



Strazbur, 15 april 2020. godine

Greco(2020)4

Rizici od korupcije i korisne pravne reference u kontekstu COVID- 19

Objavljuje gospodin Marin Mrčela, Predsednik GRECOa

Uvod

Dok se države suočavaju sa neosporno vanrednom situacijom, koncentracijom vlasti, odstupanjima od osnovnih prava i sloboda i kada se ogromne svote novca ubrizgavaju u ekonomiju da bi se ublažila kriza (i sada i u buduću), rizici od korupcije se ne smeju potceniti. Stoga je od najvećeg značaja da se borba protiv korupcije usmeri na COVID-19, i uopšteno, na procese vezane za pandemiju.

GRECO je dosledno preporučio konkretne antikoruptionske i upravljacke mere. Ove mere ukljucuju transparentnost, nadzor i odgovornost. U vreme vanrednih okolnosti pandemije, ovi alati su postali važniji nego ikad do sada. Oni su relevantni kako na centralnom, tako i na lokalnom nivou u kontekstu svakog oblika devolucije nadležnosti.

Krivično pravna¹ i Građansko pravna² Konvencija Saveta Evrope su posebno relevante u ovom kontekstu i Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, kao i drugi antikoruptionski standardi Saveta Evrope. Trebalo bi uzeti u obzir evaluacije GRECOa u vezi sa prevencijom korupcije u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj grani vlasti. Transparentnost u javnom sektoru je jedan od najvažnijih načina za sprečavanje svih oblika korupcije. U vanrednim situacijama, od ključnog značaja je da javne institucije pružaju redovne i pouzdane informacije.

Podmićivanje u sektoru zdravstva, čini medicinske usluge skupljim i lošijeg kvaliteta. Tako, pristup zdravstvenoj zaštiti postaje neravno pravan, posebno za osetljive grupe stanovnika. Građani gube poverenje u zdravstveni sistem, što može pogoditi pojedince (na primer, tako što će koristiti medicinske proizvode koji su ispod propisanog

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

² Videti: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Države, koje nisu potpisnice ili koje nisu ratifikovale ovu Konvenciju se podstiču da to učine što je pre moguće.

standarda). Pored toga, ovim se remeti konkurencija i dolazi do ozbiljnih finansijski posledica po javne fondove zdravstvenog osiguranja, pa samim tim i po državni budžet.

Izbijanjem COVID-19 epidemije povećali su se rizici od korupcije. Sektor zdravstva je posebno izložen rizicima zbog veće potrebe za nabavkom lekova i medicinskih sredstava (zbog pojednostavljenih pravila za nabavke), prepunjenosti medicinskih ustanova i preopterećenosti zdravstvenih radnika.

Različite tipologije korupcije u sektoru zdravstva uključuju, ali nisu samo ograničeni na, sistem nabavki, podmićivanje u sektoru vezanom za medicinske usluge, korupciju u oblasti istraživanja i razvoju novih medicinskih proizvoda, sukob interesa, ulogu lobiranja, i prevare vezane za COVID-19. Od značaja je i pitanje kontrole i nadzora, a s tim u vezi, i zaštita uzbunjivača u sektoru zdravstva.

(ii) Sistem nabavki

Vodeći princip 14, Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije³ poziva države članice GRECOa da “usvoje adekvatno transparentne procedure javnih nabavki koje promovišu poštnu konkurenciju i odvraćaju ljude od koruptivnih radnji”. Građansko pravna konvencija Saveta Evrope zahteva od država članica da obezbedi delotvorne pravne lekove za fizička i pravna lica koja su pretrpela štetu kao posledicu koruptivne radnje, kao i da omoguće da potražuju i dobiju naknadu za pretrpljenu štetu.

Vlade u celom svetu donose zakone kao odgovor na COVID-19 sa ciljem da se njihovi zdravstveni sistemi opreme na odgovarajući način. Međutim, donošenjem zakona po hitnom postupku radi brze nabavke medicinskih sredstava i lekova od kritičnog značaja, se može smanjiti kontrola javne potrošnje. Sistemi nabavki mogu postati osetljive mete lobista.

GRECO je utvrdila da postoji potreba za sistematičnijom analizom sektora koji su izloženi korupciji, uključujući i javne nabavke u sektoru zdravstva. Veća transparentnost je od ključnog značaja za sprečavanje korupcije. Odgovornim za nabavke bi se trebalo zabraniti da budu angažovani u svim preduzećima koji imaju ugovore koji se potpisuju sa službenicima koji se bave kontrolom i nadzorom nabavki.

