

5. Международно сътрудничество срещу корупцията

Георги Рупчев

План

1. Предпоставки, субекти и форми на международното сътрудничество в борбата с корупцията
2. Международните организации и борбата с корупцията, антикорупционни инициативи с участие на България
3. Материалноправни и процесуалноправни стандарти на международните антикорупционни инструменти и тяхното въвеждане в българското законодателство и практика
4. Мониторинг върху изпълнението на международните антикорупционни задължения
5. Проблемът за борбата с корупцията и процесите на евро- и евроатлантическата интеграция, връзката с тероризма

1. Предпоставки, субекти и форми на международното сътрудничество в борбата с корупцията

1.1. Предпоставки на международното сътрудничество

В условията на глобализация корупцията вече не може да бъде проблем на една отделна държава или регион. Престъпността въобще и в частност организираната икономическа престъпност и корупцията в съвременния свят имат транснационален характер, което налага и предприемането на съвместни координирани действия от държавите за тяхното предотвратяване и преследване.

За установяването на международно сътрудничество в тази област спомага обстоятелството, че корупцията представлява заплаха за всички демократични общества, независимо от различните нива на корупция и от политическите, икономическите и социално-културни различия между страните. Всъщност след края на студената война, особено в европейския регион, започна процес на размиване на посочените по-горе различия.

Така, съпадението на интересите на държавите, наред с наднационалният (трансграничен, международен) характер на корупцията, се превръщат в основните предпоставки за развитие на международното антикорупционно сътрудничество.

1.2. Субекти и форми на международното сътрудничество

Основните субекти на международното антикорупционно сътрудничество са:

- държавите, включително чрез своите компетентни органи (министерства на правосъдието, специализирани антикорупционни органи, полицейски и съдебни органи), и
- международните правителствени организации (световни и регионални), в рамките на които държавите съгласуват своите действия (ООН, ОИСР, СЕ, ЕС и др.).

Сътрудничеството между държавите се осъществява на двустранно или

многостранно равнище. Като пример за сътрудничество на двустранно равнище могат да бъдат посочени действията в изпълнение на двустранните договори за полицейско и съдебно сътрудничество (включително договорите за правна помощ, екстрадиция, трансфер на осъдени лица, трансфер на наказателното производство).

Тенденцията през последните години е криминализирането на корупционните деяния и видовете сътрудничество за тяхното предотвратяване и наказване да бъдат отделно регламентирани в многостранни международни споразумения, които се изготвят и приемат в рамките на съответните международни правителствени организации. Важна част от антикорупционната дейност на тези организации е предоставянето на експертна и техническа помощ на държавите за изпълнение на поетите от тях задължения, както и осъществяването на наблюдение (мониторинг) върху тяхното прилагане.

Друга тенденция от последните години е засилването на ролята на неправителствените организации в международното сътрудничество. Неправителствените организации сътрудничат както с държавните и регионалните власти, така и с международните правителствени организации, като представляват интересите на гражданското общество в областта на борбата с корупцията. Някои от тези организации осъществяват авторитетни проучвания на общественото мнение за разпространението и равнището на корупцията.

1.3 Характер на международните антикорупционни инструменти

Най-общо, антикорупционните инструменти могат да имат препоръчителен или задължителен (правнообвързващ) характер.

Традиционните правнообвързващи инструменти за международно сътрудничество в областта на борбата с престъпността, включително с корупцията, са двустранните договори за полицейско сътрудничество и договорите за правна помощ по наказателни дела и екстрадиция. В преобладаващата си част обаче двустранните договори за съдебно сътрудничество изрично не третираат въпроса за борбата с корупцията.

Първоначално многостранните международни инструменти за противодействие на корупцията имат препоръчителен характер (препоръки) и не предполагат наличието на правнообвързващи задължения. Тези препоръчителни инструменти обаче изиграха, а и понастоящем играят съществена роля при координирането на антикорупционните действия в международен план.

В края на 90-те години на миналия век бяха приети някои международни многостранни инструменти в областта на борбата с корупцията, които имат правнообвързващ (задължителен) характер (конвенции). Това означава, че държавите са изразили съгласието си да изпълняват поетите по тях задължения (най-вече за криминализиране на корупционните деяния и предоставяне на съдействие за тяхното преследване) и в редица случаи да бъдат подлагани на мониторинг върху изпълнението на тези задължения, респективно, на действия със санкционен характер от страна на международната общност в случаите на неизпълнение на задълженията.

2. Международните организации и борбата с корупцията, антикорупционни инициативи с участие на България

2.1. Организация на обединените нации (ООН)

Въпросите на борбата с корупцията са предмет на обсъждане в рамките на ООН повече от двадесет години. Особена роля за развитието на международното антикорупционно сътрудничество има Комисията за превенция на престъпността и наказателно правосъдие към Икономическия и социален съвет на ООН (ИККОС). Тази комисия е основният специализиран междуправителствен форум за обсъждане и приемане на решения по целия комплекс наказателноправни проблеми, включително и по въпросите на борбата с корупцията. Комисията е разработила основните антикорупционни документи на ООН, които имат препоръчителен характер: Декларацията на ООН срещу корупцията и подкупите в международните търговски сделки и Международния кодекс за поведение на държавните служители (тези документи са одобрени през 1996 г., съответно с резолюции 51/91 и 51/59 на Общото събрание на ООН). Понастоящем в рамките на ООН се водят преговори по подготовка на проект на Конвенция срещу корупцията, която ще бъде най-всеобхватният правнообвързващ антикорупционен инструмент с универсално действие (вж. 3.5).

