

HISTORICAL OVERVIEW OF CORRUPTION IN EUROPE

Svetlana Ognyanova, PhD student

Department of Public Law, Faculty of Law,

University of Ruse, Bulgaria

Tel.: +359878598116

E-mail: svetlanaognianova@abv.bg

***Abstract:** The report reviews historical sources that cite corruption as a social phenomenon. The author emphasizes the European sources, and in particular the Bulgarian ones. The report recreates a historical ray, presenting the evolution of corruption from the Middle Ages to our modern society*

***Keywords:** , corruption, historical aspects, social phenomenon*

По повод публикуването на първия Доклад относно върховенството на закона, обхващащ целия ЕС, през септември 2020 г., Председателят на Европейската комисия Урсула фон дер Лайен заяви: „Върховенството на закона и споделените ни ценности са основата на нашите общества. Те са част от нашата обща идентичност като европейци. Върховенството на закона защитава хората от правото на силния...“

По време на своя реч по случай откриването на румънското председателство на Съвета на ЕС, през 2019 г., председателят на Европейската комисия Жан-Клод Юнкер посочи, че „Европейският съюз се гради на компромиси, но що се отнася до правата на човека, върховенството на закона, борбата с корупцията, не може да има компромис“.

Исторически погледнато корупцията в Европа е била, е и ще бъде основно предизвикателство за Европейския съюз (ЕС). Свидетелство за това са редица случаи, както например убийството на журналиста Ян Куциак в Словакия през 2018 г., заради негов разследващ репортаж за корупцията Или осъденият на 13,6 години затвор по обвинение в корупция шеф на Интерпол – китаецът Мън Хунвей.

Като основен проблем в Европейския съюз, корупцията не предполага универсален механизъм за справянето с нея. Активно за нея започва да се говори в края на миналия век, когато глобализацията налага въвеждане на строги мерки, които да я ограничат. След провеждането на множество конференции, на които се взимат важни решения и се въвеждат първите антикорупционни мерки, облечени под формата на международни актове. По важни такива документи в международен план са: Конвенцията на ООН срещу корупцията, Гражданската конвенция относно корупцията на Съвета на Европа, Наказателна конвенция на Съвета на Европа относно корупцията, Конвенция на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки, Конвенцията за борба с корупцията, в която са въввлечени служители на европейските общности или служители на държавите-членки на ЕС. Всеки един такъв акт има значителен принос в тълкуването, разследването и противодействието на деянията представляващи различни форми на корупция. Първата универсална Конвенция на ООН срещу корупцията, увенчаваща по-ранната законодателна инициатива е приета на 31.октомври 2003 г. Към 8 януари 2009 г. 129 държави са участници, включително България от 2006 г. По-малко от година и половина по-късно, до 20 май 2010 г., 144 държави стават страни по конвенцията. До 15 май 2011 г. 151 държави по света вече са я ратифицирали. Като се вземе предвид общият брой на страните-членки на ООН (192), можем да говорим за много висока степен на универсалност на този документ. Конвенцията на ООН налага въвеждането на системен подход при противодействие на корупцията. Въвеждат се уеднаквиени принципи за борба с корупция в държавния и недържавния сектор: публичност и прозрачност на дейностите; избягване на конфликт на интереси; контрол и отговорност на лицата; комбинация от правни и нелегални инструменти и средства. Въведено е и първото легално и правно регламентирано определение за понятието „корупция“. В чл. 2 на Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа, 1999г., където „Корупция“ е

„искането, предлагането, даването или приемането, пряко или косвено, на подкуп или всяка друга наследваща се облага или обещаването на такава, което засяга надлежното изпълнение на някое задължение или поведението, което се изисква от приемащия подкупа, неполагащата се облага или обещаването на такава“.

Поради мащабността си, проблемът е разглежан и от редица неправителствени организации, като Transparency International, която определя корупционното поведение, като „Злоупотреба с поверена власт за лична изгода“. Определение, което поставя акцент само върху корумпираните, а не върху тези, които корумпират⁵¹.

Настоящият доклад има за основна цел да разгледа корупцията извън съществуващите общоприети понятия за нея, като я дефинира в широк смисъл. Когато говорим за нея, не бива да я разглеждаме само подкуп, като най- широко разпространено корупционно деяние, изразяващо се в даването на материални облаги на дадено лице, за да извърши или да не извърши действие в рамките на своите служебни задължения (активен подкуп) или вземане на такива наследващи се материални облаги (пасивен подкуп). Корупция обхваща още редица други престъпления като фаворитизиране, търговия с влияние и отклоняване на публичните средства. Можем да я открием скрита и зад конфликти на интереси или „въртящата се врата“ между публичната и частна сфера. Обхваща както „голяма корупция“, която включва високопоставени служители, така и „дребна корупция“ с участието на служители от по-ниско ниво. Следователно всички аспекти на корупцията трябва да бъдат обсъдени: корупция на държавни служители и частни лица, активни и пасивни корупция, национална или международна корупция.

Според индекса за възприемане на корупцията за 2018 г. Corruption Perceptions Index (CPI), Европейският съюз се счита за един от най-малко корумпираните региони на света. Въпреки това обхватът на корупцията значително се различава в отделните държави-членки на ЕС⁵². В Скандинавските страни и Люксембург възприемането на ситуацията е положително, а опитът с корупционните практики е изключително нисък. В страни като Германия, Швейцария, Естония и Франция повече от половината от анкетираните смятат, че корупцията е широко разпространена, въпреки че действителният им опит да плащат за да получат насрещна услуга е значително малък. Не така стои въпросът със страните от Централна и Източна Европа. Там практиката да дадеш материална облага срещу това да защитиш личния си интерес е значителна и обхваща почти всички сфери на социалния живот. В Португалия, Испания, Италия и Словения корупцията като цяло е сериозен проблем, въпреки че самият подкуп е рядкост. Като най-уязвими за корупция, се сочат държавите: Хърватия, Чехия, Литва, България, Румъния и Гърция, където от древни времена съществува обичаят да се дават подаръци, за да се спечели благоволение, а скъпият подарък отличава човека от другите граждани и се превръща в гаранция, че молбата му ще бъде изпълнена⁵³.

В цяла Европа корупцията варира и в различните области на дейност. Корупционните рискове са по-високи на регионално и местно равнище, отколкото на централно ниво поради по-слабото регулиране и отчетност. Обществените поръчки са особено уязвими за корупция и най-податливите на риск сектори включват градско развитие, строителство и здравеопазване⁵⁴. Поради злоупотреба със служебно положение и корупция, редица високопоставени личности, от различни държави са освободени от заеманите постове. Така например през 2018 г. в Полша шефът на „KNF“, финансовият регулатор, подава оставка, след обвинение от собственик на банка в искане на подкуп.

През юни 2018 г. испанският министър-председател Рахой е свален след гласуван против него вот на недоверие и станали публично известни решения на съда по делото „Gürtel“, осъждащи видни личности, тясно свързани с Народната партия и самата партия, включващо подкупи, пране на пари и незаконно финансиране на партията.

⁵¹ СЪВЕТ НА ЕВРОПА (2015), Основни антикорупционни концепции: Наръчник за обучение, стр. 12

⁵² TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019), Индекс за възприемане на корупцията 2018, стр. 2

⁵³ TNS POLITICAL AND SOCIAL (2017), Специален Евробарометър 470: Корупция;

⁵⁴ EUROPEAN COMMISSION (2014), Антикорупционен доклад, стр. 16-17

Друг интересен случай е в Дания, която е една от най-слабо корумпираните европейски държави. През 2018 г. главният изпълнителен директор на Danske Bank Томас Борген подава оставка, след разкрития за нередности в естонският клон на банката. Сред информацията по случая той е замесен в огромен скандал за пране на пари на стойност над 200 милиарда евро.

Корупцията вреди сериозно на икономиката и на обществото като цяло. На първо, място тя пречи на икономическото развитие и стабилния бизнес, защото създава несигурност, нарушава конкуренцията и генерира допълнителни разходи. Според фокусирания върху бизнеса Flash Eurobarometer за 2017 г. четири от пет компании в ЕС смятат корупцията като проблем, когато става въпрос за правене на бизнес, особено за по-малките компании, които са по-малко подготвени да се конкурират⁵⁵.

Освен това „голямата“ корупция често върви ръка за ръка с укриването на данъци.⁸ В доклада за борба с корупцията Европейската комисия изчислява, че цената на корупцията в ЕС е около 120 милиарда евро, почти колкото годишния бюджет на Европейския съюз⁹. Тази цифра обаче включва само загуби от данъчни приходи и инвестиции и не отчита допълнителни компоненти на непреки разходи. Според по-скорошно проучване действителните щети от корупцията в ЕС би варирали между 179 и 990 милиарда евро годишно.¹⁰ На национално ниво цената на корупцията варира от 0.76% от националния БВП в Холандия до 15% в Румъния.⁵⁶

На второ място, корупцията се превръща в значителен фактор, подпомагащ престъпността. По този начин тя заплашва и националната сигурност на гражданите и страната. Дори можем да кажем, че корупцията и организираната престъпност са свързани. Финансирането на организираната престъпност често е свързано с корупция, тъй като организираната престъпност корумпира държавни служители с риск от проникване в институциите. Според Европол, организираните престъпни групи използват корупцията, за да получат информация, да се държат извън обхвата и да улесняват дейността си. За някои от тях корупцията е неразделна част от начина им на работа.

