

Łukasz Dawid Dąbrowski

Instytucjonalizacja kontroli przestrzegania postanowień międzynarodowych – na przykładzie dokumentów międzynarodowych z zakresu zapobiegania i karania korupcji

Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 5, 77-96

2010/2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Instytucjonalizacja kontroli przestrzegania postanowień międzynarodowych – na przykładzie dokumentów międzynarodowych z zakresu zapobiegania i karania korupcji

Artykuł koncentruje się na regulacjach prawnomiędzynarodowych najważniejszych z punktu widzenia kontroli przestrzegania i egzekwowania postanowień zwalczających przestępczość korupcyjną. Przedstawiono trzy modele rozwiązań instytucjonalnych, koncentrując się na ich organizacji, sposobie funkcjonowania i podejmowania działań. Autor uznaje, że międzynarodowa kontrola harmonizuje działalność państw i pozwala organizować współpracę międzynarodową. Wskazuje również na inne niż funkcje kontrolno-nadzorcze zadania międzynarodowych organów kontrolnych, w tym na ich rolę szkoleniową, informacyjną oraz upowszechniającą.

Wprowadzenie

Słowo kontrola posiada w terminologii prawnomiędzynarodowej dwa znaczenia. W języku francuskim *controle*¹ oznacza sprawdzenie prawidłowości jakiejś czynności, natomiast w języku angielskim *control* jest pojęciem szerszym i obok sprawdzenia oznacza także sprawowanie nad czymś władzy². W języku polskim dominuje francuski sposób rozumienia, choć pod wpływem literatury angielskiej częste są przypadki używania tego słowa w szerszym znaczeniu³. Istotą działalności kontrolnej jest obserwowanie określonych zjawisk oraz analizowanie ich charakteru. Cechą charakterystyczną międzynarodowego systemu walki z przestępczością, w tym przestępczością korupcyjną, jest funkcjonowanie różnego rodzaju organizacji, organów lub instytucji międzynarodowych kontrolujących przestępczość w wymiarze międzynarodowym.

Największy udział w dziedzinie egzekwowania prawa i współpracy międzynarodowej w sprawach karnych mają organizacje rządowe, utworzone i działające niezależnie od postanowień konwencji lub umów międzynarodowych poświęconych różnym rodzajom przestępczości⁴. Problematyką tą zajmują się także liczne organizacje pozarządowe oraz

¹ J. Symonides, *Kontrola Międzynarodowa*, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, *Studia Iuridica*, Tom V, 1978 r., zeszyt 2, s. 5.

² *Webster's Third New International Dictionary of the English Language*, Wyd. Konemann 1993 r., s. 496.

³ J. Symonides, *op. cit.*, s. 6.

⁴ Np.: Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej – Interpol, Europejski Urząd Policji – Europol, Europejskie Biuro ds. Zwalczania Oszustw – OLAF.

instytucje finansowe, wnosząc nieoceniony wkład w wyznaczanie kierunków ewolucji standardów prawnych, a także pełniąc straż nad przestrzeganiem istniejących mechanizmów prawnych i standardów etycznych⁵.

W procesie instytucjonalizacji międzynarodowej kontroli przestępczości istotną rolę odgrywają również organy ustanowione na podstawie przyjętych w danej dziedzinie umów międzynarodowych. Do poważniejszych problemów współczesnego świata, obok przestępczości zorganizowanej, prania brudnych pieniędzy czy handlu narkotykami, należy przestępczość korupcyjna. Reakcją na rozprzestrzenianie się korupcji jest protest społeczności międzynarodowej przeciw jej aktywności i przyzwolenie na aktywizację państw i właściwych organizacji do jej zwalczania. W walkę z korupcją zaangażowane są wszystkie organizacje międzynarodowe na płaszczyźnie powszechnej i regionalnej. Tworzą one liczne antykorupcyjne dokumenty o różnej mocy prawnej, których celem jest zwalczanie praktyk korupcyjnych i zapobieganie im. Uznając wagę dostosowania postanowień porozumień do zmieniających się mechanizmów korupcyjnych i udoskonalania konwencji, rozwiązania instytucjonalne wprowadzono we wszystkich głównych umowach antykorupcyjnych. Konwencja Organizacji Państw Amerykańskich przeciwko korupcji⁶ (dalej: Konwencja amerykańska), Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu korupcji Unii Afrykańskiej⁷ (dalej: Konwencja afrykańska), Protokół Wspólnoty Gospodarczej Państw Afryki Zachodniej przeciw korupcji⁸ (dalej: Protokół ECOWAS), Protokół Południowoafrykańskiej Wspólnoty Rozwoju przeciw korupcji⁹ (dalej: Protokół SADC), Konwencja karnoprawna o korupcji Rady Europy¹⁰ (dalej: Konwencja karnoprawna), Konwencja cywilnoprawna Rady Europy¹¹ (dalej: Konwencja cywilnoprawna), Konwencja ONZ przeciw korupcji¹² (dalej: Konwencja ONZ), a także Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych¹³ (dalej: Konwencja OECD) to dokumenty przewidujące stosowne mechanizmy kontroli przestrzegania ich postanowień.

Przyjęte w nich rozwiązania instytucjonalne można przedstawić w postaci trzech zasadniczych modeli, użytych przez A. Przyborowską-Klimczak¹⁴. Model pierwszy pole-

⁵ Instytucje bankowe, jak np.: Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, a także Międzynarodowa Izba Handlu, czy Światowa Organizacja Handlu.

⁶ Inter-American Convention against Corruption, Caracas 29 III 1996, dostępna na stronie www.oas.org.

⁷ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Maputo 11 July 2003 dostępna na stronie www.african-union.org.

⁸ Economic Community of West African States (ECOWAS) *Protocol on the Fight Against Corruption*, 21 XII 2001, dostępny na stronie [hptt://www.ecowas.int](http://www.ecowas.int).

⁹ Southern African Development Community (SADC) *Protocol against Corruption*, Blantyre, Malawi, 14 VIII 2001, dostępny na stronie [hptt://www.sadc.int](http://www.sadc.int).

¹⁰ Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 27 I 1999, European Treaty Series No 173, dostępna na stronie <http://www.coe.int>. Ustawa z dnia 5 czerwca 2002 r. o ratyfikacji Karnoprawnej konwencji o korupcji, Dz. U. z 2002 r., nr 126, poz. 1066.

¹¹ Civil Law Convention on Corruption, Strasbourg 4 XI 1999, European Treaty Series No 174. Ustawa z dnia 28 lutego 2002 r. o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, Dz. U. z 2002 r., nr 41, poz. 359.

¹² United Nations *Convention against Corruption*, New York, 31 X 2003, dostępna na stronie <http://www.un.org>.

¹³ OECD *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials In International Business Transactions*, dostępna na stronie <http://www.oecd.org>.

¹⁴ Por. A. Przyborowska-Klimczak, *Ochrona przyrody. Studium prawnomiędzynarodowe*, UMCS 2004, s. 276.

ga na wykorzystaniu w procesie implementacji umowy działających już organizacji lub organów międzynarodowych, które na podstawie postanowień tej umowy uzyskują dodatkowe kompetencje lub w ramach których tworzone są dodatkowe organy wyposażone w uprawnienia związane z wypełnianiem umowy (**model adaptacyjny**). Model ten zastosowano do monitoringu postanowień Konwencji karnoprawnej, cywilnoprawnej i OECD. Drugi model oparty jest na autonomicznym zespole instytucji, złożonym z trzech elementów obejmujących: konferencję lub spotkania państw-stron, jeden lub kilka organów pomocniczych (np. naukowych lub technicznych) oraz sekretariat (**model autonomiczny**). Zastosowano go w przypadku implementacji postanowień Konwencji ONZ i Konwencji amerykańskiej. Trzeci model zakłada ustanowienie jednego organu międzynarodowego, zazwyczaj o charakterze rządowym i posiadającego osobowości prawną, określonego zwykle mianem komisji (**model tradycyjny**). Zastosowano go w przypadku Konwencji afrykańskiej oraz Protokołach SADC i ECOWAS.

Przed merytorycznym omówieniem problemu wskazać należy, że kontrola musi spełniać następujące warunki, aby mogła być uznana za międzynarodową: 1. jej podstawą musi być umowa międzynarodowa, 2. winna być wykonywana przez organy międzynarodowe, 3. w stosunku do podmiotu prawa międzynarodowego. W oparciu o te trzy elementy możemy przyjąć, że jako kontrolę międzynarodową należy rozumieć wynikające z umowy międzynarodowej działania organów międzynarodowych, mające na celu stwierdzenie, czy postępowanie podmiotów prawa międzynarodowego zgodne jest z przyjętymi przez nie zobowiązaniami¹⁵. W niniejszym opracowaniu przez kontrolę rozumie się działania zmierzające do ustalenia stanu faktycznego, a także jego ocenę z punktu widzenia zgodności z odpowiednią normą prawną.

