

Zapobieganie korupcji na podstawie doświadczeń GRECO

Grupa Państw Przeciwko Korupcji (GRECO), której statutowym celem jest podnoszenie zdolności jej członków do zwalczania korupcji, prowadzi szereg działań realizowanych na wielu płaszczyznach.

Poniżej prezentujemy istotne elementy profilaktyki korupcji z perspektywy i na podstawie doświadczeń GRECO. Niniejszy materiał stanowi opracowanie własne Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

WALKA Z KORUPCJĄ BEZ UDZIAŁU SPOŁECZEŃSTWA NIE JEST MOŻLIWA (ORGANIZACJE POZARZĄDOWE)

Współpraca ze społeczeństwem może być alternatywą w procesie decyzyjnym, wnosząc wiedzę fachową i doświadczenia niezależnych ekspertów. Ponieważ korupcja ma wpływ na wszystkie segmenty życia społecznego, obywatele powinni być wysłuchani i potraktowani z szacunkiem. Władze powinny podejmować działania zgodne z sugestiami społeczeństwa. Ważną rolę ogrywiają w tym aspekcie media, które powinny cieszyć się wolnością.

Walka z korupcją powinna mieć wymiar multidyscyplinarny, uwzględniający podnoszenie świadomości społecznej. Powinno się zachęcać obywateli do prowadzenia badań nad tym zjawiskiem.

Organizacje pozarządowe mają zasadniczy wpływ na kształtowanie świadomości społecznej. Powinny mieć prawo podejmowania badań naukowych i edukacji antykorupcyjnej. Ich udział w działaniach antykorupcyjnych nie powinien być w żaden sposób ograniczany czy dyskryminowany. Rekomendowana jest forma dialogu, konsultacji, partnerstwa i wymiany informacji w sprawach zastosowania mechanizmów rządowych. Współpraca ta powinna cechować się wzajemnym zaufaniem i niezależnością, a jej kluczowym elementem powinny być dostęp do informacji i przejrzystość.

Przykładowe rekomendacje GRECO:

- informowanie społeczeństwa o podjętych środkach i osiągniętych celach;
- wskazywanie sposobów zgłaszania podejrzeń o korupcję;
- tworzenie polityk antykorupcyjnych, przewidujących udział społeczeństwa, i ich ogłaszanie;
- tworzenie strategii antykorupcyjnych, informowanie o nich społeczeństwa, uświadamianie społeczeństwa w tym zakresie;
- antykorupcyjny organ monitorujący powinien składać się z przedstawicieli instytucji publicznych i społecznych;
- dostęp społeczeństwa do dokumentów publicznych;
- upublicznianie sprawozdań rocznych składanych przez partie;
- dostęp społeczeństwa do wyników kontroli partii politycznych;
- przyjęcie i upublicznienie kodeksu postępowania dla parlamentarzystów;
- przyjęcie i upublicznienie kodeksu postępowania dla wymiaru sprawiedliwości;
- upublicznienie zasad przyjmowania prezentów;
- łatwy dostęp społeczeństwa do oświadczeń majątkowych osób publicznych.

ROLA MEDIÓW

Zasada wiodąca w walce z korupcją nr 16:

Zapewniać, by środki masowego przekazu mogły swobodnie otrzymywać i przekazywać informacje o sprawach związanych z korupcją, przy nałożeniu takich tylko ograniczeń i restrykcji, jakie są niezbędne w demokratycznym społeczeństwie.

Sposób przedstawiania wydarzeń przez media ma ogromny wpływ na percepcję społeczną i odbiór podejmowanych działań antykorupcyjnych. Rola mediów w zakresie kształtowania świadomości społecznej realizowana jest także poprzez informowanie o działaniach podejmowanych w ramach planów i strategii rządowych, a także zachęcanie społeczeństwa do większego udziału w walce z korupcją. Media mogą także wspierać działania rządu poprzez uczestnictwo w kampaniach informacyjnych.

Władze państwowe nie powinny zabraniać mediom zajmowania się w ramach debaty publicznej

sprawami kontrowersyjnymi i nie powinny im udzielać restrykcyjnych wskazówek czy wytycznych dotyczących zawartości przekazywanych informacji. Właściciele mediów nie powinni cenzurować lub nadmiernie ingerować w pracę dziennikarzy.

Władze państwowe powinny określić środki prawne, finansowe i techniczne, zapewniające mediom niezależność i autonomię w celu uniknięcia ryzyka politycznej i ekonomicznej zależności. Procesy decyzyjne organów nadzorczych i decyzyjnych powinny być zagwarantowane prawnie.

Stacje nadawcze, prasa i media powiązane z Internetem nie mogą podlegać sankcjom.

Zachęca się media do opracowania własnych kodeksów etyki zawodowej, które wskazywałyby równowagę pomiędzy prawami mediów a ich odpowiedzialnością. Dziennikarze powinni być chronieni odpowiednio sformułowanymi przepisami prawa.