Не на последно място, корупцията е заплаха за демокрацията. Тя отслабва върховенството на закона, поражда неравенства и подкопава доверието в публичните институции. Пример за това можем да открием излизайки извън границите на Европа и отивайки в Бразилия, където една голяма корупционна схема, разкрита от „lava jato“, доведе до безпрецедентна политическа криза, дълбоко подкопа доверието на обществеността в техните институции и определи резултатите от социологическите проучвания. Този пример много лесно би могъл да бъде съпоставим със ситуацията в някои от Европейските държави.

Както вече бе посочено в настоящия доклад първи опити за правна регламентация на корупцията в Европа датират от 90-те години на XX век. Преди това проблемът е смятан за неизбежен и дори полезен в развиващите се страни, доколкото това улеснява и ускорява бизнес транзакциите. В края на 80-те и началото на 90-те години от бустер на икономиката, тя се превръща в пречка⁵⁷. През този период се появяват и първите известни корупционни скандали в европейските страни. През 1997 г. по време на своята предизборна кампания във Великобритания, консервативното правителство на Джон Мейджър е обвинено в „нечистоплътност“, поради станали известни факти свързани с „вземането на пари за задаване на парламентарни въпроси“.⁵⁸

В началото на 90-те години целият свят научава че следвоенната политика на Италия е била водена от сложни корупционни мрежи, в които участвали политици, бюрократи и бизнесмени на най-високо ниво

Така, необходимостта от създаването на норми за борба с корупцията бавно започват да се превръщат в утилитарен подход за защита на бизнеса, преплетен с ангажименти на правителствата и неправителствените организации, основани на стойността.

⁵⁵ TNS POLITICAL AND SOCIAL (2017), Flash Eurobarometer 457: Отношението на корупцията към бизнеса в ЕС, стр. 4-5

⁵⁶ Пактам

⁵⁷ ANAGOSTOU и сътр. (2014), Справочен доклад за международното и европейско право срещу корупцията, стр. 6-7

⁵⁸ R.J. Bartley, Whitewater (Dow Jones, 1994)

В края на Студената война противодействието на корупцията придобива нов обрат, тъй като ограничаването на явлението се превръща в основно изискване към страните от бившия СССР за присъединяване към Европейските общности.

Появата на първите антикорупционни норми не ги превръща в достатъчна мярка, за да бъде ограничена корупцията. Според някои източници нефекетивността им произтича от липсата на правоприлагане, преобладаващо репресивния им подход и неадекватността им с местните социални култури. Съвременното ни динамично време улеснява развитието на корупцията. Нови технологии като криптовалюти, които затрудняват откриването на незаконни финансови потоци в случай на паричен подкуп са пример за това.

Какво представлява самата правна рамка на корупцията в Европейския съюз?

Следвайки линията на времето, през 1992 г. Договорът от Маастрихт от 1992 г. поставя началото на правната регламентация, чрез създаването на основния стълб „Правосъдие и вътрешни работи“, за да засили европейското сътрудничество по наказателноправни въпроси. Към онзи момент Европейският съюз не разполага с нужната компетентност, което прави законодателството тромаво и несъвършено. Съдът на Европейския съюз няма юрисдикция по наказателноправни въпроси. През 1997 г. Договорът от Амстердам създава условията за засилване на действията на ЕС по наказателноправни въпроси. Подписването на Договора от Лисабон пък променя курса на водената политика и структурата от три стълба изчезва. Той поставя Европейския парламент и Съвета на равна основа, по наказателноправни въпроси. От влизането му в сила, корупцията се квалифицира в „европрестъпление“, за което Европейският съюз има капацитета да приема директиви с цел определяне на престъпления и установяване на санкции. Член 83 от Договора за Функционирането на Европейския съюз определя европрестъпленията като „особено тежки престъпления с трансгранично измерение, произтичащи от естеството или въздействието на такива престъпления или от специална необходимост за борба с тях на обща основа“.

ЕС взаимства опит и добри практики от редица други субекти на международните отношения. За разлика от ЕС, тези международни организации нямат строги механизми за прилагане и пряко приложимо законодателство, но имат други методи и средства.

Пример за такава е Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), която е една от първите международни организации, които се борят с корупцията. Подходът на ОИСР е предимно икономически. „Конвенцията за борба с корупцията“ от 1997 г., регламентира борба с подкупите на чуждестранни държавни служители при международни бизнес сделки и е фокусирана изцяло върху тях.

