

ستراسبورغ، 15 أبريل 2020

Greco(2020)4

مخاطر الفساد والمراجع القانونية المفيدة في سياق كوفيد-19 الوثيقة التي نشرها السيد ماران مرسلًا، رئيس مجموعة الدول ضدّ الفساد

مقدمة

في حين لا يمكن إنكار أن الدول تواجه حالات الطوارئ، التي تفرض تركيز السلطات وانتقاصا من الحقوق والحريات الأساسية، وبينما يتم ضخ مبالغ كبيرة في الاقتصاد للتخفيف من الأزمة (اليوم وفي المستقبل القريب)، لا يجب التقليل من مخاطر الفساد. لذلك، من الأهمية بمكان أن تؤخذ مكافحة الفساد في الحسبان بشكل أفقيّ في جميع العمليات المتعلقة بكوفيد-19 (COVID-19)، وبشكل عام، بالوباء.

أوصت مجموعة الدول ضدّ الفساد (GRECO) باستمرار باعتماد وسائل محددة لمكافحة الفساد وللحكم الرشيد، ولا سيما الشفافية والرصد والمساءلة. في هذه الظروف الاستثنائية التي نمر بها بسبب الوباء، أصبحت هذه الأدوات أكثر أهمية من أي وقت مضى. ولئن كانت تهتمّ أساسا الحكومة المركزية، فهي تشمل أيضًا المستوى المحلي في سياق تفويض السلطات بأي شكل من الأشكال.

إن اتفاقتي مجلس أوروبا الجنائية¹ ولكن أيضا المدنية² بشأن الفساد لهما أهمية خاصة في هذا السياق، وكذلك المبادئ التوجيهية العشريون لمكافحة الفساد ومعايير مجلس أوروبا الأخرى لمكافحة الفساد. كما ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار تقييمات مجموعة الدول ضدّ الفساد (GRECO) بشأن مكافحة الفساد في السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. إن الشفافية في القطاع العام هي في الواقع واحدة من أفضل الطرق للحدّ الفساد، بكل أشكاله وفي حالات الطوارئ، فمن الأهمية بمكان أن تقدم المؤسسات العامة بانتظام معلومات موثوقة.

يؤدي الفساد في القطاع الصحي إلى خدمات طبية أكثر تكلفة وأقل جودة، ولكنه يؤدي أيضًا إلى عدم المساواة في الحصول على الرعاية الطبية، خاصةً لأكثر الفئات ضعفًا، بالإضافة إلى تفويض ثقة المرضى في الخدمات الصحية ويمكن أن يتسبب في ضرر بالغ للبعض (على سبيل المثال من خلال استخدام منتجات طبية أقلّ الجودة). بالإضافة إلى ذلك، فإنه يشوه المنافسة وله عواقب مالية خطيرة على شركات التأمين الصحي العام، وبالتالي على ميزانية الدولة.

يزيد وباء كورونا (كوفيد-19) من خطر الفساد. يتعرض القطاع الصحي لتفاقم الفساد بشكل خاص بسبب الحاجة الفورية للإمدادات الطبية (وبالتالي تبسيط القواعد المطبقة على الشراءات العمومية)، والبنية التحتية الصحية المكتنزة وتزايد الضغط على العاملين في القطاع الصحي.

من بين أنواع الفساد المختلفة في قطاع الصحة، سنذكر بشكل خاص ما يتعلق بنظام الشراءات العمومية، والفساد في الخدمات الصحية أو في البحث والتطوير للمنتجات الجديدة، في علاقة بتضارب المصالح ودور اللوبيات، أو كذلك الاحتيال. الرقابة هي أيضًا موضوع ذو صلة، كنتيجة طبيعية، لحماية المبلغين عن الصحة. وأخيرًا، يتعرض القطاع الخاص أيضًا لمخاطر فساد كبيرة.

تتعامل هذه الوثيقة على التوالي مع هذه الموضوعات المختلفة.

¹ انظر: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>

² انظر: <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>

تُشجع البلدان التي لم تفعل ذلك بعد على التوقيع و / أو التصديق على هذه الاتفاقية في أقرب وقت ممكن.

1. منظومات الشراءات العمومية

يدعو المبدأ التوجيهي 14 من المبادئ التوجيهية العشرين لمحاربة الفساد³ الدول الأعضاء إلى "اعتماد الإجراءات المتعلقة بالشراءات العمومية ذات الشفافية الكافية لتعزيز المنافسة العادلة وإجباط الفاسدين". تتطلب اتفاقية القانون المدني لمجلس أوروبا بشأن الفساد من الدول الأطراف توفير سيل انتصاف وعدالة فعالة لأي شخص، طبيعي أو معنوي، تضرر من أعمال الفساد، حتى يتمكن من الدفاع عن حقوقه ومصالحه، وتنص على إتاحة الحصول على تعويض.

تتبنى الحكومات في جميع أنحاء العالم تشريعاً للاستجابة لجائحة كوفيد-19 من خلال ضمان تجهيز أنظمتها الصحية بشكل ملائم. في حين أن تشريعات الطوارئ فعالة بالتأكيد في الحصول بسرعة على الإمدادات الطبية المستعجلة، فإن ذلك يتم في بعض الأحيان على حساب تخفيف الضوابط والرقابة اللازمة على إنفاق المال العام. يمكن أن تصبح إجراءات الشراءات العمومية أيضاً أهدافاً سهلة المنال لأعضاء جماعات الضغط أو اللوبيات.

حددت مجموعة الدول ضد الفساد الحاجة إلى تحليل أكثر منهجية للقطاعات المعرضة للفساد، بما في ذلك الشراءات العمومية في قطاع الصحة. يتطلب الحد من الفساد قبل كل شيء شفافية أكبر. لا ينبغي بأي حال من الأحوال استخدام موظفي الشراءات العمومية من قبل شركة لها علاقة تعاقدية مع المسؤولين عن الإشراف أو الرقابة.

2. الفساد في الخدمات المتعلقة بالقطاع الطبي

يمكن أن تكون مخاطر الفساد عاملاً سلبياً إضافياً بالنسبة للمستشفيات وغيرها من الهياكل الطبية أو الطبية التي تحاول التعامل مع الجائحة المستجدة، وخاصة عندما يكون هناك نقص في الموارد البشرية وفي المعدات الطبية. في حالات الاحتياجات المتزامنة وحالات الطوارئ، يمكن أن يصبح الفساد متغيراً في المعادلة ويؤدي الأشخاص المعنيين والمجتمع ككل. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقية القانون الجنائي لمجلس أوروبا بشأن الفساد تلزم الدول الأطراف بتجريم التصحيح النشط والسلب في القطاع الخاص (المواد 7-8) وتغطي أيضاً مقدمي الرعاية الصحية الخواص. بالإضافة إلى ذلك، ألهمت هذه الاتفاقية الأحكام التي تجرم الفساد ضد المهنيين الصحيين والأشخاص العاملين في القطاع الخاص، في سياق الاتجار بالأعضاء البشرية⁴.

كما أن الفساد على نطاق صغير مشكلة عادت للظهور في سياق الوباء (للوصول البسيط أو ذي الأولوية إلى الخدمات الطبية والاختبارات والمعدات من حيث استعادة الجثث والجنازات، للتحليل على قواعد الحجر الصحي، وما إلى ذلك) حتى في البلدان التي كانت فيها هذه الممارسات غير شائعة في السابق. وفي هذا السياق، يتم تذكير الدول بالأحكام ذات الصلة من اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد، والمبدأ التوجيهي 2 بشأن تجريم الفساد الوطني والدولي، وكذلك استنتاجات الجولة الثالثة لتقييم مجموعة الدول ضد الفساد المتمحورة حول تجريم الفساد التي تنطبق بشكل خاص هنا.

وأخيراً، تجدر الإشارة أيضاً إلى أن القرار 1946 (2013) الصادر عن الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا بشأن "تكافؤ فرص الحصول على الرعاية الصحية" يدعو الدول الأعضاء إلى "اتخاذ تدابير لمكافحة الفساد في القطاع الصحي، بالتعاون الوثيق مع مجموعة الدول ضد الفساد"⁵. والمجموعة على استعداد لدعم أعضائها في هذا الصدد، ولا سيما من خلال أدواتها الاستشارية التي تم تطويرها مؤخراً.

3. الفساد في البحث والتطوير للمنتجات الجديدة

الاستثمار في البحث والتطوير في الأدوية واللقاحات ضد كوفيد-19 هو عملية حساسة أخرى من حيث الفساد. يستعد الباحثون والعلماء لتطوير الأدوية واللقاحات ضد الفيروس. ويتم استثمار المبالغ الضخمة حالياً في البحث والتطوير.

لذلك، من الضروري زيادة قدرات وسلطة مؤسسات الدولة المسؤولة عن الإشراف والرقابة فيما يتعلق بإدارة الموارد العمومية، ولكن أيضاً لجعلها مسؤولة أمام المواطنين.

³ القرار رقم 24 (97) الصادر عن لجنة الوزراء بشأن المبادئ التوجيهية العشرين لمكافحة الفساد، المعتمد في 6 / نوفمبر 1997.

⁴ الفقرتان 2 و 3 من المادة 7 من اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر (عدد 216). انظر:

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

⁵ انظر: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=19991&lang=EN>

وينطبق الشيء نفسه على السيطرة على مخاطر تضارب المصالح والتي تعد من بين الأكثر تكراراً، في ضوء القضايا الصحية أو الاقتصادية الكبرى، مثل المعاملة التفضيلية في تقديم الخدمات للأصدقاء أو الأقارب، أو الزبونية، المحسوبية والمحابة في مسائل التوظيف وإدارة الموظفين الصحيين بشكل عام. توصيات مجموعة الدول ضدّ الفساد المتعلقة بالتوظيف والترقيات على أساس الجدارة وظروف العمل والموارد ومدونات السلوك والآليات لمنع تضارب المصالح وتعزيز النزاهة تبدو صالحة لهذا السياق.

وكثيراً ما أوصت مجموعة الدول ضدّ الفساد بوضع استراتيجية لإدارة تضارب المصالح و تعزيز نزاهتها وخاصة فيما يتعلق بالأشخاص الذين يشغلون مناصب رفيعة في السلطة التنفيذية، والتي يمكن أن تشمل، ضمن جملة أمور، آليات المشورة والرصد والامثال، التفاعلية. التوصية رقم 10 (2000) للجنة الوزراء بشأن مدونات قواعد السلوك للموظفين العموميين هي أيضاً صالحة لهذا السياق.

بما يتعلق بمجموعات الضغط، يجب أن تسترشد الدول بالتوصية رقم 2 (2017) الصادرة عن لجنة الوزراء بشأن التنظيم القانوني لأنشطة الضغط في سياق صنع القرار العام، وبالعدد الكبير من توصيات مجموعة الدول ضدّ الفساد في هذا المجال⁶. توصي المجموعة أيضاً بالإبلاغ على النحو الواجب عن جميع اتصالات الأشخاص المسؤولين عن المكتب التنفيذي الرفيع مع جماعات الضغط والأطراف الأخرى الذين يرغبون في التأثير على صنع القرار الحكومي، بما في ذلك الاتصالات مع الممثلين القانونيين للشركات ومجموعات المصالح، وكذلك بالإعلان عنها. إن شفافية اللوبي مهمة للقرارات التي تتخذها السلطات العامة وكذلك لنشر المعلومات المتعلقة بالوباء.

التداول في النفوذ هو أيضاً عنصر خطر يهّم -بشكل خاص- أولئك الذين، بسبب موقعهم، لديهم إمكانية الوصول إلى المعلومات السرية. توصيات مجموعة الدول ضدّ الفساد بشأن التصريح عن المكاسب والدخل والمصالح تنطبق تماماً مع هذه الحالة، لا سيما لأنه من المهم أن يتم الادلاء بالتصريح، وإيداعها في الوقت المناسب وإتاحة الوصول إليها لتسهيل عملية تحديد المعاملات المشكوك فيها (على سبيل المثال إعادة بيع الأسهم والاستثمارات في الشركات الناشئة أثناء الوباء) أو لتجنب التأثير غير المبرر على صنع القرار العام.

4. خطر الاحتمال المرتبط بكوفيد-19

أصدرت العديد من المنظمات الدولية، مثل الإنتربول وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية (GAFI)، والهيئات الوطنية (مثل FinCEN) تحذيرات بشأن عمليات الاحتيال المالي المرتبطة بجائحة كوفيد-19⁷، وخاصة بالنسبة للمنتجات الطبية المزيفة أو المعيبة. في حين يصعب الحصول على الأقتعة وغيرها من المنتجات الطبية الشائعة بسبب الجائحة، فإن العرض المقدم من مواقع التجارة الإلكترونية الاحتيالية وحسابات الوسائط الاجتماعية المزيفة وكذلك عناوين البريد الإلكتروني التي تتظاهر ببيعها نما بشكل كبير على الإنترنت. الضحايا، سرقت أموالهم من قبل المجرمين الذين ينفذون هذه الحيل ثم يقومون بغسل الأموال التي حصلوا عليها.

تتطلب اتفاقية MEDICRIME التابعة لمجلس أوروبا⁸ الدول بتجريم:

- تصنيع المنتجات الطبية المزيفة؛
- العرض أو العرض لتوريد المنتجات الطبية المزيفة والاتجار بها؛
- تزوير الوثائق؛
- تصنيع المنتجات الطبية أو تخزينها لتوريد أو استيراد أو تصدير أو توريد أو عرض أو تسويق المنتجات الطبية دون إذن والأجهزة الطبية التي لا تتوافق مع المعايير المعمول بها.

بالإضافة إلى ذلك، تشكل منهجية تقييم المخاطر الوطنية لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب الصادرة عن مجلس أوروبا أداة هامة للحدّ من مخاطر غسل الأموال، وخاصة رأس المال المرتبط بالفساد في القطاع الصحي.

5. مراقبة القطاع الصحي وحماية المبلغين عن المخالفات في هذا المجال

لئن كانت القوانين المتعلقة بحالة الطوارئ ترجح كفة السلطة لصالح السلطة التنفيذية، فإنّ السلط الأخرى (السلطة التشريعية والسلطة القضائية) والمؤسسات (هيئات مكافحة الفساد وغيرها من المؤسسات

⁶ يمكن قراءة الملخص على الرابط التالي: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-ofparliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

⁷ انظر على الخصوص بيان رئيس القافي: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statementcovid-19.html>

⁸ <https://www.coe.int/en/web/medicrime/home>

المتخصصة التي تتعامل مع الفساد) وكذلك المجتمع المدني (عبر الاستجابات الناتجة عن المشاركة الجماعية، والمبادرات التي تهم إرساء نظم لتبادل المعلومات وكذلك آليات وتدبير تتبع ومراقبة، وفتح خطوط مخصصة للتبليغ وما إلى ذلك) لها دور أساسي في المراقبة. وفي هذا الصدد، أود أن ألفت الانتباه إلى التوصيات التي أصدرها الأمين العام في 8 أبريل 2020 للحكومات حتى تحترم حقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون⁹.

من المهم بشكل خاص ضمان حماية الأشخاص (المبلغين) الذين يبلغون عن فساد مشتبه به، أي كانت الطريقة التي يختارونها للقيام بذلك (مباشرة مع جهات إنفاذ القانون، والهيئات العمومية المعنية الأخرى، أو عبر وسائل الإعلام، دون إبلاغ المشرفين المباشرين عليهم، أو التسلسل الهرمي الإداري الذي يتبعونه).

يمكن أن يكون الإبلاغ عن المخالفات سلاحًا أساسيًا في مكافحة الفساد وإساءات التصرف الخطيرة التي قد تنجم عن الإدارة في القطاعين العام والخاص، بما في ذلك القطاع الصحي. يقر مجلس أوروبا بأن التبليغ مفيد للغاية لثني الانتهاكات ومنعها، وكذلك لتعزيز المساءلة الديمقراطية والشفافية. ينبغي أن تسترشد الدول بالتوصية 7 (2014) الصادرة عن لجنة الوزراء بشأن حماية المبلغين¹⁰، وكذلك توصيات مجموعة الدول ضد الفساد في هذا المجال، من أجل تهيئة بيئة مواتية للمبلغين عن شبهات الفساد، في هذا الوقت الحرج.

6. القطاع الخاص

يواجه القطاع الخاص مخاطر متزايدة للفساد خلال هذه الأزمة، لا سيما في شكل مدفوعات تسهيلية أو رشاي لتسريع العمليات التي كان من الممكن منعها بسبب نقص الموظفين أو إغلاق الإدارات العمومية، أو حتى تزوير الوثائق لتلبية شروط منح برامج الدعم والمساعدة العمومية على الحد من التبعات الاقتصادية للجائحة. يمكن أن يكون الفساد وراء التحايل على شروط التصديق والمطابقة للمنتج، أو كذلك إهمال المصادقة على سلاسل الموردين البديلة، أو الاستخدام غير السليم للتبرعات؛ يمكن أن يتفشى الفساد بسبب عدم كفاية الموارد للإشراف على ومراقبة السلوكيات الغير المقبولة لبعض الموظفين على أساس فردي، إلخ.

بالنسبة لهذا القطاع، ينبغي الإشارة إلى الأحكام ذات الصلة من اتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد¹¹، إلى المبدأ التوجيهي 5 بشأن الحاجة إلى تجنب استخدام الأشخاص المعنويين كستار لإخفاء ارتكاب جرائم الفساد، وتوصيات مجموعة الدول ضد الفساد للقطاع الخاص التي تمت صياغتها خلال دورة التقييم الثانية، والتي تتعلق بشكل خاص بمسك الدفاتر ومراجعة الحسابات، ومسؤولية الشركات وبرامج الامتثال للمعايير، بالإضافة إلى الالتزامات المتعلقة بواجب اليقظة.

تنتج عن الأزمات المتتالية من جائحة كوفيد-19 ظروف استثنائية، لا ينبغي أن تكون عذرًا للتحايل على معايير مكافحة الفساد أو التخلي عنها، بل على العكس تمامًا. واليوم أكثر من أي وقت مضى، يجب أن نفعل كل ما في وسعنا للحفاظ على التدابير وتكثيفها للحد من الفساد وجميع أشكال السلوك غير الأخلاقي. للقيام بذلك، الأداة الأساسية هي الشفافية: نحن مدينون بها لمواطنينا إذا أردنا أن تكون معركتنا ضد جائحة كوفيد-19 ذات مصداقية وملهمة للثقة.

الرابط: www.coe.int/greco

⁹ <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-rule-of-law/-/coronavirus-guidance-to-governments-onrespecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law>

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806fffb2

¹¹ انظر خاصة الفصول 7 و 8.