



Strasburq, 15 aprel 2020-ci il

GRECO(2020)4

COVID-19 kontekstində korrupsiya riskləri və faydalı hüquqi mənbələr

GRECO prezidenti cənab Marin Mrçela tərəfindən hazırlanmışdır

Giriş

Ölkələr hazırkı inkarolunmaz fəvqəladə hallarla, hakimiyyət səlahiyyətlərinin konsentrasiyası və fundamental hüquq və azadlıqların məhdudlaşdırılması ilə qarşılaşdıqlarına və böhranı yumşaltmaq üçün ölkələrin iqtisadiyyatına (hazırda və yaxın gələcəkdə) böyük miqdarda pullar cəlb edildiyinə görə, korrupsiya risklərini yetərincə dəyərləndirməmək olmaz. Buna görə də, COVID-19 və ümumiyyətlə pandemiya ilə əlaqədar bütün proseslərdə antikorrupsiya tədbirlərinin nəzərə alınması olduqca önəmlidir.

Avropa Şurasının Korrupsiya Qarşı Mübarizə Aparan Dövlətlər Qrupu (GRECO) konkret antikorrupsiya və idarəetmə alətlərindən istifadəni mütəmadi olaraq tövsiyə edir. Buraya şəffaflıq, nəzarət və hesabatlılıq daxildir. Pandemiya səbəbindən fəvqəladə halların yarandığı bir vaxtda bu alətlər həmişəkindən daha önəmlidir. Onlar mərkəzi idarəetmə səviyyəsində aktualdır, amma hakimiyyət səlahiyyətlərinin hər hansı formada ötürülməsi kontekstində yerli səviyyədə də aktualıq kəsb edirlər.

Bu kontekstdə “Korrupsiya ilə əlaqədar cinayət məsuliyyəti haqqında Konvensiya”¹ və “Korrupsiya ilə əlaqədar mülki-hüquqi məsuliyyət haqqında Konvensiya”² xüsusilə aktualdır, həmçinin “Korrupsiyaya qarşı mübarizə üçün Avropa Şurasının iyirmi rəhbər prinsipi” və digər standartları da bu qəbildəndir. Qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərində korrupsiyanın qarşısının alınması ilə əlaqədar GRECO-nun qiymətləndirmələri də nəzərə alınmalıdır. Dövlət sektorunda şəffaflıq korrupsiyanın hansı

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

² Bax: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Hələ bunu etməyən ölkələr bu Konvensiyayı mümkün qədər tezliklə imzalamağa və (və ya) ratifikasiya etməyə təşviq edirlər.

formada baş verməsindən asılı olmayaraq onun qarşısının alınmasında ən mühüm vasitələrdən biridir. Dövlət qurumlarından mütəmadi və mötəbər məlumatlar əldə edilməsi tələbatı fəvqəladə hallar dövründə mühüm əhəmiyyət daşıyır.

Səhiyyə sektorunda rüşvətخورluq tibb xidmətlərini daha bahalı və aşağı keyfiyyətli edir. O, xüsusən daha həssas durumda olan qrupların tibbi yardıma çıxış imkanlarında qeyri-bərabərliyə gətirib çıxarır. O, həm də pasiyentlərin səhiyyə xidmətlərinə etimadını sarsıdır və ayrı-ayrı şəxslərin ciddi zərər çəkməsinə səbəb ola bilər (məsələn, aşağı keyfiyyətli tibbi məhsullardan istifadə nəticəsində). Bundan əlavə, o, rəqabətə xələl gətirir və ictimai səhiyyə sığortaçıları üçün və beləliklə həm də dövlət büdcəsi üçün ciddi maliyyə nəticələri doğurur.

COVID-19-un tüğyan etməsi korrupsiya risklərini artırır. Səhiyyə sektoru bu riskə xüsusilə məruz qalır, çünki tibbi vasitələrə (və beləliklə həm də satınalma qaydalarının sadələşdirilməsinə) təcili tələbat yaranır, tibb müəssisələri dolur və tibb personalı həddən artıq yüklənir.

Səhiyyə sektorunda müxtəlif korrupsiya növləri aşağıdakıları özündə ehtiva edir, amma təkcə bunlarla məhdudlaşmır: satınalmalar sistemi, tibb xidmətləri sahəsində rüşvətخورluq, yeni məhsulların tədqiqi və hazırlanması sahəsində korrupsiya, o cümlədən maraqlar toqquşması və lobbiçiliyin rolu, COVID-19-la əlaqədar fırıldaqçılıq. Səhiyyə sektorunda nəzarət və hüquqpozmalarla bağlı məlumat verən şəxslərin (informatorların) müdafiəsi aktualıq kəsb edən məsələlərdir. Nəhayət, özəl sektor da əhəmiyyətli korrupsiya risklərinə məruz qalır. Öz növbəsində, bu sənəddə yuxarıdakı məsələlərdən bəhs edilir.

i) Satınalma sistemləri

“Korrupsiyaya qarşı mübarizəyə dair iyirmi rəhbər prinsip”in³ 14-cü rəhbər prinsipində GRECO-ya üzv olan dövlətlərə çağırış edilir ki, “dövlət satınalmaları üçün müvafiq qaydada ədalətli rəqabəti təşviq edən və korrupsionerləri çəkəndirən şəffaf prosedurlar qəbul etsinlər”. “Korrupsiya ilə əlaqədar mülki-hüquqi məsuliyyət haqqında” Avropa Şurasının Konvensiyası iştirakçı dövlətlərdən tələb edir ki, korrupsiya aktları nəticəsində zərər çəkmiş istər fiziki, istərsə də hüquqi şəxslər üçün səmərəli hüquqi müdafiə vasitələrini təmin etsinlər, onların öz hüquq və maraqlarını müdafiə etmələrinə, o cümlədən zərəre görə kompensasiya əldə edə bilmələrinə imkan yaratsınlar.

Bütün dünyada hökumətlər öz səhiyyə sistemlərinin lazımi qaydada təminatı üçün COVID-19-a qarşı cavab tədbirlərinə dair qanunvericilik qəbul edirlər. Baxmayaraq ki, fəvqəladə hallara dair qanunvericilik aktları mühüm tibbi vasitələrin satın alınması üçün vaxta qənaət edilməsini nəzərdə tutur, onun qəbulu dövlət vəsaitlərinin xərclənməsində

³ Korrupsiyaya qarşı mübarizə üçün iyirmi rəhbər prinsip haqqında Nazirlər Komitəsinin CM/Res(97)24 sayılı qətnaməsi, 6 noyabr 1997-ci ildə qəbul edilib.

“çəkəndirmə və tarazlaşdırma” prinsipinin gözlənilməsi zərurətini yumşalda bilər. Satınalma sistemləri həm də lobbilər üçün zəif qorunan hədəflərə çevrilirlər.

GRECO korrupsiyaya məruz qalan sektorların daha sistemətik təhlilinə ehtiyac olduğunu qeyd edib. Buraya səhiyyə sektorunda dövlət satınalmaları da daxildir. Daha çox şəffəflıq korrupsiyanın qarşısının alınması üçün önəmlidir. Satınalmalar sahəsində çalışan şəxslərin müşahidə və ya nəzarət funksiyalarını yerinə yetirən vəzifəli şəxslərlə müqavilələri olan hər hansı kommərsiya müəssisələrinə işə qəbul edilməsi qadağan olunmalıdır.

ii) Tibbi xidmətlər sahəsində rüşvətxorluq

Korrupsiya riskləri COVID-19-un öhdəsindən gəlməkdən ötrü mübarizə aparan xəstəxanalar üçün və digər tibb müəssisələri və ya tibbi xarakterli strukturlar üçün ciddi problem ola bilər, belə ki, onlar personal və avadanlıq çatışmazlıqları ilə üzləşə bilərlər. Təxirəsalınmaz tələbatların və fəvqəladə halların qarşıya çıxdığı bir şəraitdə korrupsiya məsələnin həllinin tərkib hissəsinə çevrilərək müvafiq şəxslərə və bütövlükdə cəmiyyətə zərər yetirə bilər. Xatırlatmaq lazımdır ki, “Korrupsiya ilə əlaqədar cinayət məsuliyyəti haqqında” Avropa Şurasının Konvensiyası iştirakçı dövlətlərin özəl sektorda aktiv və passiv rüşvətxorluğu kriminallaşdırmasını (7-8-ci maddələr) tələb edir və həmçinin özəl tibbi xidmətlərin təchizatçıları nı əhatə edir. Bundan başqa, sözügedən Konvensiya insan orqanları ticarəti kontekstində səhiyyə işçilərinin və özəl sektorda çalışan şəxslərin rüşvətxorluğunun kriminallaşdırılmasına dair müddəaların hazırlanması üçün əsas olmuşdur.⁴

Xırda rüşvətxorluq (tibb xidmətlərinə, testlərinə və avadanlıqlarına çıxış və ya prioritet qaydada çıxış imkanı əldə etmə, analiz üçün bədən komponentlərinin toplanması və dəfn prosedurları, karantin qaydalarından yan keçmə və s.), hətta çox nadir hallarda rast gəlinədiyi ölkələrdə belə, pandemiya kontekstində yenidən ortaya çıxmış problemdir. Xüsusilə aktual olan “Korrupsiya ilə əlaqədar cinayət məsuliyyəti haqqında” Konvensiyanın müvafiq müddəaları, milli və beynəlxalq korrupsiyanın kriminallaşdırılması barəsində 2-ci rəhbər prinsip və GRECO-nun 3-cü raund dəyərləndirmə hesabatında gəlinən qənaətlər bu kontekstdə ölkələrə xatırladılır.

Nəhayət, onu da xatırlatmaq lazımdır ki, “Səhiyyə xidmətlərinə bərabər çıxış imkanları haqqında” Avropa Şurasının Parlament Assambleyasının 1946 (2013) sayılı qətnaməsində üzv dövlətlərə çağırış edilir ki, “Korrupsiyaya qarşı Dövlətlər Qrupu (GRECO) ilə sıx əməkdaşlıq şəraitində səhiyyə sektorunda korrupsiya ilə mübarizə üçün tədbirlər qəbul etsinlər”.⁵ GRECO bu məsələdə öz üzvlərini dəstəkləməyə, o cümlədən son dövrlərdə hazırladığı məsləhət alətləri vasitəsilə dəstək verməyə hazırdır.

iii) Yeni məhsulların tədqiqi və hazırlanması (T&H) sahəsində korrupsiya

⁴ İnsan orqanları ticarətinə qarşı Avropa Şurasının Konvensiyasının (CETS № 216) 7-ci maddəsi, 2 və 3-cü bəndlər. Bax: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>.

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

Korrupsiya qarşısında həssas durumda olan digər bir proses COVID-19-a qarşı dərmanların və peyvəndləmənin tədqiqinə və hazırlanmasına vəsait qoyuluşudur. Tədqiqatçılar və alimlər COVID-19-a qarşı dərman və vaksinlər hazırlamağa hazırdılar. Tədqiqat və hazırlama (T&H) işlərinə böyük məbləğdə sərmayə qoyulur.

Buna görə də, dövlət resurslarının idarə olunması sahəsində tənzimləyici və nəzarət funksiyalarının həvalə olunduğu dövlət qurumlarının potensialının, səlahiyyətlərinin və ictimaiyyət qarşısında hesabatlılığının artırılması zəruridir.

Eyni sözləri daha böyük risklər yaradan maraqlar toqquşması barəsində də söyləmək olar, bu halda tibbi və ya iqtisadi maraqlar ciddi təhlükə altında olur, məsələn, xidmətlərin göstərilməsində dostlara və ya ailə üzvlərinə üstünlük verilməsi, tibb işçi heyətinin işə qəbulunda və idarə olunmasında dostbazlıq, qohumbazlıq və favoritizm təhlükəsi yaranır. Layiqli xidmət əsasında işə qəbul edilmə və vəzifədə irəliyə çəkilmə, iş şəraiti və vasitələri, davranış kodeksləri, maraqlar toqquşmasının qarşısının alınması və dürüstlüyün gücləndirilməsi mexanizmləri haqqında GRECO-nun tövsiyələri burada aktualıq kəsb edir.

GRECO çox zaman tövsiyə edir ki, yüksək icraedici funksiyaların həvalə olunduğu şəxslərə münasibətdə dürüstlüyü və maraqlar toqquşmasının idarə edilməsini yaxşılaşdırmağa yönələn strategiya hazırlansın, o cümlədən bu işdə məsləhət, monitorinq və qaydalara riayət etmənin təmini mexanizmlərindən istifadə edilsin. Həmçinin "Vəzifəli şəxslərin davranış kodeksləri haqqında" Nazirlər Komitəsinin R (2000) 10 sayılı tövsiyəsi də aktualıq kəsb edir.

Lobbiçiliyə gəlincə, ölkələr "Dövlət qərarlarının qəbulu kontekstində lobbiçilik fəaliyyətlərinin hüquqi tənzimlənməsi haqqında" Nazirlər Komitəsinin R (2017) 2 sayılı tövsiyəsini və GRECO-nun bu sahəyə aid çoxsaylı tövsiyələrini rəhbər tutmalıdırlar.⁶ GRECO həmçinin tövsiyə edir ki, yüksək icraedici funksiyaların həvalə olunduğu şəxslərin lobbiçilərlə və hökumətin qərarlarının qəbuluna təsir göstərməyə çalışan digər üçüncü tərəflərlə, o cümlədən şirkətlərin və maraq qruplarının qanuni və səlahiyyətli nümayəndələri ilə bütün təmasları barədə lazımi qaydada məlumat verilməsi və həmin təmasların ictimaiyyətə açıqlanması təmin edilsin. Lobbiçiliyin şəffaflığı pandemiya ilə əlaqədar dövlət orqanları tərəfindən istər qərarların qəbul edilməsi, istərsə də məlumatların yayılması baxımından önəmlidir.

