

Strazburg, 15 Nisan 2020

GRECO 2020 (4)

COVID-19 Salgını Bağlamında Yolsuzluk Riskleri Ve Faydalı Hukuki Kaynaklar

GRECO Başkanı Sayın Marin Mrčela tarafından yayımlanmıştır

Giriş

Ülkelerin yadsınamayacak derecede kritik bir süreçten geçtiği, yetkilerin tek elde toplandığı, temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırıldığı ve krizi hafifletmek amacıyla ekonomilere büyük miktarda para akışlarının sağlandığı bu dönemde alınan ve yakın gelecekte alınacak olan önlemlerin yol açabileceği yolsuzluk riskleri göz ardı edilmemelidir. Bu nedenle, yolsuzlukla mücadelenin COVID-19'la (ve genel olarak büyük çaplı salgınlarla) mücadele süreçlerine entegre edilmesini sağlamak büyük önem arz etmektedir.

Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Devletler Grubu (GRECO) devamlı olarak şeffaflık, denetim ve hesap verebilirliğin de dahil olduğu yolsuzlukla mücadele ve iyi yönetim araçları tavsiye etmiştir. Küresel salgının yol açtığı olağanüstü koşullar altında bu araçlar her zamankinden daha önemlidir. Bu durum sadece merkezi idare için değil, yetki devrinin söz konusu olduğu her durumda yerel yönetimler için de geçerlidir.

Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku¹ ve Özel Hukuk² Sözleşmeleri, Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı ve Avrupa Konseyi'nin yolsuzlukla mücadele ile ilgili diğer standartları bu bağlamda özel önem arz etmektedir. Bunların yanı sıra, GRECO'nun yasama, yürütme ve yargı alanlarında yolsuzluğun önlenmesi ile ilgili değerlendirme raporları da dikkate alınmalıdır. Kamu sektöründe şeffaflık, yolsuzluğun her türüsünün önlenmesi için en önemli araçlardan biridir. Salgın gibi olağanüstü hallerde vatandaşların kamu kurumlarından düzenli ve güvenilir bilgi alabilmesi çok önemlidir.

Sağlık sektöründe rüşvetin varlığı alınan hizmetin fiyatını artırıp kalitesini düşürür. Özellikle hassas konumdaki kişilerin tıbbi bakıma erişimlerinde eşitsizlik ortaya çıkar. Ayrıca hastaların sağlık hizmetlerine olan güvenini zayıflatır ve standartlara uymayan tıbbi ürünlerin kullanılması gibi durumlar

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

² Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. Bu Sözleşmeyi henüz imzalamamış ve/ya onaylamamış devletler bunu en kısa zamanda yapmaya teşvik edilmektedir.

bireylere dönüşü olmayan zararlar verebilir. Buna ek olarak, rekabeti bozar ve sosyal sigorta kurumları, dolayısıyla da devlet bütçesi için ciddi mali sonuçlar doğurur.

COVID-19 salgını yolsuzluk risklerini artırmaktadır. Tıbbi malzemelere duyulan acil ihtiyaç (ve dolayısıyla ilgili kamu ihale usullerinin basitleştirilmesi), tıbbi tesislerin kalabalıklaşması ve sağlık personelinin iş yükündeki aşırı artış gibi nedenler sağlık sektörünü yolsuzluk risklerine karşı özellikle savunmasız hale getirmektedir.

Sağlık sektöründeki çeşitli yolsuzluk tiyolojileri arasında sağlık hizmetlerine erişimde rüşvet, ihale sistemlerinde yolsuzluk, çıkar çatışmaları ve lobicilik faaliyetleri de dahil olmak üzere yeni ürün araştırma ve geliştirme (AR-GE) alanındaki yolsuzluklar ve COVID- 19 ile ilgili dolandırıcılık girişimleri yer almaktadır. Bu hususta denetim faaliyetleri ve sağlık sektöründeki ihbarcılarının korunması özel önem teşkil etmektedir. Son olarak, özel sektör de hatırı sayılır yolsuzluk risklerine maruz kalmaktadır. Bu belge, sırasıyla yukarıdaki sorunları ele alacaktır.

(i) *İhale sistemleri:*

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı³, GRECO üye devletlerini "kamu ihalelerinde adil rekabeti teşvik eden ve yolsuzluğu caydıran uygun ve şeffaf usuller benimsemeye" çağırılmaktadır. Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Özel Hukuk Sözleşmesi, taraf devletlerin yolsuzluk fiilleri nedeniyle zarar gören gerçek ve tüzel kişilere, hasar tazminatı alma olasılığı da dahil olmak üzere, haklarını ve menfaatlerini savunmalarını sağlayacak çözüm yolları sunmalarını öngörür.

