



Strasbourg, 15 aprilie 2020

Greco(2020)4

Riscuri de corupție și referințe legale utile în contextul răspândirii COVID-19

Elaborat de dl Marin Mrčela, președinte GRECO

Introducere

Întrucât țările se confruntă cu situații de urgență incontestabile, concentrarea puterilor, derogări de la drepturile și libertățile fundamentale și, dat fiind faptul că sume mari de bani sunt infuzate în economie pentru a atenua criza (acum și în viitorul apropiat), riscurile de corupție nu ar trebui subestimate. Prin urmare, este foarte important ca eforturile anticorupție să fie raționalizate în toate procesele legate de COVID-19 și, în general, legate de răspândirea pandemiei.

GRECO a recomandat în mod consecvent instrumente specifice de combatere a corupției și de guvernanță. Acestea includ transparența, supravegherea și responsabilitatea. Într-o perioadă marcată de circumstanțe extraordinare cauzate de pandemie, aceste instrumente sunt mai importante ca niciodată. Ele sunt relevante atât la nivel central, dar și la nivel local, în contextul oricărei forme de devoluție a puterilor.

Convenția Penală a Consiliului Europe privind Corupția¹ și Convenția Civilă a Consiliului Europe privind Corupția² sunt deosebit de relevante în acest context, la fel ca cele Douăzeci de Principii Directoare pentru Lupta împotriva Corupției și alte standarde anticorupție ale Consiliului Europei. De asemenea, ar trebui să fie luate în considerare evaluările GRECO cu privire la prevenirea corupției în ramurile legislative, executive și judiciare. Transparența în sectorul public este unul dintre cele mai importante mijloace de prevenire a corupției, indiferent de forma pe care o ia. Necesitatea obținerii informațiilor periodice și fiabile din partea instituțiilor publice este crucială în perioadele de urgență.

Mita în sectorul îngrijirii sănătății face ca serviciile medicale să fie mai costisitoare și de o calitate mai scăzută. Aceasta duce la un acces disproporționat la îngrijire medicală, în special pentru cei mai vulnerabili. De asemenea, aceasta subminează încrederea pacienților în serviciile de ocrotire a sănătății și poate provoca daune grave persoanelor (de exemplu, prin utilizarea de produse medicale sub-standard). În plus, aceasta denaturează concurența și are consecințe financiare serioase pentru asigurătorii de asistență medicală publică, și prin urmare - pentru bugetul de stat.

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

² A se vedea <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Țările care încă nu au făcut acest lucru sunt încurajate să semneze și/ sau să ratifice această Convenție cât mai curând posibil.

Răspândirea epidemiei COVID-19 crește riscurile de corupție. Sectorul ocrotirii sănătății este expus în mod deosebit, din cauza necesității iminente de consumabile medicale, (și, prin urmare, de simplificarea regulilor de achiziții), a instituțiilor medicale supraaglomerate și a personalului medical suprasolicitat.

Diverse tipologii de corupție în sectorul sănătății includ, dar nu se limitează la, sistemul de achiziții publice, luarea de mită în instituțiile ce oferă servicii medicale, corupția în cercetarea și dezvoltarea noilor produse (C&D), inclusiv conflictele de interese și rolul activităților de lobby, fraude ce sunt strâns legate de COVID-19. O problemă relevantă este supravegherea și, în consecință, protecția denunțătorilor în sectorul sănătății. În cele din urmă, sectorul privat este, de asemenea, expus la riscuri de corupție considerabile. Acest document abordează, la rândul său, problemele menționate anterior.

(i) Sisteme de achiziții

Principiul director numărul 14 din cele Douăzeci de Principii Directoare pentru Lupta împotriva Corupției³ solicită Statelor membre GRECO „să adopte proceduri transparente adecvate pentru achizițiile publice care să promoveze concurența echitabilă și să descurajeze corupții”. Convenția Civilă a Consiliului Europei privind Corupția solicită Statelor Semnatore să ofere remedii eficiente tuturor, atât persoanelor fizice, cât și persoanelor juridice, care au suferit daune ca urmare a unor acte de corupție, pentru a le permite să își apere drepturile și interesele, inclusiv cu posibilitatea obținerii unei despăgubiri pentru prejudiciile suportate.