II. Model adaptacyjny

Przykładem pierwszego modelu są ustanawiane formy monitoringu implementacji postanowień umów, które włącza się do istniejących struktur organizacyjnych.

Charakterystycznym przykładem umowy, na podstawie której istniejąca organizacja międzynarodowa została zaangażowana w proces implementacji tej umowy, są Konwencje Rady Europy oraz Konwencja OECD. Organizacjami, które odgrywają zasadniczą rolę w odniesieniu do urzeczywistnienia przestrzegania ich postanowień, są: Grupa Państw przeciw Korupcji – GRECO oraz Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych.

1. Grupa Państw przeciw Korupcji – GRECO

Silna polityczna wola państw członkowskich Rady Europy określiła plan działań organizacji na rzecz walki z korupcją, które doprowadziły do przyjęcia kilku wszechstronnych instrumentów i ustanowienia efektywnego organu monitoringu. W 1994 roku ministrowie sprawiedliwości państw członkowskich Rady Europy rekomendowali utworzenie

¹⁵ J. Symonides, *op. cit.*, s. 7.

Multidyscyplinarnej Grupy ds. Korupcji (*Multidisciplinary Group on Corruption – GMC*), do której zadań należało przygotowanie programu działań przeciw korupcji i opracowanie projektów rozwiązań prawnych w tym zakresie. Z utworzeniem Grupy we wrześniu 1994 roku pod kontrolą Europejskiego Komitetu ds. Problemów Przystępczości (European Committee on Crime Problems – CDPC) oraz Europejskiego Komitetu ds. Współpracy Prawnej (European Committee on Legal Co-operation – CDCJ) walka z korupcją stała się jednym z priorytetów organizacji. W marcu 1998 roku GMC mając na uwadze opinię CDCJ oraz CDPC, przyjęła projekt porozumienia ustanawiającego Grupę Państw Przeciw Korupcji (*Group of States against Corruption – GRECO*). W maju 1998 roku Komitet Ministrów autoryzował ustanowienie GRECO w formie *enlarged partial agreement*¹⁶. Rezolucją¹⁷ z dnia 1 maja 1999 roku 17 państw utworzyło GRECO¹⁸, które od tego czasu systematycznie się powiększa¹⁹.

Problemy monitoringu i oceny stanu korupcji stały się głównymi obszarami działań GRECO. Celem organizacji jest podniesienie przez dynamiczny proces wzajemnej oceny i nacisku sobie równych (*peer pressure*) zdolności jej członków do zwalczania korupcji. Działania takie identyfikują braki w krajowych antykorupcyjnych regulacjach, implikują zmiany ustawodawstwa i niezbędne praktyczne reformy.

GRECO kontroluje przestrzeganie podstawowych zasad w walce z korupcją²⁰, przyjętych przez Komitet Ministrów Rady Europy 6 listopada 1997 r., oraz implementację międzynarodowych instrumentów prawnych przyjętych w wykonaniu Programu Działań przeciw Korupcji, zgodnie z postanowieniami w nich zawartymi, tj. 20 zasad w walce z korupcją, konwencji karnoprawnej i cywilnoprawnej.

Członkostwo w GRECO nie jest ograniczone do państw członkowskich Rady Europy. Każde państwo biorące udział w opracowaniu *enlarged partial agreement* może dołączyć do struktur GRECO poprzez stosowną notyfikację przedstawioną Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy²¹. Każde państwo, które stanie się stroną karnoprawnej lub cywilnoprawnej Konwencji, automatycznie przystępuje do GRECO i jego procesu ewaluacji. Obecnie GRECO skupia 44 państwa: 43 państwa europejskie i Stany Zjednoczone, także Unia Europejska może przystąpić do GRECO. Ponadto Komitet Ministrów Rady Europy może, po konsultacji z państwami nieczłonkowskimi biorącymi udział w opracowaniu *enlarged partial agreement*, zaprosić inne państwa nieczłonkowskie do uczestnictwa w GRECO, pod warunkiem jednak zadeklarowania przyjęcia przez nie zasad w walce z korupcją

¹⁶ Resolution (98) 7 Authorising The Partial And Enlarged Agreement Establishing The „Group Of States Against Corruption – GRECO”, adopted by the Committee of Ministers on 5 May 1998, at its 102nd Session. Dostępna na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp.

¹⁷ Resolution (99) 5, Establishing The Group Of States Against Corruption (GRECO) adopted on 1st May 1999. Dostępna na stronie: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

¹⁸ Belgia, Bułgaria, Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Islandia, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja.

¹⁹ GRECO ma siedzibę w Strasburgu i wspierane jest przez sekretariat prowadzony przez Sekretariat Wykonawczy (*Executive Secretary*), zapewniony przez Sekretarza Generalnego Rady Europy. Językami urzędowymi GRECO są angielski i francuski. GRECO ma status obserwatora w OECD oraz ONZ, gdzie reprezentowane jest przez *United Nations Office on Drugs and Crime*.

²⁰ Rezolucja nr (97) 24 w sprawie dwudziestu podstawowych zasad w walce z korupcją, dostępne na stronie: http://www.transparency.pl/ti/miedz_unormowania.

²¹ Do grupy tej należą: Białoruś, Kanada, Watykan, Japonia, Meksyk, Stany Zjednoczone, Bośnia i Hercegowina.

(art. 4 ust. 5 Statutu GRECO). Funkcjonowanie GRECO opiera się na Statucie²² i Regułach Postępowania²³ (*Rules of Procedure*). Zgodnie z tymi regulacjami każde z państw wyznacza dwóch reprezentantów z prawem głosu, biorących udział w plenarnych spotkaniach oraz listę ekspertów biorących udział w procesie oceny GRECO. Także organy Rady Europy, np. Zgromadzenie Plenarne Rady Europy, mogą wyznaczyć swych przedstawicieli.

GRECO wybiera przewodniczącego, jego zastępcę i członków Biura. Odgrywają oni ważną rolę w kierowaniu pracami programowymi GRECO oraz nadzorują procedurę oceny. Przewodniczący i jego zastępca powoływani są spośród reprezentantów desygnowanych przez państwa z prawem głosu²⁴. Art. 9 Statutu przewiduje ustanowienie Biura, z maksymalną liczbą 7 członków, jednak podczas drugiego spotkania p Przewodniczącego, jego zastępcy i trzech członków.

Spotkanie Biura zwołuje Sekretariat Wykonawczy, w regularnych odstępach czasu, lub w każdej sytuacji, gdy Sekretariat uzna to za konieczne do prawidłowego działania Grupy.

W skład GRECO wchodzi: Komitet Statutowy (*Statutory Committee*), który zgodnie z art. 18 statutu, składa się z reprezentantów Komitetu Ministrów państw członkowskich Rady Europy oraz reprezentantów desygnowanych przez pozostałych członków GRECO. Komitet odpowiedzialny jest za przyjmowanie budżetu²⁵.

Zgodnie z zasadą 20 działania, GRECO może w zależności od potrzeby powoływać *ad hoc* grupy robocze (*working parties*) do określonych spraw. Grupy składają się z do 5 członków, przewodniczącego grupy desygnuje Biuro.

Aby organ kontroli mógł ocenić zgodność postępowania jakiegoś państwa z określoną normą, do której przestrzegania państwo to się zobowiązało, musi rozporządzać odpowiednimi wiadomościami. Wiadomości o wykonywaniu zobowiązań, najogólniej mówiąc, są środkami pozwalającymi dokonywać kontroli. Mogą one być ugrupowane stosownie do dwóch nurtów występujących przy kontroli międzynarodowej. Jeden polega na dostarczaniu wiadomości organowi, który przeprowadza kontrolę przez porównywanie i analizowanie oraz wyciąga wnioski. Drugi nurt polega na przeprowadzaniu kontroli przez badanie faktów na miejscu przez sam organ bądź specjalne organy pomocnicze²⁶.

W analizowanych dokumentach międzynarodowych zastosowano oba powyższe nurty, poprzez wymóg informacji, sprawozdań oraz badania na miejscu.

GRECO monitoruje wszystkich członków na zasadzie równości, poprzez proces wzajemnej oceny sobie równych. Proces ten obejmuje: 1) horyzontalną procedurę oceny (*horizontal evaluation procedure*), w której wszystkie państwa poddawane są ocenie przez rundę ewaluacyjną (*Evaluation Round*) prowadzącą do rekomendacji celów i dalszych koniecznych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i praktycznych reform oraz 2) procedurę uzu-

²² Appendix to Resolution (99) 5, Statute Of The Group Of States Against Corruption (GRECO).

²³ Rules of Procedure przyjęty przez GRECO na pierwszym plenarnym spotkaniu (Strasburg 4-6 października 1999 r.) ze zmianami wprowadzonymi podczas 4,7,12,13,14 i 22 plenarnego spotkania (Strasburg, 12-15 grudnia 2000 r., 17-20 grudnia 2001 r., 9-13 grudnia 2002 r., 24-28 marca 2003 r., 7-11 czerwca 2003 r., 14-18 marca 2005 r.). Directorate Generali – Legal Affairs Department of Crime Problems, GRECO (2005) E6.

²⁴ Przewodniczący i jego zastępca lub inny reprezentant pełniący ich funkcje nie bierze udziału w dyskusji i przyjęciu oceny dotyczącej państwa, które go wyznaczyło na reprezentanta.

²⁵ Regulacje finansowe Rady Europy mają odpowiednie zastosowanie do przyjęcia budżetu Komitetu.

²⁶ J. Symonides, *op. cit.*, s. 70.

pełniającą (*compliance procedure*), polegającą na ocenie środków podjętych przez państwa w celu implementacji rekomendacji.

Każda runda ewaluacyjna (*evaluation rounds*) dotyczy określonych zagadnień. Pierwsza runda ewaluacyjna (GRECO's *first evaluation round* – 2000–2002) zajmowała się niezależnością, specjalizacją i znaczeniem krajowych organów zaangażowanych w walkę z korupcją, a także immunitetami funkcjonariuszy publicznych chroniących przed aresztowaniem i postawieniem w stan oskarżenia. Druga runda ewaluacyjna (*second evaluation round* – 2003–2006) skupiała się na identyfikacji, zajmowaniu i konfiskacie korzyści pochodzących z przestępstw korupcyjnych, prewencji i wykrywaniu korupcji w administracji publicznej oraz na środkach prewencyjnych w obszarze funkcjonowania osób prawnych. Trzecia runda ewaluacyjna (*third evaluation round* – styczeń 2007) dotyczyła kryminalizacji czynów korupcyjnych na podstawie Konwencji oraz jawności finansowaniu partii politycznych²⁷.

Do oceny państw w procesie ewaluacji wyznaczane są zespoły ekspertów. Analiza stanu prawnego w każdym z państw przeprowadzana jest na podstawie pisemnych odpowiedzi na kwestionariusz przedłożony przez GRECO oraz informacji zebranych podczas spotkań z funkcjonariuszami publicznymi i reprezentantami społeczeństwa w trakcie wizyt oceniających, trwających nie dłużej niż 4 dni. Podczas tych wizyt zespół ekspertów sporządza raport, do którego oceniane państwo ma prawo komentarza, przedkładanego następnie GRECO celem badania i przyjęcia. Przedłożenie raportu pod obrady sesji plenarnej powinno nastąpić w ciągu 6 miesięcy od zakończenia wizyty w państwie. Obrady mogą prowadzić do wydania rekomendacji działań wymagających podjęcia w ciągu 18 miesięcy lub wskazówek, które państwa winny wziąć pod rozwagę, lecz nie wiążących formalnie.

Siłą monitoringu GRECO jest kontrolowanie implementacji rekomendacji przez procedurę uzupełniającą (*compliance procedure*). Ocena, w jakim zakresie rekomendacja została implementowana, oparta jest na raporcie wspartym przez przedłożone przez państwa dokumenty w terminie 18 miesięcy po przyjęciu raportu oceny. W przypadku niewypełnienia rekomendacji GRECO ponownie, w ciągu kolejnych 18 miesięcy, bada zaległą rekomendację. Raport i konkluzje przyjęte przez Grupy zawierają wnioski z implementacji wszystkich rekomendacji i decydują o zakończeniu procedury w przypadku konkretnego państwa. Ostatecznie Zasady Postępowania GRECO przewidują specjalną procedurę opartą na gradacji celów, by działać z państwami, których odpowiedzi na rekomendacje zostały uznane za całościowo niesatysfakcjonujące.

Sekretariat Wykonawczy przedkłada każdego roku raport GRECO. Raport przyjęty przez GRECO przekazywany jest Statutowemu Komitetowi i Komitetowi Ministrów. Następnie udostępniany jest Zgromadzeniu Parlamentarnemu i upubliczniany. Raport zawiera m.in. informacje o organizacji, jej wewnętrznych działaniach i metodach działań oraz z publicznych seminariów.

GRECO stanowi elastyczny, dynamiczny i skuteczny mechanizm, zapewniający przestrzeganie zobowiązań w dziedzinie walki z korupcją. Określa procedury ramowe, które można dostosować do różnych instrumentów podlegających ocenie.

²⁷ Szerzej na ten temat zob. strona http://www.coe.int/t/dgh/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp.

2. Grupa Robocza OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych

Drugi wariant tego modelu instytucjonalnego, polegający na wykorzystaniu już istniejących struktur organizacyjnych, został zastosowany w przypadku Konwencji OECD. Na mocy art. 12 Konwencji dopóki państwa-strony nie podejmą innych decyzji, monitoring implementacji postanowień konwencji znajduje się w rękach Grupy Roboczej OECD ds. Przekupstwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych.

Grupa Robocza, powołana przez Komitet Inwestycji Międzynarodowych i Przedsiębiorstw Multinarnodowych OECD (*The Committee on International Investment and Multinational Enterprises*) w maju 1994 roku²⁸, przeprowadza program systemowego monitoringu i promocji pełnej implementacji polityki antykorupcyjnej, we współpracy z: Komitetem Spraw Finansowych (*Committee for Fiscal Affairs*), Komitetem Wspierania Rozwoju (*Development Assistance Committee*) oraz innymi odpowiednimi organami OECD. Mandat Grupy Roboczej został wprowadzony i poprawiony przez Rekomendację z 1994 roku²⁹, Zrewidowaną Rekomendację z 1997 roku³⁰ oraz Decyzję Rady dotyczącą dalszej pracy nad Zwalczaniem Łapownictwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych³¹. Mandat ten objął systemowy monitoring państw wdrażających postanowienia Konwencji OECD przeciw korupcji oraz samą rekomendację. Poprzez podpisanie i ratyfikację Konwencji OECD państwa wyrażają zgodę na bycie częścią procesu monitoringu.

Grupa Robocza składa się z ekspertów rządowych ze wszystkich 30 państw członkowskich OECD i 6 niezrzeszonych państw³². Spotyka się od 4 do 5 razy w ciągu roku w siedzibie głównej OECD w Paryżu. Członkami Grupy Roboczej są przedstawiciele państwowych organów rządowych, m.in. sądownictwa, handlu, finansów, spraw zagranicznych.

Sekretariat Grupy Roboczej oparty jest na Antykorupcyjnej Jednostce OECD. Zadaniem Grupy jest monitoring każdego z 36 państw-stron Konwencji i rekomendacji w zakresie realizacji ich postanowień.

Proces monitoringu oparty jest na rygorystycznym systemie rewizji (*peer review*) i składa się z dwóch faz. Faza 1. obejmuje wszechstronne oszacowanie zgodności krajowych systemów antykorupcyjnych z Konwencją OECD. Faza 2. obejmuje tygodniowe intensywne spotkania z przedstawicielami rządowymi, przedstawicielami instytucji zajmujących się przestrzeganiem i egzekwowaniem prawa, przedstawicielami biznesu, jednostek handlowych i społeczeństwa, z którymi Grupa Robocza ocenia praktyczną efektywność regulacji antykorupcyjnych.

²⁸ Minutes of the meeting held 5 October 1994 of the IME Committee [IME/M(94)2/ANN]. Dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

²⁹ Recommendation of the Council on Bribery in International Business Transactions, przyjęty podczas 829 sesji 27 maja 1994), C(94)75/FINAL. Dostępna na stronie <http://www.oecd.org>.

³⁰ Revised Recommendation on Combating Bribery in International Business Transaction [C(97)123/FINAL]. Dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

³¹ Decision of the Council concerning further work on Combating Bribery in International Business Transactions [C(97)240/FINAL]. Dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

³² Argentyna, Australia, Austria, Belgia, Brazylia, Bułgaria, Kanada, Chile, Czechy, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Węgry, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Korea, Luksemburg, Meksyk, Niderlandy, Hiszpania, Nowa Zelandia, Norwegia, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone.