Освен това в рамките на ООН беше лансирана Глобална програма срещу корупцията, разработена от Центъра за превенция на международната престъпност и Бюрото за контрол върху наркотиците и превенция на престъпността към Секретариата на ООН, съвместно с Института на ООН за проучване на междурегионалната престъпност и правосъдието. Целта на програмата е да съдейства на страните-членки на ООН в техните усилия за прилагане на конкретни антикорупционни мерки.

ООН предоставя помощ на определени държави по линия на своята Програма за развитие (ПРООН), в рамките на която се правят и оценки на потенциалните сфери в борбата с корупцията. Такава оценка за България беше направена през 2001 г.

2.2. Съвет на Европа (СЕ)

В последните години Съветът на Европа (СЕ) насочи усилията си към създаване на всеобхватна политика за противодействие на корупцията, като заложи на междудисциплинарния подход в тази дейност. Работата по изготвяне на антикорупционните инструменти на организацията беше съсредоточена в Многодисциплинарната група по корупцията (GMC), която функционираше от 1995 г. до 1999 г. в съответствие с препоръките на 19-тата Конференция на европейските министри на правосъдието (Малта, 1994 г.). Основните правнообвързващи инструменти, които бяха подготвени от GMC и приети от Комитета на министрите на Съвета на Европа, са конвенции. Те предвиждат възможност за участие в тях и на страни, които не членуват в организацията. Мониторингът върху прилагането на тези инструменти се осъществява от Групата държави срещу корупцията (GRECO).

През ноември 1996 г. Комитетът на министрите на СЕ одобри Програма за действие срещу корупцията до 2000 г., която представляваше амбициозен документ, обхващащ всички аспекти на противодействието на това явление. Освен това по време на тяхната втора среща на върха през октомври 1997 г., държавните и правителствените глави на държавите-членки на СЕ приеха План за действие, насочен към подготовка на водещи

принципи в борбата с корупцията, изготвяне на международни инструменти в съответствие с Програмата за действие и създаване на ефективен механизъм за мониторинг върху тяхното спазване.

Важна насока на антикорупционната политика на СЕ е предоставянето на експертна помощ на страните от Централна и Източна Европа в борбата им с корупцията и организираната престъпност. Тази дейност организацията осъществява съвместно с Европейския съюз. През 1996 г. стартира Съвместната програма на СЕ и Европейската комисия “Октопод”. В рамките на първата фаза на програмата, която приключи през февруари 1998 г., беше направена оценка на проблемите, свързани с корупцията и организираната престъпност в 16 страни от Централна и Източна Европа (страни в преход), и на предприетите от тях мерки за противодействие на тези явления. По отношение на всяка една от тези страни, включително България, бяха формулирани препоръки и насоки за действие. В края на 1998 г. Европейската комисия и СЕ се споразумяха за организирането на втора съвместна програма за борба с корупцията и организираната престъпност в страните в преход (“Октопод II”). Основните цели на тази втора фаза от програмата “Октопод”, която приключи в края на 2000 г., бяха: съдействие при подготовката на законодателни и институционални реформи, обучение и практическа подготовка за увеличаване капацитета на страните-участнички в противодействието на корупцията и организираната престъпност, подобряване на международното сътрудничество в тази област. По отношение на страните-кандидатки за членство в Европейския съюз, т.е. и за нашата страна, важна цел на програмата “Октопод II” беше ефективното приемане на “достиганията на правото на Общността” (*acquis communautaire*) в областта на правосъдието и вътрешните работи и по-конкретно в областта на борбата с корупцията и организираната престъпност.

2.3. Европейски съюз (ЕС)

За Европейския съюз (ЕС) корупцията е проблем, свързан преди всичко със защитата на финансовите интереси на Общността, нормалното функциониране на вътрешния пазар и конкуренцията като основен негов принцип.

Основните насоки на антикорупционната политика на ЕС се съдържат в Обръщение до Съвета и Европейския парламент за политиката на Съюза срещу корупцията, прието от Европейската комисия на 21 май 1997 г.: ратифициране от страните-членки на конвенциите, криминализиращи корупцията; премахване на данъчните облекчения за подкупи; реформи в областта на държавните поръчки, счетоводството и одита; както и изготвяне на специални антикорупционни програми за страните от Централна и Източна Европа. На 28 април 1997 г. беше приет План за действие за борба срещу организираната престъпност, който наред с другите мерки препоръчва всеобхватна политика срещу корупцията с цел засилване прозрачността в работата на администрацията на държавите-членки и тази на Общността.

Основните инструменти на ЕС в областта на борбата с корупцията-конвенции, протоколи към тях, съвместни действия и общи позиции, са приети в рамките на “третия стълб” в периода 1996-1998 г. и са открити само за страни-членки на организацията.

Въпросите на борбата с корупцията в страните-кандидатки за членство в Съюза са предмет на наблюдение и препоръки от страна на Европейската комисия в рамките на аналитичните прегледи на законодателствата на тези страни в предприединителния

период и в редовните годишни доклади на Комисията за напредъка в процеса на присъединяване.

2.4. Организация за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)

Борбата с корупцията в международния търговски обмен е една от основните цели в дейността на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР). Съществуват четири основни направления в работата на организацията в тази област: противодействие на подкупването в международните търговски сделки, укрепване на антикорупционните системи в рамките на държавната администрация, контрол върху финансираните с външна помощ проекти и анализ на корупцията в страните, които не членуват в ОИСР. Сътрудничеството в рамките на ОИСР и прилагането на приетите там международни инструменти имат огромно значение за успешното противодействие на корупцията в международните търговски отношения поради факта, че страните-членки на организацията са източник на около 70 % от стоките и услугите в света, на около 70% от международния износ и на около 90% от инвестициите в глобален мащаб.

Основните инструменти, които се подготвят и приемат от ОИСР в областта на противодействието на международната корупция в бизнес-отношенията, са препоръки и конвенции. Те са задължителни за страните-членки на организацията и страните-нечленки, участващи в Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки. България не е държава-членка на ОИСР, но е пълноправен член на посочената Работна група.

Първите антикорупционни инициативи на ОИСР от 1994 г. са насочени към премахване на данъчните облекчения по отношение на подкупите и криминализиране на подкупването на чужди служители. На 27 май 1994 г. Съветът на ОИСР одобри Препоръка срещу подкупването в международните търговски сделки, която може да се счита за първият международен инструмент в тази област. През 1996 г. бяха одобрени два нови документа: Препоръка на Съвета от 11 април 1996 г. против данъчните облекчения при подкупи на чужди длъжностни лица, предвиждаща предприемането на законодателни мерки от страните-членки за елиминиране на подобна практика, и Препоръка относно антикорупционните предложения при двустранно финансираните проекти, приета на 7 май 1996 г. на срещата на високо равнище на Комитета на ОИСР за подпомагане на развитието. На срещата на министерско равнище на 23 май 1997 г. беше одобрена Ревизирана препоръка на Съвета за борба с подкупването в международните търговски сделки, подготвена от Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки.

Най-важният антикорупционен инструмент, приет от ОИСР и разработен от Работната група, е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки от 1997 г., по която България е страна.

Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията в международните търговски сделки осъществява мониторинг върху прилагането на Конвенцията и Ревизираната препоръка от 1997 г.

2.5. Пакт за стабилност за Югоизточна Европа, Световна банка, Трансперънси интернешънъл и др.

През 2000 г. в рамките на *Пакта за стабилност* беше приета Антикоруptionонната инициатива за Югоизточна Европа (SPAI), съдържаща цели, принципи и план за действие. Инициативата беше подписана на 16 февруари 2000 г. в Сараево от седем държави, включително от България. Тази регионална инициатива предвижда осъществяването на определени действия от страните-участнички: ратифициране и прилагане на международните антикорупционни инструменти; утвърждаване на модели за добро управление и ползваща се с доверие публична администрация; укрепване на правосъдието и правовата държава; насърчаване на прозрачността в бизнесотношенията; насърчаване на активно гражданско общество. Документът предвижда четири опорни стълба при реализацията на Плана за действие: институционални механизми; първоначални оценки; мониторинг и политически диалог; техническо сътрудничество. В края на 2000 г. България изрази съмнения относно ефективността на тази инициатива на Пакта за стабилност предвид постигнатия напредък от страната при прилагане на антикорупционните инструменти на СЕ и ОИСР, участието в други институционализирани процедури за мониторинг в рамките на тези организации, различните равнища на развитие на участващите държави и потенциалната възможност за “капсулиране” на региона на Балканите.

Една от най-активните международни финансови институции в областта на борбата с корупцията е *Световната банка*. Проблемът “корупция” се третира от Световната банка като препятствие пред развитието на страните-членки, което обуславя и оказваното съдействие за решаване на проблемите, свързани с противодействието на това явление. Именно в контекста на развитието Световната банка разглежда съществуващата корупционна среда в някои страни като изключваща наличието на насърчаваното от нея “добро управление”. Основните насоки на антикорупционната дейност на Банката са: предотвратяване на измамите и корупцията при реализиране на финансираните от нея проекти; съдействие за ограничаване на корупцията в отделни страни по тяхно искане; анализ на състоянието на корупцията при отпускането на заеми и избора на модела на проектите; подкрепа за международните инициативи за борба с корупцията. Световната банка самостоятелно извършва проучвания за разпространението на корупцията в България и подпомага правителството при осъществяване на неговите антикорупционни инициативи, включително за изпълнение на задачите по приетата през 2001 г. антикорупционна стратегия.

Трансперънси интернешънъл е международна неправителствена организация, която е насочила усилията си за ограничаване на международната и националната корупция, включително чрез установяване на прозрачност в дейността на публичната администрация. Организацията е създала национални клонове в редица държави по света. Нейният български клон е Асоциация “Прозрачност без граници”. Трансперънси интернешънъл публикува годишен индекс за оценка на корупцията. В таблицата страните са подредени по техните резултати по десетобална система от 1 (най-висока корупция) до 10 (най-малка корупция). По тази система България за 2002 г. е на 45-място с резултат 4.0. (За сведение, най-чистата от корупция страна в индекса е Финландия- на 1-во място с резултат 9.7, а най-корумпираната-Бангладеш- на 102-ро място с резултат 1.2). От таблицата е видно, че в изследването за 2002 г., направено за 102 страни, страната се е

изкачила с две места в сравнение с индекса за 2001 г., направен за 91 страни (от 47-мо място за 2001 г., заемано заедно с Чешката република и Хърватска, на 45-то за 2002 г., заемано с още 4 страни, между които Полша). За сравнение, през 1998 г. (тогава България за пръв път е включена в индекса на TI) страната е била на 66-то място от 85 страни, през 1999 г. - на 63-то място от 99 страни, а през 2000 г. - на 52-ро от 90 страни.

3. Материалноправни и процесуалноправни стандарти на международните антикорупционни инструменти и тяхното въвеждане в българското законодателство и практика

3.1. Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки

Основният международен инструмент, приет от ОИСР, е Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, открита за подписване на 17 декември 1997 г. (на тази дата Конвенцията беше подписана и от България). Тази конвенция влезе в сила на 15 февруари 1999 г. Тя цели да координира криминализирането на активния подкуп в международния търговски обмен и да подобри международното сътрудничество при неговото преследване. По-конкретно, Конвенцията съдържа разпоредби, задължаващи страните да обявят за престъпление по вътрешния си наказателен закон даването, обещаването и предлагането на подкуп на чуждо длъжностно лице, да въведат санкции за юридическите лица за това престъпление, както и да си оказват правна помощ по дела за това престъпление и да екстрадират неговите извършители. Освен това конвенцията съдържа определение на понятието “чуждо длъжностно лице”.

Нашата страна ратифицира конвенцията през 1998 г., а на 15 януари 1999 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн., ДВ, бр.7 от 26 януари 1999 г.), с който даването на подкуп на чуждо длъжностно лице при извършване на международна търговска дейност беше обявено за престъпление и беше въведено самостоятелно определение за “чуждо длъжностно лице” съобразно стандарта на конвенцията. Това бяха и първите законодателни промени, произтичащи от международните антикорупционни стандарти. Промените в Наказателния кодекс от 2000 г., отнасящи се до формите на изпълнителното деяние при активния подкуп, също бяха приети в изпълнение на задълженията по Конвенцията на ОИСР.

3.2. Наказателна конвенция на Съвета на Европа за корупцията

Най-значимият международен правен инструмент в областта на борбата с корупцията, приет досега от СЕ, е Наказателната конвенция за корупцията. Тази конвенция цели да координира криминализирането на най-широк кръг корупционни деяния и да подобри международното сътрудничество при тяхното преследване.

В Глава II на конвенцията “Мерки, които трябва да бъдат приети на национално равнище” са включени разпоредби, съгласно които страните се задължават да обявят за престъпление по вътрешното законодателство различни форми на корупционно поведение, а именно: активния и пасивния подкуп на местни и чужди длъжностни лица; активния и пасивния подкуп на членове на национални и чужди публични събрания и членове на международни парламентарни асамблеи; активния и пасивния подкуп в

частния сектор; активния и пасивния подкуп на служители на международни организации; активния и пасивния подкуп на съдии и служители в международни съдилища; търговията с влияние; изпирането на пари, получени от корупционни престъпления; счетоводните престъпления, свързани с корупционни престъпления, както и съучастието в извършването на тези деяния. Освен това страните се задължават да приемат законодателни и други мерки, с които се предвижда отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни ръководни служители активен подкуп, търговия с влияние и изпиране на пари. Посочената глава съдържа разпоредби относно: специализираните органи за борба с корупцията; защитата на лицата, сътрудничили на правосъдието и свидетелите; мерките за улесняване събирането на доказателства; конфискацията на облагите.

В съответствие с разпоредбата на Глава III прилагането на конвенцията се наблюдава от Групата държави срещу корупцията (GRECO).

В Глава IV “Международно сътрудничество” са включени разпоредби относно: правната помощ, екстрадицията, предоставянето на информация, определянето на централни органи и преките контакти между тях.

Нашата страна подписа този обхванен инструмент за наказателно преследване на корупцията заедно с още 20 европейски страни в деня на откриването му за подписване – 27 януари 1999 г. Конвенцията беше ратифицирана от Р България, с някои резерви, на 7 ноември 2001 г. Тя влезе в сила на 1 юли 2002 г. и текстът ѝ беше обнародван в “Държавен вестник”, бр.73 от 26 юли 2002 г. Към Конвенцията могат да бъдат поканени да се присъединят и други държави, които не членуват в Съвета на Европа.

Посочените по-долу изменения и допълнения в Наказателния кодекс, приети през септември 2002 г., целят преди всичко привеждане на вътрешното законодателство в съответствие със стандартите на тази Конвенция.

През май 2003 г. ще бъде открит за подписване Допълнителният протокол към Наказателната конвенция за корупцията, с който се въвежда задължение за криминализиране на активния и пасивния подкуп на местни и чуждестранни арбитри и съдебни заседатели.

3.3. Други инструменти на Съвета на Европа (Двадесет ръководни принципи за борба с корупцията, Гражданска конвенция за корупцията)

На 6 ноември 1997 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа прие с резолюция *20-те водещи принципа за борба с корупцията*, като прикани страните да прилагат тези принципи в тяхното вътрешно законодателство и практика. Принципите се отнасят до: предотвратяването на корупцията чрез повишаване на обществената информираност и поощряване на етичното поведение; координираното криминализиране на националната и международната корупция; осигуряването на необходимата независимост и автономия на компетентните органи и осигуряването на ефективни средства за събиране на доказателства, както и на защита на лицата, които подпомагат властите в борбата с корупцията; изземването и конфискацията на облагите, получени от корупция; мерките за предотвратяване използването на юридическите лица като прикритие за извършване на корупционни престъпления; ограничаването на имунитета по отношение разследването, наказателното преследване и наказване на корупционните престъпления; специализацията на лицата, отговарящи за борбата с корупцията, тяхното обезпечаване и

обучение; премахването на данъчните облекчения за подкупи; прозрачността в дейността на публичната администрация; приемането на кодекси на поведение на държавните служители; прилагането на процедури за одиторски контрол на дейността на публичната администрация; въвеждането на прозрачни процедури за държавните поръчки, които способстват за развитието на лоялна конкуренция и разубеждават предлагащите подкупи; създаването на правила за финансиране на политическите партии и изборителните кампании, които да възпират корупцията; гарантирането на свобода на медиите да получават и съобщават информация за случаи на корупция при спазване само на необходимите за едно демократично общество ограничения; обезщетяването чрез инструментите на гражданското право на пострадалите от корупция; поощряване изследването на корупцията; отчитането на връзките на корупцията с организираната престъпност и прането на пари; развитието на международното сътрудничество във всички области на борбата срещу корупцията.

На 4 ноември 1999 г. в Страсбург беше открита за подписване *Гражданската конвенция за корупцията*, която е първи опит за установяване на международно равнище на общи принципи и правила за противодействие на корупцията чрез използване на гражданскоправни средства. Обвързването с този международноправен инструмент задължава страните да въведат във вътрешното законодателство ефективни процедури за обезщетение на лицата, претърпели вреди от корупционни актове. За постигане на тази цел, наред с другите мерки, Конвенцията предвижда и установяване на отговорност на държавата за корупционни актове, извършени от държавни служители. България беше сред първите пет държави, ратифицирали тази конвенция на 8 юни 2000 г. Гражданската конвенция за корупцията все още не е влязла в сила.

През 2000 г., в рамките на Съвета на Европа, беше приет *примерен Кодекс за поведение на държавните служители*.

3.4. Антикорупционни инструменти на Европейския съюз (конвенции, протоколи, съвместни действия)

На 27 септември 1996 г. беше одобрен Протокол към Конвенцията за защита на финансовите интереси на Европейските общности от 1995 г., който задължава държавите-членки да обявят за престъпление активната и пасивната корупция на служители на Общността и държавни служители в страните-членки, която уврежда финансовите интереси на Европейските общности. Вторият протокол към същата конвенция от 19 юни 1997 г. предвиди криминализиране на изпирането на пари и въвеждане на отговорност за юридическите лица, ръководните служители на които са извършили измама, активна корупция и изпиране на пари в интерес на юридическото лице.

Като отчете, че подобряването на съдебното сътрудничество в борбата срещу корупцията е въпрос от общ интерес, на 26 май 1997 г. Съветът на ЕС прие Конвенцията за борба срещу корупцията, в която са въвлечени служители на Европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС. Този инструмент на ЕС отиде по-далеч от посочения Протокол от 27 септември 1997 г. и предвиди криминализиране на активната и пасивната корупция на служители на Общността и длъжностни лица от страните на ЕС, независимо дали се засягат финансовите интереси на Общността. Конвенцията за борба с корупцията, в която са въвлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС, е първият международен договор, насочен непосредствено към

координирано наказателно преследване на корупционната престъпност, в която са въввлечени чужди длъжностни лица.

В резултат на разширяването на обхвата на антикорупционната политика на Съюза, Съветът на ЕС прие на 22 декември 1998 г. Съвместни действия срещу корупцията в частния сектор. Този акт е насочен към криминализиране на активната и пасивната корупция в частния сектор, както и към въвеждане на съответна отговорност за юридическите лица.

Освен посочените дотук актове през 1997 г. ЕС одобри две общи позиции по отношение на провежданите в Съвета на Европа и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) преговори по приемане на международни инструменти за борба с корупцията. Целта на Общата позиция от 6 октомври и на Втората съвместна позиция от 13 ноември 1997 г. беше да се избегне ненужното дублиране или несъответствие между антикорупционните конвенции, подготвени по това време в рамките на Съвета на Европа и ОИСР, и да се вземат предвид вече приетите в тази област инструменти на ЕС.

3.5. Проект на конвенция на ООН

Както беше отбелязано по-горе, понастоящем в рамките на ООН се подготвя проект на Конвенция на ООН срещу корупцията. Обсъжданията се провеждат в ad hoc Комитет за преговори по тази конвенция с участие и на български представители. Очертава се тази конвенция да бъде един всеобхватен инструмент, въвеждащ задължения както за криминализиране на най-широк кръг корупционни деяния, включително определяне на пропорционални и възпиращи санкции за тях, така и за разкриване, конфискация и блокиране на облагите от корупция, предоставяне на защита на свидетелите и пострадалите лица, обезщетяване на лицата, засилване на сътрудничеството между компетентните национални органи и сътрудничеството между частния сектор и националните власти, упражняване на юрисдикция, подобряване на сътрудничеството в областта на екстрадицията, правната помощ, трансфера на осъдени лица, съвместните разследвания, и др. Дискуссионен въпрос в преговорния процес е този за мониторинговия механизъм по прилагане на бъдещата конвенция на ООН. Очаква се преговорите по Конвенцията на ООН да приключат в края на 2003 г.

3.6. Кратък преглед на измененията и допълненията в Наказателния кодекс във връзка с криминализиране на корупцията съобразно международните стандарти

През 2002 г., по инициатива на правителството, бяха направени съществени промени в наказателното законодателство, част от които имат пряко отношение към превенцията и противодействието на корупцията. На 13 септември 2002 г. Народното събрание прие Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс (обн. ДВ, бр.92 от 27 септември 2002 г.), насочен към усъвършенстване на уредбата за наказване на корупцията, организираната престъпност, трафика на хора, тероризма и компютърните престъпления съобразно международните стандарти.

Законодателните промени във връзка с наказателното преследване на корупцията бяха предвидени в Националната стратегия за противодействие на корупцията и Програмата за нейното изпълнение (приета с решение на Министерския съвет от 13 февруари 2002 г.) и направени в изпълнение на задълженията на страната по някои

международни антикорупционни инструменти, включително Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенцията на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (последната съдържа и задължение за криминализиране на корупцията).

По-конкретно, антикорупционните изменения и допълнения в Наказателния кодекс, приети съобразно международните стандарти, се отнасят до:

- усъвършенстване на основните наказателни състави за пасивен и активен подкуп чрез обхващане на всички форми на изпълнителното деяние (например предлагане, обещаване и даване за активния подкуп) и предвиждане на адекватни наказания за тях (пасивен подкуп по чл.301, ал.1 и активен подкуп по чл.304, ал.1);
- включване на неимотните (нематериалните) облаги и услуги в предмета на подкупа (чрез заличаване на думата “имотна”, с която дотогава се определяше облагата-предмет на подкупа);
- криминализиране на търговията с влияние – разпространено у нас деяние, представляващо тристранно корупционно отношение, при което лице, имащо реално или предполагаемо влияние върху длъжностно лице, “търгува” с влиянието в замяна на облага от някой, търсещ такова влияние (нов член 304б);
- криминализиране и на пасивния подкуп на чужди длъжностни лица (чл.301, ал.5) в съответствие със стандарта на Наказателната конвенция на Съвета на Европа;
- криминализиране на подкупа на арбитри (чл.305, ал.1) с оглед създаване на условия за обвързване с Допълнителния протокол към Наказателната конвенция на Съвета на Европа;
- разширяване обхвата на понятието “чуждо длъжностно лице” в съответствие с разпоредбите на Наказателната конвенция относно корупцията (чл.93, т.15);
- ограничаване обхвата на защитите, предвиждащи освобождаване от наказване в някои случаи на активен подкуп (чл.306);
- въвеждане в случаите на подкуп и на наказание глоба (освен лишаването от свобода), което произтича от користния характер на това престъпление, представляващо всъщност една незаконна сделка;
- криминализиране на подкупа в частния сектор чрез създаване на нов текст в Глава шеста “Престъпления против стопанството” от Особената част на Наказателния кодекс (чл.225в).

Антикорупционните промени в наказателния закон от септември 2002 г. могат да бъдат оценени като най-значителните от приемането на Наказателния кодекс досега. С тях българското наказателно право беше приведено в съответствие с международните стандарти както по отношение кръга на криминализираните (обявени за престъпления) корупционни деяния, така и по отношение вида и размера на налаганите за тях наказания.

3.7. Въпросът за отговорността на юридическите лица

След приемането на посочените по-горе важни промени в Наказателния кодекс, като най-съществен законодателен недостатък в областта на санкционирането на корупцията се

очертава липсата на уредба относно административната отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни ръководители корупционни престъпления. Трябва да се отбележи, че понастоящем въвеждането на този вид отговорност (имайки предвид доктриналните пречки пред въвеждането на наказателна отговорност на юридическите лица и неизползването на института на непозволеното увреждане за реализиране на гражданска отговорност в случаите на корупция) остава единственият начин за санкциониране на корпоративната корупция. Необходимостта от предприемането на бързи законодателни действия в тази насока произтича както от задълженията по някои ратифицирани антикорупционни конвенции (Конвенцията на ОИСР, Наказателната конвенция на Съвета на Европа), така и от ангажимента за привеждане на законодателството в съответствие с достиженията на Европейския съюз. В този смисъл към страната са отправени настойчиви препоръки от Европейската комисия (доклада за напредъка на България за 2001 г.), Съвета на Европа (доклада на GRECO от 2002 г.) и ОИСР (оценка на Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията от 1999 г. и 2003 г.).

Отчитайки важността на проблема, правителството включи съответната задача в Програмата за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията. Очаква се през 2003 г. да бъде изготвена и приета стратегия (концепция) за въвеждане на административна отговорност на юридическите лица за извършени в техен интерес от техни служители корупционни и други престъпления. До края на 2004 г., в рамките на реформата на административното правораздаване, се предвижда да бъде изготвен проект на Кодекс на административното правосъдие, в който ще бъдат включени съответните законодателни предложения във връзка с отговорността на юридическите лица за престъпления.

4. Мониторинг върху изпълнението на международните антикорупционни задължения

Както беше посочено по-горе, наблюдението (мониторингът) върху прилагането на антикорупционните инструменти от страна на държавите се превърна във важна част от дейността на международните организации.

4.1. Група държави срещу корупцията (GRECO) и докладът за България, приет в рамките на първия кръг на оценка на Групата

За осъществяване на мониторинг върху спазването на 20-те ръководни принципи и прилагането на международните инструменти, приети в изпълнение на Програмата за действие от 1996 г., на 5 май 1998 г. Комитетът на министрите на Съвета на Европа одобри създаването на “Групата държави срещу корупцията-GRECO” под формата на частично и разширено споразумение на СЕ. Споразумението влезе в сила на 1 май 1999 г., след като 14 страни заявиха намерение за участие в него. Република България беше десетата страна, която даде съгласие за участие в GRECO (на 26 януари 1999 г.). Понастоящем в Групата членуват 35 държави, включително държави, които не членуват в Съвета на Европа (САЩ).

На срещата на GRECO през май 2002 г. беше разгледан и приет докладът за България в рамките на първия кръг на оценка на Групата във връзка с изпълнението на три от 20-те

ръководни принципи за борба с корупцията. Докладът за България, включително отправените в него препоръки, до голяма степен отразява реалното състояние на административния и съдебен капацитет за противодействие на корупцията в България. Всъщност поставените в доклада проблеми се изтъкват и от органи на други международни организации, осъществяващи наблюдение върху антикорупционните действия на българските власти (например Европейската комисия). По повечето от тези проблеми българските власти са заявили ангажираност и са предприели конкретни действия. Следва да се има предвид, че съгласно правилата на GRECO констатациите в доклада са направени към момента на посещението на експертите в България (септември 2001 г.) и формулираните в заключителната част препоръки не отразяват законодателните и организационни мерки, осъществени в периода след посещението на експертите. Поради това някои от отправените препоръки вече са изпълнени (например тази за приемане на национална програма за борба с корупцията и създаване на механизъм за координация по изпълнението ѝ) или са в процес на изпълнение (препоръката за продължаване на усилията за приемане на адекватна антикорупционна правна рамка и препоръката за институционализиране на обучението на съдии, прокурори и следователи). Българската страна своевременно даде съгласието си за публикуване на доклада и той беше поместен в страницата на GRECO в интернет.

4.2. Работна група на ОИСР по въпроси на корупцията в международните търговски сделки

Понастоящем важна част от дейността на ОИСР в областта на борбата с корупцията се осъществява в рамките на Работната група под формата на взаимно наблюдение върху спазването на задълженията, произтичащи от Конвенцията от 1997 г. и препоръките на организацията.

От 2 октомври 1997 г. Република България е пълноправен член на Работната група, в която са представени страните-членки на ОИСР и още 4 страни, освен нашата, които не членуват в организацията-Аржентина, Чили, Бразилия и Словения.

През юли 1999 г. Групата направи преглед на законодателството на нашата страна във връзка с изпълнение на задълженията по Конвенцията в рамките на първата фаза от мониторинга и формулира препоръки към България (относно криминализирането на активния подкуп, обхващането на неимотните услуги от предмета на подкупа, въвеждането на отговорност на юридическите лица, съществуващите защити при активен подкуп).

През 2002 г. нашата страна даде съгласие за започване на втората фаза от процедурата за мониторинг на Работната група на ОИСР по въпросите на корупцията по прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и Ревизираната препоръка от 1997 г. Предмет на оценка в рамките на втората фаза на мониторинга са капацитетът на компетентните органи и практиката по прилагане на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, включително наличието на мерки за предотвратяване и разкриване на корупцията и на адекватни механизми за ефективно наказателно преследване на корупцията и свързаните с нея счетоводни престъпления и изпиране на пари. Докладът за България и препоръките към българската страна в рамките на втората фаза от мониторинга на ОИСР бяха разгледани и приети от Работната група на нейната среща през февруари 2003 г.

Можем да отбележим, че активното участие на българската страна в посочените две групи, осъществяващи мониторинг върху антикорупционните мерки, се оценява положително в контекста евро- и евроатлантическите интеграционни усилия на страната и се възприема като знак за политика на широко международно сътрудничество в борбата с корупцията. Освен това препоръките, отправяни в рамките на процедурите за наблюдение, стимулират въвеждането на съвременни законодателни стандарти и практики, което в крайна сметка подобрява капацитета на държавата за противодействие на корупцията.

5. Проблемът за борбата с корупцията и процесите на евро- и евроатлантическата интеграция, връзката с тероризма

Трябва да отбележим, че т.нар. “достигания на правото на Общността” (*acquis communautaire*) в областта на правосъдието и вътрешните работи включват не само антикорупционните инструменти, приети от ЕС, но и международните инструменти на СЕ и ОИСР в тази област. Така участието на Република България в конвенциите на Съвета на Европа и ОИСР, които са открити за нас, и привеждането на вътрешното законодателство и практика в съответствие с техните стандарти, както и със стандартите на инструментите на ЕС, се превръща в условие за успешно приключване на *преговорите по Глава 24 “Правосъдие и вътрешни работи”* и, респективно, за бъдещо пълноправно членство в Съюза. В редовните доклади на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване се отделя особено внимание на проблема с корупцията и като на проблем, свързан с изпълнението на политическите критерии за членство в Съюза.

Освен като предизвикателство пред разширяването на Европейския съюз, проблемите на борбата с корупцията се дискутираха и във връзка с *кандидатурата на страната за членство в НАТО*.

След събитията от 11 септември 2001 г. в рамките на различни международни форуми все по-често се обръща внимание на *връзката между корупцията и тероризма* като проблем на глобалната сигурност. Може да се приеме че причинно-следствените аспекти на тази връзка се изразяват в следното: от една страна, терористите използват средствата на корупцията, за да упражняват влияние върху дейността на правителствата и оттам-върху икономическата и политическа стабилност на държавите, а от друга страна-корупцията е условие за бедност и нестабилност и следователно причина за съществуването на политическия и религиозен екстремизъм, пораждащи тероризма.

Литература

1. Международни актове за противодействие на корупцията, *Коалиция 2000 / Информационен център на Съвета на Европа*, 1999, София
2. Обяснителен доклад към Наказателната конвенция на Съвета на Европа за корупцията, *Съвет на Европа, Дирекция по юридическите въпроси*, ГМС (98) 40. 1998.
3. Доклад за България, приет на 9-та пленарна среща на GRECO в рамките на първия кръг на оценка, *Съвет на Европа, Greco Eval I Rep (2001) 14E Final (Public)*, 2002.
4. Доклад за оценка на корупцията 2002, *Коалиция 2000*, 2003, София
5. Национална стратегия за противодействие на корупцията, 2001, София
«<http://www.government.bg/Priorities/PublicOrder/596.html>»
6. Програма за изпълнение на Националната стратегия за противодействие на корупцията, 2001, София
«http://www.anticorruption.bg/bg/accomission/Program_BG.doc», 2002.
7. Редовен доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз за 2002 г.
«http://www.government.bg/photos/pic_news05/regular_report-2002.zip »
 - «<http://www.un.org>» – Организация на обединените нации
 - «<http://www.coe.int>» - Съвет на Европа
 - «<http://www.cid.bg>» – Информационен център на Съвета на Европа, София
 - «<http://europa.eu.int/> - Европейски съюз
 - «<http://www.oecd.org>» - Организация за икономическо сътрудничество и развитие
 - «<http://www1.oecd.org/daf/SPAIcom/index.htm>» - Антикорупционна инициатива на Пакта за стабилност за Югоизточна Европа
 - «<http://www.worldbank.org>» – Световна банка
 - «<http://www.transparency.org>» – Трансперънси интернешпънъл

Ключови термини

Член 2 “Активен подкуп на национални длъжностни лица” на Наказателната конвенция относно корупцията

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на обещаването, предлагането или даването, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на нейно длъжностно лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие по служба.

Член 3 “Пасивен подкуп на национални длъжностни лица” на Наказателната конвенция относно корупцията

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на поискването или получаването от което и да е нейно длъжностно лице, пряко или

непряко, на каквато и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие по служба.

Член 7 “Активен подкуп в частния сектор” на Наказателната конвенция относно корупцията

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяване на търговска дейност, на обещаването, предлагането или даването, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, за него или за някой друг, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

Член 8 “Пасивен подкуп в частния сектор” на Наказателната конвенция относно корупцията

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено при осъществяване на търговска дейност, на поискването или получаването, пряко или непряко, от лице, което ръководи или изпълнява работа в частно юридическо лице, на каквото и да е наследваща се облага за него или за някой друг, или на приемането на предложение или обещание за такава облага, за да извърши или да не извърши действие в нарушение на неговите задължения.

Член 12 “Търговия с влияние” на Наказателната конвенция относно корупцията

Всяка Страна приема такива законодателни и други мерки, които са необходими за обявяването за престъпление, съгласно вътрешния закон, когато са извършени умишлено, на обещаването, даването или предлагането, пряко или непряко, на каквато и да е наследваща се облага на всеки, който твърди или потвърждава, че може да упражни влияние при вземането на решение от което и да е лице, посочено в чл.2, 4-6 и 9-11, като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали наследващата се облага е за него или за някой друг, както и на поискването, получаването или приемането на предложение или обещание за такава облага като възнаграждение за това влияние, независимо от това дали влиянието е упражнено или независимо от това дали предполагаемото влияние води до желания резултат.

Въпроси

1. Кои са международните организации, в рамките на които са приети правнообвързващи инструменти (конвенции) в областта на борбата с корупцията?
2. Кои международни конвенции в областта на борбата с корупцията са ратифицирани от Република България?
3. В кои процедури (механизми, групи) за мониторинг върху изпълнение на задълженията в областта на борбата с корупцията участва Република България?

4. В коя международна организация Република България не членува, но е страна по антикорупционна конвенция, приета в рамките на тази организация?
5. Кой са по-важните изменения и допълнения, приети в Наказателния кодекс през 2002 г., които произтичат от задължения по международни конвенции в областта на борбата с корупцията?
6. Кой е най-същественят недостатък/празнота във вътрешното законодателство на Република България в областта на противодействието на корупцията, който е и предмет на препоръки от страна на международни организации?
7. В рамките на коя международна организация понастоящем се подготвя проект на всеобхватна конвенция срещу корупцията?
8. Коя международна конвенция в областта на борбата с корупцията е ратифицирана от Република България през 2000 г., но все още не е влязла в сила?

Основни тези

1. В условията на глобализация корупцията вече не може да бъде проблем на една отделна държава или регион. Престъпността въобще и в частност организираната икономическа престъпност и корупцията в съвременния свят имат транснационален характер, което налага и предприемането на съвместни координирани действия от държавите за тяхното предотвратяване и преследване.
2. През последното десетилетие на миналия век въпросите на борбата с корупцията станаха важна част от дневния ред на ООН и всички влиятелни регионални международни организации.
3. През последните години в рамките на различни международни организации се налага тенденция да бъдат приемани антикорупционни инструменти със задължителен/правнообвързващ, а не само препоръчителен характер.
4. Взаимното наблюдение (мониторингът) върху прилагането на антикорупционните инструменти от страна на държавите се превърна във важна част от дейността на международните организации в областта на борбата с корупцията. Препоръките, отправяни в рамките на процедурите за наблюдение, стимулират въвеждането на съвременни законодателни стандарти и практики, което в крайна сметка подобрява капацитета на държавата за противодействие на корупцията.