



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.6.2011
COM(2011) 308 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

Борба с корупцията в ЕС

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА
И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ**

Борба с корупцията в ЕС

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение.....	3
2.	Засилено наблюдение на усилията за борба с корупцията.....	5
2.1.	Действащи механизми за наблюдение и оценка.....	5
2.2.	Доклад на ЕС за борбата с корупцията.....	7
3.	По-добро прилагане на действащите инструменти за борба с корупцията.....	9
3.1.	Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор.....	10
3.2.	Други международни инструменти за борба с корупцията.....	10
3.3.	Сътрудничество между ЕС и съществуващите международни инструменти за борба с корупцията.....	11
4.	Засилен акцент върху корупцията във вътрешните политики на ЕС.....	12
4.1.	Правоприлагане, съдебно и полицейско сътрудничество в рамките на ЕС.....	12
4.1.1.	Съдебно и полицейско сътрудничество.....	12
4.1.2.	Финансови разследвания и събиране на активи.....	13
4.1.3.	Защита на лицата, които сигнализират за корупция.....	14
4.1.4.	Обучение за правоприлагащи служители.....	14
4.2.	Обществени поръчки.....	14
4.3.	Политиката за сближаване в подкрепа на изграждането на административен капацитет.....	15
4.4.	Счетоводни стандарти и задължителен одит за дружествата на ЕС.....	15
4.5.	Предотвратяване и борба с корупцията в политиката.....	16
4.6.	По-добра статистическа информация.....	16
4.7.	Почтеност в спорта.....	17
4.8.	Защита на публичните средства на ЕС срещу корупция.....	17
5.	Засилен акцент върху корупцията във външните политики на ЕС.....	18
5.1.	Страни кандидатки, потенциални кандидатки и съседни държави.....	18
5.2.	Политики за сътрудничество и развитие.....	19
5.3.	Търговска политика.....	19
6.	Заклучение.....	20

Борба с корупцията в ЕС

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Осемдесет процента от гражданите на ЕС възприемат корупцията¹ като сериозен проблем в тяхната държава-членка². Въпреки че през изминалите десетилетия Европейският съюз допринесе значително за отварянето на Европа и за по-голямата прозрачност, очевидно има още много работа. Недопустим е фактът, че корупцията води до загуби от приблизително **120 млрд. EUR годишно** или 1 % от БВП на ЕС³. Това със сигурност не е нов проблем за ЕС, нито пък ще бъдем в състояние изцяло да изкореним корупцията в нашите общества, но е красноречив фактът, че през последното десетилетие средният резултат за ЕС-27 по индекса на „Прозрачност без граници“ за възприемане на корупцията се е подобрил едва незначително⁴.

Въпреки че корупцията е с различен характер и обхват, тя носи **вреда за всички държави-членки и за ЕС като цяло**. Тя е причина за финансови загуби, тъй като намалява равнището на инвестициите, затруднява правилното функциониране на вътрешния пазар и намалява публичните финанси. Тя води до вреди за обществото, тъй като групи на организираната престъпност използват корупцията за извършване на други тежки престъпления като трафик на наркотици и хора. Освен това, ако не се работи за справяне с корупцията, тя може да подрие доверието в демократичните институции и да намали отчетността на политическите водачи.

През последното десетилетие **на международно, съюзно и национално равнище бяха положени известни усилия** за намаляване на корупцията⁵. На равнище ЕС бе очертана

¹ В настоящото съобщение се използва широката дефиниция на термина „корупция“, възприета от Глобалната програма срещу корупцията на Организацията на обединените нации: „*злоупотреба с власт за лично обогатяване*“, като така следователно се обхваща корупцията както в публичния, така и в частния сектор.

² 78 % според проучването за 2009 г. на Евробарометър относно корупцията. Това проучване се провежда на всеки две години. Според проучвания на „Прозрачност без граници“ 5 % от гражданите на ЕС плащат подкуп всяка година, вж. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Според едно от проучванията корупционните практики е възможно да добавят до 20—25 % към общите разходи в договорите за обществени поръчки, http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ Общата икономическа цена на корупцията не може да бъде лесно изчислена. Цитираната стойност се основава на приблизителни изчисления от специализираните институции и органи, като например Международната търговска палата, „Прозрачност без граници“, инициативата „Глобален договор“ на ООН, Световния икономически форум, публикацията „Clean Business is Good Business“ за 2009 г., според които корупцията възлиза на 5 % от БВП на световно равнище.

⁴ От максимална оценка 10, през 2000 г. средният резултат е 6,23, а през 2010 г. – 6,30. В индекса за 2010 г. осем държави-членки са с резултат 5 или по-нисък, въпреки че девет държави-членки са сред 20-те най-малко корумпирани държави в света. Основните констатации и тенденции, установени от този индекс за ЕС, се потвърждават от показателите на Световната банка за управление в света, а именно наличието на явни разлики между отделните държави-членки, като девет държави-членки се подреждат сред най-успешните в справянето с корупцията, а 10 държави-членки – сред най-неуспешните. Вж. също <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>

⁵ Комисията призова за усилия в тази посока през 2003 г., COM(2003) 317 окончателен.

правната рамка за борба с корупцията посредством приемането на законодателство относно корупцията в частния сектор⁶ и присъединяването на ЕС към Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC)⁷. В Договора за функционирането на Европейския съюз корупцията е призната за тежко престъпление с трансгранично измерение, с което държавите-членки не са достатъчно подготвени да се справят самостоятелно⁸. В редица политики на ЕС до известна степен бяха включени мерки за борба с корупцията⁹.

Прилагането обаче на правната рамка за борба с корупцията остава нееднакво в различните държави-членки и като цяло е незадоволително. Законодателството на ЕС за борба с корупцията не е транспонирано във всички държави-членки¹⁰. Някои държави не са ратифицирали най-важните международни инструменти за борба с корупцията. Най-важен остава фактът, че дори там, където съществуват институции и закони за борба с корупцията, **често** на практика **правоприлагането е недостатъчно**¹¹.

Това отразява **липса на твърд политически ангажимент** от страна на лидерите и участниците в процеса на вземане на решения за борба с корупцията във всичките ѝ форми – политическа корупция, корупционни действия, извършени от групи на организираната престъпност или заедно с такива групи, частна корупция и т.нар. дребна корупция. Ето защо е налице явна нужда от насърчаване на политическата воля за борба с корупцията и от по-добра съгласуваност на антикорупционните политики и действия, предприемани от държавите-членки.

Ето защо Комисията ще създаде механизъм – **Доклада на ЕС за борбата с корупцията** – за да извършва наблюдение и оценка на усилията на държавите-членки за борба с корупцията и следователно да поощри поемането на по-голям политически ангажимент. Със съдействието на експертна група и мрежа от научни кореспонденти, както и с необходимата подкрепа от бюджета на ЕС, Комисията ще ръководи изготвянето на доклада и ще го публикува на всеки две години, като първото издание е предвидено за 2013 г. В доклада ще бъде представена обективна картина на постиженията, уязвимите места и ангажиментите на всички държави-членки. В него ще бъдат установявани тенденциите и слабостите, които трябва да бъдат разгледани, и същевременно ще се насърчава обмен на най-добри практики и поука от опита на партньорите. Наред с този механизъм, Съюзът следва да **участва в групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO)**¹².