Guvernele din întreaga lume adoptă legislație pentru a face față crizei COVID-19 prin asigurarea faptului că sistemele lor de sănătate sunt echipate corespunzător. Cu toate acestea, deși legislația de urgență este eficientă din punct de vedere temporal pentru procurarea materialelor medicale de importanță critică, aceasta poate diminua sistemul de control al cheltuielilor publice. Sistemele de achiziții pot deveni, de asemenea, ținte vulnerabile pentru lobbisti.

GRECO a identificat necesitatea unei analize mai sistematice a sectoarelor expuse corupției. Aceasta include achizițiile publice în sectorul îngrijirii sănătății. O mai mare transparență este esențială pentru prevenirea corupției. Funcționarilor din domeniul achizițiilor ar trebui să li se interzică să fie angajați în orice întreprinderi ce au contracte cu funcționarii implicați în activități de supraveghere sau control.

(ii) Luare de mită în serviciile medicale

Riscurile de corupție pot fi o preocupare majoră pentru spitale și alte structuri medicale sau medicalizate care luptă pentru a face față pandemiei COVID-19, deoarece acestea atestă deficiențe de personal și echipamente. Confruntată cu necesitățile și urgențele concurente, corupția poate deveni o parte a ecuației, dăunând persoanelor în cauză și societății în ansamblu. Trebuie reamintit că Convenția Penală a Consiliului Europei privind Corupția impune Statelor Semnatore să incrimineze darea și luarea de mită în sectorul privat (articolele 7-8) și că aceasta se aplică și furnizorilor privați de servicii medicale. Mai mult, această Convenție a inspirat dispozițiile care incriminează luarea de mită în rândul profesioniștilor din domeniul sănătății și a persoanelor care lucrează pentru sectorul privat, în contextul traficului de organe umane⁴.

Luarea de mită la scară mică este, de asemenea, o problemă care a apărut din nou în contextul pandemiei (pentru accesul sau accesul prioritar la servicii medicale, teste și echipamente, proceduri de colectare a corpurilor defuncțiilor și proceduri de înmormântare, eludarea regulilor de carantină etc.) chiar și în țările

³ Rezoluția Comitetului de Miniștri CM / Res (97) 24 privind cele Douăzeci de Principii Directoare pentru Lupta împotriva Corupției, adoptată la 6 noiembrie 1997.

⁴ Articolul 7, alineatele (2) și (3) din Convenția Consiliului Europei împotriva Traficului de Organe Umane (CETS nr. 216). Vezi: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

În care acest fenomen nu era răspândit. În acest context, țărilor le sunt amintite dispozițiile relevante din Convenția Penală a Consiliului Europe privind Corupția, principiul director nr. 2 privind incriminarea corupției naționale și internaționale și concluziile celei de-a treia Runde de Evaluare GRECO privind incriminarea corupției, care sunt deosebit de relevante.

În sfârșit, trebuie reiterat și faptul că Rezoluția Adunării Parlamentare a Consiliului Europei 1946 (2013) privind „Accesul egal la asistența medicală” invită Statele membre să „introducă măsuri pentru combaterea corupției în sectorul sănătății, în strânsă cooperare cu Grupul Statelor împotriva Corupției (GRECO)⁵”. GRECO este pregătit să-și sprijine membrii în această privință, inclusiv prin instrumentele sale consultative dezvoltate recent.

(iii) Corupția în cercetarea și dezvoltarea noilor produse (C&D)

Un alt proces vulnerabil la corupție este investiția în cercetarea și dezvoltarea medicamentelor și vaccinarea împotriva COVID-19. Cercetătorii și oamenii de știință se pregătesc să dezvolte medicamente și vaccinuri împotriva COVID-19. Sume enorme de bani sunt investite în cercetare și dezvoltare (C&D).