(ii) Davanje i primanje mita u vezi sa medicinskim uslugama

Rizici od korupcije mogu predstavljati veliki problem za bolnice ili druge medicinske strukture koje se bore sa COVIDom-19, s obzirom da se suočavaju sa nestašicama opreme i nedostatkom medicinskog osoblja. U situaciji kada je sistem razapet između velikih potreba i vanrednim situacijama, korupcija može postati deo te jednačine, što može naneti štetu kako pojedincima, tako i celom društvu. Podsećamo da Krivično pravna konvencija Saveta Evrope o korupciji (članovi 7 i 8) zahteva od država da kriminalizuju davanje i primanje mita (aktivno i pasivno podmićivanje), što se odnosi i na privatni zdravstveni sektor. Dalje, Konvencija sadrži odredbe kojim se krivičnim

³ Rezolucija Komiteta ministara CM/Res(97)24 o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije, usvojena 6. novembra 1997. godine

delom smatra i podmićivanje zdravstvenih radnika i lica zaposlenih u privatnom sektoru u kontekstu trgovine ljudskim organima.⁴

Sitno podmićivanje je takođe problem koji se ponovo pojavio u kontekstu pandemije (radi pristupa ili prioritnog pristupa medicinskim uslugama, testovima i opremi, preuzimanju tela preminulih i njihovod sahranjivanje, izbegavanju pravila izolacije itd), čak i u državama gde je bilo vrlo neuobičajeno. U tom kontekstu, ukazuje se državama na relevantne odredbe Krivično pravne konvencije Saveta Evrope o korupciji, Vodeći princip 2 o kriminalizaciji nacionalne i međunarodne korupcije, kao i na nalaze Treće evaluacione runde GRECOa, inkriminaciji korupcije koji su posebno relevantni.

Konačno, trebalo bi se takođe podsetiti da se u Rezoluciji Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1946 (2013), o “jednakom pristupu zdravstvenoj zaštiti” pozivaju sve države članice da u saradnji sa Grupom država za borbu protiv korupcije (GRECO) donesu mere za borbu protiv korupcije u sektoru zdravstva.⁵

(iii) Korupcija u istraživanju i razvoju novih proizvoda

Ono što je takođe podložno korupciji je investiranje u istraživanja i razvoj lekova i vakcina protiv COVID-19. Istraživači i naučnici rade na razvoju lekova i vakcina protiv COVID-19. Ogroman novac se ulaže u istraživanje i razvoj.

Zbog toga bi trebalo da se ujačaju kapaciteti, autoritet i odgovornost državnih institucija koji imaju regulatorne i kontrolne funkcije za upravljanje javnim resursima.

Isto se može reći i za veći rizik of sukoba interesa kada su ugroženi zdravstveni i ekonomski interesi, na primer davanje prednosti za pružanje usluga prijateljima ili članovima porodice, kronizam, nepotizam, favorizovanje u angažovanju ili, uopšteno, u upravljanju radnom snagom u zdravstvu. Relevantne su GRECO preporuke o angažovanju i unapređenju zasnovanim na zaslugama, kao i određivanju radnih uslova i sredstava rada, etičkih kodeksa i sprečavanje sukoba interesa i integriteta

GRECO je često preporučivao izradu strategije za unapređenje integriteta i rešavanje sukoba interesa nosioca izvršnih funkcija, uključujući i kroz uspostavljanje savetodavnih tela i odgovarajućih mehanizama za praćenje i poštovanje propisa.

Kada je o lobiranju reč, države bi trebalo da se vode Preporukom Komiteta ministara o pravnom uređenju lobiranja br. R(2017) 2, u kontekstu javnog odlučivanja, kao i širim GRECO preporukama u ovoj oblasti.⁶ GRECO takođe preporučuju da se redovno i javno prijavljuju svi kontakti između nosilaca izvršne vlasti i lobista i trećih strana koje žele da utiču na odlučivanje vlasti, uključujući i kontakte sa pravnim i ovlašćenim zastupnicima kompanija i interesnih grupa. Transparentnost lobiranja je

⁴ Član 7, stavovi 2 i 3 Konvencije Saveta Evrope o borbi protiv trgovine ljudskim organima. (CETS Br. 216). Videti: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

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

⁶ Rezimirano: <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/1680763e7>

važna kako za odlučivanja od strane javnih vlasti, tako i za diseminaciju informacija u vezi sa pandemijom.

Insajderska trgovina je takođe rizična oblast, a posebno je važna kada je reč o licima koja imaju pristup poverljivim (privilegovanim) informacijama. GRECO preporuka o prijavljivanju imovine, dohodka, obaveza i interesa je posebno relevantna, a potrebno je i da prijave budu sveobuhvatne, podnete na vreme i dostupne kako bi se pomoglo u otkrivanju dubioznih radnji (kao što su oslobadjanje od akcija i investiranje u nove industrije tokom pandemije) ili sprečavnju neprimerenog uticaja na odlučivanje.

(iv) Rizici od prevara vezanih za COVID-19

Neka međunarodna tela (kao što su (FATF, organizacija za sprečavanje pranja novca) i neka nacionalna tela (kao na primer FinCen) su izdala upozorenja o finansijskim prevarama vezanih za COVID-19,⁷ uključujući i za krivotvorene medicinske proizvode. Sa povećanom potražnjom zaštitnih maski i drugih medicinskih sredstava koje je teško naći na tržištu, došlo je do vrtoglavog porasta ponude u lažnim prodavnicama, na veb stranicama, društvenim mrežama i preko email adresa. Mnogima koji su kupovali na ovaj način je nestao novac i otišao u ruke kriminalaca koji ga zatim peru.

Konvencija Saveta Evrope o suzbijanju falsifikovanja medicinskih proizvoda, MEDICRIME⁸ zahteva od država članica da kriminalizuju:

- proizvodnju krivotvorenih medicinskih proizvoda;
- nabavk, ponude nabavki, i trgovinu krivotvorenim medicinskim proizvodima;
- falsifikovanje dokumenata;
- proizvodnju, držanje zaliha, uvoz, izvoz, nabavke i ponude ili plasiranje na tržištu medicinskih proizvoda koji nisu odobreni od nadležnih organa, kao i medicinskih sredstava koja nisu u skladu sa propisanim uslovima.

Pored toga, Metodologija Saveta Evrope za procenu rizika AML/CFT sadrži alate za suzbijanje rizika od pranja novca, uključujući kada je to vezano za korupciju u sektoru zdravstva.

(v) Nadzor i zaštita uzbunjivača u sektoru zdravstva

S obzirom da se zakonima za slučaj vanrednih situacija moć usmerava na izvršnu vlast, kontrolna uloga druge dve grane vlasti (zakonodavne i sudske), kao i institucija (zaštitnika građana, agencija za borbu protiv korupcije i drugih specializovanih tela koja se bave pitanjem korupcije), kao i civilnog društva (na pr. Aktivnosti na lokalnom nivou, deljenje informacija i praćenje primene mera, uspostavljanje SOS telefonskih linija za javno prijavljivanje, itd) dobija ključnu ulogu. Mediji imaju posebno važnu ulogu i odgovornost. U tom smislu, želim da ukažem na smernice za

⁷ Posebno videti, Izjavu Predsednika FATF:COVID-19 i mere za borbu protiv nelegalnog finansiranja, na linku: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

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

vlade koje je 8. aprila 2020. godine⁹ izdao Generalni sekretar Saveta Evrope, a koje se odnose na poštovanje ljudskih prava, demokratiju i vladavinu prava.

Od posebnog je značaja potreba da se zaštite lica (uzbunjivači) koja prijavljuju sumnje na korupciju, bez obzira na način prijavljivanja koji odaberu (na pr. direktno organima za sprovođenje zakona, drugim nadležnim javnim organima, medijima, a da pre toga nisu o tome obavestili svoje pretpostavljene, ili administrativnu hijerarhiju kojoj pripadaju).

Uzbunjivanje može biti od ključnog značaja u borbi protiv korupcije i povrede prava na upravljanje u javnom i privatnom sektoru (zloupotreba), uključujući i u sektoru zdravstva. Savet Evrope prepoznaje vrednost uzbunjivanja u odvracanju i sprečavanju pogrešnog postupanja, kao i u jačanju demokratske odgovornosti i transparentnosti. Države treba da slede Preporuku Komiteta ministara CM/Rec (2014)7 o zaštiti uzbunjivača¹⁰, kao i preporuke GRECO u ovoj oblasti, sa ciljem da se stvori povoljno okruženje za uzbunjivače u ovako kritičnom vremenu.

(vi) Privatni sektor

Tokom ove krize privatni sektor se suočava sa povećanim rizikom od korupcije. Ti rizici uključuju olakšavanje načina plaćanja/podmićivanje da bi se pogurali procesi koji su se usporili ili zaustavili zbog manjka osoblja ili zbog zatvaranja javnih službi, falsifikovanje dokumenata za dobijanje državne pomoći za borbu protiv pandemije, zaobilaženje procedure dobijanja dozvola za proizvode, ili dozvola za alternativne lance isporuka proizvoda, donacija, nedostatak resursa za kontrolu lošeg postupanja nekih zaposlenih itd.

Ovom sektoru bi trebalo ukazati na relevantne odredbe Krivično pravne konvencije o korupciji,¹¹ vodeći princip 5, o potrebi da se spreči zloupotreba od strane pravnih lica da prikriju korupciju, kao i preporuke GRECOa koje se odnose na privatni sektor, a koje su date u drugoj evaluacionoj rundi, na pr. u pogledu knjigovodstva i revizije, korporativne odgovornosti i poštovanja programa, kao i u pogledu obaveza posvećivanja dužne pažnje (due diligence).

Tokom COVID-19 krize suočavamo se sa vanrednim okolnostima. One ne smeju biti opravdanje za zaobilaženje i napuštanje antikorupcijskih standarda. Naprotiv, sada više nego ikada, moramo dati sve od sebe da održimo i unapredimo mere koje imaju za cilj sprečavanje korupcije i drugih oblika neetičkog postupanja. Ključni alat u toj borbi je transparentnost. Ovo dugujemo našim građanima kako bi naša borba protiv COVID-19 bila verodostojna i kredibilna.

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 Videti posebno članove 7 i 8