Faza 1 dostarcza możliwości korzystania z doświadczeń i osiągnięć innych państw. Faza ta zawiera elementy zarówno samoewaluacji, jak i wzajemnej oceny, która jest wertykalna lub oparta na badaniu państwo-przez-państwo (*country-by-country*)³³. Ocena polega na przeprowadzaniu kontroli przez dwa wybrane państwa, które wybierają ekspertów biorących udział w przygotowaniu wstępnego raportu.

Dokumenty międzynarodowe wymagają od swych stron przedstawiania sprawozdań o środkach podjętych w celu efektywnego wykonania postanowień umów. Treść sprawozdań może być określana przez konwencję, lecz zwykle w sposób tak ogólny, że organy kontroli i tak muszą sprecyzować punkty, które mają być omówione w sprawozdaniu. Wobec powyższego bardzo istotnym elementem jest sporządzenie przez organ kontroli kwestionariusza. Jego znaczenie polega przede wszystkim na tym, że zostają umieszczone w nim pytania, które z punktu widzenia organu kontrolnego są najbardziej istotne. Kwestionariusz pozwala uzyskać jednolitość odpowiedzi, co z jednej strony zapewnia większą ich porównywalność i możliwość wyciągania wniosków, z drugiej zaś prowadzi do bardziej jednolitego wykonania umowy³⁴.

Na etapie przygotowań kwestionariusz przesyłany jest państwu w celu uzyskania informacji z procesu implementacji postanowień Konwencji i Zrewidowanej Rekomendacji z 1997 roku. Kwestionariusz dostarczyć ma wszystkich niezbędnych informacji umożliwiających ocenę zgodności podejmowanych rozwiązań prawnych z Konwencją i Rekomendacją i powinien zawierać stosowne elementy systemu prawnego (wraz z innymi powiązanymi regulacjami, precedensami sądowymi, innymi traktatami, konstytucją), przedstawiać całościowy obraz prawnej implementacji Konwencji i Rekomendacji, a także uwzględnić komentarz do Konwencji. Odpowiedź powinna być udzielona w jednym z dwóch języków oficjalnych OECD (angielskim lub francuskim). Następnie kwestionariusz rozsyłany jest do wszystkich uczestników Grupy Roboczej. Państwa prowadzące ocenę, a także sekretariat OECD, badają kwestionariusz pod względem jego kompletności, a w razie braków żądają dodatkowych informacji od kontrolowanego państwa.

Konsultacje Grupy Roboczej mają na celu analizę kwestionariusza i przyjęcie raportu końcowego oraz sformułowanie wniosków końcowych z kontroli. Państwa kontrolujące mogą zostać wezwane do wstępnych komentarzy lub podstawowych pytań podczas konsultacji. Raport końcowy może zostać przyjęty przez konsensus lub przedstawiać różnice w opinii państw Grupy Roboczej.

Faza 2 obejmuje badanie struktur wdrażanych w celu wzmocnienia prawa, reguł implementujących Konwencję oraz ocenę ich zastosowania w praktyce. Faza ta poszerza zakres monitoringu na pozakryminalne aspekty regulacji. Pełni ona również funkcję edukacyjną i szkoleniową dzięki dyskusjom nad problemem. Podobnie jak w Fazie 1, zawiera zarówno element samoewaluacji, jak i wzajemnej oceny, gdy dwa wybrane państwa przeprowadzają kontrolę.

³³ *Phase 1 Questionnaire: First Self-Evaluation and Mutual Review of Implementation of the Convention and 1997 Recommendation*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on International Investment and Multinational Enterprises, Working Group on Bribery in International Business Transactions (CIME), DAF/IME/BR(98)8/ADD1/FINAL. Dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

³⁴ J. Symonides, *op. cit.*, s. 83.

Grupa Robocza przyjmuje kwestionariusz dla Fazy 2, który jest przesyłany do państwa kontrolowanego. Pytania uzupełniające uwzględniają rezultaty z Fazy 1 oceny państwa³⁵.

Wizyty w państwie badanym, trwające około tygodnia, przeprowadzane są zgodnie z przyjętym porządkiem działania. Podczas wizyt państwo nie jest zobowiązane do ujawniania informacji chronionych przez regulacje prawne. Umowy międzynarodowe bardzo często zawierają klauzulę mającą na celu poszanowanie najważniejszych interesów poszczególnych państw i przewidują możliwość odstąpienia od wykonania jakiejś normy z uwagi na wymogi bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, konsekwencji ekonomicznych czy konieczności wojskowej. Nawet w przypadku braku wyraźnej wzmianki na ten temat w odpowiednich umowach międzynarodowych należy uznać w każdym razie za obowiązujące takie zasady prawa międzynarodowego, jak zasada suwerenności, równości, prawo samookreślenia itp. System kontroli powinien zapewnić z jednej strony wykonanie odpowiedniej normy prawa międzynarodowego, co jest zasadniczym celem kontroli, z drugiej zaś winien uwzględniać w odpowiednim stopniu interesy i prawa suwerenne kontrolowanego państwa³⁶.

W fazie tej istnieje możliwość dyskusji z przedstawicielami władz, policją, instytucjami podatkowymi i innymi organami odpowiedzialnymi za stosowanie prawa. Dodatkowo dochodzi do nieformalnej wymiany informacji z reprezentantami sektora prywatnego i społeczeństwem.

Wstępny raport oceniający implementację dokumentów OECD zawiera ocenę i ewentualne rekomendacje ulepszeń. Ocena dokonywana jest poprzez konsultacje w Grupie Roboczej. Konsultacje dostarczają sposobności przedyskutowania różnych kwestii, wysłuchania wyjaśnień państwa badanego odnośnie do systemu prawnego i działań, oraz formułowania rekomendacji uzgodnionych przez Grupę. Ponadto oceniane państwo ma prawo do przedstawienia swego stanowiska, komentarzy i wyjaśnień w pełni odzwierciedlonych w raporcie i ocenie.

W przypadku gdy Grupa Robocza stwierdzi nieprawidłowości w implementacji i stosowaniu Konwencji, przeprowadzana jest druga Faza 2 oceny, tzw. Faza 2 *bis* oceny, w której Grupa może prowadzić spotkania z ministrami i urzędnikami państwowymi w sprawie podjęcia stosownych działań. Prowadzone są także formalne, publiczne wystąpienia komentujące niewystarczające środki podejmowane przez państwo i żądające podjęcia natychmiastowych akcji w celu poprawy sytuacji³⁷.

Grupa Robocza opracowała również kwestionariusz dla państw pragnących dołączyć w skład jej struktur i chcących stać się stroną Konwencji³⁸. Celem kwestionariusza jest dostarczenie informacji umożliwiających wsparcie państwa w jego dążeniach.

³⁵ *Phase 2 Questionnaire*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on International Investment and Multinational Enterprises, Working Group on Bribery in International Business Transactions (CIME), DAFFE/IME/BR/WD(2000)36/FINAL, dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

³⁶ J. Symonides, *op. cit.*, s. 19.

³⁷ OECD Working Group on Bribery, Annual Report 2006, s. 16, dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

³⁸ Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Working Group on Bribery in International Business Transactions (Investment Committee), *Questionnaire to Countries Seeking Participation In the Working Group on Bribery In International Business Transactions and Accession to the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials In International Business Transactions*, DAFFE/IME/BR/WD(2004)9. Dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

Ponieważ procedura oceny jest procesem wewnątrzrządowym, środowiska biznesowe i społeczne nie są uczestnikami Fazy 1 oceny, w szczególności konsultacji Grupy Roboczej. Środowiska te mogą jednak przedstawić swe stanowisko Grupie w dowolnej formie. Ponadto ich punkt widzenia może być wyrażony w Fazie 2, w trakcie której regulacje w sektorze prywatnym również brane są pod uwagę. Środowiska biznesowe i grupy społeczne (organizacje handlowe lub organizacje pozarządowe) często uczestniczą w jednostronnych wizytach.

Państwa kontrolujące ponoszą koszty podróży oraz utrzymania od jednego do trzech ekspertów, państwo badane ponosi zaś koszty odpowiedzi na kwestionariusz, tłumaczenia stosownych tekstów prawnych i przygotowania jednostronnych wizyt.

Zgodnie z Decyzją Rady, dotyczącą dalszej pracy nad Zwalczeniem Łapownictwa w Międzynarodowych Transakcjach Handlowych, zdecydowano o poszerzeniu zadań Grupy Roboczej m.in. o: zagadnienia łapownictwa w powiązaniu z zagranicznymi partiami politycznymi (*foreign political parties*), łapownictwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych jako przestępstwa wstępnego do prania pieniędzy oraz roli zagranicznych środków pomocowych w transakcjach łapówkarskich.

W maju 2006 roku Grupa Robocza ukończyła *Mid-Term Study*³⁹, analizujące pierwsze 21 FAZ 2 (wrzesień 2001–2005). Opracowanie to ukazuje postęp w implementacji konwencji oraz identyfikuje innowacyjne praktyki w zwalczaniu łapownictwa. Przedstawia również obszary pozostające wciąż problematyczne dla wielu państw, a także trudności i niedociągnięcia zaobserwowane w poszczególnych państwach. Opracowanie prezentuje rozwój i trendy w wielu obszarach oraz poziom ukończenia implementacji i efektywność systemu w zwalczaniu łapownictwa. Opracowanie daje podstawy do zdefiniowania dalszych działań Grupy Roboczej i jej wysiłków w walce z międzynarodową korupcją.

Grupa robocza ściśle współpracuje z wieloma międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami, w tym instytucjami finansowymi⁴⁰.

III. Model autonomiczny

Drugi model, określany jako autonomiczny, powstaje na podstawie konkretnej umowy międzynarodowej w celu zapewnienia jej efektywnej implementacji i polega na ustanowieniu trzech różnych form instytucjonalnych: konferencji lub spotkania stron, sekretariatu oraz jednego lub kilku organów specjalistycznych.

Najważniejszym elementem trzeciego modelu instytucjonalizacji jest organ o charakterze plenarnym, w którym reprezentowane są wszystkie strony konwencji. Organ ten okre-

³⁹ Directotare for Financial and Enterprise Affairs, *Mid-Term Study of Phase 2 Reports – Application of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 Recommendation on Combating Bribery In International Business Transactions*, przyjęty przez Working Group on Bribery In International Business Transactions 22 maja 2006, dostępny na stronie <http://www.oecd.org>.

⁴⁰ World Bank, International Monetary Fund, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, Council of Europe, Organization of American States. Wejście w życie Konwencji ONZ przeciw korupcji umożliwiło współpracę z *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

ślany jest mianem „konferencji stron” lub „spotkania stron”. Model powyższy zastosowano w przypadku Konwencji ONZ oraz Konwencji amerykańskiej.

1. Konferencja Państw Stron Konwencji ONZ

Na mocy art. 63 ust. 1 Konwencji ONZ polepszenie zdolności i współpracy pomiędzy państwami na drodze do osiągnięcia celów określonych w Konwencji oraz popierania i nadzorowania jej implementacji powierzono Konferencji Państw Stron Konwencji ONZ.

Pierwsze zwołanie Konferencji państw-stron należało do Sekretarza Generalnego Narodów Zjednoczonych w terminie jednego roku od daty wejścia w życie Konwencji. Kolejne regularne posiedzenia Konferencji państw-stron odbywają się zgodnie z regulaminem przyjętym przez Konferencję (art. 63 ust. 2).

Jak wyżej zaznaczono, państwa przesyłają informacje organowi międzynarodowemu, który gromadzi je, publikuje i rozsyła. Szczególne znaczenie w związku z tym uzyskiwały sekretariaty poszczególnych organów. Zjawisko to znalazło swoje odbicie w dokumentach, które mówiąc o zadaniach sekretariatu, często wymieniają jako jedno z jego zasadniczych zadań gromadzenie informacji. Dokument omawiając zadania sekretarza generalnego, wymienia jako jego obowiązki między innymi: gromadzenie i ogłaszanie we właściwej formie danych informacyjnych krajowych i międzynarodowych dotyczących korupcji oraz gromadzenie i publikowanie wszelkich innych wiadomości, użytecznych dla stron dokumentów.

Obsługę sekretarską Konferencji Państw Stron Konwencji ONZ zapewnia Sekretarz Generalny ONZ. Funkcje Sekretariatu pełni Urząd Narodów Zjednoczonych do spraw Narkotyków i Przemoczości (*United Nations Office on Drugs and Crime*⁴¹ – UNODC) zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ⁴². Dokładne zadania Sekretariatu określono w art. 64 Konwencji ONZ.

Istotne ustalenia dotyczące działań Konferencji zawarte zostały w Procedurze jej działania⁴³. Zgodnie z jej regulacjami Konferencja spotyka się na regularnych sesjach odbywanych corocznie. Data wyznaczana jest przez Konferencję państw po rekomendacji Biura Konferencji i konsultacji z sekretariatem. Przewidziano także możliwość zwołania sesji nadzwyczajnych (*Special session*) na zasadach uzgodnionych przez Konferencję.

Cechą charakterystyczną tych organów jest to, że kolejne sesje lub posiedzenia odbywają się na terytoriach różnych państw-stron Konwencji, na zaproszenie tych państw, zaakceptowane przez uczestników poprzedniej sesji lub posiedzenia. Zgodnie z regulaminem działania Konferencji sesje odbywają się w siedzibie Sekretariatu Konferencji, jednak pod-

⁴¹ United Nations Office of Drugs and Crime, zlokalizowany w Wiedniu, jest katalizatorem i źródłem efektywnej pomocy państwom w implementacji postanowień Konwencji ONZ. Pierwszoplanowym celem Antykorupcyjnej Jednostki (*Anti-Corruption Unit – ACU/Global Programme against Corruption – GPAC*) jest dostarczanie praktycznego wsparcia i budowanie technicznej zdolności implementacji Konwencji ONZ, koncentruje ona wysiłki na wsparciu państw w rozwoju antykorupcyjnej polityki i instytucji. Szerzej na temat UNODC na stronie <http://www.unodc.org>.

⁴² General Assembly resolution 58/4, dostępna na stronie: <http://www.un.org/documents/resga.htm>.

⁴³ United Nations office on drugs and crime, Rules of Procedure for the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, United Nations New York, 2007, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

czas spotkania w 2006 roku zdecydowano⁴⁴, że druga sesja odbędzie się w Indonezji w 2007 roku, zaś decyzją 2/1⁴⁵ zdecydowano o odbyciu trzeciej sesji w Katarze w 2009 roku.

Podmioty niebędące stronami Konwencji mogą aplikować o przyznanie statusu obserwatora i branie udziału w Konferencji. Aplikacja kierowana jest do biura Konferencji, a jej akceptacja uzależniona jest od zgody Konferencji państw-stron. Podmioty te jednak nie mają prawa brać udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach merytorycznych i proceduralnych, mogą natomiast przedkładać oświadczenia.

Po wcześniejszej notyfikacji dostarczonej Sekretarzowi Generalnemu przedstawiciele społeczeństwa oraz organizacje rządowe, które uzyskały zaproszenie Zgromadzenia Ogólnego, w tym reprezentanci *Economic and Social Council* po zaakceptowaniu przez Konferencję, mogą uczestniczyć w charakterze obserwatorów i pracować we wszystkich międzynarodowych konferencjach pod auspicjami ONZ. Uprawnienie to przysługuje również reprezentantom innych wewnątrz rządowych organizacji, ich uprawnienia są jednak tożsame z uprawnieniami podmiotów niebędących stronami Konwencji.

Podczas otwarcia każdej sesji spośród członków Konferencji wybierany jest przewodniczący (*President*), trzech zastępców (*Vice-Presidents*) oraz sprawozdawcę (*Rapporteur*), którzy konstytuują Biuro Konferencji. Biuro kontroluje postęp prac Konferencji, rekomenduje dalszy ich tok, wspiera przewodniczącego w jego działaniach.

Plan prac sesji sporządza sekretariat po konsultacji z Biurem. Każde z państw-stron, biuro lub Sekretariat Generalny, wystąpić mogą z propozycją spraw poruszanych podczas sesji, przy czym każda propozycja powinna być poparta memorandum wyjaśniającym, a w razie potrzeby stosownymi dokumentami lub projektem rekomendacji.

Otwarcie i prowadzenie Konferencji jest możliwe, gdy uczestniczy w niej co najmniej 1/3 państw-stron. Do przyjęcia decyzji wymagana jest obecność większości państw. Zasady postępowania w sposób szczegółowy regulują procedurę zgłaszania wystąpień, czas wystąpień, procedurę replik, odroczenie debaty, zamknięcie debaty, zawieszenia lub odroczenia spotkania, wycofywanie wniosków oraz procedurę głosowania.

Zmiany do Konwencji wymagają konsensusu lub większości 2/3 głosów państw obecnych i głosujących⁴⁶. Organizacje ekonomiczne dysponują taką ilością głosów, ile zrzeszają państw. Nie mogą jednak wykorzystać prawa głosu, jeśli ich państwo członkowskie z niego korzysta.

Regulacje Finansowe i Zasady ONZ⁴⁷ mają *mutatis mutandis* zastosowanie do administrowania budżetu Konferencji.

Istotne znaczenie z punktu widzenia efektywności mają funkcje spełniane przez konferencje stron. Niektóre z nich są wyraźnie określone w postanowieniach Konwencji, jak np. wyszczególnione w art. 63 Konwencji, natomiast inne mogą być podejmowane na podstawie ogólnego upoważnienia. Najważniejsze funkcje konferencji stron można zaliczyć

⁴⁴ Decision 1/1 Venue for the second session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁴⁵ Decision 2/1 Venue for the third session of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁴⁶ Wstrzymanie się od głosu powoduje, że państwo uważa się za niegłosujące.

⁴⁷ The Financial Regulations and Rules of the United Nations, ST/SGB/2003/7. Dostępne na stronie: <http://www.un.org>.

do kilku kategorii. Pierwszą tworzą funkcje dotyczące spraw o charakterze wewnętrznym. Obejmują one przyjmowanie regulaminów posiedzeń konferencji oraz ustalanie miejsc i terminów tych posiedzeń, ustanawianie organów o charakterze pomocniczym i przyjmowanie ich regulaminów, uchwalanie przepisów finansowych⁴⁸.

W ramach tej funkcji mieszczą się następujące rezolucje przyjęte przez Konferencję państw-stron: Rezolucja 1/1 dotycząca rewizji implementacji konwencji⁴⁹, przyjęta podczas pierwszej sesji przeprowadzonej w Ammanie 10-14 grudnia 2006 roku, w której państwa zdecydowały o utworzeniu międzyrządowej **grupy roboczej ekspertów** celem rekomendacji Konferencji stosownych mechanizmów lub organów do rewizji implementacji Konwencji; Rezolucja 2/1, przyjęta podczas drugiej sesji odbytej w Nusa Dua w dniach 28 stycznia – 1 lutego 2008 roku, potwierdzająca mandat grupy⁵⁰; Rezolucja 1/2 ustanawiająca międzyrządową **grupę roboczą ds. odzyskiwania mienia**⁵¹; Rezolucja 2/3⁵², przyjęta podczas drugiej sesji, potwierdzająca mandat grupy. Trzecią **grupę roboczą** – poświęconą wsparciu implementacji postanowień o **współpracy technicznej** – powołano Rezolucją 1/5⁵³. Rezolucją 2/4⁵⁴, przyjętą podczas drugiej sesji, postanowiono o kontynuacji prac grupy, a także wezwano do wzmocnienia koordynacji i zwiększenia pomocy technicznej w implementacji Konwencji oraz do rozwoju narzędzi programów szkoleniowych mogących mieć zastosowanie w pomocy technicznej.

Drugą kategorię funkcji spełnianych przez Konferencję stron tworzą funkcje, które umożliwiają wprowadzanie zmian w zobowiązaniach ciążących na stronach Konwencji. Do takich funkcji należy zaliczyć rozważanie i przyjmowanie poprawek do postanowień Konwencji i jej załączników lub też ustanawianie dodatkowych załączników Konwencji⁵⁵.

Wśród funkcji konferencji stron należy też wyróżnić przyjmowanie przez nie różnego rodzaju rezolucji, zaleceń i wytycznych kierowanych do państw-stron lub organów pomocniczych⁵⁶.

W ramach tej funkcji mieści się: Rezolucja 1, dotycząca mechanizmów gromadzenia informacji nt. implementacji Konwencji⁵⁷; Rezolucja 1/3, wzywająca o dostosowanie regulacji prawnych do standardów Konwencji⁵⁸; Rezolucja 1/6, dotycząca międzynarodowej współpracy technicznej⁵⁹, uznająca potrzebę wsparcia ze strony międzynarodowej społeczności

⁴⁸ Por. A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 290.

⁴⁹ Resolution 1/1 Review of implementation, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵⁰ Przewidziano jej spotkanie w Wiedniu w dniach 29-31 sierpnia 2007 roku, CAC/COSP/2008/3.

⁵¹ Resolution 1/2 Establishment of an intergovernmental working group on asset recovery, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵² Resolution 2/3 Asset recovery, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵³ Resolution 1/5 Technical assistance, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵⁴ Resolution 2/4 Strengthening coordination and enhancing technical assistance for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵⁵ Zob. A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 290.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 291.

⁵⁷ Resolution 1 Information-gathering mechanism on the implementation of the United Nations Convention against Corruption, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵⁸ Resolution 1/3 Appeal to States parties and invitation to signatories to the United Nations Convention against Corruption to adapt their legislation and regulations, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁵⁹ Resolution 1/6 International cooperation workshop on technical assistance for the implementation of the United Nations Convention against Corruption, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

w implementacji Konwencji oraz przypominająca o potrzebie koordynacji wysiłków w tym zakresie; Rezolucja 1/7, dotycząca łapownictwa urzędników międzynarodowych organizacji⁶⁰, wzywająca ponadto państwa do kryminalizacji łapownictwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych oraz funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, potwierdzona Rezolucją 2/5⁶¹.

Dokumenty wielostronne, przewidujące kontrolę wykonania postanowień, zobowiązują przeważnie państwa do nadsyłania określonych informacji niezbędnych dla wykonania funkcji kontrolnej. Zarówno jakościowo, jak i ilościowo zakres informacji jest różny, w zależności od rodzaju umowy. Są informacje, które ograniczają się do formalnej strony wykonania zobowiązań międzynarodowych. W tym charakterze występuje obowiązek przedstawienia ustaw i zarządzeń wydanych przez państwo w wykonaniu odpowiedniego postanowienia umowy⁶². Powyższe wiąże się z kolejną grupą funkcji konferencji stron, polegającą na nadzorowaniu procesu implementacji konwencji oraz zgodności działań podejmowanych przez strony z postanowieniami konwencji i decydowaniu o konsekwencjach w wypadku braku tej zgodności⁶³.

2. Mechanizm uzupełniający implementację Konwencji Organizacji Państw Amerykańskich przeciw korupcji – MESICIC

Postanowienia Konwencji Organizacji Państw Amerykańskich nie przewidziały ustanowienia organu zajmującego się monitoringiem implementacji lub rewizją jej postanowień. Państwa członkowskie OPA świadome jednak potrzeby wzmocnienia implementacji Konwencji, 5 czerwca 2000 roku przyjęły rezolucję⁶⁴ zobowiązującą Radę Parlamentarną do analizy istniejących mechanizmów oraz do przygotowania rekomendacji optymalnego modelu monitoringu wypełniania postanowień Konwencji amerykańskiej. Rezolucją z dnia 18 stycznia 2001 roku rekomendowano powołanie specjalnej Grupy Ekspertów⁶⁵, natomiast podczas trzeciego szczytu Ameryk w Québec City⁶⁶ w kwietniu 2001 roku podjęto decyzję o ustanowieniu mechanizmu kontrolnego. W dniach 2-4 maja 2001 roku w Buenos Aires państwa-strony Konwencji spotkały się w celu ustanowienia mechanizmów implementacji Konwencji⁶⁷. Pierwsza Konferencja była rezultatem prac prowadzonych w ramach OPA

⁶⁰ Resolution 1/7 Consideration of bribery of officials of public international organizations, dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁶¹ Resolution 2/5 Consideration of the issue of bribery of officials of public international organizations dostępna na stronie <http://www.unodc.org>.

⁶² J. Symonides, *op. cit.*, s. 72.

⁶³ Zob. A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 291.

⁶⁴ Rezolucja AG/RES. 1727; dostępna na stronie <http://www.oas.org>.

⁶⁵ Recommendation of the Permanent Council to States Parties on the Mechanism for Follow-up of Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption, CP/RES. 783 (1260/01), dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁶⁶ Mechanism for Follow-up of implementation of the Inter-American Convention against Corruption, rezolucja przyjęta podczas 3 sesji plenarnej z 5 czerwca 2001 r., AG/RES.1784 (XXXI-O/01), dostępna na stronie <http://www.oas.org>.

⁶⁷ Report of Buenos Aires on the Mechanism for Follow-up on Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, Conference of the State Parties, Buenos Aires, Argentyna – 2-4, 2001, dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

Working Group on Probity and Public Ethics zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego OPA⁶⁸. W dniu 4 czerwca 2001 roku, podczas 31. regularnej sesji Zgromadzenia Ogólnego OPA w San José, Costa Rica, przyjęto Mechanizm uzupełniający implementację Konwencji Organizacji Państw Amerykańskich przeciw korupcji (*Mechanism for Follow-up on Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption – MESICIC*) wykonując postanowienia Raportu z Buenos Aires⁶⁹. Początkowo dokument podpisało 12 państw-stron, obecnie w MESICIC uczestniczy 28 państw.

MESICIS jest instrumentem umożliwiającym sygnatariuszom Konwencji implementację oraz podążanie za postanowieniami Konwencji. Umożliwia współpracę techniczną, wymianę informacji i doświadczeń oraz harmonizację prawa. Mechanizm jest zgodny z celami ustanowionymi w Karcie Organizacji Państw Amerykańskich⁷⁰. Uwzględnia zasadę suwerenności, nieinterwencji, równości wobec prawa oraz konstytucyjne i fundamentalne zasady wewnętrznych porządków prawnych państw-stron.

MESICIS składa się z dwóch organów: Konferencji Państw-Stron (*Conference of State Parties*) oraz specjalistycznego organu pomocniczego określonego mianem Komitetu Ekspertów (*Committee of Experts*). Działalność Konferencji wspiera Sekretariat zapewniony przez Sekretariat OPA, poprzez *Office of Legal Cooperation of the Department of International Legal Affairs*.

Głównym mechanizmem MESICIS jest Konferencja Państw-Stron, odpowiedzialna za określanie najistotniejszych kierunków działania zgodnie z celami i podstawami określonymi w paragrafie 1 i 2 Dokumentu z Buenos Aires. Konferencja Państw Stron działa na podstawie zasad postępowania przyjętych podczas Pierwszego Spotkania państw-stron w 2004 roku⁷¹.

Konferencje odbywają się w siedzibie Sekretariatu Generalnego OPA, chyba że strony postanowią inaczej. Konferencja wybiera przewodniczącego i jego zastępcę. Do odbycia lub zwołania sesji wymagane jest quorum, które tworzy połowa plus jeden reprezentant państw-stron. Decyzje przyjmowane są przez większość członków obecnych, sprawy finansowe zaś większością 2/3 głosów.

Konferencję poprzedza spotkanie przygotowawcze zwoływane przez przewodniczącego. W spotkaniu tym w charakterze obserwatorów mogą uczestniczyć państwa niebędące stronami Konwencji. Dotyczy to także organizacji międzynarodowych oraz przedstawicieli organizacji społecznych akredytowanych zgodnie ze Wskazówkami udziału organizacji społecznych w działaniach OPA⁷².

⁶⁸ Enhancement of Probity In the Hemisphere and Follow-up on the Inter-American Program for Cooperation In the Fight Against Corruption, resolution adopted At the first plenary session, held on June, 2000, AG/RES. 1723 (XXX-O/00), dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁶⁹ Report of Buenos Aires on the Mechanism for Follow-up on Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption. Dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁷⁰ *Charter of the Organisation of American States*, Bogota 1948 r., zmieniony protokołem z Buenos Aires 1967, protokołem Cartagena de Indias 1985, protokołem Waszyngtońskim 1992 r., oraz protokołem Managua 1993 r.

⁷¹ Rules of Procedure of the Conference of the States Parties to the Mechanism for Follow-up on Implementation of the Inter-American Convention against Corruption, 1-2 kwietnia 2004 r., SG/MESICIC/doc.58/04 rev.7, dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁷² Guidelines for the participation of Civil Society Organization in OAS activities, CP/res.759(1217/99). Dostępny na stronie: <http://www.oas.org>.

Podczas pierwszego spotkania Konferencji Państw-Stron⁷³ postanowiono m.in. o wzmocnieniu Sekretariatu Technicznego MESICIS, zobowiązano Przewodniczącego Stałej Rady (*Chair of the Permanent Council*) i Sekretarza Generalnego OPA do poszukiwań wsparcia finansowego Konferencji Państw-Stron w Amerykańskim Banku Rozwoju (*Inter-American Development Bank – IDB*), postanowiono także o zwiększeniu spotkań Komitetu Ekspertów z dwóch do trzech rocznie oraz zwiększeniu liczby ocenianych państw do 12 w ciągu roku. Zapewniono także udział krajowych ekspertów w spotkaniach dotyczących wstępnej rewizji podgrup oraz sesji plenarnej Komitetu, podkreślono rolę udziału przedstawicieli społeczeństwa, zobowiązano też państwa do odpowiedzi na kwestionariusze przygotowane przez Komitet. Podejmowano więc głównie decyzje mieszczące się w pierwszej z funkcji działalności Konferencji, dotyczącej spraw o charakterze wewnętrznym.

Podczas drugiego spotkania państw-stron przyjęto nowy tekst Interamerykańskiego Programu Współpracy w Walce z Korupcją⁷⁴ (*Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption*), w którym zobowiązano państwa do: szybszej ratyfikacji Konwencji, kontynuacji wzmocnienia MESICIC, współpracy w odzyskiwaniu korzyści pochodzących z czynów korupcyjnych, wzmocnienia współpracy technicznej, rozwoju badań akademickich związanych z antykorupcyjną współpracą, wzmocnienia współpracy w zakresie efektywnej aplikacji postanowień ekstradycyjnych, współpracy z organizacjami międzynarodowymi, a także wzmocnienia udziału społeczeństwa w narodowych działaniach. Tak więc zlecenia te mieściły się w obszarze trzeciej funkcji Konferencji dotyczącej wytycznych kierowanych do państw-stron Konferencji.

Drugim organem MESICIS jest Komitet Ekspertów, który działa na podstawie Zasad Postępowania⁷⁵. Zgodnie z nimi każde z państw-stron zgłasza Sekretariatowi eksperta (ekspertów) reprezentującego dane państwo w Konferencji, w przypadku zgłoszenia więcej niż jednego kandydata wskazuje równocześnie przewodniczącego grupy. Komitet wybiera przewodniczącego i jego zastępcę. Obsługa sekretarska organu wykonywana jest przez Sekretariat Generalny OPA.

Komitet odpowiedzialny jest za techniczną analizę implementacji Konwencji przez państwa-strony oraz ułatwianie działań technicznej współpracy w ramach Mechanizmu.

Pomimo iż mechanizm, jest ze swej natury międzyrządowy, to istnieje możliwość wysłuchania opinii przedstawicieli społeczeństwa.

⁷³ Conclusions and Recommendations on Concrete Measures to Strengthen MESICIC, First Meeting of the Conference of States Parties within the MESICIC Framework, April 1-2 2004, Washington, DC, SG/MESICIC/doc.103/04rev.6, dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁷⁴ Inter-American Program of Cooperation to Fight Against Corruption, Second Meeting of the Conference of States Parties within the MESICIC Framework, November 20-21, 2006, Washington, DC, MESICIC/CEP-II/doc.5/06rev.2, dostępny na stronie <http://www.oas.org>.

⁷⁵ Rules of Procedure and Other Provisions, przyjęty przez Komitet podczas Pierwszego Spotkania odbytego w siedzibie OAS w dniach 14-18 stycznia 2002 roku, SG/MESICIS/doc.9/04 rev. 4, dostępne na stronie <http://www.oas.org>.

Celem pierwszego spotkania Komitetu 14 stycznia 2002 roku było zaprezentowanie organizacyjne i funkcjonalne czterech międzynarodowych mechanizmów kontroli w celu zdobycia doświadczeń pomocnych w funkcjonowaniu MESICIC⁷⁶.

W strukturze Komitetu mieszczą się podgrupy, w skład których wchodzi eksperci z dwóch państw. Przy pomocy sekretariatu dokonują one oceny informacji i przygotowują wstępny raport na temat każdego z państw poddanego rewizji. Państwa poddane rewizji wypełniają kwestionariusz. Na jego podstawie Sekretariat przygotowuje, który następnie przekazywany jest: 1) podgrupom, 2) z komentarzami podgrup państwom, 3) następnie zaś z komentarzami państw sekretariat udostępnia zrewidowany raport Komitetowi.

W trakcie oceny przeprowadzanej w danej rundzie jako część metodologii i współpracy Komitet może ustanowić wizyty członków podgrup w państwach ocenianych w przyszłych rundach. Wizyty mogą być przeprowadzone na żądanie ocenianego państwa. Podczas prac Komitetu przewidziano także uczestnictwo organizacji społecznych.

Na początku nowej rundy do kwestionariusza włączana jest sekcja umożliwiająca przegląd postępu w implementacji rekomendacji zawartej w raporcie przyjętym w poprzedniej rundzie. W końcowej części każde państwo przedkłada stosowne informacje Komitetowi, umożliwiając załączenie ich jako aneksu do kwestionariusza. Podczas drugiej i następnych rund raport każdego państwa zawiera informacje, jakie działania podjęto w celu implementacji rekomendacji przyjętych przez Komitet w poprzednim raporcie państw. Runda kończy się przyjęciem przez Komitet całościowego raportu, który następnie przekazywany jest Konferencji Państw-Stron.

Model autonomiczny umożliwia rozwijanie, aktualizowanie i dostosowywanie uregulowań prawnych do zmieniających się okoliczności. W modelu tym ustanowione organy mają kompetencje do przyjmowania protokołów oraz wprowadzania poprawek do tekstów samych konwencji. Umożliwia to znaczne przyspieszenie procesu prawotwórczego w porównaniu ze stosowaniem tradycyjnego modelu konferencji dyplomatycznej. Ponadto instytucje utworzone na podstawie tych konwencji uczestniczą w nadzorowaniu przestrzegania ich postanowień. Wydaje się, że funkcjonowanie takiego systemu instytucjonalnego pozwala też na szybsze stwierdzenie przypadków naruszeń postanowień konwencji oraz określenie ram i form odpowiedzialności, a przede wszystkim ułatwia domaganie się od stron przywrócenia stosowania norm prawnomiędzynarodowych⁷⁷.

IV. Model tradycyjny

Przykładem trzeciego modelu instytucjonalnego są: Komisja Techniczna (*Technical Commission*) przewidziana przez Protokół ECOWAS, Komitet (*Committee*) przewidziany przez

⁷⁶ The Mutual Evaluation Mechanism of the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and the revised recommendation of 1997, adopted within the framework of the OECD; the Mutual Evaluation Mechanism of the Council of Europe's Group of States Against Corruption (GRECO); the Mutual Evaluation Mechanism of the Financial Action Task Force (GAFI-FATF), which deals with money laundering; and the CICAD/OAS's Multilateral Evaluation Mechanism (MEM), which deals with drug-related issues.

⁷⁷ A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 287.

Protokół SADC oraz Rada Doradcza Unii Afrykańskiej (*Advisory Board*) przewidziana przez Konwencję afrykańską.

Postanowienia umów międzynarodowych odnośnie do systemu kontroli realizacji ich postanowień zawierają ogólne wytyczne, pozostawiając ich sprecyzowanie aktom, które zostaną wydane w celu jej wykonania.

Głównym zadaniem tych organów jest monitorowanie implementacji postanowień ww. dokumentów zarówno na poziomie międzynarodowym, jak i krajowym, a także do informowania rad poszczególnych organizacji o postępach i wynikach swych działań.

Do ich zadań należy również zbieranie i rozpowszechnianie informacji o przestępstwach korupcyjnych, systematyczne organizowanie odpowiednich programów szkoleniowych. Do zadań Rady Doradczej Unii Afrykańskiej wyrażonych *expressis verbis* należy ponadto: rozwój badań metodologicznych analizujących naturę i zasięg korupcji w Afryce, uczulanie społeczeństwa na negatywne efekty korupcji i przestępstw z nią powiązanych, doskonalenie i przyjęcie ujednoczonego kodeksu postępowania funkcjonariuszy publicznych, współpraca z Afrykańską Komisją Praw Człowieka i Ludów, a także współpraca z rządowymi i pozarządowymi organizacjami w celu ułatwienia współpracy w walce z korupcją i przestępstwami powiązаныmi oraz wykonywanie innych zadań, jakie mogą być wyznaczone przez organy polityczne Unii Afrykańskiej.

Dokumenty powyższe, zawierając jedynie ogólne wytyczne przewidują, że w skład **Komisji Antykorupcyjnej ECOWAS**, powołanej na mocy art. 19 Protokołu ECOWAS, powinni wchodzić specjaliści z ministerstw: finansów, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa. Posiedzenia Komisji powinny odbywać się przynajmniej dwa razy w roku, funkcjonować ma ona na zasadzie poufności, lecz też przejrzystości swych działań podejmowanych w oparciu o konsensus i współpracę jej członków.

Z kolei przewidziana w art. 22 Konwencji afrykańskiej **Rada Doradcza ds. Korupcji**, wzorowana na *African Commission on Human and Peoples' Rights*, składać się ma z 11 członków wybieranych przez Radę Wykonawczą Unii Afrykańskiej spośród listy ekspertów wyróżniających się najwyższą prawością, bezstronnością oraz uznanymi kompetencjami z zakresu problematyki korupcyjnej. Kandydatów na członków Rady przedstawiać ma każde państwo. Rada Wykonawcza Unii Afrykańskiej ma czuwać nad tym, aby w Radzie Doradczej ds. Korupcji była zapewniona równa reprezentacja geograficzna. Członkowie Rady wybierani są na dwuletnią kadencję i mogą być ponownie wybrani tylko raz.

Do wyboru członków Rady, przewidzianego na styczeń 2008 roku, podczas 12. Sesji Generalnej Rady Wykonawczej w Addis Abebie (Etiopia), nie doszło z powodu nieprzedstawienia wystarczającej liczby kandydatów przez państwa strony. Wobec powyższego wybór Rady miał się odbyć podczas Sesji Generalnej na przełomie czerwca i lipca 2008 roku. Komisja Unii Afrykańskiej wystosowała do ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw-stron Konwencji noty ponagląjące⁷⁸, zobowiązujące do zgłaszania kandydatur wraz z załączonym jego życiorysem do *Office of the Legal Counsel* do 30 kwietnia 2008 roku. Do pierwszego spotkania Rady doszło dopiero w maju 2009 r. w Addis Abebie, podczas którego dyskutowano nad ogólną strategią działania.

⁷⁸ Reminder, African Union, Addis Ababa, Ethiopia, BC/OLC/24.12/140.08/vol. VIII., z 21.02.2008 oraz Reminder, African Union, Addis Ababa, Ethiopia, BC/OLC/24.12/227.08.vol. VIII., z 24.03.2008.

Jak widać, działania podejmowane w modelu tradycyjnym, wprowadzonym przez dokumenty przyjmowane głównie na kontynencie afrykańskim, nie są zbyt systematyczne i skuteczne. Niemniej jednak, w działalności organów powoływanych w ramach tego modelu *mutatis mutandis* zastosowanie mają działania i uwagi poczynione przy omówieniu poprzednich modeli.

V. Podsumowanie

Kontrola międzynarodowa harmonizuje działalność państw, pozwala w sposób bardziej dokładny i doskonały organizować współpracę międzynarodową. Nawet jeśli państwa przestrzegają naczelnej zasady prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*, nie oznacza to wcale, że postanowienia traktatowe będą wykonywane w sposób jednolity. Nieskoordynowane wykonywanie zaleceń powoduje niemal zawsze powstanie różnic, uniemożliwia bowiem unifikację wykonawstwa. Kontrola usuwa te trudności, przyczyniając się do właściwego i jednolitego wykonania zobowiązań umownych⁷⁹.

Międzynarodowy organ kontroli, jaki stworzyły państwa, nie jest nadrzędny w stosunku do nich, celem jego działania nie jest podporządkowanie państw, a jedynie doprowadzenie do jednolitego wykonania umowy międzynarodowej.

Głównym zadaniem organów ustanowionych na podstawie przyjętych w tej dziedzinie umów międzynarodowych jest nadzorowanie podejmowanych przez państwa działań implementacyjnych, ale pełnią one także funkcje opiniodawcze i doradcze, udzielają pomocy państwom i świadczą na ich rzecz usługi. Zakres przyznanych im w umowach międzynarodowych kompetencji jest bardzo zróżnicowany, ale ich funkcjonowanie w znacznym stopniu wpływa na efektywność przewidzianych w tych umowach metod i środków walki z korupcją. Istotne znaczenie mają zwłaszcza podejmowane przez niektóre organy uchwały w formie rezolucji i rekomendacji, stanowiące szczególną „obudowę” unormowań prawnomiędzynarodowych⁸⁰.

Powyższe organy pełnią funkcje nie tylko kontrolne i nadzorcze, lecz również edukacyjne, szkoleniowe i informacyjne. Wspierają działania podejmowane przez państwa w zakresie: szkoleń, pomocy technicznej i rozwoju gospodarczego oraz środków zapobiegawczych, kryminalizacji czynów korupcyjnych lub współpracy międzynarodowej. Wspierają wymianę informacji pomiędzy państwami na temat wzorców i trendów korupcji, a także na temat skutecznych metod jej zapobiegania i zwalczania oraz odzyskiwania wpływów z przestępstw. Służą temu między innymi stosowne publikacje.

⁷⁹ J. Symonides, *op. cit.*, s. 162.

⁸⁰ Por. A. Przyborowska-Klimczak, *op. cit.*, s. 256.

Institutionalisation of the inspection of the observance of international provisions – based on the example of international documents about corruption prevention and punishment

Summary

The article focuses on the legal international regulations, which are the most important from the perspective of inspecting the observance and the execution of the provisions which fight corruption crime. Three models of institutional solutions were presented focusing on their organisation, the way of functioning and the way of undertaking actions. The writer recognises that the international inspection harmonises the activity of states and allows to organise international cooperation. He also indicates other than inspection and supervisory tasks of international inspection bodies, including their training, informative and popularisation role.