Prin urmare, ar fi necesară creșterea capacității, autorității și responsabilității publice a instituțiilor Statului abilitate cu funcțiile de reglementare și control în legătură cu gestionarea resurselor publice.

Același lucru se poate spune despre riscuri sporite de conflicte de interese, atunci când interesele medicale sau economice sunt în pericol major, de ex. tratamentul preferențial în furnizarea serviciilor pentru prieteni sau membrii familiei, clientelism, nepotism și favoritism în recrutare și, în general, în gestionarea forței de muncă în domeniul îngrijirii sănătății. Recomandările GRECO privind recrutarea și promovarea bazată pe merite, condițiile și mijloacele de muncă, codurile de conduită și mecanismele de prevenire a conflictelor de interese/ consolidare a integrității sunt relevante în acest context.

GRECO a recomandat deseori dezvoltarea unei strategii de consolidare a integrității și de gestionare a conflictelor de interese în privința persoanelor abilitate cu funcții de conducere, inclusiv prin mecanisme de consultanță, monitorizare și conformitate. Recomandarea nr. R (2000) 10 a Comitetului de Miniștri privind Codurile de conduită pentru funcționarii publici este, de asemenea, relevantă.

În ceea ce privește activitatea de lobby, țările ar trebui să se ghideze de Recomandarea nr. R (2017) 2 a Comitetului de Miniștri privind reglementarea juridică a activităților de lobby în contextul luării deciziilor publice și de volumul mare de recomandări GRECO în acest domeniu⁶. De asemenea, GRECO recomandă ca toate contactele persoanelor în funcții de conducere cu lobbisti și alte terțe părți care încearcă să influențeze luarea deciziilor guvernamentale să fie raportate în mod corespunzător, inclusiv contactele cu reprezentanții legali și autorizați ai companiilor și grupurilor de interese, și să fie făcute publice. Transparența activităților de lobby este importantă atât în raport cu deciziile luate de autoritățile publice, cât și cu diseminarea informațiilor legate de pandemie.

Tranzacționarea bazată pe informații privilegiate (*insider trading*) este, de asemenea, o zonă de risc și este deosebit de importantă pentru cei care, datorită poziției lor, au acces la informații privilegiate. Recomandările GRECO privind declararea activelor, veniturilor, datoriilor și intereselor sunt deosebit de relevante aici, inclusiv necesitatea ca declarațiile să fie complete, furnizate în timp util și accesibile pentru a ajuta la identificarea operațiunilor dubioase, de ex. stocuri din afara încărcării, investiții în industrii

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

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

emergente în timpul pandemiei) sau pentru a preveni influența nejustificată asupra luării deciziilor publice.

(iv) Riscurile fraudelor legate de COVID-19

Câteva organisme internaționale (precum Interpol și Grupul de Acțiune Financiară (GAFI)) și naționale (precum FinCen) au emis avertismente cu privire la escrocherii financiare legate de COVID-19⁷, inclusiv în legătură cu produsele medicale falsificate. Cu măști și alte materiale medicale la mare căutare, dar greu de achiziționat, ca urmare a pandemiei COVID-19, oferta online de la magazine, site-uri web, conturi de pe rețelele de socializare și adrese de e-mail false, care pretind că vând aceste articole, a crescut exponențial în mediul virtual. Victimele încrezătoare au rămas fără bani, care au dispărut în mâinile infractorilor implicați. Acești bani sunt ulterior spălați.

Convenția MEDICRIME a Consiliului Europei⁸ impune statelor să incrimineze:

- fabricarea de produse medicale contrafăcute;
- furnizarea sau oferirea serviciilor de aprovizionare, și traficul de produse medicale contrafăcute;
- falsificarea documentelor;
- fabricarea, păstrarea stocului pentru aprovizionare, import, export, oferirea serviciilor de furnizare sau introducerea pe piață a medicamentelor fără autorizație și a dispozitivelor medicale fără respectarea cerințelor de conformitate.