İnsayder ticarəti də risk sahələrindədir və vəzifələri səbəbindən konfidensial informasiyalara çıxış əldə etmək imkanına malik olanlar üçün xüsusilə önəmlidir. Aktivlərin, gəlirlərin, öhdəliklərin və əmlak maraqlarının bəyan edilməsi barədə, o cümlədən şübhəli əməliyyatların (məsələn, səhmlərin başqasına verilməsi, pandemiya dövründə yaranan sahələrə vəsait qoyulması) müəyyənləşdirilməsinə yardım üçün, yaxud dövlət qərarlarının qəbuluna hüquqa zidd təsir göstərmənin qarşısını almaq üçün

⁶ Onların ümumi icmalı burada verilib: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>.

bəyannamələrin əhatəliliyinin, vaxtında təqdim edilməsinin və əlçatanlığının zəruriliyi haqqında GRECO-nun tövsiyələri burada xüsusilə aktualdır.

iv) COVID-19-la əlaqədar fırıldaqçılıq riskləri

Bir neçə beynəlxalq (məsələn, İnterpol və Maliyyə Tədbirləri üzrə İşçi Qrupu (FATF)) və milli (məsələn, Maliyyə Cinayətləri ilə Mübarizə Şəbəkəsi (FinCen)) qurumlar COVID-19 ilə əlaqədar maliyyə fırıldaqları barədə, o cümlədən saxta tibbi məhsullar haqqında xəbərdarlıqlar yayıblar.⁷ COVID-19 pandemiyası nəticəsində maska və yüksək tələbatın olduğu digər tibbi vasitələri əldə etməyin çətin olduğu bir vaxtda bu əşyaları satdıqlarını iddia edən mağazalar, internet saytları, sosial media hesabları və elektron poçt ünvanları internetdə sürətlə artır. Heç nədən şübhələnməyən qurbanlar görürlər ki, pulları bu işlə məşğul olan cinayətkarların əlinə keçərək yox olur. Bundan sonra həmin pullar leqallaşdırılır.

Avropa Şurasının MEDICRIME Konvensiyası⁸ aşağıdakıların kriminallaşdırılmasını dövlətlərdən tələb edir:

- kontrafakt tibb məhsullarının istehsalı;
- kontrafakt tibb məhsullarının təchizatı və ya təchizatının təklif edilməsi və ticarəti;
- sənədlərin saxtalaşdırılması;
- icazəsi olmayan dərman məhsullarının və uyğunluq tələblərinə cavab verməyən tibbi vasitələrin istehsalı, təchizat üçün anbarlarda saxlanması, idxalı, ixracı, təchizatı, təchizatının təklif edilməsi və ya bazarda yerləşdirilməsi.

Bundan əlavə, Çirkli pulların yuyulması və terrorizmin maliyyələşdirilməsi ilə mübarizə (ÇPY/TMM) sahəsində milli risklərin qiymətləndirilməsi üzrə Avropa Şurasının metodologiyası çirkli pulların yuyulması risklərinin, o cümlədən səhiyyə sektorunda korrupsiya ilə əlaqədar risklərin azaldılması üçün unikal alətdir.

v) Səhiyyə sektorunda nəzarət və hüquqpozmalarla bağlı məlumat verən şəxslərin müdafiəsi

Fövqəladə hallar haqqında qanunvericilik hakimiyyət bölgüsünü icra hakimiyyətinin xeyrinə dəyişdiyinə görə, hakimiyyətin digər qollarının (qanunverici və məhkəmə hakimiyyətinin), dövlət qurumlarının (ombudsman, antikorrupsiya orqanları və korrupsiya ilə mübarizə üzrə ixtisaslaşmış digər orqanların) və vətəndaş cəmiyyətinin nəzarətedici rolu (məsələn, icma səviyyəsində reaksiyalar, məlumat mübadiləsi və izləmə tədbirləri sistemləri, ictimaiyyət nümayəndələrinin məlumat verməsi üçün qaynar xətlər) önəmlidir. Media burada xüsusi rol oynayır və konkret məsuliyyət daşıyır. Bu baxımdan insan hüquqlarına, demokratiyaya və qanunun aliliyinə hörmət etmək barədə Avropa Şurasının

⁷ Konkret olaraq bax: FATF prezidentinin bəyanatı: COVID-19 və qanunsuz maliyyələşdirmə ilə mübarizə tədbirləri – həmin sənədi aşağıdakı linkdə tapmaq olar: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>.

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

Baş katibi tərəfindən 8 aprel 2020-ci ildə hökumətlərə verilən təlimata diqqəti cəlb etmək istədim.⁹

Korrupsiya şübhələri barədə məlumat verən şəxslərin (informatorların), hansı məlumat kanallarını seçmələrindən (öncə birbaşa rəislərinə və ya daxil olduqları inzibati iyerarxiya çərçivəsində yuxarı orqanlara xəbər vermədən birbaşa hüquq-mühafizə orqanlarına və ya xüsusi təyin edilmiş digər dövlət orqanlarına və yaxud mediayaya məlumat vermələrindən) asılı olmayaraq, müdafiəsini təmin etmək zərurəti xüsusi əhəmiyyət daşıyır.

Hüquqpozmalarla bağlı məlumat vermə səhiyyə sektoru da daxil olmaqla, dövlət və özəl sektorlarda korrupsiyaya və pis idarəçiliyə qarşı mübarizədə mühüm amil ola bilər. Avropa Şurası pozuntular barədə məlumat vermənin insanları hüquqa zidd hərəkətlərdən çəkəndirməkdə və belə hərəkətlərin qarşısının alınmasında, eləcə də demokratik hesabatlılığın və şəffaflığın möhkəmləndirilməsində əhəmiyyətini etiraf edir. Dövlətlər bu cür kritik dövrdə informatorlar üçün əlverişli mühit yaratmaqdan ötrü “Hüquqpozmalarla bağlı məlumat verən şəxslərin müdafiəsi haqqında” Nazirlər Komitəsinin CM/Rec(2014)7 sayılı tövsiyəsini,¹⁰ eləcə də GRECO-nun bu sahəyə aid tövsiyələrini rəhbər tutmalıdırlar.

vi) Özəl sektor

Özəl sektor böhran dövründə getdikcə artan korrupsiya riskləri ilə üzləşir. Bu risklərə aşağıdakılar daxildir: personalın çatışmazlığı və ya dövlət idarələrinin bağlı olması səbəbindən əngəllənən prosesləri irəliyə aparmaq üçün ödənişlər edilməsi (rüşvət verilməsi), pandemiya görə dövlətin yardım tədbirləri sxemlərinin şərtlərinə uyğun olmaları üçün sənədlərin saxtalaşdırılması, məhsulların sertifikatlaşdırılması tələblərindən yan keçmə, alternativ təchizat zəncirlərinin, ianələrin sertifikatlaşdırılmaması, ayrı-ayrı işçilərin hüquqa zidd davranışlarına nəzarət üçün resursların çatışmaması və s.

Bu sektor üçün “Korrupsiya ilə əlaqədar cinayət məsuliyyəti haqqında Konvensiya”nın¹¹ müvafiq müddəalarına, korrupsiyanı ört-basdır etmək üçün hüquqi şəxslərdən hüquqa zidd şəkildə istifadə edilməsinə dair 5-ci rəhbər prinsipə və GRECO-nun 2-ci raund dəyərləndirmə hesabatında özəl sektora verdiyi tövsiyələrə, məsələn, mühasibat və audit haqqında, korporativ məsuliyyət və qaydalara riayət etmənin təmini proqramları barəsində və lazımi səylərin göstərilməsi haqqında tövsiyələrə istinad edilməlidir.

Biz COVID-19 böhranı dövründə fəvqəladə hallarla üzləşirik. Buna antikorrupsiya standartlarından yan keçməyə və ya imtina etməyə əsas verən səbəb kimi haqq qazandırmaq olmaz. Əksinə, indi biz korrupsiyanın və hər hansı digər qeyri-etik davranışların qarşısını almağa yönələn tədbirləri dəstəkləmək və gücləndirmək üçün

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?ObjectID=09000016805c5ea5.

¹¹ Konkret olaraq 7 və 8-ci maddələrə bax.

həmişəkindən daha artıq əlimizdən gələnı etməliyik. Əsas alət şəffaflıqdır. Biz bunu etməyə borcluyuq ki, COVID-19-a qarşı mübarizəmiz vətəndaşlarımızın inam və etimadına layiq olsun.

Link: www.coe.int/greco