



Стразбур, 15 април 2020 година

Греко (2020)4

## Ризици од корупција и корисни правни референци во контекст на КОВИД-19

*Издадено од г-дин Марин Мрчела, Претседател на ГРЕКО*

### Вовед

Кога земјите се соочуваат со неминовни вонредни состојби, концентрација на моќ, отстапување од основните права и слободи и кога големи количини на пари се внесуваат во економијата со цел да се ублажи кризата (сега и во блиска иднина), ризиците од корупција не смеат да се потценат. Затоа е многу важно антикорупцијата да биде вметната во целиот процес за борба против КОВИД-19, како и во процесот за борба против пандемијата.

ГРЕКО постојано препорачува специфични алатки за борба против корупција и владеење. Алатките вклучуваат транспарентност, надзор и одговорност. Во време на вонредна состојба која е резултат на пандемијата, овие алатки се поважни од кога било до сега. Тие се важни на централно ниво, но исто така и на локално ниво вклучувајќи ја секоја форма на пренесување на овластувања.

Конвенциите за корупција на Советот на Европа за Кривично право<sup>1</sup> и Граѓанско право<sup>2</sup> се особено важни во овој контекст заедно со Дваесетте водечки принципи за борба против корупција, како и останатите стандарди на Советот на Европа за спречување на корупција. Треба да се земат предвид и проценките на ГРЕКО во однос на спречување на корупцијата во законодавната, извршната и судската власт. Транспарентноста во јавниот сектор е едно од најважните средства за спречување на корупцијата, во било која од нејзините форми. Потребата за редовни и веродостојни информации од јавните институции е клучна во време на вонредна состојба.

Поткупот во здравствениот сектор води кон медицински услуги кои се поскапи и се со понизок квалитет. Тоа води кон нееднаков пристап кон медицинската нега, особено за поранливите групи. Исто така, ја разликува довербата на пациентите во здравствените услуги и може да доведе до сериозни штети врз одредени поединци (на пр. преку

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

<sup>2</sup>Погледнете: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Земјите што сè уште не го сториле тоа, се охрабруваат да ја потпишат и / или ратификуваат оваа Конвенција што е можно поскоро.

употреба на супстандардни медицински производи). Покрај тоа, ова ја нарушува конкуренцијата и доведува до сериозни финансиски последици врз осигурениците во јавната здравствена заштита, а со тоа и врз државниот буџет.

Избувнувањето на пандемијата со КОВИД-19 ги зголемува ризиците од корупција. Особено изложен е здравствениот сектор, поради непосредната потреба од медицински материјали (а со тоа и поедноставување на правилата за набавки), пренатрупаните медицински установи и презафатениот медицински персонал.

Бројни типологии за корупција во здравствениот сектор вклучуваат, но не се ограничени на, системите за набавки, поткуп во медицинските услуги, корупција во истражување и развој на нови производи, вклучувајќи конфликти на интереси во форма на лобирање и измами поврзани со КОВИД-19. Многу важен проблем претставуваат надзорот и соодветната заштита на укажувачите во здравствениот сектор. На крај, приватниот сектор е исто така изложен на значителен ризик од корупција. Овој документ се осврнува на горенаведените проблеми.

#### *(i) Системи за набавки*

Водечкиот принцип 14 од Дваесетте водечки принципи за борба против корупција<sup>3</sup> ги повикува земјите членки на ГРЕКО „да усвојат соодветно транспарентни процедури за јавни набавки кои промовираат фер конкуренција и ги спречуваат корупторите“. Граѓанската конвенција за спречување на корупција на Советот на Европа бара од државите потписнички да обезбедат ефективни правни лекови за физичките и правни лица, кои претрпеле штета како резултат на корупција, да им овозможат да ги бранат своите права и интереси, вклучително и да им обезбедат можност за добивање на надомест за штетата.

Владите ширум светот донесуваат законодавство за да се спротивстават на КОВИД-19 со тоа што ќе осигураат дека нивните здравствени системи се соодветно опремени. Сепак, иако законодавството за вонредни состојби е временски ефикасно за набавка на критични медицински материјали, може да ги ублажи потребните „проверки и салда“ на јавната потрошувачка. Системите за набавки исто така може да станат ранлива мета за лобистите.

ГРЕКО ја идентификуваше потребата за посистематска анализа на секторите изложени на корупција. Ова ги вклучува и јавните набавки во здравствениот сектор. Поголемата транспарентност е клучна за спречување на корупцијата. На службениците за јавни набавки треба да им биде забрането да бидат вработени со договор во било какви бизниси со службени лица кои вршат надзор или контрола.

#### *(ii) Поткуп во медицински услуги*

Ризиците од корупција може да бидат најголема грижа за болниците и другите медицински установи и структури кои се борат да се спротистават на КОВИД-19, бидејќи се соочуваат со недостаток на персонал и опрема. Соочени со конкурентните потреби и вонредната состојба, корупцијата може да стане дел од равенката, оштетувајќи ги засегнатите лица и општеството како целина. Треба да се потсетиме дека Конвенцијата

<sup>3</sup> Резолуција на Комитетот на министри CM/Res(97)24 за дваесетте водечки принципи за борба против корупцијата, усвоена на 6 ноември 1997 година

за кривично законодавство на Советот на Европа бара од државите членки да го криминализираат активниот и пасивниот поткуп во приватниот сектор (членови 7-8) и да ги опфатат и приватните даватели на здравствени услуги. Исто така, оваа Конвенција ги инспирираше одредбите со кои се криминализира поткупот кај здравствените работници и лицата кои работат во приватниот сектор во контекст на трговија со човечки органи.<sup>4</sup>

Поткупувањето кое се појавува за време на пандемијата исто така претставува проблем (за приоритетен пристап до медицински услуги, тестови и опрема, постапки за подигнување на починатите и погребување, заобиколување на правилата за карантин итн.) дури и во земји каде оваа појава беше многу невообичаена. Во овој контекст, земјите треба да ги следат соодветните одредби од Конвенцијата за кривично право за корупција, Водечкиот принцип 2 за криминализација на националната и меѓународната корупција и наодите од третата рунда на проценка на ГРЕКО за инкриминација на корупцијата кои се особено релевантни.

На крај, треба да се потсетиме на Резолуцијата 1946 (2013) на Парламентарното Собрание на Советот на Европа за „Еднаков пристап до здравствена заштита“ кој ги повикува земјите членки да „воведат мерки за борба против корупцијата во здравствениот сектор, во тесна соработка со Групата на земји против корупцијата (ГРЕКО)“.<sup>5</sup> ГРЕКО е подготвена да ги поддржи своите членки во овој поглед, вклучително и преку неодамна изработените советодавни алатки.

### *(iii) Корупција во истражување и развој на нови производи*

Друг процес подложен на корупција е инвестирањето во истражувањето и развојот на лекови и вакцини против КОВИД-19. Истражувачите и научниците се подготвуваат да развијат лекови и вакцини против КОВИД-19. Големи количини на пари се инвестираат во истражување и развој.

Поради тоа, ќе биде неопходно да се зголеми капацитетот, авторитетот и јавната одговорност на државните институции на кои им се доверени регулаторни и контролни функции во врска со управување со јавните ресурси.

Истото може да се каже и за поголеми ризици од судир на интереси, кога здравствените и економските интереси се на прво место, на пр. преференцијален третман при испорака на услуги за пријатели или членови на семејството, крунизам, непотизам и фаворизирање при вработување, или поопшто, управување со здравствената работна сила. Препораките на ГРЕКО за вработување и унапредување врз основа на заслуги, услови за работа и средства, кодекси на однесување и механизми за спречување/засилување на интегритетот се релевантни во овој случај.

ГРЕКО честопати препорачува да се развие стратегија за подобрување на интегритетот и управувањето со судир на интереси во однос на лицата на кои им се доверени врвни извршни функции, вклучувајќи ги и механизмите за одговорно советување, следење и усогласеност. Препораката Бр. П (2000) 10 на Комитетот на Министри која се однесува на кодексот на однесување на јавни службеници е исто така релевантна во овој случај.

<sup>4</sup>Член 7, ставови 2 and 3 од Конвенцијата против трговија со луѓе на Советот на Европа (CETS No. 216). Види <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

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

Што се однесува на лобирањето, земјите треба да бидат водени од Препораката Бр.П (2017) 2 од Комитетот на Министри за законско регулирање на активностите за лобирање во контекст на јавно одлучување и обемот на препораките на ГРЕКО во оваа област<sup>6</sup>. ГРЕКО исто така препорачува да бидат соодветно пријавени сите контакти од лица на кои им се доверени врвни извршни функции, лобисти и трети страни кои сакаат да влијаат врз донесувањето на одлуки во владата, вклучително и контактите со правни и овластени претставници на компаниите и групите од интерес и истите да бидат објавени јавно. Транспарентноста за лобирање е важна по однос на одлуките донесени од јавните власти и ширењето на информации во врска со пандемијата.

Внатрешната трговија исто така претставува ризик и е особено важна за оние кои поради нивната позиција имаат пристап до привилегирани информации. Препораките на ГРЕКО за декларирање на средства, приход, обврски и камати се особено важни тука, вклучително и потребата овие декларирања да бидат сеопфатни, навремени и достапни со цел да помогнат во идентификување на сомнителни активности на пр. отуѓување (преку предавање или продажба) на акции, инвестиции во новите индустрии (за време на пандемијата) или да се спречи непотребното влијание врз донесувањето на јавни одлуки.

*(iv) Ризици од измама поврзан со КОВИД-19*

Неколку меѓународни (како што се Интерпол и Оперативната Група за определување на дејствија за спречување перење пари и финансирање на тероризам (FATF)) и национални (како на пр. FinCen) организации, предупредија за финансиски измами поврзани со КОВИД-19,<sup>7</sup> вклучително и врска со фалсификувани медицински производи. Медицински маски и други материјали кои се во голема побарувачка, но сепак тешко е да се набават како резултат од пандемијата со КОВИД-19, понудата за истите од лажни продавници, веб-страници, сметки на социјални медиуми и е-пошти кои тврдат дека ги продаваат овие медицински материјали, расте експоненцијално. Жртвите кои не се ни посомневале на оваа измама, беа сведоци и гледаа како нивните пари исчезнуваат во рацете на криминалците. Овие пари потоа се перат.

Конвенцијата MEDICRIME<sup>8</sup> на Советот на Европа бара од државите да се криминализира:

- Производство на фалсификувани медицински производи;
- Снабдување или понуда за снабдување и трговија со фалсификувани медицински производи;
- Фалсификување на документи;
- Производство, чување на залихи за снабдување, увоз, извоз, снабдување, понуда за снабдување или пуштање во промет на медицински производи без овластување и медицински помагала без да бидат во согласност со договорните барањата.

Дополнително, Националната методологија на Советот на Европа за проценка на ризикот од перење пари и финансирање на тероризам нуди единствени алатки за

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

<sup>7</sup> Погледнете, особено, изјава на претседателот на ФАТФ: СОВИД-19 и мерки за борба против незаконско финансирање, достапни на следниов линк: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

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

ублажување на ризиците од перење пари, вклучително и кога се поврзани со корупцијата во здравствениот сектор.

*(v) Надзор и заштита на укажувачите во здравствениот сектор*

Бидејќи законодавството за вонредни состојби ја префрла моќта кон извршната власт, клучна е надзорната улога на другите гранки на моќ (законодавство, судство), институции (народниот правобранител, агенциите за борба против корупција и другите специјализирани организации кои се справуваат со корупцијата) и граѓанското општество (на пр. одговори од страна на заедницата, споделување на информации и системи за следење на мерките, воспоставување на телефонска линија за јавно известување, итн.). Медиумите имаат посебна улога и специфична одговорност. Во овој поглед, сакам владите да дадат особено внимание кон почитување на човековите права, демократијата и владеењето на правото издадено од страна на Генералниот секретар на Советот на Европа на 8 април 2020<sup>9</sup> година.

Од особена важност е потребата да се осигура заштита на лица (укажувачи) кои пријавуваат сомненија за корупција, без оглед на начините на кои тие избираат да дадат пријава (на пр. директно до спроведувачите на законот, други назначени јавни тела или медиуми, без претходно да ги известат нивните претпоставени, или административната хиерархија од кои тие самите се дел).

Укажувањето може да биде клучно во борбата против корупција и справувањето со неправилно раководење во јавниот и приватниот сектор, вклучително со здравствениот сектор. Советот на Европа ја препознава вредноста на укажувачите во борбата и спречувањето на злосторствата, како и во зајакнувањето на демократската одговорност и транспарентност. Државите треба да се водат по препораката од Комитетот на Министри CM/Rec(2014)7 за заштита на укажувачи<sup>10</sup>, како и по препораките на ГРЕКО од оваа област, со цел да се создаде поволна средина за укажувачите во овие критични времиња.

*(vi) Приватен сектор*

Приватниот сектор се соочува со зголемен ризик од корупција за време на оваа криза. Овие ризици вклучуваат исплата за посредување/поткуп со цел да ги поттикнат процесите кои се во застој поради недостаток на персонал или не работење на јавните канцеларии, фалсификување на документи за да се исполнат условите на државните шеми за добивање помош за време на пандемијата, заобиколување на барањата за сертификација на производи, не сертифицирање на алтернативните синџири за снабдување, донации, недостаток на ресурси за супервизија на недолично однесување од страна на поединци кои се вработени, итн.

За овој сектор, треба да се следат релевантните одредби од Конвенцијата за кривично право и корупција<sup>11</sup>, Водечкиот принцип 5 поради потребата да се спречи злоупотреба на правните лица со цел заштита од корупција, и да се следат препораките на ГРЕКО за приватниот сектор дадени за време на 2-риот круг на евалуација, на пр. за

<sup>9</sup> <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>

<sup>10</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5)

<sup>11</sup> Погледнете ги особено Членовите 7 и 8.

сметководство и ревизија, програми за корпоративна одговорност и усогласеност и заложби за длабинска анализа.

Се соочуваме со вонредни околности за време на кризата со КОВИД-19. Ова не е и не треба да биде оправдување за заобиколување на антикорупциските стандарди. Туку сосема спротивното, сега повеќе од кога и да е, ние мораме да сториме се, со цел да ги одржиме и зголемиме мерките насочени кон спречување на корупцијата и секое друго неетично однесување. Клучот е целосна транспарентност. Тоа им го должиме на нашите граѓани со цел да ја направиме борбата против КОВИД-19 кредибилна и доверлива.

Линк: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco)