



ЦЕНТЪР ЗА
ИЗСЛЕДВАНЕ НА
ДЕМОКРАЦИЯТА

Организирана престъпност и корупция: национални характеристики и политики в страните членки на ЕС

Policy Brief No. 26, ноември 2010 г.

Проведеното с международно участие проучване на Центъра за изследване на демокрацията анализира връзките между организираната престъпност и корупционните практики както в рамките на Европейския съюз, така и извън него ¹.

Основните цели на изследването се свеждат до изясняването на следните въпроси:

- кои са причините и факторите, които пораждат корупционни действия от страна на организираната престъпност (вкл. от страна на т.нар. „бели якички“);
- какъв е обхватът и въздействието на тези корупционни действия върху обществото и институциите;
- какви са основните корупционни схеми на организираната престъпност, в кои рискови области се прилагат в отделните страни-членки на Европейския съюз;
- кои са добрите практики при превенцията и противодействието на корупцията, свързана с организираната престъпност;

¹ Center for the Study of Democracy, *Examining the Links between Organised Crime and Corruption*, European Commission, 2010. Изследването е направено по поръчка на Генерална дирекция 'Вътрешни работи' към Европейската комисия и обхваща всички 27 страни-членки на ЕС. Фактологичният материал бе събран с помощта на 156 интервюта, проведени във всичките 27 страни-членки. Консултирани бяха антикорупционни организации, представители на правоохранителни и съдебни власти, специалисти от частния сектор (адвокати, одитори и следователи, разследващи измами), както и експерти от академични институции и журналисти. В шест от страните (България, Франция, Гърция, Италия, Нидерландия и Испания) бяха направени по-задълбочени проучвания на основата на по-голям брой интервюта и допълнителни анализи.

ОСНОВНИ ИЗВОДИ

- Страните-членки на Европейския съюз могат да бъдат разделени на **седем клъстъра** в зависимост от степента на тяхната уязвимост от корупционния натиск на организираната престъпност и способността на институциите да се справят с този натиск: 1) Дания, Финландия и Швеция, 2) Австрия, Белгия, Ирландия, Германия, Люксембург, Нидерландия, Словения, Испания и Великобритания, 3) Франция, 4) Естония, Латвия, Литва и Португалия, 5) Чехия, Кипър, Гърция, Унгария, Малта и Словакия, 6) Италия и 7) **България**, Полша и Румъния. Така например, последният клъстър включва страни, където организираната престъпност най-активно използва корупция, а институционалното противодействие е най-слабо.
- Най-мощният инструмент за въздействие от страна на организираната престъпност в рамките на ЕС е **политическата корупция**, а най-разпространен е корупционният натиск от криминални групировки върху **полицията и местната власт**. Основна цел на **полицейската корупция** е сдобиването с информация за започнали разследвания, възпрепятстване на досъдебни производства или компрометиране на бизнес конкуренти. В повечето страни-членки **корупцията в съдебната власт** или **митническата администрация** е използвана сравнително по-рядко от организираната престъпност.
- Сред формулираните **препоръки към Европейската комисия** са редица стъпки за разширяване на **информационно-аналитичния инструментариум** при определяне заплахите от организираната престъпност и корупцията, както и при оценката на резултатите от предприеманите мерки срещу тях, вкл. изготвяне на специализирани индикатори и разработване от ЕС на подробни указания за обхващането на широк спектър престъпления, които по същество са корупционни, в националните наказателни кодекси.
- Акцент сред **препоръките към страните-членки на ЕС** е необходимостта от **увеличаване на институционалния капацитет (чрез отдели за вътрешна сигурност)**, измерването на практическия ефект от предприеманите мерки срещу организираната престъпност и корупцията, както и изграждане на публично-частни партньорства, които да улеснят антикорупционното сътрудничество.

- каква е рамката за бъдещата оценка на тенденциите в развитието на връзката между организираната престъпност и корупцията, както и на еволюцията на съответните контрамерки².

Основни изводи

На основата на **статистически анализ на 14 индикатора** (измерващи корупцията, организираната престъпност, ефективността на управлението, макроикономиката и сивата икономика) държавите бяха обособени в **седем клъстера**. По-долу те са подредени по възходяща линия, започвайки от най-слабо засегнатите от корупцията и организираната престъпност: 1) Дания, Финландия и Швеция, 2) Австрия, Белгия, Ирландия, Германия, Люксембург, Нидерландия, Словения, Испания и Великобритания, 3) Франция, 4) Естония, Латвия, Литва и Потугалия, 5) Чехия, Кипър, Гърция, Унгария, Малта и Словакия, 6) Италия и 7) България, Полша и Румъния.

Историческите и социално-икономическите различия в рамките на ЕС се отразяват върху начините, по които организираната престъпност прибягва до корупцията:

- Сред **историческите фактори** са възникването на големи неформални икономически сектори и упражняването на криминален натиск върху службите за сигурност в контекста на икономическия преход в Източна Европа (характеризиращ се с мащабни приватизационни процеси), насилствените движения за независимост във Франция (Корсика), Испания (в районите с преобладаване на баските) и Великобритания (Северна Ирландия);

² В рамките на ЕС липсва единно схващане за това, как организираната престъпност използва корупцията. Само малка част от правителствата обръщат внимание на този въпрос и са го проучили по-задълбочено (напр. във Великобритания). Някои правителства дори отказаха да участват в проучването, официално заявявайки, че в страната им няма организирана престъпност (Кипър), или корупция (Люксембург). В някои страни въобще няма емпирични изследвания на организираната престъпност (Кипър, Малта и Португалия). В повечето други страни-членки, подобни изследвания са в най-добрия случай фрагментарни и непълни. Поради изтъкнатите по-горе причини, докладът избягва да дава оценка на положението в отделните страни-членки. Абревиатурите на страните-членки свидетелстват единствено за принадлежността на съответния респондент, а не евентуални заключения, които биха били приложими за съответната държава.

- Сред **социалните фактори** са различните мащаби на нелегалните пазари и големите различия в доходите в рамките на ЕС, различните обеми и спецификата на имиграцията, затворените професионални мрежи (напр. в съдебната власт) или елитните кръгове;

- Сред **културните особености** са равнищата на неформалните социални контакти и важността на семейните връзки.

Използвани бяха два различни ракурса при анализа на корупционния инструментариум на организираната престъпност:

- В рамките на първия от тях са анализирани **начините на корупционно въздействие** върху политиките, държавната администрация, полицията, митниците, съдебната власт и частните компании.

- В торият ракурс разкрива как корупцията улеснява развитието на нелегалните пазари (нелегалните цигари, наркотиците, проституцията, кражбата на автомобили и изнудването).

Престъпните мрежи свързани с проституция и наркотици имат най-силен корупционен ефект в рамките на Европейския съюз. При някои нелегални пазари, като например търговията с незаконни цигари, се прилага корупционен натиск, особено спрямо митниците или местното самоуправление, както и върху правоохранителните органи в пограничните райони. При други криминални дейности от типа на кражби на автомобили и рекет срещу обещана протекция корупцията не е широко разпространена поради самото естество на престъплението.

Пазарът на проституция е показателен за използването от страна на организираната престъпност на широк диапазон корупционни тактики. Полицейски служители в рамките на ЕС участват в корупционен обмен със сутеньорски мрежи, като някои от тях са не само активната

страна в подкупите, но и са съдържатели на 'публични домове'. Подобни криминални

мрежи използват корупцията, за да получат информацията относно определени разследвания, което да им гарантира бизнеса или дори упражняването на пазарен монопол. Под прицел са и имиграционните власти – посолства и гранични полицаи – с оглед гарантирането на легално влизане на проститутките в съответната страна и на легалния им престой в нея. В страните-членки, в които проституцията е законна (напр. Германия и Нидерландия), престъпните групи корумпират някои местни власти с оглед избягването на регламентите за публичните домове. Освен това, самите престъпни мрежи използват проститутки, за да въвлечат служители на правозащитните органи, магистрати и политици в компрометиращи контакти, които впоследствие да бъдат използвани за изнудването на съответните чиновници срещу протекция или предоставяне на вътрешна информация.

Обекти на корупцията

Престъпните структури използват различни корупционни инструменти в зависимост от характерните институционални особености на страните-членки на ЕС. В някои от тях (Италия, България, Румъния) „политическият патронаж“ създава вертикална корупционна система, която функционира отгоре до долу във всички публични институции: административни структури, съдебни звена и правоприлагащи органи (напр. полицията и митниците). В други страни политици, магистрати и престъпници с „бели якички“ участват в изолирани корупционни мрежи, които нямат системен характер. **Престъпността на „белите якички“** сред държавните служители от среден мащаб е разпространена в една или друга степен в почти всички страни-членки. В държави с ниски нива на корупцията, подобни случаи са по-рядко срещани. Най-разпространените и системно проявяващи се форми на корупционни практики, осъществявани от организираната престъпност, са насочени към редовите категории служители в полицията и публичната администрация. Сред приоритетните обекти на организираната престъпност са корумпирани представители на

данъчната администрация, служители на финансови регулатори и други контролни

структури, които, макар и в по-малка степен, могат да застрашат криминалните дейности³.

Освен публичните институции, криминалните мрежи държат под прицел и **частния сектор**, тъй като корупционното обвързване на служители в дадена компания създава възможности за извличане на големи приходи, избягване на регулациите срещу прането на пари, както и за улесняване на функционирането на нелегалните пазари. Допълнителен фактор за корупционния натиск в частния сектор е съществуващото подценяване на проблема от страна на правозащитните органи и съдебните власти.

I. Политическа корупция

Политическата корупция е най-мощното оръжие на организираната престъпност. В повечето от ЕС-17⁴ (без Гърция и Италия) политическата корупция се свързва основно с „престъпността на белите якички“ (Дания, Финландия, Ирландия, Швеция, Великобритания). В страните от групата Е-10Е (плюс Гърция и Италия) политическата корупция в някои случаи се свързва с организираните престъпници, а в други - с престъпниците с „бели якички“ (често обозначавани като „олигарси“, „барони“ или „магнати“). За редица страни от тази група се

³ Такива например са екологичните инспекции, които биха разкрили екологични престъпления или горските администрации, които биха предотвратили нелегален износ на дървесина, комисиите по контрол върху износа на оръжие, регулаторите на хазартната индустрия, звената за борба срещу прането на пари, регулаторите на музейната дейност и за защита на националното наследство от трафика на антики и др.

⁴ Изследването разкри редица важни различия от исторически и обществен характер, които позволяват да бъдат обособени две групи страни-членки. Първата група, която обозначихме като „ЕС-10Е“ (за да избегнем със стандартното обозначаване на групата ЕС-10), включва: Чехия, Унгария, Полша, Словакия, Словения, Латвия, Литва, Естония, България и Румъния. Втората група – „ЕС-17“ включва Австрия, Белгия, Кипър, Дания, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Португалия, Испания, Швеция и Великобритания. Това се прави, за да се улесни и опрости позоваването на съответните примери, както и за да се избегнат стереотипните етикети от типа на „Западна Европа“ и „Източна Европа“.

твърди, че има депутати или високопоставени политически кадри (оглавяващи държавни

агенции и управления), които са корумпирани от организираната престъпност.

Най-разпространена в ЕС е корупцията в местното самоуправление и администрация. В редица страни от Европейския съюз се срещат примери за кметове и общински съветници, осъдени за връзки с организираната престъпност и с престъпниците с „бели якички“ (България, Чехия, Германия, Гърция, Испания, Франция, Унгария, Италия, Нидерландия, Полша, Румъния).

Политическа корупция на местно ниво се наблюдава особено в региони, които са зависими от нелегалните пазари (напр. по източните сухопътни граници на ЕС), от сивата икономика (туристическите райони/зоните с бурно строителство от типа на Коста дел Сол в Испания) и в областите, намиращи се под силното влияние на престъпни бизнес дейности, контролирани от организираната престъпност (Корсика, Гърция, Южна Италия), както и в редица малки градчета в страните от Е-10Е. В тези райони организираните престъпници и престъпниците с „бели якички“ използват легитимните си възможности за да финансират и поддържат политици или дори пряко да участват в политическата дейност на локално равнище.

От изследванията за България, Франция и Гърция става ясно, че антикорупционните дейности и общественото разобличаване на политическата корупция обикновено се усилват при встъпването във власт на ново правителство.

II. Полицейска корупция

Полицията в най-голяма степен контактува с организираната престъпност и по такъв начин е най-честият обект на корупционни въздействия във всички страни членки на ЕС. Основна цел на корупционните действия на организираната престъпност е получаването на информация относно полицейските разследвания и операции или сведения за съперничаещи си групировки (Франция, Нидерландия, Великобритания), както и прикриването на незаконната дейност. Понякога

корумпираните полицейски служители пряко участват в криминални деяния, като ръководят

мрежи за разпространението на наркотици или бизнеса с проститутките.

Както някои вътрешноинституционални, така и външни фактори засилват **уязвимостта на полицията от корупционни практики**. В страните от групата ЕС-10Е ниският престиж на полицията улеснява рекрутирането на недостатъчно образовани служители с проблемно поведение. Освен това, затвореният характер на институцията и нейната изолираност от другите ведомства пораждат засилена **полицейска лоялност и колегиална защита**. От друга страна обаче, в страни с ниски нива на корумпираност груповата лоялност се изразява по противоположен начин – дори в случаите, когато полицейската професия не се счита за престижна или за добре платена, служителите сигнализират за корумпирани колеги или оказват въздействие върху тях от етически подбуди (Германия, Дания, Финландия, Швеция, Нидерландия, Великобритания).

Натискът от страна на политици и магистрати върху полицията може да улесни корупцията в нея. В някои страни-членки представители на местната власт, намиращи се под въздействието на престъпните мрежи, оказват подобен натиск или дори влияят върху назначенията на висшия ешелон полицейски офицери (България, Франция, Унгария, Италия, Латвия, Румъния). Този тип влияние може да достигне до национални нива, при които крупни **криминални предприемачи установяват контрол върху назначенията в полицията** и службите за сигурност. От друга страна, натискът от страна на прокурори и магистрати може да попречи на полицейски разследвания на влиятелни бизнесмени, които са част от криминалните мрежи.

Посредници от типа на бивши полицейски офицери или агенти на службите за сигурност, адвокати и информатори могат да улеснят корупционния обмен с криминални групи. **Клиентелистките мрежи** могат също така да улеснят преките контакти между престъпниците

и полицейските служители. Подобни мрежи, включващи действащи или бивши полицейски

служители, следователи, магистрати, бизнесмени и политици, са типични за страни като България, Кипър, Гърция, Португалия и други страни от групата на E-10E.

III. Съдебна корупция

В повечето страни-членки съдебните органи и в частност съдилищата са много по-малко привлекателен обект на корупционни действия от страна на организираната престъпност, отколкото полицията и политиците. В някои страни-членки (Дания, Финландия, Нидерландия, Великобритания) дори няма такъв случай в рамките на близкото минало. Престъпниците с „бели якички“ осъществяват в по-голяма степен корупционно въздействие върху съдебната система, тъй като имат по-лесен достъп до социалните й мрежи, което улеснява корупцията.

Най-честите причини за корумпирането на магистрати са свързани със стремежа да се избегне предварително задържане под стража, да се отлагат съдебни решения, или за да се повлияят върху тежестта на наказанието. Съдии, прокурори и съдебни служители се корумпират също така за предоставяне на информация на престъпниците за текущи разследвания. Членове на магистратурата са търсени от членове на престъпни групировки като юридически съветници и консултанти за това, как да не се допусне разкриването на техния „бизнес“ и евентуалното им задържане от компетентните власти. Освен това компании, свързани с организираната престъпност и с престъпниците с „бели якички“, корумпират магистрати (често посредством политически връзки) с оглед спечелването на държавни поръчки чрез атакуване на конкурси (оспорване законността им в съда).

Политическото влияние върху съдилищата е ключов фактор на съдебната корупция, особено в страните с високи нива на политическа корупция. Обвързаността на главния прокурор с правителството, както и на съдиите от Висшия съвет или Върховния съд с парламента, компрометират независимостта на съдебната

власт. Изтъкната бе също така политическата зависимост на прокурорите в страните, където

министърът на правосъдието е също Главен прокурор (напр. Франция, Полша) Правните пропуски, които позволява висока степен на съдебна дискреция също така правят съдебната власт уязвима за корупция.

Криминалните групи корумпират съдебната власт посредством контактите си с магистрати, които са улеснени от социалните, политическите, професионалните и семейните мрежи. Елитните социални мрежи позволяват на престъпниците да получават пряк достъп до членовете на съдебната власт. Професионалните мрежи също така улесняват подобни контакти, където адвокати на защитата (самите те често бивши прокурори) посредничат между организираната престъпност и съдебната власт.

IV. Корупция в митниците

Корумпирането на митничари помага на организираната престъпност преди всичко да избягва разкриване на контрабандираните стоки, както и провеждане на **митнически разследвания**⁵. Корупционните практики обикновено се свързват с **контрабандата на акцизни стоки и в частност на цигари, алкохол и петролни продукти**. Тъй като митничарите считат свързаната с наркотици корупция за рискована, тя е сравнително рядко срещана. Освен това, корупцията улеснява съучастието на митничари в митнически измами (намаляване миттата за вносни стоки) както и в схеми за източване на ДДС.

Установените нива на **корумпираност на митниците в групата E-10E и в Гърция са определено по-високи от тези в останалите страни-членки на ЕС**. Има многобройни обяснения за това. Източните сухопътни гранични пунктове на ЕС се намират под най-силен корупционен натиск предимно, но не

⁵ България е една от малкото страни в ЕС, където митниците нямат правомощия за разследване.

само, от трафикантите на цигари и от трафикантите на фалшиви или други

консуматорски стоки с произход извън ЕС. В малките погранични градчета и райони семейните връзки и местните политици също така създават благоприятни условия и натиск, които улесняват митническата корупция. В такива райони местните икономики често са зависими от презграничния трафик и куфарната търговия (напр. Полша, Румъния, Литва, България).

В повечето западноевропейски държави големите пристанища и летища, използвани за незаконен трафик, имат толкова големи товаро-потоци, че **контрабандистите разчитат на ниския риск стоките им да бъдат разкрити**, и използват корупцията по-рядко. Общовалидно е правилото, че по-ниското заплащане в Е-10Е на митничарите насърчава корупцията сред тях. Придаването на полицейски правоприлагащи органи на помощни функции, сходни с тези на митничарите (напр. Гражданската гвардия в Испания и Финансовата гвардия в Италия) ограничава възможностите за корупиране на митническите служители в тези страни. Редица митнически агенции нямат вътрешни отдели за разследване, което влияе неблагоприятно върху разкриването на корупцията в тях (Белгия, Дания, Нидерландия).

Друг важен фактор, който оказва въздействие върху корупцията в митниците, е **политическото влияние**. Митничарите на отговорни постове (или тези, заемащи потенциално уязвими за корупция длъжности в граничните бюра) често са назначавани по политически критерии. Полицейската корупция може също така да се съчетава с митническата корупция там, където полицейските служители имат възможност да рекетират или да влизат в съучастничество с митничари за оказване на протекция на контрабандата на незаконни стоки. Големият дял на сивата икономика в страните от групата ЕС-10Е плюс Гърция създава предпоставки за митническа корупция, която е условие за контрабандата на масови стоки.

V. Корупция в частния сектор

Използването на корупция от организираната престъпност спрямо частния сектор остава най-малко изследваната област в ЕС. Корупцията в

частния сектор едва неотдавна бе включена в законодателството на някои страни-членки като следствие от *Рамково решение 2003/568/JHA на Европейския съвет за борба срещу корупцията в частния сектор*. Корупционното поведение на специалисти, включващи адвокати, счетоводители, лекари и надзорници на недвижимости, които предлагат услугите си на организираната престъпност, често може да се окаже като съучастничество.

Корупционните практики в този сектор са свързани с:

- **производството и снабдяването с незаконни стоки** (напр. когато управителите на цигарени фабрики заделят част от продукцията им за нелегалните пазари);
- **нелегалния трафик на стоки** (напр. с участието на персонала на транспортната индустрия – шофьори, служители на пристанищата, корабен персонал) (Австрия, Белгия, Ирландия, Полша, Румъния, Швеция);
- **разпространението** на подобни стоки (напр. охраната на клубове, която разрешава продажбата на наркотици (Испания, Великобритания), както и дилъри на автомобили, продаващи крадени коли (България, Гърция).

Прането на пари бе посочено като една от основните причини за корупционните практики във финансовата сфера, хазарта и недвижимостите. В тези сектори най-разпространената заплаха е подкупването на служители, което да гарантира, че съмнителните дейности няма да бъдат съобщавани на регулаторните власти. Частната индустрия за сигурност, в рамките на която охранителните компании често се заемат с регулирането на дистрибуцията на наркотици в клубовете, както и строителната промишленост, също така прикриват незаконните картели.

Корупцията, свързана с престъпността на „белите якички“, има своя особеност в страните от групата ЕС-10Е плюс Гърция, Италия и

Испания. През 90-те години на миналия век международните корпорации разкриваха местни бюра, наемайки локални мениджъри. В

много от случаите тези мениджъри представляват местните криминални елити, които по такъв начин улесняват навлизането на много-националните компании на пазара. Впоследствие обаче, тези мениджъри продължават да използват своите клиентелистки мрежи срещу интересите на компанията-майка, прибягвайки до пасивна и активна корупция.

Анализи по страни

Анализът на **Италия** разкрива обстоятелството, че корупция и организирана престъпност в тази страна са тясно обвързани. При разследвания на корупционно поведение следователите обикновено разкриват участието на някоя криминална организация. По същия начин, когато се разследва дейността на организирана престъпна група, често на преден план излизат корумпирани политици или предприемачи. Взаимовръзката между корупцията и организираната престъпност в Италия обаче не отговаря на стандартните обяснения, че ОП носи отговорността за корупционните практики. В тази страна се наблюдава обратното – широкото разпространение на корупцията в социалната, икономическата и политическата сфера привлича организираните престъпни групи, насърчавайки ги да участват в корупционния обмен, като по такъв начин дава тласък и на други незаконни дейности.

Корупцията е до голяма степен тема-табу във **Франция**. През последните години няма нито официални, нито независими изследвания, които да анализират този феномен в неговата цялост и емпирика. Освен това, френското правителство не се отчита публично по въпроса за организираната престъпност, а академичните проучвания са много малко. Въпреки това, наличната информация предоставя достатъчно данни за това, че корупцията е сравнително често срещано явление в определени географски ареали (Корсика, Югоизточна Франция и в големите градове) или

икономически сектори (държавните поръчки, енергетиката, недвижимостите и отбраната). Престъпниците, които са по ниско в йерархията,

често корумпират полицейски служители (с оглед предоставяне на информация или за прякото им участие в дейностите на ОП), както и чиновници от местното самоуправление (с оглед спечелването на обществени поръчки). На по-високо равнище съдебната корупция и засиленото политическо влияние върху наказателноправния процес са свързани с финансовите и корпоративните престъпления. Макар отделни казуси да се отразяват в медиите, мащабите на корупцията остават неясни, поради липсата на изчерпателна и системно събирана информация. Парламентарни доклади свидетелстват, че в Корсика проблемът е съизмерим с този в намиращите се под влиянието на мафията райони на Италия.

В течение на много години **Нидерландия** бе считана за една от най-малко корумпираните страни в света. Организираната престъпност в тази страна може да бъде характеризирана като „свързана с транзита“, включващ нелегалната търговия и трафика и контрабандирането на стоки и услуги, които са облагодияствани от ролята на страната като важен логистичен център. В страната се наблюдава полицейска корупция на ниско ниво и изтичане на информация, свързана с наркотиците. И макар на национално равнище да се счита, че политиките и съдебната власт не са корумпирани, местното самоуправление и администрацията са инфилтрирани от корупционни практики, свързани с престъпниците с „бели якички“ (особено в строителната промишленост). По признанието на някои държавни служители, мониторингът и разкриването на корупционни практики не са на достатъчно високо ниво, поради вкоренените се представи за незначителността на проблема.

Случаят с **Испания** е интересен с това, че представя уникална смесица от исторически, социално-икономически и криминогенни

фактори от типа на силен натиск от страна на контрабандистите на дрога (кокаин и хашиш), голям пазар на проституция, най-мощно за ЕС

нарастване на имиграцията, терористичен проблем с ЕТА, който е приоритет на полицията, брегова линия, която представлява изкушение не само за туристите, но и за престъпници и перачи на пари, както и наличие на традиции, които отнеждат голямо значение на неформалните и фамилните връзки. Най-сериозният проблем, констатиран в доклада, е полицейската корупция и корупционните практики в местното самоуправление и администрация, в сферата на недвижимостите и строителството. Освен това бе направен изводът, че политическото влияние върху съдебната система играе роля за разпространяването на корупцията на местно равнище и понякога е в услуга на организираната престъпност.

В **България** границата между легалната и незаконната икономика е далеч по-размита от тази в повечето страни-членки на ЕС. Организираната престъпност, натрупала богатства от наркотиците, контрабандата и проституцията, се намира в симбиоза с корпорации и групи, които притежават приватизираните държавни активи. Подобно съдружие е в състояние на трансформира натрупаното богатство в политическа и административна власт. Влиянието, с което разполагат тези компании в политическите и административните структури, им позволява да използват корупционни инструменти за спечелването на обществени поръчки, избягването на данъци и системното заобикаляне на закони с оглед получаването на конкурентно предимство. Организираните престъпни мрежи са инфилтрирали повечето държавни институции, включително полицията, митниците и прокуратурата. Организираната престъпност оказва силно влияние върху политическия елит и политическите партии на местно равнище, а някои криминални структури дори са в състояние да въздействат върху депутатите или политиците на национално ниво.

Макар официално да се твърди че корупцията в **Гърция** не е системна и е ограничена като честота на престъпленията, криминалните лица я

използват в опита си да въздействат върху наказателноправния процес, митниците, данъчната администрация, съдебната власт и

местните политици. През последните пет години редица разследвания и съдебни процеси разкриха системни и дългосрочни корупционни зависимости, пронизващи всичките тези сфери, включително и политиката на всички равнища. Корупционният натиск се дължи както на важното положение на Гърция като транзитна територия за контрабандата на цигари, наркотици и незаконни мигранти и трафикирани хора, така и на високите нива на сивата икономика. Бюрократичните и политическите традиции, основаващи се на непотизма и на неформалните лични, семейни или професионални мрежи, създават среда, в която престъпниците и техните посредници лесно влизат в контакт с представители на институции от обществената и частния сектор, което им позволява да извършват криминалните си дейности или да избягват среща със закона.

Препоръки

I. Препоръки към Европейската комисия

- Разработване на **независим механизъм за корупционен мониторинг**. Макар понастоящем да се извършва мониторинг на антикорупционните политики чрез оценъчните доклади на ОИСР и Съвета на Европа (ГРЕКО), той не дава оценка на характера или мащабите на корупцията. Проблемът с корупцията е от първостепенна важност за ЕС, което прави желателно въвеждането на независим мониторингов механизъм. Мониторинговият модел, възприет от контролни агенции на ЕС от типа на Агенцията за основни човешки права, е подходящ и при наблюдението на корупцията. Евентуална независима структура би събирала информацията, която правителствата биха счели за негативна и следователно за неподходяща за комуникиране в ЕС.



Подобен подход би позволил на ЕС да предприеме следните стъпки за развитието на цялостен механизъм за мониторинг на корупцията:

- 1) **Развиване на мрежа от независими информационни източници**, която редовно да събира, анализира и предава на мониторинговата антикорупционна агенция на ЕС качествени и количествени данни за корупцията и антикорупционните политики.
- 2) **Разработване на инструменти за събиране на данни**: периодичните прегледи на корупцията на Евробарометър биха могли да станат годишни или двугодишни, като обхващат и бизнеса, като информират за констатирани корупционни практики и представи за разпространението на това явление.
- 3) **Изработване на индикатори**: подобни индикатори биха играли ролята на жалони, които да улесняват редовния мониторинг на напредъка на антикорупционните политики и тяхното прилагане. Те също така биха могли да използват критериите или мониторинговите инструменти, разработени в рамките на Конвенцията на ООН срещу корупцията.
- 4) **Събиране на информация относно правомощията, капацитета и политиките на антикорупционните институции и звена** (напр. полицията, митниците, съдебните органи, местното самоуправление и др.). Тези данни ще позволят на ЕК да оценява по адекватен

начин официалната статистика на страните членки на ЕС.

5) **Включване на алтернативни източници на информация**: качествените анализи са от ключово значение при анализа на корупцията, свързана с „белите якички“ и организираната престъпност. Активните методи, включващи интервюта с престъпници, представители на частния сектор, бивши служители в правоприлагащите органи, съдебната власт или служители във финансови регулатори, би следвало да бъдат използвани за получаване на релевантна информация.

- **Разработване от ЕС на подробни и престъпления, инкриминирани като корупция от националните наказателни кодекси** в съответствие с Чл.83 от Лисабонския договор (необходимостта от разработване на минимални правила относно дефинирането на корупцията в законодателствата на страните-членки);
- **Хармонизиране на статистиките относно институционалната корупция**: получаването на сравнимите данни от полицията, митниците или съдебната власт са от ключово значение за мониторинга на антикорупционните усилия от страните-членки;
- **Допълване на Европейското изследване за оценка на нивото и въздействието на корупцията и престъпността върху бизнеса с въпроси за корупцията свързана с организираната престъпност**. В бъдеще това изследване би могло да предоставя най-изчерпателен анализ на корупцията в частния сектор.
- **Разработване на практически антикорупционни програми, обобщаващи опита на страните-членки на ЕС**: липсата на достатъчно емпирични данни и познания означава, че антикорупционното обучение често се е ограничавало с теоретични постановки. Евентуално създаване на бази данни за корупционни казуси из опита на страните-членки би допринесло за

разработването на адекватни материали за антикорупционно обучение.

- **Увеличаване на финансирането от ЕС на емпирично-базирани изследвания за корупцията чрез инструменти от типа на грантовете в рамките на Дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност” и 7-та рамкова програма на ЕС за научни изследвания, технологично развитие и демонстрационни дейности.** Съществуват значителни пропуски в изучаването на този феномен в повечето страни-членки. Събирането на допълнителен емпиричен материал би подпомогнало правоприлагащите органи по-добре да разбират феномена и да стимулират промените в антикорупционните политики.

II. Препоръки към страните-членки

- **Провеждане на оценка на въздействието на антикорупционните политики.** Страните-членки приемат различни антикорупционни мерки, чието въздействие почти никога не е оценявано от професионалисти. Поради това би следвало да бъдат извършвани одити и оценки на въздействието на най-важните антикорупционни политики и мерки.
- **Публичните институции би следвало да споделят информацията си с независими изследователи.** В някои страни (България, Италия, Нидерландия и Великобритания) публични институции (предимно полицията) се ориентират към сътрудничество с академични експерти и независими изследователи. В други, макар че липсват дори институционални изследвания на този феномен, подобно сътрудничество не се насърчава (Гърция, Испания, Румъния).
- **Подобряване на сътрудничеството и обмена на информация, свързана с организираната престъпност и корупцията.** Антикорупционните агенции или звена в рамките на държавни институции (включително и в полицията) нямат адекватна представа за: 1) организираната престъпност, 2) корумпиращото влияние на организираната престъпност и 3) заплахата, произтичаща от това.

- **Засилване на вътрешноинституционалните възможности за разкриване на този**

феномен. Понастоящем публичните институции (полиция, съдебни органи) следват по-скоро пасивен, отколкото активен подход в борбата срещу корупцията. Това е подход, който разчита предимно на стечението на обстоятелствата, отколкото на разследването или използването на агресивни методи от типа на провокацията към подкуп. Създаването на вътрешни звена за разследване на корупцията води до повишаване разкриваемостта ѝ и има важен превантивен ефект.

- **Развиване на вътрешни механизми за мониторинг и анализ.** Ключови институции (в частност полицията и съдебната власт) би следвало да увеличат интелектуалния си капацитет и аналитични възможности, за да разкриват корупцията, свързана с дейността на организираната престъпност. Проверките на служителите и анализът на отделни казуси биха допринесли за установяване на онези звена, постове или регионални подразделения, които са изложени на корупционен риск.
- **Системно обучение и провеждане на кампании за задълбочаване познанията за корупцията сред държавните служители и работещите в частния сектор.** В редица страни-членки корупцията е тема-табу. Подценяването ѝ предоставя на организираните престъпни групи възможността да използват липсата на антикорупционни системи. Правоприлагащите органи и съдебната власт би следвало да провеждат обучение по задължителни антикорупционни програми.