Dünya hükümetleri, sağlık sistemlerinin COVID-19 salgınına karşılık vermesini mümkün kılacak yeterli donanımı sağlamak amacıyla mevzuat çıkarmaktadır. Her ne kadar bu tür olağanüstü durum mevzuatları kritik tıbbi malzemelerin tedariğinde zaman kazandırsa da, kamu harcamalarında gerekli "kontrol ve dengeleme" mekanizmalarını yumuşatabilir. Bunun yanı sıra, ihale mekanizmaları da lobicilik faaliyetlerine karşı zayıf bir hedef haline gelebilir.

GRECO, yolsuzluğa karşı hassas sektörlerin sistematik bir şekilde değerlendirilmesi gerektiğini tespit etmiştir. Bu, sağlık sektöründeki kamu alımlarını da içerir. Daha fazla şeffaflık yolsuzluğu önlemenin anahtarıdır. İhale yetkililerinin denetim ve kontrol mercileriyle sözleşme ilişkisi içinde olan herhangi bir işletme tarafından işe alımı yasaklanmalıdır.

(ii) *Tıbbi hizmetlerde rüşvet*

Yolsuzluk riskleri, personel ve ekipman sıkıntısı nedeniyle COVID-19 ile başa çıkmakta zorlanan hastaneler ve diğer sağlık kurumları için önemli bir endişe kaynağı olabilir. Birbiriyle çatışan ihtiyaçların ve acil durumların meydana çıktığı hallerde yolsuzluk denklemin bir parçası haline gelebilir, ilgili kişilere ve toplumun bütününe zarar verebilir.

Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin 7 ve 8. maddeleri uyarınca taraf devletlerin özel sektördeki aktif ve pasif rüşvet suçlarını cezai yaptırıma bağlamaları gerektiği, özel sağlık hizmeti sunucularının da bu maddelerin kapsamına girdiği unutulmamalıdır. Ayrıca bu Sözleşme, sağlık uzmanlarına ve özel sektör çalışanlarına organ ticareti bağlamında rüşvet verilmesini cezai yaptırıma bağlayan hukuki düzenlemelerin yapılmasına da önyak olmuştur⁴.

³ 6 Kasım 1997'de kabul edilen Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke konulu CM / Res (97) 24 sayılı Bakanlar Komitesi Kararı.

⁴ İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin (CETS No. 216) 7. maddesinin 2. ve 3. Paragrafları. Bkz. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/216>

Küresel salgın döneminde küçük çaplı rüşvette de (bu sorunun normalde yaygın olmadığı ülkelerde bile) artış görünmüştür (örneğin sağlık hizmetlerine, testlere ve ekipmanlara erişim veya öncelik erişim; cenaze kaldırma ve defin işlemleri; karantina kurallarını çiğnemek vb. konularda). Devletlere, Yolsuzluğa Karşı Ceza Kanunu Sözleşmesi'nin ilgili hükümleri ile Yolsuzlukla Mücadelede Yirmi Temel İlke Kararı'nın iki numaralı ilkesi ve GRECO'nun 3. Değerlendirme Aşamasının yolsuzluğun suç sayılmasına ilişkin bulguları bu hususla özellikle alakalıdır.

Son olarak, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin "Sağlık hizmetlerine eşit erişim" konulu ve 1946 (2013) numaralı kararının⁵ üye devletleri GRECO ile yakın iş birliği içinde sağlık sektöründe yolsuzlukla mücadele tedbirleri uygulamaya davet ettiği de unutulmamalıdır. GRECO, yakın tarihte geliştirdiği danışmanlık araçları vesilesiyle de üyelerini bu konuda desteklemeye hazırdır.

(iii) *Yeni ürün araştırma ve geliştirme (Ar-Ge) çalışmalarında yolsuzluk*

Yolsuzluk risklerine karşı hassas bir başka süreç de COVID-19 ilaç ve aşılarının araştırma ve geliştirme sürecidir. Araştırmacılar ve bilim adamları COVID-19'a karşı ilaç ve aşı geliştirmek üzerinde çalışmaktadır ve bu Ar-Ge faaliyetlerine büyük miktarlarda para yatırılmaktadır. Bu nedenle, kamu kaynaklarının yönetimi alanında düzenleme ve denetleme işlevlerini yerine getiren devlet kurumlarının kapasitelerini, yetkilerini ve kamuya hesap verebilirliklerini arttırmak gerekmektedir.

Aynı şey, tıbbi veya ekonomik çıkarların tehlike altında olduğu bu gibi durumlarda artan çıkar çatışması riskleri için de söylenebilir; örneğin hizmet sunumunda arkadaşlara veya aile üyelerine ayrıcalıklı muamele, işe alımda kayırmacılık ve daha genel olarak, sağlık personelinin yönetimi vb. GRECO'nun liyakat esaslı işe alım ve terfi, çalışma koşulları ve yöntemleri, meslek ahlak kuralları ve çıkar çatışmalarının önlenmesi/ dürüstlüğün artırılması ile ilgili tavsiyeleri bu konuda dikkate alınmalıdır.

GRECO sıklıkla üst düzey yönetim faaliyetleri yürüten kişiler için mesleki ahlakın geliştirilmesi ve çıkar çatışmalarının önlenmesi amacıyla, duyarlı danışmanlık, izleme ve uyum mekanizmaları da dahil olmak üzere, stratejiler geliştirilmesini tavsiye etmiştir. Bu hususta Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin Kamu Görevlileri İçin Davranış Kuralları konulu ve R (2000) 10 sayılı tavsiye kararı da önemlidir.

Lobicilik konusunda ise devletlere R (2017) 2 sayılı "Lobicilik faaliyetlerinin kamusal karar alma bağlamında yasal düzenlemesi" hakkındaki Bakanlar Komitesi tavsiye kararı ve GRECO'nun bu konu hakkındaki çok sayıda tavsiyesi⁶ rehberlik etmelidir. GRECO ayrıca, üst düzey yöneticilik yetkileriyle donatılmış kişilerin, şirketlerin ve çıkar gruplarının yasal ve yetkili temsilcileri de dahil olmak üzere, lobi üyeleri ve hükümetin karar alma süreçlerini etkilemek isteyen diğer üçüncü kişilerle olan tüm iletişimlerinin usulüne uygun ve kamuya açık olarak rapor edilmesini tavsiye eder. Lobi faaliyetlerinin şeffaflığı hem yetkililer tarafından alınan kararlar hem de salgınla alakalı bilgilerin kamuya yayılması açısından önemlidir.

İçeriden öğrenilenlerin ticareti de riskli bir alan olup konuları nedeniyle gizli bilgilere erişimi olanlar için özellikle önemlidir. Bu açıdan GRECO'nun malların, gelirlerin, yükümlülüklerin ve menfaatlerin beyanı ile ilgili önerileri -beyanların kapsamlı, zamanında ve kolaylıkla erişilebilir şekilde yapılması kistası da dahil olmak üzere- salgın sırasında ortaya çıkabilecek hisse devirleri, gelişmekte olan endüstrilere yapılan yatırımlar gibi şüpheli operasyonların belirlenmesi veya kamusal karar alma sürecine müdahalelerin engellenmesi açısından özel önem arz etmektedir.

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

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

(iv) COVID-19 salgınıyla ilişkili dolandırıcılık riskleri

Birçok uluslararası (örneğin Interpol ve Mali Eylem Görev Gücü) ve ulusal (örneğin ABD Finansal Suçları Engelleme Ağı gibi) kurumlar, sahte tıbbi ürünler de dahil olmak üzere COVID-19 salgınıyla ilgili mali dolandırıcılık vakalarıyla ilgili uyarılar yayınlamışlardır⁷. COVID-19 salgınının bir sonucu olarak yüksek talep gören maske ve diğer tıbbi malzemelere ulaşımın zorlaşmasıyla, bu ürünleri sattığını iddia eden sahte mağazaların web sitelerinin sosyal medya hesaplarının ve e-posta adreslerinin sayısı katlanarak artmıştır. Bu durumdan bihaber mağdurların cebinden çıkan yüklü miktarda para aklanmak üzere suçluların eline geçmiştir.

Avrupa Konseyi Medicrime (Tıbbi Suçlar) Sözleşmesi⁸, taraf devletlerin aşağıdaki eylemleri suç saymasını öngörmektedir:

- Sahte tıbbi ürün imalatı;
- Sahte tıbbi ürün tedariki, tedarikinin teklifi ve ticaretinin yapılması;
- Evrakta sahtecilik;
- Yetkisiz olarak tıbbi ürün imal edilmesi ve tedariki ve uyum gereklerini yerine getirmeyen tıbbi cihazların piyasaya sürülmesi.

Ayrıca, Avrupa Konseyi Ulusal Kara Para Aklama ve Terörün Finansmanı Risk Değerlendirme Metodolojisi sağlık sektöründeki yolsuzlukla ilişkili olanlar da dahil olmak üzere kara para aklama risklerini azaltmak için benzersiz bir araçtır.

(v) Sağlık sektöründe gözetim ve ihbarcılarının korunması

Acil durum mevzuatı güç dengelerini yürütme lehine değiştirirken diğer iktidar kollarının (yasama ve yargı), kurumların (ombudsman, yolsuzlukla mücadele kurumları ve yolsuzlukla mücadele ile görevli diğer uzmanlaşmış merciler) ve sivil toplumun (örneğin, toplum temelli müdahaleler, bilgi paylaşım ve izleme tedbirleri, kamusal ihbar ve şikâyet hatlarının kurulması, vb.) gözetim yetkilerinin korunması kilit bir noktadır. Bu alanda medyanın da belirli bir rolü ve sorumluluğu vardır. Bu bağlamda, Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'nin hükümetlere insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğüne saygı ile ilgili 8 Nisan 2020 tarihinde verdiği tavsiyelere⁹ dikkat çekmek isterim.

En önemli nokta yolsuzluk şüphelerini bildiren kişilerin, yani ihbarcılarının, kullanmayı seçtikleri raporlama kanallarına bakılmaksızın (örneğin doğrudan kolluk kuvvetleri, diğer kamu kurumları veya medya vasıtasıyla; önceden kendi hiyerarşik amirlerini bilgilendirme zorunluluğu aranmaksızın) korunma altına alınmasıdır. İhbarcılık, yolsuzlukla mücadele ve sağlık sektörü de dahil olmak üzere kamu ve özel sektörde kötü yönetimin engellenmesinde kilit rol oynayabilir. Avrupa Konseyi, haksızlığın caydırılması ve önlenmesi ile demokratik hesap verebilirliğin ve şeffaflığın güçlendirilmesi açısından ihbarcılığın önemini tasdik eder. Bu kritik günlerde ihbarcılar için elverişli bir ortam yaratmak için devletlere Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin İhbarcılarının Korunması Hakkındaki CM / Rec (2014) 7 sayılı Tavsiye Kararı¹⁰ ile GRECO'nun bu alandaki tavsiyeleri önerilmektedir.

(vi) Özel sektör

⁷ Özellikle bakınız, FATF Başkanı tarafından yapılan "COVID-19 ve yasa dışı finansmanla mücadele tedbirleri" konulu açıklama: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/statement-covid-19.html>

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

⁹ Bkz. <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 Bkz. <https://rm.coe.int/16807096c7>

Bu kriz sırasında özel sektör de artan yolsuzluk riskleriyle karşı karşıya kalmıştır. Bunlar arasında, personel yetersizliği veya kamu kurumlarının kapatılması nedeniyle durmuş olabilecek kamu hizmetlerinin hızlandırılmasına yönelik kolaylaştırma ödemeleri ve/veya rüşvetler, sosyal yardım ödemelerinden faydalanma şartlarını karşılamak amacıyla evrakta sahtecilik, ürün sertifikasyon gerekliliklerinin yerine getirilmemesi, alternatif tedarik zincirlerinin belgelendirilmemesi, bağışlar, çalışanların bireysel suistimallerinin kaynak yetersizliği nedeniyle denetlenememesi yer almaktadır.

Bu sektör için, Avrupa Konseyi Yolsuzluğa Karşı Ceza Hukuku Sözleşmesi'nin ilgili maddeleri¹¹ ile, tüzel kişilerin yolsuzluğu gizlemek amacıyla kötüye kullanılmasının önlenmesine ilişkin 5 numaralı Temel İlke ile GRECO'nun 2. Değerlendirme Aşamasının muhasebe ve denetleme, kurumsal sorumluluk ve uyum programları ile özen yükümlüğü gibi özel sektöre ilişkin tavsiyeleri dikkate alınmalıdır.

COVID-19 salgını nedeniyle olağanüstü koşullarla karşı karşıyayız fakat bunlar yolsuzlukla mücadele gerekliliklerini görmezden gelmek veya askıya almak için bir gerekçe değildir ve olmamalıdır. Bilakis, şimdi yolsuzluk ve diğer etik olmayan davranışlara karşı alınan önlemleri korumak ve arttırmaya her zamankinden daha fazla ihtiyaç duymaktayız ve bunun için elimizden gelenin en iyisini yapmalıyız. Bunun için en etkili araç şeffaflıktır. COVID-19 ile mücadelemizi muteber ve güvenilir hale getirmeyi vatandaşlarımıza borçluyuz.

Bağlantı: <https://www.coe.int/web/greco>

¹¹ Özellikle bkz. 7. ve 8. maddeler