⁶ Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета относно борбата с корупцията в частния сектор, ОВ L 192, 31.7.2003 г., стр. 54.

⁷ Решение 2008/801/ЕО на Съвета, ОВ L 287, 29.10.2008 г., стр. 1.

⁸ В член 83, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз корупцията е посочена сред престъпленията, за които могат да бъдат изработени директиви, установяващи минимални правила относно определянето на престъпленията и санкциите, тъй като корупцията често води до последици, които преминават или се простират отвъд вътрешните граници на ЕС. Подкупите в чужда държава, както и други форми на корупция, като например корупцията в съдебната система, могат да имат отражение върху конкуренцията и инвестиционните потоци.

⁹ Вж. точки 4 и 5.

¹⁰ Преди влизането в сила на ДФЕС Комисията не разполагаше с правомощия да започне съдебна процедура срещу държавите-членки за нетранспониране на мерки, приети в рамките третия стълб от Договора. Такава процедура ще бъде възможна след 1 декември 2014 г. в съответствие с член 10 от протокол № 36 относно преходните разпоредби към Договора от Лисабон.

¹¹ Вж. точка 3.

¹² Вж. точка 2.2. и доклада на Комисията до Съвета относно условията на участие на ЕС в GRECO, COM (2011) 307.

ЕС следва също така да постави **по-силен акцент върху корупцията във всички съответни политики на ЕС**, както вътрешни, така и външни. Ето защо Комисията по-специално ще предложи през 2011 г. модернизираните правила на ЕС за отнемане на имущество от престъпна дейност, през 2012 г. – стратегия за по-добри финансови разследвания в държавите-членки, като през 2011 г. ще приеме план за действие относно начините за усъвършенстване на статистическите данни за престъпността. Комисията ще работи заедно с агенциите на ЕС като Европол, Евроюст и CEPOL, както и с OLAF, за засилване на съдебното и полицейското сътрудничество и за подобряване на обучението, предоставяно на правоприлагащите служители. Комисията ще продължи да изработва модернизираните правила на ЕС за обществени поръчки и за счетоводни стандарти и задължителен одит на дружествата в ЕС. През 2011 г. Комисията също така ще приеме стратегия за борба с измамите, които засягат финансовите интереси на ЕС. Успоредно с това Комисията ще постави по-силен акцент върху въпросите, свързани с борбата с корупцията, в рамките на процеса на разширяване на ЕС, а заедно с Върховния представител – и в рамките на политиката за съседство, както и ще използва в по-голяма степен обвързването с условия в политиките на ЕС за сътрудничество и развитие. Следва да се доразвият инициативите на стопанския сектор и публично-частният диалог на равнище ЕС за начините за предотвратяване на корупцията.

С настоящото съобщение се представят целите на Доклада на ЕС за борбата с корупцията и начинът, по който той ще функционира на практика, като същевременно се обяснява как ЕС да постави по-силен акцент върху борбата с корупцията в своите вътрешни и външни политики. То ще бъде допълнено от Стратегията на Комисията за борба с измамите. Докато съобщение се съсредоточава върху прилагането на политиките на държавите-членки за борба с корупцията, стратегията основно ще обхваща мерки в рамките на отговорността на Комисията за защита на финансовите интереси на ЕС.

2. ЗАСИЛЕНО НАБЛЮДЕНИЕ НА УСИЛИЯТА ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

2.1. Действащи механизми за наблюдение и оценка

Понастоящем не съществува механизъм, с който да се контролира наличието на политики за борба с корупцията на равнище ЕС и на национално равнище и да се оценява по съгласуван, хоризонтален начин прилагането на тези политики¹³. На международно равнище основните действащи механизми за наблюдение и оценка са групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO), работната група на ОИСР по въпросите на подкупването и механизмът за преглед по Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC). Тези механизми насърчават участващите страни да прилагат и налагат стандарти за борба с корупцията. Във всеки от тях обаче се

¹³ От 2006 г. насам съществува специфичен механизъм за наблюдение – механизмът за сътрудничество и проверка, който се прилага по отношение на две държави-членки, а именно България и Румъния (Решения 2006/928/ЕО и 2006/929/ЕО на Комисията от 13 декември 2006 г. (ОВ L 354, 14.12.2006 г., стр. 56, 58). Механизмът за сътрудничество и проверка бе създаден като специален отговор на значимите набелязани слабости в навечерието на присъединяването на тези държави към ЕС. В рамките на този механизъм Комисията извършва проверки във връзка с редица предварително определени цели в областта на съдебната реформа и борбата с корупцията, а по отношение на България – и в областта на борбата срещу организираната престъпност.

съдържат известни елементи, които ограничават потенциала на тези механизми за ефективно справяне с проблемите, свързани с корупцията, на равнище ЕС.

Най-обхватният действащ инструмент, който е от значение за ЕС, е **GRECO**, тъй като в него участват всички държави-членки. Чрез GRECO Съветът на Европа допринася за гарантирането на минимални стандарти в общоевропейското правно пространство. Въпреки това, предвид ограничената видимост на междуправителствения процес за оценка в GRECO и на неговия механизъм за последващи действия, до този момент той не е породил достатъчна политическа воля в държавите-членки за ефективно справяне с корупцията. Освен това GRECO наблюдава съблюдаването на спектър от стандарти за борба с корупцията, установени от Съвета на Европа¹⁴ и съответно отделя по-малко внимание на специфични области от законодателството на ЕС, като например обществените поръчки. Освен това системата на GRECO не дава възможност за сравнителен анализ и по този начин за установяването на корупционни тенденции в ЕС, нито пък насърчава активно обмена на най-добри практики и поука от опита на партньорите.

Конвенцията на **ОИСР** за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки („**Конвенцията срещу подкупването**“)¹⁵ има много конкретна цел, а именно борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, и в обхвата ѝ не могат да бъдат включени други области от значение за борбата с корупцията в ЕС. В седмия годишен доклад за напредъка, изготвен от „Прозрачност без граници“¹⁶, се посочва, че прилагането на Конвенцията за борба с подкупването е нееднакво – тя се прилага активно само в четири държави-членки на ЕС, а в 12 държави-членки на ЕС не се прилага или се прилага в малка степен. Политическият ангажимент за ефективно прилагане на Конвенцията на ОИСР срещу подкупването остава недостатъчен, въпреки наличието на система за задълбочена оценка под формата на работната група на ОИСР по въпросите на подкупването.

Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) влезе в сила през декември 2005 г., а ЕС се присъедини към нея през септември 2008 г.¹⁷ През ноември 2009 г. конференцията на държавите – страни по UNCAC прие мандата на механизма за преглед на прилагането на UNCAC. ЕС подкрепя приобщаването на гражданското общество и прозрачност в констатациите от оценките, извършвани в рамките на механизма. Въпреки това редица елементи могат да ограничат потенциала на този механизъм за справяне с проблемите, свързани с корупцията, на равнище ЕС: той е междуправителствен инструмент, системата за кръстосан преглед има вероятност да пропусне някои важни за Съюза области, в него участват някои държави – страни по конвенцията, които могат да имат по-ниски стандарти за борба с корупцията в сравнение с ЕС, сравнително дългата продължителност на цикъла за преглед, както и фактът, че са възможни ограничен брой напомнания за неизпълнени препоръки, отправени към държавите – страни по конвенцията.

¹⁴ Наказателна конвенция относно корупцията (STE 173, приета на 27 януари 1999 г.) и допълнителен протокол към нея (ETS 191, приет на 15 май 2003 г.); Гражданска конвенция за корупцията (STE 174, приета на 4 ноември 1999 г.) и 20-те ръководни принципа срещу корупцията (Резолюция (97) 24 на Комитета на министрите на Съвета на Европа).

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html.

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

¹⁷ Решение 2008/801/ЕО на Съвета, ОВ L 287, 25.9.2008 г., стр. 1.

2.2. Доклад на ЕС за борбата с корупцията

Предвид ограниченията на действащите международни механизми за наблюдение и оценка, описани по-горе, **следва да се създаде специален механизъм на ЕС за наблюдение и оценка – Доклад на ЕС за борбата с корупцията**, с който да се насърчи по-изявена политическа воля в държавите-членки и прилагане на действащите правни и институционални инструменти. Този механизъм следва да бъде **съчетан с участие на ЕС в GRECO**¹⁸. Докладът на ЕС за борбата с корупцията ще бъде **публикуван от Комисията на всеки две години**, като първото издание е предвидено за 2013 г.

Създаването на Доклада на ЕС за борбата с корупцията е в отговор на призивите на държавите-членки, изразени в рамките на Стокхолмската програма¹⁹ към Комисията „да разработи, въз основа на съществуващите системи и общи критерии, показатели за измерване на усилията в борбата с корупцията в рамките на Съюза“, както и на призива на Европейския парламент за редовно наблюдение на усилията за борба с корупцията в държавите-членки²⁰.

Създаването на Доклада на ЕС за борбата с корупцията води началото си от принципа, че въпреки че не съществува унифицирано решение за борба с корупцията, корупцията е повод за безпокойство за всички държави-членки на ЕС. Чрез периодична оценка и публикуването на обективни, фактически доклади, Докладът ще създаде **допълнителен стимул за държавите-членки за ефективно справяне с корупцията**, по-специално посредством прилагането и налагането на международно установените стандарти за борба с корупцията. Механизмът, който ще се прилага в еднаква степен за всички държави-членки, ще представи по-ясна картина на наличието на усилия за борба с корупцията в ЕС и тяхната ефективност, ще спомогне за установяването на конкретни причини за корупцията и по този начин ще **предостави солидна основа за подготовка на бъдещи действия на ЕС срещу корупцията**. Освен това той ще изпълнява ролята и на „сигнал за криза“, за да се потушат евентуални рискове от ескалирането на дълбоко вкоренени проблеми в криза.

При подготовката на Доклада на ЕС за борбата с корупцията Комисията ще работи в сътрудничество със съществуващите механизми за наблюдение и оценка, за да се избегне допълнителна административна тежест за държавите-членки и препокриване на усилията. Отправна точка ще бъдат минималните стандарти срещу корупцията, които вече са установени от съществуващите международни инструменти, като например Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа²¹, Гражданската конвенция за корупцията²², Двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията²³, UNCAC²⁴ и Конвенцията на ОИСР срещу подкупването²⁵.

¹⁸ Вж. Доклада на Комисията до Съвета относно условията на участие на ЕС в GRECO, COM (2011) 307.

¹⁹ Документ 17024/09 на Съвета, приет от Европейския съвет на 10—11 декември 2009 г. (ОВ С 115, стр.1). Вж. също Резолюция № 6902/05 на Съвета, приета на 14.4.2005 г., в която Комисията е призована да разгледа, наред с други варианти, разработването на механизъм за взаимна оценка и наблюдение.

²⁰ Писмена декларация № 2/2010 относно усилията на Съюза за борба с корупцията, приета от Европейския парламент на 18 май 2010 г.

²¹ SET 173, от 27.1.1999 г.

²² SET 174, от 4.11.1999 г.

Тъй като почти всички форми на корупция могат да имат трансгранични последици, докладът няма да се ограничава до изчерпателен списък от приоритетни области. Всяко издание на доклада обаче ще се съсредоточава върху редица **хоризонтални елементи, които са от особено значение на равнище ЕС**, както и върху отделни въпроси, специфични за всяка държава-членка. Тези елементи ще бъдат оценявани по отношение на редица **показатели**, основани на съществуващите стандарти в съответната област, а някои от тях – тепърва разработени в процеса на подготовка на доклада. Ще бъдат разработени нови показатели за онези елементи, за които все още не са определени подходящи стандарти чрез съществуващ инструмент или за които на равнище ЕС се изискват по-високи стандарти. При подбора и разработването на показатели Комисията ще се консултира със съответните органи за борба с корупцията в държавите-членки. Показателите могат да включват възприемане на корупцията, поведение на запитаните, свързано с корупционни действия, както и статистика за наказателното правосъдие, включително за изземвания и конфискации на приходи от престъпления, свързани с корупция. Докладът на ЕС за борбата с корупцията ще включва количествена оценка на тези показатели и качествен анализ на тенденциите и резултатите, свързани с корупцията.

В Доклада за борбата с корупцията ще бъдат включени:

- **Тематичен раздел**, в който се обръща внимание на специфични аспекти в борбата с корупцията в ЕС въз основа на проучвания и в който се включват тематични примерни казуси, примери на най-добри практики и препоръки.
- **Аналитични доклади за всяка държава-членка**, включително специални препоръки, отправени към отделните държави-членки, въз основа на резултатите от съществуващите механизми за наблюдение и прегледа на наличната информация от подходящи източници. Този раздел може да бъде придружаван от препоръки за уместни действия на равнище ЕС.
- **Тенденции на равнище ЕС**, включително резултати от проучване на Евробарометър за корупцията, което се провежда на всеки две години и измерва възприятието за корупция сред гражданите на ЕС в различни области, както и други подходящи източници на информация относно опита, свързан с корупция, на равнище ЕС.

При подготовката на доклада Комисията ще разчита на сведения от редица източници, в това число съществуващите механизми за наблюдение (GRECO, ОИСП, UNCAC), независими експерти, резултати от научни изследвания, информация от службите на Комисията и Европейската служба за борба с измамите (OLAF), държавите-членки, агенции на ЕС като Европол и Евроюст, Европейската мрежа за борба с корупцията, проучвания на Евробарометър и гражданското общество²⁶.

Докладът на ЕС за борбата с корупцията ще се изработва под ръководството на Комисията, подпомагана от:

²³ Резолюция (97) 24 на Комитета на министрите на Съвета на Европа.

²⁴ Резолюция 58/4 на Общото събрание на ООН от 31 октомври 2003 г.

²⁵ Приета от Конференцията за преговори на 21 ноември 1997 г.

²⁶ Ще бъдат взети под внимание оценки, извършвани от гражданското общество, които имат практическо значение. Това може да включва проучването на „Прозрачност без граници“ относно Националните системи за почтеност в ЕС, което вече е в ход.

- **Експертна група**, която предоставя съвети относно: (1) определяне на показатели, (2) оценяване на постиженията на държавите-членки, (3) установяване на най-добри практики, (4) установяване на тенденции в ЕС, (5) отправяне на препоръки, както и (6) отправяне на предложения за нови мерки на ЕС, когато това е целесъобразно. Групата ще бъде създадена от Комисията след открита покана. Избраните експерти могат да произхождат от различни поприща (правоприлагане, предотвратяване на корупцията, гражданско общество, научноизследователски среди и т.н.), трябва да притежават безспорни експертни знания и опит в областта на борбата с корупцията, да се ползват с репутация на почтени граждани и да се ангажират да действат в лично качество.
- **Мрежа от местни научни кореспонденти**, създадена от Комисията и състояща се от представители на гражданското общество и академичните среди, които ще събират във всяка държава-членка информация от практическо значение, допълвайки работата на експертната група.

В пряка връзка с Доклада на ЕС за борбата с корупцията може да се обмисли разработването на **програма за обмен на опит**, която да оказва подкрепа на държавите-членки, местните НПО или други заинтересовани страни за откриването на слабости в политиките за борба с корупцията, установяването на най-добри практики, повишаването на осведомеността или осигуряването на обучения.

Комисията поема всички разходи, свързани с Доклада на ЕС за борбата с корупцията, включително разходите за независимата експертна група, мрежата от научни кореспонденти и програмата за обмен на опит, ако бъде разработена такава.

Въпреки че не отговаря в пълна степен на нуждите на ЕС от периодично докладване на усилията за борба с корупцията в целия Съюз, **участието на ЕС в GRECO** ще създаде връзка между двата механизма²⁷. GRECO може по-конкретно да допринесе за механизма на ЕС за наблюдение под формата на сравнителни анализи на съществуващите доклади на GRECO за оценка и съблюдаване на нормите от страна на държавите-членки на ЕС и като указание за ключови неизпълнени препоръки, за които са необходими последващи действия.

С оглед на посоченото по-горе Комисията създава механизъм на ЕС за докладване, чрез който да се извършва периодична оценка на усилията на държавите-членки за борба с корупцията и ще поиска разрешение от Съвета да води преговори със Съвета на Европа за участието на ЕС в GRECO. Въз основа на констатациите в Доклада на ЕС за борбата с корупцията Комисията ще обмисли в средносрочен и дългосрочен план необходимостта от допълнителни инициативи в рамките на политиките на ЕС, включително сближаване на наказателното право в областта на корупцията.

3. ПО-ДОБРО ПРИЛАГАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИТЕ ИНСТРУМЕНТИ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА

На равнище ЕС, както и на европейско и международно равнище вече съществуват редица правни инструменти за борба с корупцията. Това включва Конвенцията на ЕС за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на Европейските общности или

²⁷ Вж. Доклада на Комисията до Съвета относно условията на участие на ЕС в GRECO, COM (2011) 307.

служители на държавите-членки на ЕС, влязла в сила на 28 септември 2005 г.²⁸ С изключение на тази конвенция обаче, съществуващите инструменти все още не са ратифицирани и транспонирани в националното право от всички държави-членки на ЕС. За да се справят ефективно с корупцията, държавите-членки следва най-малкото да предприемат стъпки за приключване на процеса за ратифициране и транспониране.

3.1. **Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор**

Приетото през юли 2003 г. Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор²⁹ има за цел да бъде обявено за наказуемо както активното, така и пасивното подкупване, като установява по-подробни правила относно отговорността на юридическите лица и възпиращи санкции. В първия доклад относно прилагането на рамковото решение³⁰, публикуван през 2007 г. бе посочено, че много от държавите-членки не са предприели достатъчни действия за неговото прилагане. Отбелязани бяха пропуски по отношение на инкриминирането на всички елементи на активното и пасивното подкупване и по отношение на разпоредбите за отговорност на юридическите лица. Във втория доклад, придружаващ настоящото съобщение, се посочва, че няколко държави-членки все още не са транспонирали най-подробните разпоредби относно инкриминирането на всички елементи на активното и пасивното подкупване³¹. Освен това отговорността на юридическите лица продължава да бъде регламентирана по нееднакъв начин на национално равнище.

Комисията призовава държавите-членки да транспонират изцяло и без забавяне всички разпоредби на Рамково решение 2003/568/ПВР и да гарантират неговото ефективно прилагане. В зависимост от напредъка Комисията ще обмисли варианта да предложи директива, която да замести рамковото решение.

В този контекст Комисията приветства приемането от страна на някои държави-членки на по-строги правила за предотвратяване на корупцията в частния сектор и за засилена корпоративна отговорност за корупционни престъпления. **Комисията възнамерява да подкрепя публично-частния диалог** и обмена на най-добри практики в тази област. Частните предприятия са насърчени да разработват и прилагат в съответните си области ясни правила за общи стандарти за счетоводство, вътрешен одит, кодекси на поведение и защита на лицата, които сигнализират за корупция.

3.2. **Други международни инструменти за борба с корупцията**

Няколко държави-членки са ратифицирали всички или повечето съществуващи международни инструменти за борба с корупцията. При все това обаче три държави-членки³² на ЕС не са ратифицирали **Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа**³³, дванадесет държави-членки не са ратифицирали

²⁸ ОВ L 195, 25.6.1997 г., стр. 2-11.

²⁹ ОВ L 192, 31.7.2003 г., стр. 54.

³⁰ COM(2007) 328 окончателен.

³¹ COM(2011) 309 окончателен. В доклада се посочва, че само 9 държави-членки (Белгия, България, Чешката република, Франция, Ирландия, Кипър, Португалия, Финландия и Обединеното кралство) са транспонирали правилно всички елементи относно престъпленията, както са посочени в член 2 от Рамковото решение.

³² Австрия, Германия, Италия.

³³ SET 173, от 27.1.1999 г.

допълнителния протокол към нея³⁴, а седем държави-членки не са ратифицирали³⁵ **Гражданската конвенция за корупцията**³⁶. Три държави-членки все още не са ратифицирали **UNCAC**³⁷. Пет държави-членки на ЕС не са ратифицирали **Конвенцията на ОИСР срещу подкупването**³⁸.

Комисията призовава държавите-членки, които не са ратифицирали тези инструменти, да го направят незабавно, като отчитат, когато това е подходящо, изключителната външна компетентност на Съюза, както и да прилагат тези инструменти в пълна степен. Комисията изисква от държавите-членки да я информират незабавно за стъпките, които те са предприели за ратифициране на тези инструменти и за причините за нератификация. В този контекст **от изключително значение е ратифицирането и ефективното прилагане от всички държави-членки на ЕС на Конвенцията на ОИСР срещу подкупването**. Комисията ще анализира евентуалните трудности, срещани в процеса на ратифициране от държавите-членки на ЕС, които не членуват в ОИСР, както и слабостите при изпълнението и правоприлагането.

3.3. Сътрудничество между ЕС и съществуващите международни инструменти за борба с корупцията

В Стокхолмската програма е отправен призив за засилено сътрудничество между държавите-членки в рамките на **UNCAC**, **GRECO** и **ОИСР**. За тази цели Комисията ще действа по-специално в следните области.

По отношение на **UNCAC** в Конвенцията се съдържа правно задължение за извършване на самооценки. В случая на ЕС този процес е сложен, тъй като включва сътрудничество между всички институции на ЕС, както и с държавите-членки по въпроси, които попадат в обхвата на споделена компетентност. При все това Комисията започна този процес³⁹ и понастоящем анализира ефекта на промените, въведени с Договора от Лисабон, върху обхвата на задълженията на ЕС в рамките на **UNCAC**. След приключване на този анализ ще бъдат определени условията за участие в механизма за преглед, включително назначаването на експерти.

Комисията ще засили сътрудничеството с **ОИСР**, вероятно посредством сключването на меморандум за разбирателство. Констатациите на работната група на ОИСР по въпросите на подкупването ще бъдат използвани като принос за доклада на ЕС за борбата с корупцията.

Комисията направи анализ на възможните условия за **участието на ЕС в GRECO** и в рамките на компетентността на ЕС ще даде ход на необходимите за това процедури⁴⁰. **В**

³⁴ Австрия, Чешката република, Естония, Финландия, Германия, Унгария, Италия, Литва, Малта, Полша, Португалия, Испания.

³⁵ Дания, Германия, Ирландия, Италия, Люксембург, Португалия и Обединеното кралство.
³⁶ SET 174, от 4.11.1999 г.

³⁷ Чешката република, Германия, Ирландия.

³⁸ Кипър, Латвия, Литва, Малта, Румъния. Тези държави-членки не са членове на ОИСР. България е единствената държава-членка, която не членува в ОИСР, но е приела тази конвенция.

³⁹ OLAF започна със систематичен анализ на случаите на корупция, за да установи заплахите и рисковете, на които е изложен бюджетът на ЕС.

⁴⁰ Вж. Доклада на Комисията до Съвета относно условията на участие на ЕС в GRECO, COM (2011) 307.

рамките на Комитета на министрите на Съвета на Европа държавите-членки следва да окажат подкрепа на кандидатурата на ЕС за участие в GRECO.

Комисията също така подкрепя усилията за борба с корупцията, предприемани в контекста на Г-20 и ще съдейства за изпълнението на плана за действие на Г-20 за борба с корупцията, приет на срещата на върха в Сеул през ноември 2010 г.⁴¹

4. ЗАСИЛЕН АКЦЕНТ ВЪРХУ КОРУПЦИЯТА ВЪВ ВЪТРЕШНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС

Освен засилено наблюдение и прилагане на действащите правни инструменти, като част от един **всеобхватен подход**, всички съответни политики на ЕС, както вътрешни, така и външни, следва да обхващат съображения, свързани с борбата. Следва да се постави по-силен акцент върху корупцията, по-специално в следните области на политиката.

4.1. Правоприлагане, съдебно и полицейско сътрудничество в рамките на ЕС

Държавите-членки следва да предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират **ефективното разкриване, преследване и налагане на достатъчен брой възпиращи наказания, както и възстановяването на придобити по престъпен начин активи в дела за корупция**. В този контекст от особено значение са съдебното и полицейското сътрудничество между държавите-членки на ЕС, финансовите разследвания, обученията за служителите, натоварени с правоприлагане, както и защитата на лицата, които сигнализират за корупция.

4.1.1. Съдебно и полицейско сътрудничество

В рамките на своята стратегия за периода 2010—2014 г. **Европол** се ангажира да предоставя все по-голяма подкрепа за операции по правоприлагане и да действа като информационен център на ЕС по въпроси, свързани с престъпността, както и център на ЕС за експертни познания и опит за правоприлагане. Комисията настоятелно призовава **Европол да засили своите усилия за борба с корупцията** като елемент, улесняващ дейността на организираната престъпност. Тези усилия следва да включват изработването на редовни оценки на заплахите.

От 2004 г. насам **Евроюст** се занимава с леко нарастващ брой на случаи на корупция. Въпреки че през 2010 г. тези случаи представляват едва 2 % от цялата дейност на Евроюст, нарастващият брой на засегнатите държави-членки свидетелства за увеличаващата се необходимост от съдебно сътрудничество по дела за корупция с трансгранично измерение. Комисията настоятелно призовава **Евроюст да положи по-големи усилия, за да способства за обмена на информация** между органите на държавите-членки по случаи на корупция с трансгранично измерение.

Накрая, от 2008 г. насам органите за борба с корупцията на държавите-членки, Комисията, OLAF, Европол и Евроюст си взаимодействат в рамките на **мрежата на ЕС от звена за контакт срещу корупцията**⁴². Тази мрежа се управлява от мрежата по австрийска инициатива „Европейски партньори срещу корупцията“. **Комисията ще**

⁴¹ Приложение III от Декларацията на лидерите на срещата на върха на Г-20 в Сеул, 11-12 ноември 2010 г.

⁴² Решение 2008/852/ПВР на Съвета, ОВ L 301, 12.11.2008 г., стр. 38.

работи с мрежата на ЕС от звена за контакт срещу корупцията за постигането на по-конкретни резултати, засилен акцент върху оперативни въпроси от значение за служителите, разследващи случаи на корупция, както и за по-ясно определяне на съответните роли на мрежата от звена за контакт срещу корупцията и мрежата „Европейски партньори срещу корупцията“. Комисията обмисля да предложи изменение на решението на Съвета за създаване на мрежата от звена за контакт срещу корупцията.

4.1.2. Финансови разследвания и събиране на активи

В четири доклада⁴³ за прилагане на законодателството Комисията установява забавяне в усилията на много от държавите-членки за приемане на мерки относно конфискуването на приходи, придобити от престъпления. **През 2011 г. Комисията ще предложи преразгледана правна рамка на ЕС за конфискуване и събиране на активи**, за да гарантира, че съдилищата в държавите-членки са в състояние да пристъпват ефективно към конфискация на активи от престъпна дейност и да събират цялата съответна стойност, включително в дела, свързани с корупция.

В третата Директива за борба с изпирането на пари⁴⁴ корупцията е посочена като едно от предикатните престъпления за изпиране на пари. Според констатациите на работната група на ОИСП по въпросите на подкупването има много малко случаи на подкупване с чуждестранен елемент, разкрити чрез националните системи за борба с изпирането на пари. Комисията подчертава необходимостта от по-засилено сътрудничество между звената за финансово разузнаване⁴⁵, специализираните агенции за борба с корупцията и правоприлагащите органи в държавите-членки. **Държавите-членки следва да гарантират, че в случаи на корупция ефективно и последователно се осъществяват финансови разследвания** и че винаги се отчита всяка потенциална връзка с организираната престъпност и с изпирането на пари. **През 2012 г. Комисията ще приеме стратегия** за повишаване на качеството на **финансовите разследвания** в държавите-членки и за разработване на финансова разузнавателна информация, която

⁴³ Доклад от Комисията до Европейския парламент и до Съвета на основание член 8 от Решение 2007/845/ПВР на Съвета от 6 декември 2007 година относно сътрудничеството между Службите за възстановяване на активи на държавите-членки при проследяване и установяване на облиги или друго имущество, свързани с престъпления (СОМ(2011) 176 окончателен); Доклад на Комисията до Европейския парламент и до Съвета въз основа на член 22 от Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета от 6 октомври 2006 година за прилагане на принципа за взаимно признаване на решения за конфискация (СОМ(2010) 428); Доклад на Комисията на основание член 6 от Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета от 24 февруари 2005 година относно конфискация на облиги, средства и имущества от престъпления (СОМ(2007) 805 окончателен); Доклад на Комисията въз основа на член 14 от Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства (СОМ(2008) 885 окончателен).

⁴⁴ Директива 2005/60/ЕО, ОВ L 309, 25.11.2005 г., стр. 15.

⁴⁵ Съгласно член 21, параграф 2, буква б) от Директива 2005/60/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2005 година за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризъм „ЗФР се създава като централно национално звено. То отговаря за получаването (и доколкото е позволено, искането), анализирането и свеждането до знанието на компетентните органи на разкритата информация, касаеща потенциално изпиране на пари, потенциално финансиране на тероризъм или която се изисква от националното законодателство или подзаконовни актове. То разполага с адекватни ресурси за изпълнение на задачите си“.

да бъде обменяна между органите вътре в държавите-членки, както и между държавите-членки, агенциите на ЕС и на международно равнище.

4.1.3. Защита на лицата, които сигнализират за корупция

Ключов елемент в политиките за борба с корупцията е лицата, които сигнализират за корупция да бъдат ефективно защитени срещу отмъщение. Приложимата правна рамка в ЕС е нееднаква, което поражда трудности при разглеждането на случаи с трансгранично измерение. Като основа за бъдещи действия на равнище ЕС **Комисията ще извърши оценка на защитата на лица, които сигнализират за финансови престъпления, като тази оценка ще обхване също така защитата на лицата, сигнализиращи за корупция**, както и свързани с това въпроси на защитата на личните данни.

4.1.4. Обучение за правоприлагащи служители

Комисията ще подкрепя, чрез **Европейския полицейски колеж (CEPOL)**, разработването на целенасочени **програми за обучение** по въпроси, свързани с корупцията, за правоприлагащите агенции. Тези програми следва да обхващат специфични аспекти на работата по случаи на корупция с трансгранично измерение, като например събирането и обмена на доказателства, връзката с финансовите разследвания и връзката с разследванията на престъпления, свързани с организираната престъпност.

4.2. Обществени поръчки

Обществените разходи за строително-ремонтни дейности, стоки и услуги възлизат приблизително на 19 % от БВП на ЕС (2009 г.). Почти една пета от тези разходи попадат в обхвата на директивите на ЕС относно обществените поръчки (т.е. около 420 млрд. EUR или 3,6 % от БВП на ЕС).

Действащата правна рамка на ЕС за обществените поръчки⁴⁶ не включва специални разпоредби за предотвратяване и санкциониране на конфликт на интерес и съдържа само няколко специфични правила относно санкционирането на фаворизирането и корупцията.

През януари 2011 г. **Комисията даде ход на консултация⁴⁷ относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки**. В тази консултация се поставя въпросът дали е необходимо на равнище ЕС изработването на общо определение за конфликт на интереси и на възможни предпазни мерки срещу такива ситуации, в това число публикуването на сключените договори за по-голяма прозрачност, разширяването на основанията за изключване и мерки за „реабилитиране по своя инициатива“. **Комисията внимателно ще разгледа тези въпроси при**

⁴⁶ Директива 2004/18/ЕО относно координирането на процедурите за възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 114) и Директива 2004/17/ЕО относно координиране на процедурите за възлагане на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги (ОВ L 134, 30.4.2004 г., стр. 1).

⁴⁷ Зелена книга относно модернизирването на политиката на ЕС в областта на обществените поръчки: Към по-ефективен европейски пазар на обществените поръчки, COM(2011) 15 окончателен.

подготовката на модернизирано законодателство на ЕС за обществените поръчки. В този контекст, Комисията също така ще разгледа възможността да предложи законодателство относно концесиите за създаване на по-добри условия за лоялно и конкурентно възлагане на тези договори, като се намали рискът от корупция.

4.3. Политиката за сближаване в подкрепа на изграждането на административен капацитет

Политиката за сближаване на ЕС съдейства за укрепването на институционалния капацитет в държавите-членки за по-ефективни обществени служби и администрация. Административният капацитет и доброто управление са сред основните приоритети в стратегическите насоки на Общността в областта на сближаването за периода 2007—2013 г. В рамките на тези насоки са заделени общо 3,5 млрд. EUR за укрепването на институционалния капацитет на национално, регионално и местно равнище, от които 2 млрд. EUR са от Европейския социален фонд. С регламента за Европейския социален фонд за периода 2007–2013 г. бе въведен специален приоритет за укрепване на административния капацитет в по-малко развитите региони и държави-членки. Тази подкрепа за институционалния капацитет ще повлияе благоприятно за предотвратяване на корупцията, като допринесе за по-голямата ефективност и прозрачност на обществените служби и администрации. Някои от държавите-членки са заложили в своите оперативни програми мерки за борба с корупцията. **Комисията възнамерява да продължи своята подкрепа за укрепването на институционалния капацитет и да предоставя такава подкрепа на всички държави-членки и региони**⁴⁸.

4.4. Счетоводни стандарти и задължителен одит за дружествата на ЕС

През 2005 г. използването на международните стандарти за финансово отчитане за консолидираните финансови отчети на дружества, които се котират на фондовите борси на ЕС, стана задължително.⁴⁹ Процедурите за задължителен одит бяха хармонизирани⁵⁰, като бяха въведени изискване за външно осигуряване на качеството, разпоредби за публичен надзор, задължения и независимост на одиторите, извършващи задължителния одит, както и прилагане на международните стандарти. С тези мерки бе постигната по-голяма надеждност, качество и прозрачност на финансовото отчитане, като бе намален рискът от корупция.

През 2010 г. Комисията проведе обществени консултации относно поуките от финансовата криза за одитната политика⁵¹. Резултатите от тези консултации ще помогнат на Комисията при вземането на решения относно **бъдещите мерки, насочени към гарантиране на консолидирани системи за проверки и контрол в дружествата в ЕС за намаляване на риска от корупционни практики**. Тези мерки могат да обхванат въпроси като изясняване на ролята на одиторите, управление и независимост

⁴⁸ Заключение от петия доклад за икономическото, социалното и териториалното сближаване: бъдещето на политиката на сближаване, COM(2010) 642 окончателен.

⁴⁹ Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 г., ОВ L 243, 11.9.2002 г., стр. 1.

⁵⁰ Директива 2006/43/ЕО относно задължителния одит на годишните счетоводни отчети и консолидираните счетоводни отчети, за изменение на Директиви 78/660/ЕИО и 83/349/ЕИО на Съвета и за отмяна на Директива 84/253/ЕИО на Съвета (ОВ L 157, 9.6.2006 г., стр. 87).

⁵¹ Зелена книга относно одитната политика: поуки от кризата, COM(2010) 561 окончателен.

на одиторските фирми, надзор на одиторите, създаване на единен пазар за предоставяне на одиторски услуги и опростяване на правилата за МСП.

4.5. Предотвратяване и борба с корупцията в политиката

Както политическите скандали неведнъж са доказали, понякога се установяват сложни взаимоотношения между политици, частни предприятия, медии, търговски асоциации и фондации⁵². Тези връзки се обуславят от взаимна изгода при упражняването на влияние върху ключови политически и икономически решения, вследствие на което демократичните институции и процедури са изложени на риск, а разкриването на корупционни практики става по-трудно. Благодарение на процеса за наблюдение на GRECO в няколко държави-членки бе отбелязан напредък в правната и институционалната уредба за финансиране на политическите партии. За съжаление в някои държави-членки прилагането на правилата за прозрачност и надзор все още е незадоволително. **Комисията призовава държавите-членки, националните парламенти и Европейския парламент да осигурят по-голяма прозрачност и да създадат условия за ефективен надзор на финансирането на политическите партии и други групи по интереси.** Комисията също така е ангажирана да изпълнява своите задължения за защита на общия интерес на Съюза, в съответствие със задълженията, упоменати в Договорите, в Кодекса за поведение на Комисията и в други съответни норми.

Медиите имат ключова роля за увеличаване на прозрачността и отчетността на политическите фигури и често представляват подходящ инструмент за борба с корупцията в политиката. **Комисията призовава държавите-членки да предприемат всички необходими мерки за осигуряване на ефективно прилагане на действащата правна рамка, която гарантира независимостта и свободата на медиите, включително относно финансирането на медиите.** Чрез своите действащи програми Комисията ще подкрепя организирането на обучения за медиите с цел да се предоставят по-разширени знания относно специфични области от значение за разкриването на корупция (например изпиране на пари, финансиране на политически партии, банково дело, фондови пазари). Комисията подкрепя и по други начини действията за ограничаване на корупцията в политиката, в това число посредством финансирането на инициативи на гражданското общество.⁵³

4.6. По-добра статистическа информация

Понастоящем не съществува еднородна статистическа система в целия ЕС за измерване на характера и обхвата на корупцията или на ефективността на мерките за борба с нея. Като продължение на Плана за действие на ЕС относно разработване на съгласувана и цялостна стратегия на ЕС за определяне нивото на престъпността и ефективността на наказателното правосъдие⁵⁴ понастоящем се изготвя нов план за действие (2011—2015 г.). Като първа стъпка в работата за установяване на еднородна

⁵² През последните години нееднократно са отправяни твърдения за връзки между политици и влиятелни бизнесмени или собственици на медии, по-специално във връзка с финансирането на изборни кампании.

⁵³ Тази подкрепа е осигурена посредством специалната програма „Предотвратяване и борба с престъпността“.

⁵⁴ СОМ(2006) 437 окончателен

статистическа система на ЕС за корупцията, **Комисията ще създаде подгрупа от експерти в областта на статистиката.**

4.7. Почтеност в спорта

Корупцията в спорта е все по-видим проблем с трансгранични измерения, най-вече свързан с непрозрачността на трансферите и със спортните срещи с уреден резултат. Комисията ще анализира възможни решения за по-ефективно справяне с уреждането на резултати в спортните срещи⁵⁵, като най-напред ще предприеме проучване на начините, по които националните законодателства обхващат корупцията в спорта. Това може да бъде основата за по-нататъшни действия на политиката в тази област, като например възможното установяване на минимални норми за определянето на престъпления в тази сфера.

4.8. Защита на публичните средства на ЕС срещу корупция

Преди повече от десетилетие обвинения в корупция доведоха до оставката на цялата Комисията и до създаването на Европейската служба за борба с измамите (**OLAF**). Една от основните задачи на OLAF е да провежда административни разследвания с цел борба с измамите, корупцията и всички други незаконни дейности, които засягат финансовите интереси на ЕС⁵⁶.

През 2011 г. ще бъдат предприети няколко инициативи за борба с корупцията и измамите, които засягат публичните средства на ЕС. В **съобщението относно защитата на финансовите интереси на ЕС чрез наказателното право и чрез административни разследвания**⁵⁷ се посочва как Комисията възнамерява да защитава на равнище ЕС парите на данъкоплатците срещу незаконни дейности, включително срещу заплахи от корупция вътре и извън институциите на ЕС. В съобщението се посочват възможности за усъвършенстване на наказателноправната рамка, на процесуалните инструменти за разследващите служители и прокурорите, както и възможни институционални промени като например създаването на Европейска прокуратура.

Комисията също така възнамерява да приеме нова стратегия за борба с измамите, укрепвайки финансовите политики на Съюза с оглед на по-добрата защита на финансовите интереси на ЕС. В стратегията ще бъдат определени приоритети и конкретни области на дейност, за да се заздравя настоящата рамка на Комисията за борба с измамите, като бъде поставен акцент върху предотвратяването.

Допълвайки тези инициативи, предложението на Комисията за **изменение на правната рамка на OLAF**⁵⁸ има за цел да увеличи ефективността и бързината на разследванията на OLAF, да укрепя процедурните гаранции, както и да засили сътрудничеството на OLAF с държавите-членки и да усъвършенства неговото управление.

⁵⁵ COM(2011) 12 окончателен

⁵⁶ OLAF докладва ежегодно за своите дейности, вж. http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

⁵⁷ Съобщение относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз чрез наказателното право и чрез административни разследвания: Интегрирана политика за защита на парите на данъкоплатците, COM(2011)293 окончателен.

⁵⁸ COM(2011) 135 окончателен.

5. ЗАСИЛЕН АКЦЕНТ ВЪРХУ КОРУПЦИЯТА ВЪВ ВЪНШНИТЕ ПОЛИТИКИ НА ЕС

5.1. Страни кандидатки, потенциални кандидатки и съседни държави

Процесът на разширяване на ЕС е ключов двигател за мащабни реформи за борба с корупцията в страните кандидатки и потенциални кандидатки. Последният кръг на присъединяване на нови държави към ЕС имаше значително отражение върху действителната тежест на политиките за борба с корупцията в рамките на ЕС. При него също така стана ясно, че към момента на присъединяването все още е много трудно да се докаже постигането на **трайни резултати при прилагането на реформите за борба с корупцията, както и тяхната необратимост**. Освен това усилията за борба с корупцията трябваше да продължат да бъдат наблюдавани след присъединяването.

В рамките за преговори от 2005 г. с Хърватия и Турция бе въведена специална глава⁵⁹, обхващаща редица въпроси, свързани с върховенството на закона, в това число съдебната реформа и борбата с корупцията. В подновения консенсус за разширяването⁶⁰ вниманието бе допълнително съсредоточено върху върховенството на закона.

Съзнавайки, че без силна политическа воля само по себе си инвестирането на средства на ЕС в изграждането на институции не може да гарантира успех на политиките за борба с корупцията, през 2010 г. Комисията активизира своя **диалог относно върховенството на закона** със страните кандидатки и потенциални кандидатки. Този засилен диалог се основава на опита, придобит в процеса на либерализиране на визовия режим. Пътните карти с набелязани цели, които страните трябваше да изпълнят, за да бъде либерализиран визовият режим, доказаха своята ефективност като инструмент за мотивиране и отдаване на приоритет на реформите. Целта на диалога относно върховенството на закона е да бъдат установени такива цели на по-ранни етапи от предприединителния процес. В становищата на Комисията относно молбите за членство в ЕС на Албания и Черна Гора вече са посочени препоръки, които трябва да бъдат изпълнени преди започването на преговори. Диалогът ще бъде придружаван от **годишни експертни мисии**, които ще се осъществяват с участието на експерти от държавите-членки на ЕС, които по този начин ще бъдат по-тясно свързани с този процес.

С помощта на тези инструменти **Комисията ще продължи да отдава значим приоритет на наблюдението на политиките за борба с корупцията и ще наложи стриктна проверка още в ранните етапи на подготовката за присъединяване, като целта е да се гарантира устойчивост на реформите**. Комисията също така ще поощрява тясното сътрудничество между международните донори, за да се избегне дублиране на усилията и за по-добро насочване на инвестираните средства.

В рамките на **Европейската политика за съседство** Върховният представител и Комисията ще работят за укрепване на капацитета за борба с корупцията в съседните държави като ключов аспект на предоставяната подкрепа⁶¹. Това е особено важно като

⁵⁹ Глава 23.

⁶⁰ Подновен консенсус за разширяването, подкрепен на 14 и 15 декември 2006 г.

⁶¹ Съвместно съобщение до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Нов отговор към промените в съседните държави, COM(2011) 303.

се имат предвид неотдавнашните събития в Северна Африка, където бунтовете срещу режимите бяха водени и от желанието да бъде изкоренена широко разпространената корупция в тези държави.

5.2. Политики за сътрудничество и развитие

Подкрепата за укрепване на **доброто управление** и демократизирането, предоставяна от ЕС като част от политиките за сътрудничество и развитие, обхваща също така политиките за борба с корупцията⁶². В този контекст Комисията следва подход, основан на партньорство, като провежда диалог с правителствата и гражданското общество на страните партньорки, държавите-членки на ЕС и други донори. Въпреки че признава факта, че без политическа воля вътре в страната външната помощ вероятно няма да донесе резултати, Комисията счита, че подходите, основани на стимули, могат да докажат своята полза⁶³. Комисията възнамерява да засили своя диалог със страните партньори по въпроси, свързани с борбата с измамите и корупцията, както и своята подкрепа за изграждане на капацитет, което да доведе до приемане на национални стратегии за борба с всички форми на корупция. Както през периода на програмиране, така и в процеса на прилагане ще бъде отделено специално внимание на тези стратегии и на тяхното ефективно изпълнение.

В съответствие с тази цел Комисията ще насърчава **по-широкото използване на принципа за обвързване с условия** в областта на развитието, за да се окуражи съблюдаването на минималните международни стандарти за борба с корупцията, установени в UNCAC и други международни и регионални конвенции, по които тези държави са страни. В същия дух Комисията ще окуражава **засиленото използване на разпоредбите, обхващащи въпроси за борба с корупцията, които вече съществуват в правните основания за сътрудничество със страните партньори**, като се водят специфични консултации в отговор на сериозни случаи на корупция и се прилагат санкции, ако не са приети подходящи мерки.

Накрая, Комисията създаде и ще продължи да подкрепя глобални рамки, насочени към установяването на прозрачни системи за добив и търговия с природни ресурси и суровини, като например Правоприлагане, управление и търговия в областта на горското стопанство⁶⁴ и Инициативата за прозрачност на добивната промишленост.

5.3. Търговска политика

Посредством двустранните търговски отношения и инструменти като общата система за преференции търговската политика на ЕС съдейства за насърчаване на третите страни да съблюдают, наред с другото, правата на човека и принципите на добро управление. Неотдавна Комисията предложи промяна на общата система за преференции⁶⁵, като се засилят стимулите за съблюдаване на стандартите за добро

⁶² Съобщение относно управлението и развитието, COM(2003) 615 окончателен и Съобщение относно управлението в Европейския консенсус за развитие: към хармонизиран подход в Европейския съюз, COM (2006) 421 окончателен.

⁶³ Например инициативата за добро управление за държавите от Африка, Карибите и Тихоокеанския басейн, която бе под формата на насърчителен транс от 2,7 млрд. EUR за насърчаване на политическата воля за реформа.

⁶⁴ Съобщение за плана за действие относно правоприлагането, управлението и търговията в областта на горското стопанство, COM(2003) 251 окончателен.

⁶⁵ COM(2011) 241 окончателен.

управление чрез присъединяване към ключови международни конвенции като UNCAC и чрез тяхното прилагане.

Комисията ще продължи да застъпва включването в споразуменията за свободна търговия на специални разпоредби за прозрачност в международните обществени поръчки, а в контекста на Световната търговска организация – да се стреми към присъединяването на нови страни към Споразумението за обществени поръчки, което съдържа разпоредби за засилена прозрачност в международните обществени поръчки, намалявайки риска от корупция.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Корупцията продължава да бъде повод за безпокойство в ЕС, както и в световен план. Въпреки че корупцията е с различен характер и обхват, тя съществува във всички държави-членки и е причина за сериозни вреди за икономиката, обществото и демокрацията.

Вече съществуват международни инструменти и законодателство на ЕС за борба с корупцията, но **степената на прилагането им остава недостатъчна**. Комисията призовава държавите-членки да гарантират, че всички съответни правни инструменти са изцяло транспонирани във вътрешното законодателство и най-вече се **проследяват и прилагат ефективно** посредством разкриването и преследването на корупционни престъпления, с помощта на наказателноправни разпоредби и систематично налагане на достатъчен брой възпиращи наказания, както и възстановяване на придобити по престъпен начин активи.

За постигане на това е необходима твърда политическа воля от страна на всички участници в процеса на вземане на решения в ЕС. До този момент действащите международни механизми за наблюдение и оценка не са осигурили необходимата движеща сила. **Ето защо са необходими действия на равнище ЕС за по-голяма политическа воля във всички държави-членки за енергична работа за справяне с корупцията.**

За тази цел Комисията ще изработва **Доклад на ЕС за борбата с корупцията**, с който периодично ще оценява усилията на държавите-членки, като първото издание е предвидено за 2013 г. Успоредно с това ЕС следва да води преговори за участието на Съюза в групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO).

Като част от един глобален подход ЕС следва да продължи да **включва въпроси, свързани с корупцията във всички съответни политики на ЕС, както вътрешни, така и външни**. Необходимо е да се засили акцентът върху корупцията в следните области: съдебно и полицейско сътрудничество, модернизирани правила на ЕС за отнемане на имущество от престъпна дейност, актуализирано законодателство на ЕС за обществени поръчки, по-добра статистика за престъпността, засилена политика за борба с измамите, чрез която да се защитават финансовите интереси на ЕС, процеса на разширяване на ЕС, както и засилено използване на обвързването с условия в политиките на ЕС за сътрудничество и развитие. Същевременно с подкрепата на Комисията следва да се доразвие **публично-частният диалог** на равнище ЕС за начините за предотвратяване на корупцията в стопанския сектор.

Реалистично погледнато, тези инициативи няма да изкоренят корупцията в ЕС и извън него. В своята съвкупност обаче те ще спомогнат за намаляване на проблема, в полза на всички.