În plus, Metodologia Națională de Evaluare a Riscurilor AML / CFT a Consiliului Europei oferă un instrument unic pentru atenuarea riscurilor de spălare a banilor, inclusiv atunci când acestea sunt legate de corupția din sectorul sănătății.

(v) Supravegherea și protecția denunțătorilor în sectorul sănătății

Pe măsură ce legislația de urgență transferă puterea către executiv, rolul de supraveghere al celorlalte ramuri ale puterii (legislativă, judiciară), a instituțiilor (ombudsman, agenții anticorupție și alte organisme specializate care se ocupă de combaterea corupției) și societatea civilă (de exemplu, răspunsuri coordonate din partea comunității, sistemele de schimb de informații și măsuri de urmărire, stabilirea liniilor fierbinți pentru raportarea publică) sunt cruciale. Mass-media are un rol special și o responsabilitate aparte. În acest sens, doresc să atrag atenția asupra orientărilor către guverne privind respectarea drepturilor omului, a democrației și a statului de drept, emise de Secretarul General al Consiliului Europei la 8 aprilie 2020.⁹

De o importanță deosebită este necesitatea de a asigura protecția persoanelor (avertizorilor de integritate) care raportează suspiciuni de corupție, indiferent de liniile de raportare pe care aleg să le folosească (de exemplu, direct organelor de aplicare a legii, alte organisme publice desemnate sau mass-media, fără a informa mai întâi superiorii direcți sau ierarhia administrativă din care fac parte).

Avertizarea de integritate poate fi esențială în lupta împotriva corupției și în abordarea erorilor grave de gestiune în sectoarele publice și private, inclusiv în sectorul sănătății. Consiliul Europei recunoaște valoarea raportării în descurajarea și prevenirea infracțiunilor și în consolidarea responsabilității

⁷ A se vedea, în special, o Declarație a Președintelui FATF: COVID-19 și măsurile de combatere a finanțării ilicite, accesibile prin următorul link: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

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

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>

democratice și a transparenței. Statele ar trebui să fie ghidate de Recomandarea CM / Rec (2014) 7 a Comitetului de Miniștri privind Protecția Avertizorilor de Integritate¹⁰, precum și de recomandările GRECO în acest domeniu, pentru a crea un mediu favorabil pentru avertizori în astfel de momente critice.

(vi) Sectorul privat

Sectorul privat se confruntă cu riscuri sporite de corupție în timpul acestei crize. Aceste riscuri includ plăți / mită pentru facilitarea proceselor care pot fi blocate din cauza lipsei de personal sau a suspendării unor activități publice, falsificarea documentelor pentru a întruni condițiile schemelor de ajutor de stat pentru măsuri de ajutor pe timp de pandemie, ocolirea cerințelor de certificare a produselor, necertificarea lanțurilor de aprovizionare alternative, a donațiilor, lipsa resurselor pentru a supraveghea comportamentele incorecte ale angajaților individuali etc.

Pentru acest sector, trebuie să se facă referire la dispozițiile relevante din Convenția Penală a Consiliului Europe privind Corupția¹¹, Principiul director nr. 5 privind necesitatea de a preveni abuzurile din partea persoanelor juridice pentru a proteja corupția, și recomandările GRECO către sectorul privat în cadrul celei de-a doua Runde de Evaluare, de exemplu cu privire la contabilitate și audit, programe de răspundere corporativă și conformitate și obligații privind măsurile de precauție.

Ne confruntăm cu circumstanțe extraordinare în timpul crizei COVID-19. Acestea nu sunt și nu ar trebui să fie o justificare pentru eludarea sau abandonarea standardelor anticorupție. Dimpotrivă. Acum, mai mult ca oricând, trebuie să facem tot posibilul pentru a menține și a spori măsurile care vizează prevenirea corupției și a oricărui alt comportament lipsit de etică. Instrumentul cheie este transparența. Datorăm acest lucru cetățenilor noștri pentru a face lupta noastră împotriva COVID-19 credibilă și de încredere.

Link: www.coe.int/greco

¹⁰ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c5ea5

¹¹ Vezi articolele 7 și 8 în special.