Ստրասբուրգ, 2020թ.-ի ապրիլի 15 ԳՐԵԿՈ (2020) 4

Կոռուպցիոն ռիսկերը COVID-19- ի համատեքստում և օգտակար իրավական հղումներ

Թողարկվել է ԳՐԵԿՈ-ի նախագահ պրն. Մարին Մրչելայի կողմից

Ներածություն

Քանի դեռ երկրները բախվում են անհերքելի արտակարգ իրավիճակների, տեղի է ունենում ուժերի կենտրոնացում, հիմնական իրավունքներից ու ազատությունից շեղում, ինչպես նաև մեծ գումարներ են ներդրվում տնտեսության մեջ՝ մեղմելու ճգնաժամը (այժմ և մոտ ապագայում), կոռուպցիոն ռիսկերը չպետք է թերագնահատվեն: Հետևաբար, ամենակարևորն այն է, որ հակակոռուպցիոն գործողությունները լինեն լավ կազմակերպված COVID-19-ով պայմանավորված արտակարգ իրավիճակում և, առհասարակ, պանդեմիաներով պայմանավորված իրավիճակներում:

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խումբը (ԳՐԵԿՈ/GRECO) հետևողականորեն առաջարկել է հակակոռուպցիոն և կառավարման հատուկ գործիքներ: Այդ գործիքներից են թափանցիկությունը, վերահսկողությունը և հաշվետվողականությունը: Պանդեմիայով պայմանավորված արտակարգ հանգամանքներում այդ գործիքներն ավելի կարևոր են, քան երբևէ: Դրանք կարևոր են ոչ միայն կենտրոնական, այլև տեղական մակարդակի համար՝ լիազորությունների պատվիրակման ցանկացած ձևի համատեքստում:

Եվրոպայի խորհրդի Քրեական իրավունքի[1] և Քաղաքացիական իրավունքի[2] կոնվենցիաներն այս պարագայում արդիական են, ինչպես և կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենշային

[1]Տե՛ս՝ https://www.coe.int/am/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173:

[2] Տե՛ս՝ https://www.coe.int/am/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174: Սույն Կոնվենցիան դեռևս չստորագրած և/կամ չվավերացրած երկրներին քաջալերում ենք հնարավորինս շուտ դա իրականացնել:

սկզբունքները և Եվրոպայի խորհրդի հակակոռուպցիոն այլ չափանիշները: Պետք է հաշվի առնվեն նաև ԳՐԵԿՈ-ի գնահատականները՝ օրենսդրական, գործադիր և դատական ոլորտներում կոռուպցիայի կանխարգելման վերաբերյալ: Թափանցիկությունը հանրային հատվածում կոռուպցիան կանխելու ամենակարևոր միջոցներից մեկն է՝ անկախ արտահայտման ձևից: Պետական հաստատություններից կանոնավոր և հուսալի տեղեկատվություն ստանալու անհրաժեշտությունը չափազանց կարևոր է արտակարգ իրավիճակների ժամանակ:

Առողջապահության ոլորտում կաշառակերությունը բժշկական ծառայությունները դարձնում է ավելի թանկ և ցածր որակի: Դա հանգեցնում է բժշկական խնամքի անհավասար հասանելիության՝ հատկապես ավելի խոցելի խմբերի պատկանող անձանց համար: Այն նաև խարխլում է վստահությունը առողջապահական ծառայությունների նկատմամբ և կարող է լուրջ վնաս հասցնել անհատներին (օրինակ ՝ ոչ ստանդարտ բժշկական արտադրանք օգտագործելով): Ավելին, այն վնասում է մրցակցությանը և լուրջ ֆինանսական հետևանքներ ունի հանրային առողջապահությունն ապահովողների և, հետևաբար, պետական բյուջեի համար:

COVID-19-ի բռնկումը մեծացնում է կոռուպցիոն ռիսկերը: Առողջապահության ոլորտը հատկապես ենթարկվում է այդ ռիսկին՝ բժշկական պարագաների անհապաղ անհրաժեշտության (հետևաբար, գնումների կանոնների պարզեցման), գերբեռնված բժշկական հաստատությունների և ծանրաբեռնված բժշկական անձնակազմի պատճառով:

Առողջապահության ոլորտում կոռուպցիայի տարատեսակ ձևերը ներառում են, բայց չեն սահմանափակվում միայն գնումների համակարգով, բժշկական ծառայություններում կաշառակերությամբ, COVID-19-ով պայմանավորված խարդախություններով, նոր արտադրանքի հետազոտության և մշակման գործում կոռուպցիայով՝ ներառյալ շահերի բախումը և լոբբինգը: Կարևոր հարց է վերահսկողությունը և առողջապահության ոլորտում ազդարարների (կոռուպցիոն դեպքերի մասին ահազանգողների) պաշտպանությունը: Ի վերջո մասնավոր հատվածը նույնպես ենթարկվում է կոռուպցիոն զգալի ռիսկերի: Այս փաստաթուղթը հերթականությամբ անդրադառնում է վերը նշված խնդիրներին:

(i) Գնումների համակարգեր

Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենշային սկզբունքներից 14-րդ սկզբունքը[3] կոչ է անում ԳՐԵԿՈ-ի անդամ պետություններին «որդեգրել համապատասխան թափանցիկ ընթացակարգեր պետական գնումների համար, որոնք նպաստում են արդար մրցակցությանը և զսպում են կոռուպցիոներներին»: Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քաղաքացիական իրավունքի կոնվենցիան մասնակից պետություններից պահանջում է արդյունավետ միջոցներ տրամադրել կոռուպցիոն գործողությունների արդյունքում վնաս կրած և՛ ֆիզիկական, և՛ իրավաբանական անձանց, նրանց հնարավորություն տալ պաշտպանելու իրենց իրավունքներն ու շահերը՝ ներառյալ վնասի փոխհատուցում ստանալու հնարավորությունը:

---

[3] Նախարարների կոմիտեի /ՆԿ/ կողմից ընդունված (97) 24 բանաձևը «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի քսան ուղենշային սկզբունքների մասին», որն ընդունվել է 1997 թ. նոյեմբերի 6-ին:

Ամբողջ աշխարհի կառավարությունները օրենքներ են ընդունում՝ արձագանքելու COVID-19- ին՝ երաշխավորելով իրենց առողջապահական համակարգերի պատշաճ զինվածությունը: Այնուամենայնիվ, մինչդեռ արտակարգ իրավիճակի օրենսդրությունը ժամանակային առումով արդյունավետ է՝ ձեռք բերելու ծայրահեղ անհրաժեշտ բժշկական սարքավորումներ, այն կարող է ավելի մեղմ վերաբերել պետական ծախսերի համար անհրաժեշտ «զսպումներին և հակակշիռներին»: Գնումների համակարգերը կարող են նաև դառնալ լոբբիստների համար խոցելի թիրախ:

ԳՐԵԿՈ-ն ընդգծել է կոռուպցիայի ենթակա ոլորտների ավելի համակարգված վերլուծության անհրաժեշտությունը: Սա ներառում է նաև պետական գնումներն առողջապահության ոլորտում: Ավելի մեծ թափանցիկությունը կարևոր է կոռուպցիայի կանխարգելման հարցում: Պետք է արգելել գնումների համար պատասխանատու անձանց աշխատանքի անցնել որևէ բիզնես կազմակերպությունում, որը պայմանագիր ունի վերահսկողություն իրականացնող պաշտոնատար անձանց հետ:

(ii) Կաշառք բժշկական ոլորտի ծառայություններում

Կոռուպցիոն ռիսկերը կարող են COVID-19-ի դեմ պայքարող հիվանդանոցների և այլ բժշկական կամ բուժական կառույցների համար հիմնական մտահոգության առարկա դառնալ, քանի որ այդ կառույցներն ունենում են աշխատակազմի և սարքավորումների պակաս: Բախվելով մրցակցող կարիքների և արտակարգ իրավիճակների հետ՝ կոռուպցիան կարող է դառնալ այդ հավասարման մաս՝ վնասելով շահագրգիռ անհատներին և ընդհանուր առմամբ՝ հասարակությանը: Հիշեցնենք, որ Եվրոպայի խորհրդի Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիան մասնակից պետություններից պահանջում է քրեականացնել մասնավոր հատվածում ակտիվ և պասիվ կաշառակերությունը (հոդվածներ 7-8), ինչը վերաբերում է նաև մասնավոր առողջապահական ծառայություններ մատուցողներին: Ավելին, սույն Կոնվենցիան սահմանում է այն դրույթները, որոնց համաձայն քրեականացվում է մասնավոր հատվածում աշխատող առողջապահության ոլորտի մասնագետների և անձանց կողմից կաշառակերությունը մարդու օրգանների թրաֆիքինգի համատեքստում[4]:

Փոքր բնույթի կաշառքը նույնպես խնդիր է, որը կրկին հայտնվել է պանդեմիայի համատեքստում (բժշկական ծառայությունների հասանելիությունը կամ առաջնային հասանելությունը, թեստերը և սարքավորումները, դիակների տեղափոխման և թաղման ընթացակարգերը, կարանտինի կանոնների շրջանցումը և այլն), նույնիսկ այն երկրներում, որտեղ սա հազվադեպ երևույթ էր: Այս համատեքստում երկրներին հիշեցնում ենք Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի կոնվենցիայի համապատասխան դրույթները, ազգային և միջազգային կոռուպցիայի քրեականացման վերաբերյալ 2-րդ ուղենշային սկզբունքը, ինչպես նաև ԳՐԵԿՈ-ի 3-րդ փուլի գնահատման համապատասխան արդյունքները կոռուպցիայի քրեականացման վերաբերյալ:

---

[4] Եվրոպայի խորհրդի կոնվենցիայի 7-րդ հոդվածի 2-րդ և 3-րդ կետերը՝ Մարդու օրգանների թրաֆիքինգի դեմ պայքարի կոնվենցիա (CETS No. 216): Տե՛ս https://www.coe.int/am/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216.

Վերջապես, հարկ է հիշեցնել նաև, որ Եվրոպայի խորհրդի Խորհրդարանական վեհաժողովի 1946 (2013) բանաձևը՝ «Առողջապահական խնամքի հավասար հասանելիության ապահովման» վերաբերյալ՝ անդամ պետություններին կոչ է անում «Կոռուպցիայի դեմ պայքարի պետությունների խմբի հետ /ԳՐԵԿՈ/[5] սերտ համագործակցության միջոցով առողջապահության ոլորտում նախաձեռնել կոռուպցիայի դեմ պայքարի միջոցառումներ: ԳՐԵԿՈ-ն պատրաստ է աջակցել իր անդամներին այս հարցում, նաև վերջերս մշակված խորհրդատվական գործիքների կիրառման միջոցով:

(iii) Կոռուպցիան նոր արտադրանքի հետազոտության և մշակման գործում

Կոռուպցիայի նկատմամբ խոցելի մեկ այլ գործընթաց է COVID-19-ի դեմ դեղամիջոցների և պատվաստանյութերի հետազոտության և մշակման գործում ներդրումներ անելը: Հետազոտողները և գիտնականները պատրաստվում են COVID-19-ի դեմ դեղամիջոցներ և պատվաստանյութեր մշակել: Հսկայական գումարներ են ներդրվում հետազոտության և մշակման ոլորտում:

Հետևաբար անհրաժեշտ կլինի ուժեղացնել այն պետական կառավարման ինստիտուտների կարողությունները, իրավասությունը և հանրային հաշվետվողականությունը, որոնց վստահված են կարգավորող և վերահսկող գործառույթներ՝ կապված պետական ռեսուրսների կառավարման հետ:

Նույնը կարելի է ասել շահերի բախման ավելի մեծ ռիսկերի մասին, երբ առողջապահական կամ տնտեսական շահերը վտանգվում են, օրինակ՝ ընկերների կամ ընտանիքի անդամների համար ծառայությունների մատուցման արտոնյալ պայմանները, հովանավորչությունը, քրոնիզմը, նեպոտիզմը աշխատուժի հավաքագրման ժամանակ և, առհասարակ, առողջապահական աշխատուժի կառավարումը: Այստեղ տեղին են ԳՐԵԿՈ-ի առաջարկությունները աշխատուժի՝ արժանիքների վրա հիմնված հավաքագրման և առաջխաղացման, աշխատանքային պայմանների և միջոցների, վարքագծի կանոնների և շահերի բախման կանխարգելման/բարեվարքության ամրապնդման մեխանիզմների վերաբերյալ:

ԳՐԵԿՈ-ն բազմիցս առաջարկել է մշակել ռազմավարություն՝ բարելավելու բարեվարքությունը և շահերի բախման կառավարումը բարձրագույն կառավարման գործառույթներ ունեցող անձանց համար, այդ թվում՝ արձագանքող-խորհրդատվական, մշտադիտարկման և համապատասխանության ապահովման մեխանիզմների կիրառման օգնությամբ: Նախարարների կոմիտեի թիվ (2000)10 հանձնարարականը՝ բարձրաստիճան պաշտոնատար անձի վարքագծի կանոնների վերաբերյալ, նույնպես համապատասխանում է այս համատեքստին:

Ինչ վերաբերում է լոբբինգին, ապա երկրները պետք է առաջնորդվեն Նախարարների կոմիտեի թիվ (2017) 2 հանձնարարականով՝ հանրային որոշումների կայացման համատեքստում լոբբինգի գործունեության իրավական կարգավորման վերաբերյալ և այս ոլորտում ԳՐԵԿՈ-ի բազմաթիվ

[5] Տե՛ս՝ http://assemblv.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?File|D=19991&lang=EN

հանձնարարականներով[6]: ԳՐԵԿՈ-ն նաև խորհուրդ է տալիս պատշաճ կերպով հայտնել բարձրագույն կառավարման գործառույթներ ունեցող անձանց բոլոր կոնտակտները լոբբիստների և այլ երրորդ անձանց հետ, որոնք փորձում են ազդել կառավարության որոշումների կայացման վրա, ինչպես նաև հանրայնացնել կապերը ընկերությունների իրավական և լիազոր ներկայացուցիչների և շահագրգիռ խմբերի հետ: Լոբբինգի թափանցիկությունը կարևոր է ինչպես պետական մարմինների կողմից ընդունված որոշումների, այնպես էլ պանդեմիայի հետ կապված տեղեկատվության տարածման առումով:

Ինսայդերային առևտուրը նույնպես ռիսկի ոլորտ է և հատկապես կարևոր է նրանց համար, որոնք իրենց դիրքի շնորհիվ ունեն արտոնյալ տեղեկատվության հասանելիություն: Հատկապես այստեղ ակտուալ են ԳՐԵԿՈ-ի առաջարկություններն ակտիվների, եկամուտների, պարտավորությունների և տոկոսների հայտարարագրման վերաբերյալ, ներառյալ այն, որ հայտարարագրերը պետք է լինեն համապարփակ, ժամանակին և հասանելի՝ նպաստելու կասկածելի գործառնությունների բացահայտմանը (օրինակ՝ պաշարների վաճառք, պանդեմիայի ընթացքում զարգացող արդյունաբերություններում ներդրումներ) կամ կանխելու անհարկի ազդեցությունը հանրային որոշումների կայացման վրա:

(iv) COVID-19-ով պայմանավորված խարդախությունների ռիսկերը

Մի շարք միջազգային (ինչպիսիք են «Ինտերպոլը» և «Ֆինանսական միջոցառումների աշխատանքային խումբը» (ՖԱԹՖ) և ազգային (ինչպես օրինակ՝ Ֆինանսական հանցագործությունների կատարման ցանցը «ՖինՍեն») մարմիններ նախազգուշացրել են COVID-19-ի[7] հետ կապված ֆինանսական խարդախությունների մասին, այդ թվում՝ կեղծված բժշկական ապրանքների մասին տեղեկատվության: Բարձր պահանջարկ ունեցող դիմակների և COVID-19-ով պայմանավորված պանդեմիայի պատճառով դժվար հասանելի այլ բժշկական պարագաների առաջարկն ակնհայտորեն նպաստել է իբրև այդ ապրանքների վաճառքով զբաղվող առցանց կեղծ խանութների, կայքերի, սոցիալական մեդիայի հաշիվների և էլեկտրոնային հասցեների թվի աճին: Դյուրահավատ զոհերի փողերը անհետանում են հանցագործների ձեռքերում: Այնուհետև տեղի է ունենում փողերի լվացում:

Եվրոպայի Խորհրդի ՄԵԴԻՔՐԱՅՄ կոնվենցիան[8] պետություններից պահանջում է քրեականացնել.

- Կեղծված բժշկական ապրանքների արտադրությունը,
- Կեղծված բժշկական ապրանքների մատակարարումը կամ առաջարկը և վաճառքը,
- Փաստաթղթերի կեղծումը,
- Առանց թույլտվության բժշկական ապրանքների և առանց համապատասխանության պահանջներին հետևելու՝ բժշկական սարքավորումների արտադրությունը,

[6] Ամփոփ ներկայացված այստեղ՝ https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parociation-iudges-and-prosceptsors-con/16807638e7
[7] Տե՛ս՝ մասնավորապես, ՖԱԹՖ- ի նախագահի հայտարարությունը. COVID-19-ը և ապօրինի ֆինանսավորման դեմ պայքարի միջոցառումները, որոնք հասանելի են հետևյալ հղումով՝ http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/document/statement-covid -19.html
[8] https://www.coe.int/en/web/medicrime/home

պահեստավորումը մատակարարման նպատակով, ներմուծումը, արտահանումը, մատակարարումը, մատակարարման առաջարկ ներկայացնելը, շուկայում թողարկելը:

Բացի այդ, Եվրոպայի խորհրդի ՓԼ/ԱՖ դեմ պայքարի ռիսկերի գնահատման ազգային մեթոդաբանությունն առաջարկում է եզակի մի գործիք՝ մեղմելու փողերի լվացման ռիսկերը, ներառյալ առողջապահության ոլորտում կոռուպցիայի հետ կապված ռիսկերը:

(v)Հսկողություն և առողջապահության ոլորտում ազդարարների պաշտպանություն

Քանի որ արտակարգ իրավիճակներում օրենսդրությունը կենտրոնացնում է իշխանությունը գործադիրի ձեռքում, իշխանության մյուս ճյուղերի (օրենսդիր, դատական), ինստիտուտների (ՄԻՊ, հակակոռուպցիոն գործակալություններ և կոռուպցիայի դեմ պայքարող այլ մասնագիտացված մարմիններ) և քաղաքացիական հասարակության (օր.՝ համայնքային արձագանքման մեխանիզմներ, տեղեկատվության փոխանակման և տեղորոշման ապահովման միջոցառումներ, հանրային ահազանգերի թեժ գծերի ստեղծում և այլն) վերահսկող դերը չափազանց կարևոր է: Առանձնահատուկ դեր և պատասխանատվություն ունեն լրատվամիջոցները: Այս կապակցությամբ ցանկանում ենք ուշադրությունը հրավիրել Եվրոպայի խորհրդի Գլխավոր քարտուղարի կողմից 2020թ.-ի ապրիլի 8-ին կառավարություններին ուղղված ուղեցույցին, որը վերաբերում է մարդու իրավունքները հարգելուն, ժողովրդավարությանը և օրենքի գերակայությանը[9]:

Առանձնահատուկ կարևոր է այն անձանց (ազդարարների) պաշտպանության ապահովումը, որոնք հայտնում են կոռուպցիոն դեպքերի մասին իրենց կասկածները՝ անկախ դեպքերի հայտնման իրենց կողմից ընտրված ուղիներից (օրինակ՝ ուղղակիորեն իրավապահ մարմիններին, նշանակված այլ պետական մարմիններին կամ լրատվամիջոցներին հայտնելը)՝ առանց նախապես տեղեկացնելու իրենց անմիջական վերադասներին կամ վարչական հիերարխիային, որի մի մասն են կազմում:

Կոռուպցիոն դեպքերի մասին ազդարարումը կարող է առանցքային նշանակություն ունենալ պետական և մասնավոր հատվածի կոռուպցիայի դեմ պայքարում, ինչպես նաև առողջապահության ոլորտում սխալ կառավարման խնդիրների լուծման հարցում:

Եվրոպայի խորհուրդը գիտակցում է ազդարարների կարևորությունը հանցավոր գործողությունները կանխելու հարցում, ինչպես նաև ժողովրդավարական հաշվետվողականության և թափանցիկության ամրապնդման գործում: Պետությունները պետք է առաջնորդվեն Նախարարների կոմիտեի (2014)7 հանձնարարականով՝ ազդարարների պաշտպանության վերաբերյալ[10], ինչպես նաև այս ոլորտում ԳՐԵԿՈ-ի առաջարկություններով,

---

[9] https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/-/coronavirus-guidance-to-governments-on-respecting-human-rights-democracy-and-the-rule-of-law

[10] https://search.coe.int/cm/Pages/result details.aspx?Object|D=09000016805c5ea5

որպեսզի այսպիսի ճգնաժամային ժամանակաշրջանում ազդարարների համար բարենպաստ միջավայր ստեղծվի:

(vi) Մասնավոր հատված

Այս ճգնաժամի ընթացքում մասնավոր հատվածը առնչվում է կոռուպցիոն ռիսկերի աճի հետ: Այս ռիսկերը ներառում են գործընթացը դյուրացնող վճարումները/կաշառքները՝ առաջ տանելու այն գործընթացները, որոնք կարող են դադարեցվել աշխատակազմի սակավության կամ պետական գերատեսչությունների փակման պատճառով, փաստաթղթերի կեղծումը՝ պանդեմիայի դեմ պայքարի միջոցառումների համար պետական օգնության սխեմաների պայմանների բավարարման համար, արտադրանքի սերտիֆիկացման պահանջների շրջանցումը, այլընտրանքային մատակարարման ցանցերի սերտիֆիկացման բացակայությունը, նվիրատվությունները, առանձին աշխատողների սխալ վարքագիծը վերահսկելու ռեսուրսների պակասը:

Այս ոլորտի դեպքում պետք է հղում արվի «Կոռուպցիայի մասին քրեական իրավունքի» կոնվենցիայի համապատասխան դրույթներին[11], իրավական անձանց կողմից կոռուպցիայի քողարկման կանխարգելման անհրաժեշտության վերաբերյալ ուղենշային 5-րդ սկզբունքին, ինչպես նաև ԳՐԵԿՈ-ի՝ գնահատման 2-րդ փուլում մասնավոր հատվածի վերաբերյալ արված առաջարկություններին, օրինակ՝ հաշվապահական հաշվառման և աուդիտի, կորպորատիվ պատասխանատվության և համապատասխանության ծրագրերի, պատշաճ աշխատանքային պարտավորությունների վերաբերյալ:

COVID-19-ով պայմանավորված ճգնաժամի արդյունքում մենք բախվել ենք արտառոց հանգամանքների: Սրանք հակակոռուպցիոն չափանիշները շրջանցելու կամ դրանցից հրաժարվելու արդարացում չեն և չեն կարող լինել: Ընդհակառակը, այժմ ավելի քան երբևէ, մենք պետք է անենք հնարավորը՝ պահպանելու և ուժեղացնելու միջոցառումները, որոնք ուղղված են կանխելու կոռուպցիան և ցանկացած այլ ոչ բարոյական վարքագիծ: Հիմնական գործիքը թափանցիկությունն է: Սա մեր պարտավորությունն է մեր քաղաքացիների առջև՝ COVID-19-ի դեմ պայքարը դարձնելու արժանահավատ և վստահելի:

Հղում՝ www.coe.int/greco

[11] Տե՛ս՝ մասնավորապես 7-րդ և 8-րդ հոդվածները: