



Strazburg, 15. april 2020.

Greco(2020)4

Korupcijski rizici i korisni pravni instrumenti u kontekstu COVID-19

Izdato od strane g-dina Marina Mrčele, Predsjednika GRECO

Uvod

U ovom trenutku kad se države suočavaju sa nesumnjivim opasnostima, povećanom koncentracijom moći, odstupanjem od osnovnih ljudskih prava i sloboda i dok se velike količine novca upumpavaju u ekonomiju kako bi se ublažila kriza (trenutna i u bliskoj budućnosti), korupcijski rizici ne bi trebali biti potcijenjeni. Stoga je od vitalnog značaja da se anti-korupcijske mjere ugrade u sve CoVID-19 procese i uopšte procese povezane sa pandemijom.

GRECO je uvijek bio dosljedan u preporučivanju specifičnih antikorupcijskih instrumenata i mjera dobrog upravljanja. Ovo uključuje transparentnost, nadzor i odgovornost. U vrijeme vanrednih okolnosti uzrokovanih pandemijom, ovi instrumenti su važniji nego ikad. Oni su relevantni i za centralne, ali i za lokalne nivoe vlasti, u kontekstu bilo koje forme decentralizacije ovlašćenja.

Posebno relevantne u ovom kontekstu su dvije konvencije Savjeta Evrope Krivičnopravna¹ i Građanskopravna² konvencija o korupciji, kao i Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije i drugi antikorupcijski standardi Savjeta Evrope. Takođe treba uzeti u obzir GRECO evaluacije u pogledu prevencije korupcije u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj grani vlasti. Transparentnost u javnom sektoru je jedno od najosnovnijih sredstava za prevenciju korupcije, u bilo kojoj formi. Potreba za redovnim i provjerenim informacijama je od ključnog značaja u kriznim vremenima.

Korupcija u sektoru zdravstva čini zdravstvene usluge skupljim, umanjuje im kvalitet i vodi nejednakom pristupu zdravstvenoj njezi, kojim su posebno pogođene ranjive grupe. Takođe, korupcija razara povjerenje građana u zdravstveni sistem i može ozbiljno naškoditi svakom pojedincu (npr. kroz korišćenje medicinskih proizvoda ispod standarda kvaliteta). Dodatno, ova pojava utiče na konkurenciju i ima ozbiljne finansijske posljedice po javno zdravstveno osiguranje i samim tim po državni budžet.

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

² Vidi <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Državama koje još uvijek nisu potpisale ovu Konvenciju, se snažno sugeriše da to što prije urade

Pandemija COVID-19 uvećava rizike od korupcije. Zdravstveni sektor je posebno pogođen, zbog neodložne potrebe za medicinskom opremom (koja vodi pojednostavljanju procedura nabavki), preopterećenih medicinskih ustanova i medicinskog osoblja.

Različiti tipovi korupcije u zdravstvenom sektoru uključuju, ali nisu ograničeni na: korupciju u sistemu javnih nabavki, podmićivanje u pružanju zdravstvenih usluga, korupciju u istraživanju i razvoju novih proizvoda (R&D), uključujući sukob interesa i ulogu lobiranja, kao i prevare povezane sa COVID-19. Relevantan činilac za rješavanje ovih problema je nadzor, kao i zaštita zviždača u sektoru zdravstva. Konačno, privatni sektor je takođe izložen značajnim rizicima od korupcije. Ovaj dokument je nastao kao odgovor na gorepomenute probleme.

(i) Sistemi javnih nabavki

Vodeći princip 14 od Dvadeset ključnih principa za borbu protiv korupcije³, poziva zemlje članice GRECO-a da „usvoje adekvatnu transparentnu proceduru javnih nabavki koja promoviše poštenu konkurenciju i odvraća korumpirane“. Građanskopravna konvencija o korupciji zahtijeva od zemalja potpisnica da obezbijede efektivne pravne lijekove za fizička i pravna lica koja su pretrpjela štetu kao rezultat korupcije, da im omogući da brane svoja prava i interese, uključujući i mogućnost dobijanja odštete.

Vlade širom svijeta uspostavljaju zakonsku regulativu kao odgovor na COVID-19, osiguravajući da su njihovi zdravstveni sistemi adekvatno opremljeni. Međutim, iako ova regulativa obezbjeđuje uštedu vremena u nabavci neophodnih medicinskih zaliha, ona može ublažiti potrebni nadzor javne potrošnje. Sistemi javnih nabavki takođe mogu postati ranjive mete za lobiste.

GRECO je identifikovao potrebu za sistematskom analizom sektora izloženih korupciji. Ovo uključuje nabavke u sektoru zdravstva. Veća transparentnost je ključ za prevenciju korupcije. Službenicima za javne nabavke se mora zabraniti zapošljavanje od bilo kog poslodavca u okviru ugovora sa službenicima koji vrše nadzor ili kontrolu.

(ii) Korupcija u zdravstvenim uslugama

Korupcijski rizici mogu biti izvor velike brige za bolnice i druge medicinske strukture koje se bore sa COVID-19, jer se suočavaju sa nestašicom osoblja i opereme. Suočeni sa konkurentnim potrebama i urgentnim situacijama, korupcija može postati dio jednačine, nanoseći štetu pojedincima kao i društvu u cjelini. Treba se podsjetiti da Krivičnopravna konvencija Savjeta Evrope o korupciji zahtijeva od zemalja potpisnica da kriminalizuju primanje i davanje mita u privatnom sektoru (Članovi 7-8), takođe pokriva privatne pružaoce zdravstvenih usluga. Dalje, ova Konvencija je podstakla kriminalizaciju podmićivanja zdravstvenih radnika i zaposlenih u privatnom sektoru u kontekstu trgovine ljudskim organima.⁴

³ Savjet Ministara Rezolucija CM/Res(97)24 na Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, usvojenih 6. novembra 1997.

⁴ Član 7, stavovi 2 i 3 Konvencije Savjeta evrope protiv trgovine ljudskim organima (CETS No. 216). Vidi <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

Davanje mita je takođe problem koji se ponovo pojavio u kontekstu pandemije (za prioritetni pristup zdravstvenim uslugama, testovima i opremi, procedurama preuzimanja pokojnika i sahranjivanja, za zaobilaznje karantinskih procedura, itd.) čak i u zemljama gdje je ovo prethodno bila vrlo rijetka pojava.

U ovom kontekstu, podsjećamo države na relevantne odredbe Krivičnog zakonika o korupciji, Vodeći princip 2 o kriminalizaciji korupcije na nacionalnom i međunarodnom nivou i na nalaze 3 runde GRECO evaluacije o inkriminaciji korupcije koja je posebno relevantna u ovom kontekstu.

Konačno, treba se takođe podsjetiti Rezolucije 1946 Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope iz 2013. o "Jednakom pristupu zdravstvenim uslugama" koja poziva zemlje članice da „vedu mjere za sprječavanje korupcije u zdravstvenom sektoru u bliskoj saradnji sa Grupom zemalja protiv korupcije (GRECO)".⁵ GRECO je spreman da podrži svoje članice u ovom pogledu, kroz nedavno razvijene instrumente.

(iii) Korupcija u istraživanju i razvoju novih proizvoda (R&D)

Još jedan proces podložan korupciji je investiranje u istraživanje i razvoj lijekova i vakcina protiv COVID-19. Istraživači i naučnici se pripremaju da razviju lijekove i vakcine protiv COVID-19 i ogromne količine novca se ulažu u istraživanje i razvoj.

Stoga, bilo bi neophodno da se povećaju kapaciteti, ovlašćenja i odgovornost državnih institucija kojima su povjerene regulatorne i kontrolne funkcije u vezi sa upravljanjem javnim resursima.

Isto možemo reći i za veći rizik od sukoba interesa, kad su u igri interesi javnog zdravlja i ekonomije, npr. preferencijalni tretman u pružanju usluga prijateljima ili članovima porodice, kronizam, nepotizam pri zapošljavanju i generalno u upravljanju zaposlenima u zdravstvenom sektoru. Ovdje su relevantne GRECO preporuke o zapošljavanju i napredovanju zasnovanom na zaslugama, radnim uslovima i sredstvima, etički kodeksi i mehanizmi za prevenciju korupcije i jačanje integriteta.

GRECO je često preporučivao izradu strategije za unaprjeđenje integriteta i upravljanje sukobom interesa u odnosu na osobe kojima su povjerene najviše funkcije izvršne vlasti, uključujući odgovarajuće mehanizme savjetovanja, praćenja i poštovanja propisa. Preporuka Savjeta ministara br. R (2000) 10 o kodeksima ponašanja javnih službenika takođe je od značaja.

Kada je u pitanju lobiranje, zemlje bi se trebale rukovoditi Preporukom Savjeta ministara br. R (2017) 2 o pravnom regulisanju lobističkih aktivnosti u kontekstu donošenja javnih odluka i velikom obimu preporuka GRECO u ovoj oblasti⁶. GRECO takođe preporučuje da se obezbijedi da su svi kontakti lica kojima su povjerene najviše funkcije u izvršnoj vlasti, funkcije lobiranja i ostala treća lica koja žele uticati na donošenje odluka vlade, uredno prijavljeni, uključujući kontakte pravnih i ovlašćenih predstavnika kompanija i interesnih grupa i javno objavljeni. Transparentnost lobiranja je važna kako u pogledu odluka javnih vlasti, tako i zbog širenja

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

⁶ Rezimirano ovdje: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and->

informacija vezanih za pandemiju.

Insajdersko poslovanje je takođe područje rizika i posebno je važno za one koji zbog svog položaja imaju pristup privilegovanim informacijama. GRECO-ve preporuke o objavljivanju imovine, prihoda, obaveza i kamata su posebno relevantne ovdje, uključujući potrebu da objavljene informacije budu sveobuhvatne, blagovremene i dostupne kako bi se lakše identifikovale sumnjive operacije, npr. damping akcija, ulaganja u industrije u nastajanju tokom pandemije) ili neprimjereni uticaj na javno donošenje odluka.

(iv) Rizici od prevara povezanih sa COVID-19

Nekoliko međunarodnih tijela (poput Interpola i Radne grupe za finansijsku akciju (FATF)) i nacionalnih (poput FinCen) izdala su upozorenja koja se tiču finansijskih prevara povezanih sa COVID-19,⁷ uključujući i veze sa falsifikovanim medicinskim proizvodima. Ponuda lažnih prodavnica, internet stranica, naloga na društvenim mrežama i e-mail adresa koji tvrde da prodaju artikle za koje postoji velika potražnja, a koje je teško nabaviti zbog pandemije COVID-19, kao što je slučaj sa maskama i drugim medicinskim potrepštinama, je eksponencijalno porasla na internetu. Žrtve koje nisu izražavale sumnju, su vidjele kako njihov novac nestaje u rukama kriminalaca. Taj novac je nakon toga opran.

Konvencija MEDICRIME Savjeta Evrope⁸ zahtijeva od država da kriminalizuju:

- proizvodnju falsifikovanih medicinskih proizvoda;
- snabdijevanje ili ponudu za snabdijevanje i trgovinu falsifikovanim medicinskim proizvodima;
- falsifikovanje dokumenata;
- proizvodnju, držanje zaliha za snabdijevanje, uvoz, izvoz, snabdijevanje, ponudu za snabdijevanje ili stavljanje na tržište medicinskih proizvoda bez odobrenja kao i medicinskih sredstava bez ispunjenih zahtjeva za usaglašenost sa standardima.

Pored toga, Nacionalna metodologija za procjenu rizika Savjeta Evrope (AML/CTF) nudi jedinstven alat za ublažavanje rizika od pranja novca, uključujući korupciju u zdravstvenom sektoru.

(v) Nadzor i zaštita zviždača u zdravstvenom sektoru

Kako se zakonodavstvo u vanrednim okolnostima preusmjerava na izvršnu vlast, nadzorna uloga ostalih grana vlasti (zakonodavstva, pravosuđa), institucija (ombudsman, antikorupcijske agencije i druga specijalizovana tijela koja se bave korupcijom) i civilnog društva (npr. odgovor zajednice na krizu, dijeljenje informacija i sistemi praćenja mjera, uspostavljanje telefonskih linija za javno izvještavanje itd.) je ključna. Mediji imaju određenu ulogu i specifičnu odgovornost. S tim u vezi, želim da skrenem pažnju na smjernice vlada o poštovanju ljudskih prava, demokratije i vladavine prava koje je Generalni sekretar Savjeta

⁷ Pogledati, posebno, izjavu predsjednika FATF-a: COVID-19 i mjere borbe protiv nezakonitog finansiranja, dostupne preko sljedećeg linka: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

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

Evrope izdao 8. aprila 2020.⁹

Od posebnog značaja je potreba da se osigura zaštita lica koja prijavljuju sumnje u korupciju (zviždača), bez obzira na linije izveštavanja koje odluče da koriste (npr. direktno obraćanje organima za sprovođenje zakona, drugim određenim javnim tijelima ili medijima, a da prethodno ne obavještavaju svoje neposredno nadređene ili administrativnu hijerarhiju čiji su dio).

Zviždanje može biti ključno u borbi protiv korupcije i procesuiranja teških zloupotreba u javnom i privatnom sektoru, uključujući i zdravstveni sektor. Savjet Evrope prepoznaje vrijednost „zviždanja“ u odvratanju od prestupa i njihovom sprječavanju i u jačanju demokratske odgovornosti i transparentnosti. Države bi se trebale voditi preporukom Savjeta ministara CM / Rec (2014) 7 o zaštiti zviždača¹⁰, kao i preporukama GRECO-a u ovoj oblasti, kako bi se stvorilo povoljno okruženje za „zviždače“ u ovakvim kritičnim vremenima.

(i) *Privatni sektor*

Privatni sektor se suočava sa povećanim rizicima od korupcije tokom ove krize. Ovi rizici uključuju plaćanje olakšica / mito kako bi se ubrzali procesi koji su mogli da zastanu zbog nedostatka osoblja ili zatvaranja javnih kancelarija, falsifikovanje dokumenata radi ispunjavanja uslova Programa državne pomoći za olakšavajuće mjere u pandemiji, zaobilaženje zahtjeva za sertifikaciju proizvoda, nesertifikaciju alternativnih lanaca snabdijevanja, donacije, nedostatke resursa za nadgledanje nedoličnog ponašanja od strane pojedinih zaposlenih itd.

Za ovaj sektor referentne su relevantne odredbe Krivičnopravne konvencije o korupciji¹¹, vodećeg principa 5 o potrebi sprječavanja zloupotrebe pravnih lica radi zaštite od korupcije i preporuke GRECO-a privatnom sektoru tokom drugog kruga evaluacije, na primjer o računovodstvu i reviziji, programima korporativne odgovornosti i poštovanja obaveza, kao i obaveze provjere i praćenja poslovanja klijenta.

Suočeni smo sa vanrednim okolnostima tokom krize COVID-19. To nijesu i ne bi trebalo da budu opravdanja za zaobilaženja ili napuštanja antikorupcijskih standarda. Sasvim suprotno. Sada se više nego ikada moramo potruditi da održimo i povećavamo mjere čiji je cilj sprječavanje korupcije i bilo kojeg drugog neetičkog ponašanja. Ključni alat je transparentnost. To dugujemo našim građanima kako bismo našu borbu protiv COVID-19 učinili vjerodostojnom i pouzdanom.

Link: www.coe.int/greco

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 Pogledati članove 7 i 8 posebno

