



International Secretariat

Alt Moabit 96
10559 Berlin, Germany
Tel: 49-30-3438 20-0
Fax: 49-30-3470 3912
Email: ti@transparency.org
<http://www.transparency.org>

**RECOMANDĂRILE TI ASUPRA MECANISMULUI DE
EVALUARE A UNCAC**

1. Situația actuală

Problema evaluării implementării nu a fost tranșată în 2003, atunci când a fost adoptată Convenția ONU împotriva Corupției (UNCAC), decizia fiind amânată până după intrarea în vigoare a UNCAC. Prima Conferință a Statelor Partenere (CoSP) din decembrie 2006 a stabilit că „un mecanism efectiv și eficient de evaluare a implementării Convenției...este de importanță capitală și urgentă”. Acesta a reprezentat un acord de principiu important. Cu toate acestea, cea de-a doua CoSP din ianuarie 2008 nu a adus cu sine progrese majore, în principal din cauza îngrijorărilor exprimate de unii membri influenți ai statelor din G77.

De-a lungul anului precedent, un Grup de Lucru pentru Evaluarea Implementării a avut câteva întâlniri pentru a defini mecanismul de evaluare și termenii săi de referință. Chiar dacă au fost înregistrate progrese, probleme majore rămân încă nerezolvate. Grupul de lucru se va întâlni din nou în perioada 11-12 mai și în septembrie 2009. Cea de-a treia CoSP va avea loc în Doha, în săptămâna 9 noiembrie 2009, iar acțiunea pe marginea mecanismului de evaluare este cel mai important punct de pe agenda de la Doha. Din cauza complexității procesului de luare a deciziilor ce implică 140 de guverne, dacă chestiunile controversate nu se pot rezolva cu o anticipare considerabilă, perspectivele de succes pentru Doha vor fi reduse.

Chestiunea centrală este dacă CoSP de la Doha este pregătită pentru a stabili un mecanism de evaluare eficient. Un eventual eșec în a stabili un astfel de mecanism în acest an, ar însemna un pas major înapoi, dăunând credibilității UNCAC, precum și abilității sale de a se dezvolta cu vigoare în instrument de combatere a corupției în lume.

Natura globală a actualei crize financiare amplifică importanța UNCAC, fiind singura convenție de acest tip ce are implicații globale. Criza financiară urgentează de asemenea nevoia implementării cât mai prompte a unor prevederi critice ale UNCAC. (Exemplele includ articole cu privire la transparență și responsabilitate în managementul sectorului financiar public și privat, la reformele din domeniul achizițiilor publice, secretelor bancare și la măsurile pentru îmbunătățirea cooperării internaționale.) Eșecul în stabilirea mecanismului de evaluare în acest an va diminua abilitatea UNCAC de a contribui la soluționarea crizei financiare.

2. De ce este nevoie de un mecanism de evaluare eficient?

- Cercetările efectuate de Oficiul ONU pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) au arătat faptul că stadiul implementării variază semnificativ în funcție de diferitele articole ale UNCAC și de diferitele regiuni.
- Experiența altor convenții anticorupție demonstrează faptul că implementarea larg răspândită necesită un proces de evaluare efectiv. Evaluarea stadiului implementării a avut ca rezultat un progres semnificativ în combaterea corupției.
- UNCAC are mai multe părți semnate și un scop mai cuprinzător decât celelalte convenții, astfel încât un mecanism de evaluare efectiv este cu atât mai important pentru UNCAC.
- Prevederile UNCAC privind repatrierea bunurilor sunt în mod particular dependente de un mecanism de evaluare care să asigure o implementare la scară largă. Altfel, fondurile fraudate vor ajunge în centre bancare cu regulile cele mai permissive.
- Credibilitatea UNCAC în sectorul privat depinde de un mecanism efectiv de evaluare. În timp ce grupurile de business au apreciat pozitiv scopul cuprinzător al UNCAC, multe companii sunt sceptice în privința implementării UNCAC în țările în care acestea operează.
- Este esențial ca mecanismul de evaluare să se confrunte cu testul credibilității publice și al efectivității. Un mecanism ineficient ar fi mai rău decât niciunul, deoarece ar rezulta într-o atitudine cinică față de UNCAC și ar îngreuna întărirea progresului.

3. Priorități majore pentru stabilirea unui mecanism efectiv de evaluare

Cele trei aspecte discutate în această secțiune sunt cruciale pentru un mecanism efectiv de evaluare.

A. Organizarea mecanismului de evaluare

Mecanismul de evaluare trebuie să fie efectiv și eficient. Aceasta ar necesita o diviziune funcțională a proceselor de formulare a politicilor și a funcțiilor manageriale, precum și disponibilitatea expertizei tehnice pentru ariile acoperite de UNCAC.

- Conferința Statelor Membre: ar trebui să fie responsabilă pentru stabilirea politicilor și a priorităților, precum și pentru monitorizarea procesului de evaluare. Fiecare sesiune bienală ar trebui să evalueze ceea ce s-a realizat în precedenții doi ani și să decidă asupra planurilor pentru următorii doi ani.
 - CoSP nu ar trebui să se implice în autorizarea raporturilor de evaluare a țărilor sau în alte elemente de detaliu ale procesului de evaluare. CoSP include 140 de guverne și se întâlnește pentru o săptămână la fiecare doi ani, astfel încât un rol de autorizare ar îndepărta-o de la funcțiile sale de formulare a politicilor și de monitorizare și ar fi ineficientă.
- Secretariatul (UNODC): ar trebui să fie responsabil pentru managementul de fiecare zi al procesului de evaluare, cum ar fi pregătirea chestionarelor pentru evaluările de țară sau a vizitelor de țară cu guvernele. Secretariatul ar fi, de asemenea, responsabil pentru cercetările prin sondaje pentru strângerea de informații, identificarea bunelor practici și stabilirea aranjamentelor pentru cooperare cu organizațiile care monitorizează alte convenții. Ar trebui, de asemenea, să pregătească raporturile pe activitatea din cei doi ani precedenți și propunerile pentru următorii doi ani pentru fiecare CoSP.
- Echipele de evaluare a țărilor: Evaluările de țară de tip *peer review* ar trebui realizate de echipe mici de experți desemnați de câte două țări, una din aceeași regiune și una dintr-o regiune diferită. Echipele de evaluare ar trebui să includă și un membru al Secretariatului pentru a promova consistența și pentru a pune la dispoziție experiența

altor evaluări. Echipele de evaluare ar trebui să ia în considerare contribuțiile scrise și să se întâlnească cu reprezentanți ai guvernelor, ai organizațiilor societății civile și ai sectorului privat din țara evaluată. După vizita de țară, echipa de evaluare ar trebui să pregătească un raport de țară, care să includă recomandări în privința acțiunilor, trimise apoi pentru comentarii guvernelor țărilor evaluate.

- Grupul de evaluare a implementării, compus din experți independenți recunoscuți, ar trebui să fie format pentru a oferi CoSP și Secretariatului suport și asistență tehnică. Acest grup ar trebui să aibă 10 - 15 membri cu experiență în principalele domenii acoperite de UNCAC, precum și în situația regională. (Lărgirea Grupului de Evaluare ar îngreuna funcționarea eficientă și ar duce la o dispersie a dedicației membrilor săi) Printre funcțiile Grupului de evaluare ar fi și aceea de a face recomandări CoSP și Secretariatului pe marginea planificării evaluărilor de țară, inclusiv pe nominalizarea articolelor și țărilor care ar trebui incluse în fiecare fază de evaluare bianuală. De asemenea, printre atribuțiile sale ar intra și autorizarea raporturilor de țară, luând în considerare comentariile guvernelor evaluate. Grupul de Evaluare ar ajuta la asigurarea unui tratament corect și consistent pentru toate țările.

B. Mecanismul de evaluare trebuie să fie Transparent și Imparțial

- Surse multiple de informare: contribuțiile societății civile și ale sectorului privat sunt esențiale pentru un proces de evaluare corect și echilibrat, credibil la nivel public. Mecanismul trebuie să ofere canale formale pentru contribuțiile non-guvernamentale. Această exigență este în concordanță cu Articolul 13 al UNCAC - Participarea Societății - și cu practicile celorlalte convenții anticorupție. Un proiect limitat doar la contribuțiile guvernamentale nu ar avea credibilitate publică.
- Transparentă: Rapoartele și recomandările, precum și programarea evaluărilor, trebuie să fie făcute publice. Astfel de publicări sunt esențiale pentru un proces efectiv și corect care să se bucure de credibilitate publică.
- Vizitele de țară: Vizitele de țară sunt un element esențial al procesului de evaluare, deoarece reprezintă singura modalitate de înțelegere a funcționării în practică a sistemelor anticorupție. Evaluările realizate în Viena pot verifica numai dacă o lege conține prevederile cerute de UNCAC. Însă doar vizitele de țară pot oferi o perspectivă din interior necesară asupra funcționării efective a legilor și a instituțiilor. În plus, astfel de vizite sunt pentru evaluatori cea mai bună modalitate de a obține și chestiona contribuțiile non-guvernamentale.

C. Finanțarea adecvată și de încredere este necesară

- Finanțarea trebuie să fie adecvată și de încredere, deoarece procesul de evaluare pentru UNCAC – acoperind 57 de articole și 140 de semnături – se va desfășura pe parcursul a mai multor ani și va necesita planificare și personal pentru a opera eficient.
- Finanțarea trebuie acoperită din bugetul ordinar ONU sau din contribuțiile estimate bazate pe scara ONU de evaluare, în funcție de care dintre acestea oferă cea mai sigură modalitate de finanțare din punctul de vedere al adecvării și al încrederii.
- Contribuțiile voluntare de la guverne și de la organizații donatoare ar trebui să fie acceptate, acolo unde este nevoie pentru a asigura un proces de monitorizare efectiv, cu condiția de a nu presupune condiții necorespunzătoare.

4. Probleme operaționale importante

Cele patru chestiuni discutate în această secțiune sunt importante pentru succesul UNCAC. Ele trebuie să fie identificate, dar nu neapărat să fie rezolvate la cea de-a treia CoSP.

A. Cooperarea cu alte programe de evaluare

Aranjamentele pentru cooperarea cu mecanismele de evaluare ale altor convenții anti-corupție trebuie stabilite cât mai prompt. Acest lucru este important, deoarece multe dintre statele membre ale UNCAC sunt, de asemenea, parte a altor convenții și este foarte probabilă posibilitatea unor duble evaluări. Secretariatul ar trebui să inițieze organizarea unui grup coordonator pentru cooperare și schimburi de informație.

B. Nevoia de mai multă asistență tehnică

Sondajele bazate pe autoevaluare realizate de UNODC indică faptul că există o cerere semnificativă de asistență tehnică. Astfel de asistență va fi de o importanță capitală pentru multe țări în curs de dezvoltare. Secretariatul va trebui să lucreze îndeaproape cu UNDP, Banca Mondială, Băncile de Dezvoltare Multilaterale din regiune și cu donatorii bilaterali astfel încât să încurajeze creșterea finanțării și coordonarea efectivă.

C. Ordinea Evaluărilor

Scopul larg al UNCAC face necesară o prioritizare a evaluărilor de țară; va fi nevoie de mai multe faze pentru a evalua toate cele 57 articole substanțiale. Recomandăm ca faza inițială a evaluărilor să se concentreze pe următoarele:

Măsuri de prevenire. Măsurile de prevenție ale UNCAC merită o prioritate ridicată, deoarece implementarea acestora va da posibilitatea guvernelor de a-și întări capacitatea de combatere a corupției. Acest lucru a fost identificat la al doilea CoSP. Articolele ce acoperă transparența și responsabilitatea în managementul din sectorul finanțelor private și publice, reformele în sectorul achizițiilor publice și al secretului bancar sunt, de asemenea, importante pentru a căuta o soluție actualei crize financiare.

Cooperarea Internațională. Cooperarea necorespunzătoare între guverne a fost o problemă majoră în combaterea corupției de la nivel internațional. UNCAC se afla într-o poziție privilegiată pentru a cauta soluții acestor chestiuni, deoarece alte convenții, cu un număr de membri mult mai mic, nu pot acționa cu aceeași efectivitate.

Recuperarea de bunuri. Acesta este un alt domeniu în care UNCAC are un rol unic. Implementarea la scară globală a prevederilor UNCAC pentru recuperarea de bunuri este esențială pentru a preveni transferarea banilor infracțiunilor de corupție către țări cu nivelul de implementare cel mai slab al unor prevederi, cum ar fi păstrarea secretului bancar.

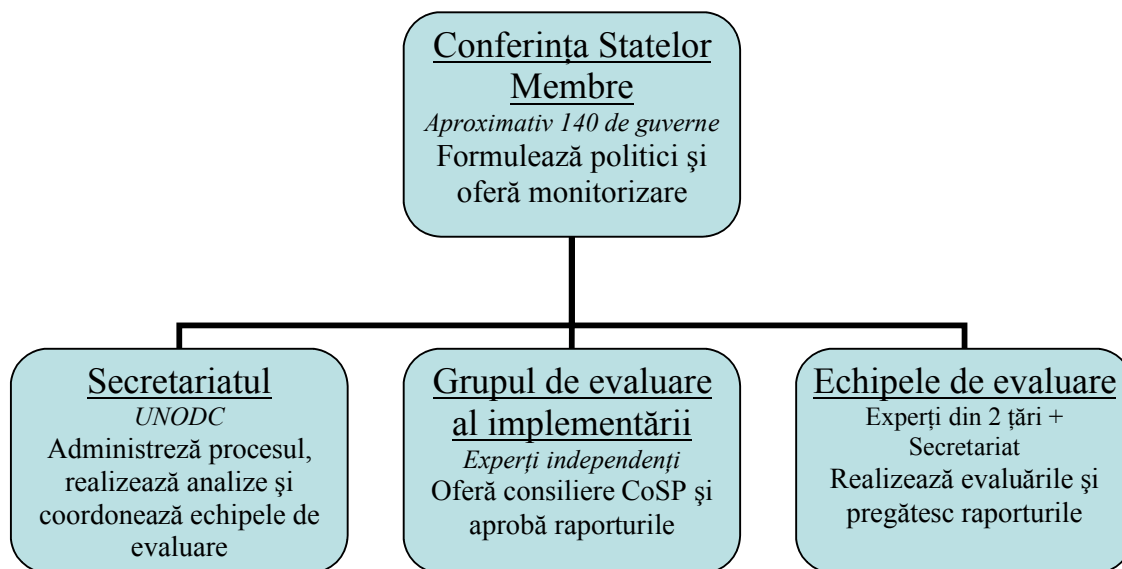
Criminalitate și Aplicarea Legii. Articolele ce tratează mituirea oficialilor naționali și străini, spălarea de bani și îndatoririle corporațiilor merită o prioritate înaltă.

D. Preocupări referitoare la sarcina suplimentară și intruziuni la nivelul suveranității

Evaluările ar trebui să fie realizate într-o manieră non-politică și în așa fel încât însărcinarea țărilor evaluate să fie minimă. Raporturile pregătite pentru evaluări aparținând altor convenții ar trebui folosite cât mai mult posibil pentru a evita munca dublă.

Un proces de evaluare care să aprecieze felul în care guvernele au implementat angajamentele pe care și le-au asumat sub Convenție nu constituie o intruziune asupra suveranității statului. Experiența evaluărilor de țară în contextul altor convenții anti-corupție a arătat că evaluările pot fi realizate într-o manieră non-politică și că îngrijorările cu privire la suveranitate sunt nejustificate în practică.

5. Modelul propus pentru mecanismul de evaluare



Fritz Heimann and Gillian Dell
13 March 2009