

Strasbourg, 15 prill 2020

Greco (2020) 4

Rreziqet e korrupsionit dhe referencat e dobishme ligjore në kontekstin e COVID-19

Nxjerrë nga Z. Marin Mrčela, President i GRECO-s

Hyrje

Ndërsa vendet përballen me emergjenca të pamohueshme, përqendrimin e pushteteve, shmangiet nga të drejtat dhe liritë themelore, dhe ndërsa sasi të mëdha parash injektohen në ekonomi për të lehtësuar krizën (tani dhe në të ardhmen e afërt), rreziqet e korrupsionit nuk duhet të nënvlerësohen. Prandaj më e rëndësishmja është që anti-korrupsioni të përfshihet në të gjitha proceset e COVID-19, dhe më përgjithësisht, në lidhje me pandeminë.

GRECO në mënyrë të vazhdueshme ka rekomanduar mjete specifike kundër korrupsionit dhe për qeverisjen. Këto mjete përfshijnë transparencën, mbikëqyrjen dhe përgjegjshmërinë. Në një kohë rrethanash të jashtëzakonshme për shkak të pandemisë, këto mjete janë më të rëndësishme se kurrë. Ato janë të rëndësishme për nivelin qendror, por edhe për nivelin lokal në kontekstin e çdo forme të transferimit të pushteteve.

Konventat e Këshillit të Evropës në të Drejtën Penale¹ dhe Civile² mbi Korrupsionin janë veçanërisht të rëndësishme në këtë kontekst, siç janë dhe Njëzet Parimet Udhëzuese në Luftën kundër Korrupsionit dhe standardet e tjera kundër korrupsionit të Këshillit të Evropës. Vlerësimet e GRECO-s në lidhje me parandalimin e korrupsionit në degët legjislative, ekzekutive dhe gjyqësore duhet gjithashtu të merren parasysh. Transparenca në sektorin publik është një nga mjetet më të rëndësishme për parandalimin e korrupsionit, çfarëdo forme që të marrë. Nevoja për informacion të vazhdueshëm dhe të besueshëm nga institucionet publike është thelbësore në raste emergjente.

Korrupsioni në sektorin e kujdesit shëndetësor i bën shërbimet mjekësore më të shtrenjta dhe të një cilësie më të ulët. Kjo çon në një qasje të pabarabartë në kujdesin mjekësor, veçanërisht për më të rrezikuarit. Korrupsioni gjithashtu dëmton besimin e pacientëve në shërbimet shëndetësore dhe mund të shkaktojë dëm serioz ndaj individëve (p.sh., përmes përdorimit të produkteve mjekësore jashtë

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

² Shiko <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Vendet që nuk e kanë bërë ende, inkurajohen të nënshkruajnë dhe / ose të ratifikojnë sa më shpejt këtë Konventë.

standarteve). Për më tepër, shtrembëron konkurrencën dhe ka pasoja të rënda financiare për ofruesit e kujdesit shëndetësor publik, dhe si pasojë për buxhetin e shtetit.

Përhapja e COVID-19 rrit rreziqet e korrupsionit. Sektori i shëndetësisë është veçanërisht i ekspozuar, për shkak të nevojës së menjëhershme për furnizime me pajisje mjekësore (dhe kështu thjeshtësimin e rregullave të prokurimit), mbipopullimit të objekteve mjekësore dhe mbingarkimit të stafit mjekësor.

Tipologji të ndryshme të korrupsionit në sektorin e shëndetësisë përfshijnë, pa u kufizuar vetëm në sistemin e prokurimit, korrupsionin në shërbimet që lidhen me mjekësinë, korrupsionin në kërkimin dhe zhvillimin e produkteve të reja (R&D), përfshirë konfliktet e interesit dhe rolin e lobimit, mashtrimi në lidhje me COVID-19. Një çështje e rëndësishme është mbikëqyrja dhe rrjedhimisht, mbrojtja e sinjalizuesve në sektorin e shëndetësisë. Në fund edhe sektori privat është gjithashtu i ekspozuar ndaj rreziqeve të konsiderueshme të korrupsionit. Ky dokument adreson, një nga një çështjet e mësipërme.

(i) Sistemet e prokurimit

Parimi Udhëzues 14 i Njêzet Parimeve Udhëzuese në Luftën kundër Korrupsionit³ u bën thirrje shteteve anëtare të GRECO "të miratojnë procedura të përshtatshme e transparente për prokurimet publike që nxisin konkurrencën e ndershme dhe parandalojnë korruptuesit". Konventa e Këshillit të Evropës në të Drejtën Civile mbi Korrupsionin kërkon që shtetet palë të parashikojnë mjete juridike efektive për personat, si për personat fizikë dhe juridikë, të cilët kanë pësuar dëmtime si rezultat i akteve të korrupsionit, për t'iu lejuar atyre të mbrojnë të drejtat dhe interesat e tyre, përfshirë këtu dhe mundësinë e përfitimit të kompensimit për dëmin e pësuar.

Qeveritë në të gjithë botën miratojnë ligje për t'iu përgjigjur COVID-19 duke siguruar që sistemet e tyre shëndetësore të jenë të pajisura siç duhet. Sidoqoftë, ndërsa legjislacioni i miratuar në kushtet e urgjencës është efikas në kohë për të prokuruar dhe siguruar furnizime mjekësore jetike, ai mund të zbusë parimin e "kontrollit dhe balancimit" i nevojshëm për shpenzimet publike. Sistemet e prokurimit gjithashtu mund të bëhen objektiva të cenueshëm nga lobistët.

GRECO ka identifikuar nevojën për një analizë më sistematike të sektorëve të ekspozuar ndaj korrupsionit. Kjo përfshin prokurimin publik në sektorin e kujdesit shëndetësor. Transparenca e madhe është thelbësore për parandalimin e korrupsionit. Zyrtarëve të prokurimeve publike duhet tu ndalohet punësimi nga çdo biznes i cili lidh kontrata me zyrtarët që ushtrojnë mbikëqyrje ose kontroll.

(ii) Korrupsioni në shërbimet që lidhen me mjekësinë

Rreziqet e korrupsionit mund të jenë një shqetësim kryesor për spitalet dhe strukturat e tjera mjekësore që përballen me COVID-19, pasi përballen me mungesa të stafit dhe pajisjeve. Përballë nevojave konkurruese dhe emergjencave, korrupsioni mund të bëhet pjesë e ekuacionit, duke dëmtuar individët në fjalë por dhe shoqërinë në tërësi. Duhet të kujtojmë që Konventa Penale e Këshillit të Evropës mbi Korrupsionin kërkon që shtetet palë të kriminalizojnë korrupsionin aktiv dhe pasiv në sektorin privat (Nenet 7-8) dhe përfshin gjithashtu ofruesit e kujdesit shëndetësor privat. Për më tepër, kjo Konventë

³ Rezoluta e Komitetit të Ministrave CM / Res (97) 24 mbi Njêzet Parimet Udhëzuese në Luftimet kundër Korrupsionit, miratuar në 6 nëntor 1997.

frymëzoi dispozitat që kriminalizojnë korrupsionin e profesionistëve të kujdesit shëndetësor dhe personave që punojnë për sektorin privat në kontekstin e trafikimit të organeve njerëzore.⁴

Ryshfeti i vogël është gjithashtu një çështje që është shfaqur përsëri në kontekstin e pandemisë (për aksesin ose aksesin kryesor në shërbimet mjekësore, teste dhe pajisje, mbledhjen e trupave dhe procedurat e varrosjes, anashkalimin e rregullave të karantinës, etj.) edhe në vendet ku kjo ishte shumë e pazakontë. Në këtë kontekst, shteteve u kujtohen dispozitat përkatëse të Konventës së të drejtës Penal mbi Korrupsionin, Parimi Udhëzues 2 për kriminalizimin e korrupsionit kombëtar dhe ndërkombëtar, dhe gjetjet e Raundit të 3-të të Vlerësimit të GRECO-s për inkriminimin e korrupsionit të cilat janë veçanërisht të rëndësishme.

Në fund, duhet të rikujtohet gjithashtu se Rezoluta nr 1946 (2013) e Asamblesë Parlamentare të Këshillit të Evropës për "Akses të barabartë në kujdesin shëndetësor" u bën thirrje shteteve anëtare "të prezantojnë masa për të luftuar korrupsionin në sektorin e shëndetësisë, në bashkëpunim të ngushtë me Grupin e Shteteve kundër Korrupsionit (GRECO)".⁵ GRECO është i gatshëm të mbështesë anëtarët e tij në këtë drejtim, duke përfshirë edhe përmes mjeteve të saj këshillimore të zhvilluara së fundmi.

(iii) Korrupsioni në kërkimin dhe zhvillimin e produkteve të reja (R&D)

Një proces tjetër i prekshëm nga korrupsioni është investimi në kërkimin dhe zhvillimin e ilaçeve dhe vaksinimit kundër COVID-19. Studiuesit dhe shkencëtarët po përgatiten të zhvillojnë ilaçe dhe vakcina kundër COVID-19. Sasi të mëdha parash janë duke u investuar në kërkime dhe zhvillim produktesh (R&D).

Prandaj, do të ishte e nevojshme të rritet kapaciteti, autoriteti dhe përgjegjësia publike e institucioneve shtetërore të cilëve u besohen funksione rregullatore dhe kontrolli në lidhje me menaxhimin e burimeve publike.

E njëjta gjë mund të thuhet për rreziqe më të mëdha të konfliktit të interesave, kur interesat shëndetësore ose ekonomike janë në rrezik të madh, p.sh. trajtimi preferencial në ofrimin e shërbimeve për miqtë ose anëtarët e familjes, emërimet nepotike, nepotizmin dhe favorizmit në rekrutimin dhe përgjithësisht në menaxhimin e forcës punëtore në fushën e kujdesit shëndetësor. Rekomandimet e GRECO-s mbi rekrutimin dhe promovimin në bazë të meritës, kushtet dhe mënyrat e punës, kodet e sjelljes dhe mekanizmat e parandalimit të konfliktit të interesit / rritjes së integritetit janë të përshtatshme në këtë pikë.

GRECO shpesh ka rekomanduar hartimin e një strategjie për përmirësimin e integritetit dhe menaxhimin të konfliktit të interesave në lidhje me personat që iu besohen funksione të larta ekzekutive, përfshirë mekanizmat e këshillimit, monitorimit dhe pajtueshmërisë. Rekomandimi i Komitetit të Ministrave nr. R (2000) 10 për Kodet e Sjelljes për zyrtarët publik është gjithashtu me rëndësi.

Për sa i përket lobimit, shtetet duhet të udhëhiqen nga Rekomandimi nr. R(2017)2 i Komitetit të Ministrave për rregullimin ligjor të aktiviteteve të lobimit në kontekstin e vendimmarrjes publike, dhe

⁴ Neni 7, paragrafët 2 dhe 3 të Konventës së Këshillit të Evropës kundër Trafikimit të Organeve Njerëzore (CETS Nr. 216). Shiko <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

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

vëllimin e gjerë të rekomandimeve të GRECO-s në këtë fushë⁶. GRECO gjithashtu rekomandon që të garatohet që të gjitha kontaktet e personave të cilëve u janë besuar funksione të larta ekzekutive me lobistë dhe palë të tjera të treta që kërkojnë të ndikojnë në vendimmarrjen e qeverisë, të raportohen siç duhet, përfshirë kontaktet me përfaqësuesit e ligjshëm dhe të autorizuar të kompanive dhe grupeve të interesit, dhe të bëhen publike. Transparenca e lobimit është e rëndësishme si në lidhje me vendimet e marra nga autoritetet publike ashtu dhe me shpërndarjen e informacionit lidhur me pandeminë.

Tregtia e brendshme është gjithashtu një zonë e rrezikuar dhe është veçanërisht e rëndësishme për ata që për shkak të pozitës së tyre kanë qasje në informacione të privileguara. Rekomandimet e GRECO-s për deklarimin e pasurisë, të ardhurave, detyrimeve dhe interesave janë veçanërisht të rëndësishme këtu, përfshirë nevojën që deklaratat të jenë gjithëpërfshirëse, në kohë dhe të arritshme në mënyrë që të ndihmojnë në identifikimin e operacioneve të dyshimta (p.sh. shitja e aksioneve, investime në industri në zhvillim gjatë pandemisë) ose të parandalojnë ndikim të padrejtë në vendimmarrjen publike.

(iv) Rreziqet e mashtrimit të lidhura me COVID-19

Disa organizata ndërkombëtare (të tilla si Interpol dhe Task Forca e Veprimimit Financiar (FATF)) dhe kombëtare (siç është FinCen) kanë lëshuar paralajmërime në lidhje me mashtrimet financiare që lidhen me COVID-19⁷, përfshirë dhe produktet mjekësore të falsifikuara. Me maskat dhe furnizime të tjera mjekësore në kërkesë të lartë por të vështira për t'u gjendur si rezultat i pandemisë COVID-19, oferta nga dyqanet e rreme, faqet e internetit, llogaritë e mediave sociale dhe adresat e postës elektronike që pretendojnë të shesin këto artikuj është rritur në mënyrë eksponenciale në internet. Viktimat pa dyshuar kanë parë që paratë e tyre të zhduken në duart e kriminelëve të përfshirë. Më pas këto para pastrohen.

Konventa MEDICRIME e Këshillit të Evropës⁸ u kërkon shteteve që të kriminalizojnë:

- prodhimin e produkteve mjekësore të falsifikuara;
- furnizimin ose ofrimin e furnizimit dhe trafikimit të produkteve mjekësore të falsifikuara;
- falsifikimin e dokumenteve;
- prodhimin, mbajtjen në stok për furnizim, importin, eksportin, furnizimin, ofertën për furnizim ose hedhjen në treg të produkteve mjekësore pa autorizim dhe pajisjeve mjekësore pa qenë në përputhje me kërkesat e përputhshmërisë.

Për më tepër, Metodologjia Kombëtare e Vlerësimit të Riskut të PP /LKFT të Këshillit të Evropës ofron një mjet unik për të zvogëluar rreziqet e pastrimit të parave, përfshirë këtu edhe kur lidhet me korrupsionin në sektorin e shëndetësisë.

⁶ Përmbledhja këtu: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

⁷ Shiko, veçanërisht, një Deklaratë të Presidentit të FATF: COVID-19 dhe masat për të luftuar financimin e paligjshëm, e aksesueshme përmes linkut vijues: <http://www.fatfgafi.org/publications/fatfgeneral/document/statement-covid-19.html>

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

(v) Mbikëqyrja dhe mbrojtja e sinjalizuesve në sektorin e shëndetësisë

Ndërsa legjislacioni i miratuar në mënyrë urgjente zhvendoset drejt ekzekutivit, roli mbikëqyrës i degëve të tjera të pushtetit (legjislativ, gjyqësor), institucioneve (avokati i popullit, agjencitë antikorrupsion dhe organe të tjera të specializuara që luftojnë korrupsionin) dhe shoqërisë civile (p.sh. përgjigjet me bazë komunitare, sistemi i shkëmbimit të informacionit dhe i masave gjurmuese, krijimi i linjave telefonike për raportimin publik, etj) është thelbësor. Media ka një rol të veçantë për të luajtur dhe një përgjegjësi specifike. Në këtë drejtim, dëshiroj të tërheq vëmendjen e qeverive për udhëzimet për respektimin e të drejtave të njeriut, demokracisë dhe shtetit të së drejtës të nxjerrë nga Sekretarja e Përgjithshme e Këshillit të Evropës më 8 Prill 2020⁹.

Me rëndësi të veçantë është nevoja për të siguruar mbrojtjen e personave (sinjalizuesve) që raportojnë dyshime për korrupsion, pavarësisht linjave të raportimit që ata zgjedhin të ndjekin (p.sh. direkt në organet e zbatimit të ligjit, organe të tjera publike të përcaktuara ose media, pa njoftuar së pari eprorët e tyre direktë ose hierarkinë administrative në të cilën bëjnë pjesë).

Sinjalizimi mund të jetë thelbësor në luftën kundër korrupsionit dhe trajtimin e keqmenaxhimit të rëndë në sektorin publik dhe privat, përfshirë sektorin e shëndetësisë. Këshilli i Evropës njeh vlerën e sinjalizimit në ndalimin dhe parandalimin e veprimeve të gabuara dhe në forcimin e përgjegjshmërisë dhe transparencës demokratike. Shtetet duhet të udhëhiqen nga Rekomandimi CM/Rec(2014)7 i Komitetit të Ministrave për Mbrojtjen e Sinjalizuesve¹⁰, si dhe nga rekomandimet e GRECO-s në këtë fushë, në mënyrë që të krijojnë një mjedis të favorshëm për sinjalizuesit në momente të tilla kritike.

(vi) Sektori privat

Sektori privat përballet me rritje të rreziqeve të korrupsionit gjatë kësaj krize. Këto rreziqe përfshijnë pagesa lehtësuese / ryshfete për të çuar përpara proceset që mund të kenë ngecur për shkak të mungesës së stafit ose mbylljes së zyrave publike, falsifikimi i dokumenteve për të pëmbushur kushtet e skemave të ndihmës shtetërore për masat e lehtësimit në lidhje me pandeminë, anashkalimi i kërkesave për çertifikimit të produktit, mos-certifikimin i zinxhirëve alternative të furnizimit, donacioneve, mungesës së burimeve për të mbikëqyrur sjelljet e pahijshme nga punonjësit individual, etj.

Për këtë sektor, shtetet duhet t'i referohen dispozitave përkatëse të Konventës së të Drejtës Penale mbi Korrupsionin¹¹, Parimit Udhëzues 5 për nevojën për të parandaluar keqpërdorimin e personave juridikë për të fshehur korrupsionin, dhe rekomandimet e GRECO për sektorin privat gjatë raundit të dytë të vlerësimit, p.sh. mbi kontabilitetin dhe auditimin, programet e përgjegjësisë dhe pajtueshmërisë së korporatave, dhe detyrimet e vigjilencës së duhur.

Jemi duke hasur rrethana të jashtëzakonshme gjatë krizës së COVID-19. Këto rrethana nuk janë dhe nuk duhet të jenë një justifikim për të anashkaluar apo braktisur standardet e anti-korrupsionit. Përkundrazi. Tani më shumë se kurrë, ne duhet të bëjmë çmos për të ruajtur dhe rritur masat që

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 Shiko Nenet 7 dhe 8 në veçanti.

synojnë parandalimin e korrupsionit dhe çdo sjellje tjetër joetike. Mjeti kryesor është transparencja. Këtë ia kemi borxh qytetarëve tanë për ta bërë luftën tonë kundër COVID-19 të besueshme dhe bindëse.

Lidhja: www.coe.int/greco