PRZEJRZYSTOŚĆ I DOSTĘP DO INFORMACJI

Zasada wiodąca w walce z korupcją nr 9 odnosi się do przejrzystości w administracji publicznej:

Zapewniać, by struktura organizacyjna, funkcjonowanie i procesy podejmowania decyzji w administracji publicznej uwzględniały konieczność walki z korupcją, w szczególności poprzez zapewnianie jak największej przejrzystości, z jednoczesnym zachowaniem koniecznej skuteczności.

Zasada ta pozwala obywatelom na śledzenie, co administracja robi dla ich dobra, jak i zwiększa zaufanie społeczne do instytucji publicznych. GRECO rekomenduje przyjęcie zasad odnoszących się do otwartości administracji, w szczególności w zakresie dostępu do oficjalnych dokumentów poprzez ograniczenie wykluczeń i skuteczne zapewnienie stosowania się do tej zasady. Konieczny jest tu odpowiedni mechanizm nadzorowania i gwarancji dostępu do informacji, a także swobodnego opiniowania, czy dany dokument może być udostępniony czy nie. Jednak nawet jeśli istnieje przepis regulujący tę sprawę, wydanie zgody powinno odbywać się bez zbędnej zwłoki. Aby zapobiec utrudnieniom, GRECO zaleca stworzenie proaktywnej polityki udzielania dostępu do informacji dla obywateli.

EDUKACJA

Obok dostępu do informacji edukacja jest ważnym narzędziem walki z korupcją. Obejmuje wszystkie

grupy wiekowe i zawodowe, oferując w tym zakresie różne formy:

szkolenia z zakresu zapobiegania korupcji, etyki w administracji publicznej, konfliktu interesów,

seminaria i konferencje z udziałem polityków, organizacji pozarządowych, naukowców i ekspertów międzynarodowych,

zajęcia z etyki dla uczniów i studentów,

edukacja z wykorzystaniem mediów,

podnoszenie świadomości społecznej poprzez kampanie tematyczne,

udzielanie informacji,

podejmowanie czynności zmierzających do dostarczenia uczestnikom wiedzy, umiejętności, przyczynienie się do wyjaśniania tych zagadnień i zachęcania do modelowania własnych postaw i zachowań,

inspirowanie czynnego udziału w promowaniu postaw etycznych.

Władze państwowe powinny włączać do działań edukacyjnych organizacje pozarządowe i młodzieżowe, szczególnie w dziedzinie edukacji nieformalnej.

SKUTECZNY I NIEZALEŻNY WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI

Niezależność i bezstronność wymiaru sprawiedliwości stanowią podstawy praworządności. Niezależność musi być zagwarantowana na poziomie instytucjonalnym i indywidualnym.

Niezależność instytucjonalna, np.:

a. kryteria prawne:

niezależność administracyjna i finansowa;

niezależny proces decyzyjny i respektowanie decyzji sądów;

niezależność orzecznictwa;

a. kryteria instytucjonalne:

przydzielanie wystarczających środków finansowych na sprawowanie ustawowych funkcji i udział przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w alokacji budżetu;

ponad połowa rady sędziowskiej składa się z sędziów wybranych przez innych sędziów.

Niezależność indywidualna, np.:

a. kryteria prawne:

czas trwania kadencji sędziowskiej uregulowana jest prawnie;

wynagrodzenie sędziów uregulowane jest prawnie;

a. kryteria instytucjonalne:

decyzje w sprawach awansu sędziów podejmowane są niezależnie od władzy wykonawczej i ustawodawczej;

odpowiednie wynagrodzenie dla sędziów;

sądy wyższej instancji nie udzielają instrukcji sądom niższej instancji;

swoboda orzekania;

ściśle określone zasady odwoływania sędziów ze stanowisk.

Sędziowie powinni podejmować decyzje niezależnie i bezstronnie, działając bez ograniczeń, nacisków, wpływów, zagrożeń, bezpośrednich czy pośrednich.

Obraz wymiaru sprawiedliwości jest taki jak zachowanie jego przedstawicieli. Dlatego zaleca się przyjęcie kodeksu postępowania, który będzie wskazywał transparentny i uczciwy sposób zachowań przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości.

Skuteczność wymiaru sprawiedliwości jest mierzalna. Jej kryterium prawnym są rozprawy odbywające się w rozsądnym terminie i w odniesieniu do merytoryki sprawy. Kryteria instytucjonalne to na przykład:

przydzielenie przez państwo odpowiednich środków na skuteczne prowadzenie działalności;

organy wykonawcze wymiaru sprawiedliwości mają na celu działania przyspieszające wymierzanie sprawiedliwości;

skuteczność wymiaru sprawiedliwości jest kontrolowana poprzez wdrożenie stosownych procedur;

zachęca się do uznaniowego ścigania w odpowiednich przypadkach;

drobne wykroczenia nie są rozpatrywane przez sądy;

uproszczenie procedur ścigania przestępstw;

łatwy dostęp do sądów.

SKUTECZNE PRAWO

Aby prawo było skuteczne, musi u podstaw uwzględniać m.in.:

zwiększenie przejrzystości relacji parlamentarzystów z lobbystami i innymi osobami

trzecimi, które próbują wywierać wpływ na proces legislacyjny;

opracowanie i stosowanie się do jasnych zasad etycznych (określających m.in. przyjmowanie prezentów, udziały finansowe, niewłaściwe wykorzystanie informacji i środków publicznych, zakaz łączenia stanowisk, unikanie konfliktu interesów, zakaz angażowania się w określone czynności, oświadczenia majątkowe obejmujące członków rodziny);

wprowadzenie odpowiedzialności karnej za umyślne podanie nieprawdy w oświadczeniach majątkowych;

monitorowanie powyższych rekomendacji i egzekwowanie łamania przepisów;

podjęcie środków mających na celu zapewnienie, by postępowania dyscyplinarne dotyczące niewłaściwego postępowania sędziów czy parlamentarzystów kończyły się przed upływem okresu przedawnienia, takich jak odpowiednie wydłużenie okresu przedawnienia lub przerwanie lub zawieszenie terminu przedawnienia w określonych okolicznościach.

Powyższe rekomendacje mają na celu ograniczenie wynaturzenia tworzenia prawa u jego podstaw.

SKUTECZNE EGZEKWOWANIE PRAWA

Egzekwowanie prawa musi odbywać się w jasno określonych ramach prawnych, uszczegółowionych w takim stopniu, by nie budziły wątpliwości. Wszystkie osoby, które otrzymały orzeczenie sądu, mają prawo do jego wykonania bez zbędnej zwłoki. Najważniejszym elementem procedur wykonawczych jest ich jednoznaczność. Rola organów ścigania powinna być określona prawem. Funkcjonariusze organów ścigania muszą być odpowiednio przygotowani merytorycznie, a także podlegać kontroli.

Skuteczne egzekwowanie prawa powinno cechować się m.in.:

szybkością, sprawiedliwością i proporcjonalnością;

zachowaniem równowagi pomiędzy roszczeniami powoda i prawami pozwanego;

dostępem do informacji na temat postępu egzekwowania prawa; procedury powinny być przewidywalne i transparentne;

wykonanie orzeczenia w rozsądnym czasie, bez nacisków innych instytucji państwowych i bez zbędnej zwłoki;

właściwe organy nadzorują wykonanie orzeczeń i ponoszą odpowiedzialność za wykonanie orzeczeń;

strony informowane są o skuteczności mierzalnych procedur, określonych celami i umiejscowionych w ustalonych ramach;

szkolenia doskonalące dla funkcjonariuszy.

WOLA POLITYCZNA

Wola polityczna opiera się na założeniu, że państwo powinno gwarantować obywatelom istnienie skutecznych i wydajnych organów, które zapewniają optymalne warunki do życia w bezpiecznym i dostatnym kraju, zgodnie z oczekiwaniami i możliwościami społeczeństwa.

Wola polityczna przejawia się m.in. poprzez:

otwartość i przejrzystość: decyzje podejmowane są zgodnie z prawem, społeczeństwo ma dostęp do wszystkich informacji jawnych, informacjom nie jest nadawana klauzula niejawności bez istotnych powodów, upubliczniane są informacje na temat decyzji, polityk, postępów w ich wdrażaniu i osiągniętych wyników;

otwartość na nowe rozwiązania;

odpowiedzialność i sprawozdawczość: wszyscy decydenci ponoszą odpowiedzialność za swoje decyzje, podejmowane decyzje są uzasadniane, kontrolowane i poddawane sankcjom, decydenci ponoszą indywidualną odpowiedzialność za niewłaściwe decyzje i złe zarządzanie;

etyczne postępowanie: dobro ogółu jest ważniejsze od interesów osobistych; istnieją skuteczne środki zapobiegania i zwalczania korupcji;

reagowanie na potrzeby społeczne;

wydajność i skuteczność: ukierunkowanie na wykonanie zadań, opracowanie metod ewaluacji i systemów zarządzania, regularne prowadzenie audytów;

dobre zarządzanie finansami publicznymi: upublicznianie kosztów, koszty adekwatne do usługi;

opracowanie polityk i planów długoterminowych;

szerokie kompetencje, wysokie kwalifikacje: ciągłe doskonalenie umiejętności wszystkich urzędników; zachęcanie do lepszych osiągnięć; nacisk na przekładanie teoretycznych umiejętności na wynik praktyczny.

Źródła:

1. *State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe. A Shared Responsibility Scrutiny in Europe. Report by the Secretary General of the Council of Europe.*
2. *The Public against Corruption* – prezentacja prezydenta GRECO przedstawiona na sympozjum *A Future without Corruption – One Vision, Multiple Strategies*, Hongkong, maj 2015.
3. Rezolucja nr (97)24 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją.

4. *Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. Recommendation CM/Rec(2010)7 and explanatory memorandum.*

Opublikowano w dniu 1.07.2015 r.

przez Wydział Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej GSz CBA