szerokiego wdrożenia potrzebny jest skuteczny proces kontroli. Inspekcja implementacji spowodowała znaczny postęp w zwalczaniu korupcji.
- UNCAC ma dużo więcej członków, jak i o wiele szerszy zakres możliwości w porównaniu z innymi konwencjami, co powoduje, że skuteczny mechanizm kontrolny jest jeszcze bardziej istotny dla UNCAC.
- Również rekompensaty majątkowe zapewniane przez UNCAC, w celu jej powszechnej realizacji, także po części zależą od sprawnego mechanizmu inspekcji. Inaczej skradzione fundusze będą płynąć do banków ze słabymi zasadami.
- Od mechanizmu kontroli zależy wiarygodność UNCAC dla prywatnego sektora. Podczas gdy wiele grup biznesowych chwaliło szerokie uprawnienia UNCAC, dużo innych firm wyrażało sceptycyzm co do tego, czy państwa w których operują wprowadzą UNCAC.
- Istotnym jest także aby mechanizm rewizji zdał test wiarygodności i skuteczności pośród obywateli. Nieskuteczny system byłby gorszy niż żaden system, ponieważ spowodowałby cyniczne podejście do UNCAC, która w takim wypadku nie miałaby szans na stworzenie impulsu do wprowadzenia zmian.

3) Najistotniejsze zagadnienia

Cztery zagadnienia omawiane w tej sekcji są kluczowe dla sprawnego mechanizmu kontrolnego.

a. Organizacja Mechanizmu Kontrolnego

Mechanizm inspekcyjny musi być skuteczny i sprawny. Wymaga on realnego rozdziału między kreowaniem polityki, a funkcjami kierowniczymi jak również dostępności do technicznych ekspertyz z obszaru działania UNCAC.

- **Konferencja Państw Członkowskich (CoSP):** powinna odpowiadać za kreowanie polityki i tworzenie priorytetów, a także za nadzór nad mechanizmem kontrolnym.

W czasie każdej sesji, odbywających się co dwa lata, powinno się sprawdzić co dokonano w czasie tych dwóch lat i stworzyć plan działania na następne dwa lata.

*CoSP nie powinno być zaangażowane w aprobowanie raportów z krajowych inspekcji i innych ich szczegółowych elementów. CoSP składa się z przedstawicieli rządów 140 krajów spotykających się przez tydzień co dwa lata, a takie próby byłyby niewykonalne i odciągałyby CoSP od jej roli kreowania polityki.

- **Sekretariat (UNODC):** powinien być odpowiedzialny za codzienne zarządzanie procesem kontroli między innymi poprzez przygotowanie kwestionariuszy dla krajowych inspekcji lub aranżowanie razem z rządami wizytacji krajowych. Sekretariat powinien być także odpowiedzialny za przegląd zebranych informacji, identyfikację najlepszych sposobów postępowania, a także za organizowanie współpracy z instytucjami monitorującymi inne konwencje. Powinien także przygotowywać raporty dla każdej CoSP na temat pracy z minionych dwóch lat i propozycji działań na następny okres.
- **Krajowe Zespoły Kontrolne:** krajowe kontrole powinny być przeprowadzane przez małe zespoły ekspertów zatrudnianych przez dwa kraje, jeden z tego samego

regionu i jeden z zupełnie innego. W skład zespołu powinni wchodzić także członkowie Sekretariatu, aby zapewnić spójność i udostępnić doświadczenia z innych inspekcji. Zespoły powinny rozpatrywać pisemne podsumowania i spotykać się z przedstawicielami rządu, organizacji obywatelskich i prywatnego sektora kraju w którym odbywa się inspekcja. Po wizytacji państwa, zespół powinien przygotować krajowy raport, obejmujący rekomendowane propozycje działań. Powinny one być udostępnione dla komentarzy ze strony rządu poddanego kontroli.

- **Grupa Kontrolująca Implementację:** grupa wybitnych i niezależnych ekspertów utworzona, aby zapewnić techniczne porady i pomoc dla Sekretariatu i CoSP. Taka grupa powinna od 10 do 15 osób posiadających doświadczenie n/t głównych obszarów działania UNCAC, a także regionalny bilans (większa Grupa uniemożliwiłaby skuteczne działania i osłabiłoby osobiste zaangażowanie jej członków). Jedną z funkcji Grupy powinno być udzielanie rekomendacji CoSP i Sekretariatowi na temat planowanych krajowych kontroli, co obejmowałoby który z artykułów i które z państw powinny zostać sprawdzone w każdej z dwuletnich faz inspekcji. Powinna także aprobować raporty krajowe, biorąc pod uwagę komentarze ze strony rządów badanych państw. Grupa Kontrolująca zapewniłaby bezstronne i konsekwentne traktowanie wszystkich państw.

b. Przejrzystość i Bezstronność

- **Wielorakie źródła informacji:** wkład ze strony organizacji obywatelskich i prywatnego sektora jest istotny dla wyważonego i uczciwego procesu inspekcyjnego, który byłby wiarygodny w oczach ludzi. Mechanizm ten powinien zapewniać kanały dostępu dla pomocy pozarządowych. Jest to zgodne z Artykułem 13 UNCAC: Udział Społeczeństwa i zgodne z praktykami innych konwencji antykorupcyjnych. Mechanizm i proces ograniczony jedynie do wkładu ze strony rządu nie byłby wiarygodny dla obywateli.
- **Przejrzystość:** raporty i rekomendacje, jak również rozkład czasowy inspekcji, muszą być udostępnione publicznie. Takie postępowanie jest istotne dla uzyskania efektywnego i uczciwego procesu cieszącego się zaufaniem publicznym.

c. Krajowe Wizytacje

Wizytacje krajowe są niezbędnym elementem procesu inspekcyjnego, ponieważ jako jedyne dają możliwość zrozumienia i sprawdzenia jak system antykorupcyjny działa w praktyce. Analizy* przeprowadzone w Wiedniu mogą sprawdzić czy prawo zawiera postanowienia wymagane przez UNCAC. Jedynie krajowe wizytacje zapewniają wgląd w to jak naprawdę działają prawa i instytucje. Takie kontrole są także najlepszą metodą pozyskania i sprawdzenia pozarządowych pomocy.

* w oryginale użyte Desk review, a nie potrafiłem stwierdzić/znaleźć dokładnego polskiego odpowiednika

d. Adekwatne i Niezawodne Finansowanie

- Finansowanie powinno być adekwatne i niezawodne ponieważ proces kontrolny UNCAC, obejmujący 57 artykułów i 140 członków, zajmie wiele lat i będzie wymagał zarządzania personelem i planowania, aby efektywnie działać.
- Fundusze powinny być zapewnione z regularnego budżetu ONZ lub z wyznaczonych składek opartych na skali składek ONZ.
- Dobrowolne dotacje ze strony rządów, lub innych organizacji powinny być

akceptowane, gdy są potrzebne, aby zapewnić efektywny proces kontroli, pod warunkiem, że owe dotacje są pozbawione nielegalnych warunków.

4) Ważne zagadnienia operacyjne

Omawiane poniżej cztery zagadnienia są ważne dla sukcesu UNCAC.

a. Kolejność Inspekcji

Szeroki zakres działania UNCAC powoduje potrzebę wyznaczenia priorytetów dla krajowych inspekcji; zanalizowanie w tym celu wszystkich 57 artykułów konwencji wymaga kilku faz. Zalecamy, aby w czasie początkowej fazy skupić się na:

Środkach Zapobiegawczych. Środki zapobiegawcze UNCAC zasługują na najwyższy priorytet, ponieważ ich wdrożenie umożliwi rządowi wzmocnienie ich zdolności walki z korupcją. Zgodzono się z tym w czasie drugiej Konferencji Państw Członkowskich. Artykuły dotyczące przejrzystości i wiarygodności w zarządzaniu finansami w publicznym i prywatnym sektorze, reform publicznych zamówień i tajemnic bankowych są także bardzo istotne w reakcji na obecny kryzys finansowy.

Międzynarodowa Współpraca. Niedostateczna współpraca pomiędzy rządami była jedną z najważniejszych przeszkód w walce z międzynarodową korupcją. UNCAC ma unikalną możliwość przeciwstawienia się temu problemowi, ponieważ inne konwencje z racji o wiele mniejszej ilości członków, nie mogą działać z taką samą skutecznością.

Odzyskanie majątków. Jest to kolejny obszar na którym UNCAC ma unikalną szansę. Natychmiastowa, ogólnosiwiatowa implementacja świadczenia UNCAC o odzyskaniu majątku jest ważna w powstrzymaniu przepływu skradzionych pieniędzy do krajów gdzie wdrażanie konwencji antykorupcyjnej jest bardzo słabe, poprzez między innymi utrzymywanie tajemnicy bankowej.

Delegalizacja i Egzekwowanie Prawa. Na najwyższy priorytet zasługują artykuły dotyczące przekupstwa państwowych i międzynarodowych urzędników publicznych, prania brudnych pieniędzy, oraz powinności korporacji.

b. Współpraca z Innymi Programami Inspekcyjnymi

Plany współpracy między różnymi mechanizmami inspekcyjnymi innych konwencji antykorupcyjnych powinny być przygotowane jak najszybciej. Jest to o tyle istotne, ponieważ wielu członków UNCAC uczestniczy także w innych konwencjach, przez co istnieją wątpliwości względem dublowania się inspekcji. Sekretariat powinien zainicjować istnienie organizacji koordynującej działania grupy łącznikowej pomiędzy tymi konwencjami i odpowiedzialnej za wymianę informacji.

c. Potrzeba Większej Pomocy Technicznej

Samoocena działania jakiej ostatnio dokonał UNODC (Biuro ONZ ds. Przestępczości i Narkotyków) wskazuje na istnienie dużego zapotrzebowania na pomoc techniczną. Właśnie taka pomoc będzie krytycznie ważna dla wielu rozwijających się krajów. Sekretariat powinien ściśle współpracować z oengetowskim Programem Rozwoju, Bankiem Światowym, regionalnymi Wielostronnymi Bankami Rozwojowymi, oraz obustronnymi ofiarodawcami, aby zachęcić do wspomagania funduszy i zapewnić skuteczną koordynację.

d. Obawy przed Nadmiernym Obciążeniem i Ingerencją w Suwerenność

Inspekcje powinny być wykonywane w sposób apolityczny i tak, aby zminimalizować obciążenie ponoszone przez kraje będące poddawane przeglądowi. Raporty przygotowane na potrzeby innych konwencji powinny być wykorzystywane do maksimum, aby uniknąć dublowania działań.

Proces inspekcji, mającej na celu ocenę wprowadzania w życie postanowień Konwencji przez rządy, nie stanowi zagrożenia dla suwerenności państw. Doświadczenia związane z przeprowadzaniem inspekcji innych konwencji wykazały, że możliwe jest aby były one wykonane w politycznie neutralny sposób, a więc obawy przed ingerencją w suwerenność państwową są w praktyce nieuzasadnione.

5) Proponowany Model Mechanizmu Kontrolnego

Konferencja Państw Członkowskich (CoSP) (około 140 rządów): Kreuje politykę i ustanawia nadzór.

- **Sekretariat (Biuro ONZ ds. Przestępczości i Narkotyków- UNODC):** zarządza procesem i przeprowadza analizy
- **Grupa Kontrolująca Implementację** (niezależni eksperci): doradza CoSP i Sekretariatowi oraz zatwierdza raporty
- **Grupy Inspekcyjne:** (ekspert z 2 krajów + Sekretariat) przeprowadzają kontrole i przygotowują raporty.