Не можем да не отбележим, че безспорно една от най-силните страни на Съвета на Европа е неговият механизъм за наблюдение, базиран на взаимна оценка и натиск от страна на партньори. Такава е функцията на друга международна организация, Група на държавите срещу корупцията (GRECO), която извършва оценки през четири етапа: самооценки на държавите, последвани от посещения на място, публикуване на доклади за оценка, съдържащи препоръки за държави, и последваща оценка на мерките, предприети за изпълнение на препоръките. През 2020 г. GRECO започна петия си кръг за оценка, фокусиран върху „предотвратяване на корупцията по отношение на членове на парламента, съдии и прокурори“, който ще продължи и през 2021 г. поради световната заплаха от COVID-19.

През 2003 г. Организацията на обединените нации (ООН) също се намесва в борбата с корупцията чрез Службата на ООН за наркотиците и престъпността (UNODC). Така Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) става първата глобална конвенция за цялостно справяне с корупцията.

Борбата с корупцията е от първостепенно значение за публичните политики в Европа днес. Независимо от всички предприети действия, въведени антикорупционни мерки и антикореппционни стандарти, антикорупцията се явява, като слабо място „ахилесова пета“ в политиката на ЕС по наказателноправни въпроси. През последните две десетилетия са очертани редица такива слабости в работата на ЕС. Пример за такава е създаденото законодателство, занимаващо се с проблема, което става обект на много критики относно неговата полезност (А) и ефективност (В). Практиката приема, че много от мерките

са безполезни. ОИСР, Съветът на Европа и ООН са разработили свои собствени антикорупционни рамки, които изглежда оставят малко място за истинска политика на ЕС в тази област.

На първо място е Конвенцията на ОИСР за борба с подкупите на чуждестранни държавни служители при международни търговски сделки, приета на 21 ноември 1997 г. Със своя специфичен обхват, а именно престъплението за активен публичен международен подкуп, тя включва пълен набор от мерки, занимаващи се с много аспекти на борбата с корупцията: криминализация, наказателни санкции, прилагане, международно сътрудничество, превенция и др., тя е приложима за членовете на ОИСР, но остава отворена и за нечленуващи държави. В резултат на това над 23 държави-членки на ЕС са я ратифицираха до момента. ОИСР поддържа тази правна рамка актуална, като издава Препоръки за по-нататъшна борба с подкупите, които са официални изявления, тълкуващи и допълващи конвенцията (най-новите до момента са Препоръките от 2009 г.).

На второ място, Съветът на Европа създава две конвенции, приети през 1999 г. и учредява GRECO, с цел ефективното им прилагане. От една страна, Конвенцията за наказателно право за корупция налага правила за криминализиране, санкции, прилагане и превенция. От друга страна, Конвенцията за гражданско право определя общи стандарти за гражданска отговорност, валидността на договори, защита на служителите, одит на сметки и събиране на доказателства във връзка с корупция. Тези конвенции имат по-широк обхват от тези на ОИСР, доколкото са приложими за всички форми на подкуп (пасивни и активни, национални и международни, публични и частни), както и търговия с влияние. Към днешна дата всички държави-членки на ЕС са ратифицирали тези конвенции.

И на трето място е Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), приета от Общото събрание на ООН през 2003 г. Тази конвенция създава първата универсална правно обвързваща антикорупционна рамка и има изчерпателно съдържание. Включва правила за превенция, криминализация, правоприлагане, събиране на активи, пране на пари и взаимна правна помощ във връзка с корупцията. Идентифицира много по-широк кръг от престъпления, отколкото други конвенции. Към днешна дата всички държави-членки на ЕС са ратифицирали UNCAC.

Част от приетите правни рамки се припокриват, което също говори за тяхната безполезност или неефективност.

Специфичното антикорепционно законодателство на ЕС се припокрива с тези три международни правни рамки, посочени по-горе. Например, Съветът на ЕС през 1997 г. Създава Конвенция за борба с корупцията, включваща служители на Европейските общности или служители на държави-членки на Европейския съюз, която по-специално принуждава последните да гарантират, че активният и пасивен подкуп на тези длъжностни лица е престъпление по националното им законодателство. Друг пример е Рамково решение 2003/568 / ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор, насочено към криминализиране на активната и пасивната корупция в частния сектор, докато такова задължение вече е предвидено в други текстове, особено в Конвенция на ОИСР от 1997 г. Подобни припокривания могат да бъдат открити по отношение на юрисдикцията, съдебното сътрудничество и екстрадицията.

Следователно възниква въпросът, дали законодателството създадено от ЕС може да донесе добавена стойност в процеса на регулиране на противодействието на корупцията, предвид тесния прозорец на възможностите, който все обхващат тази област. Или още, дали разработването на допълнителна рамка на ЕС би довело до отклоняване на ресурси чрез дублиране на усилията. В тази връзка някои външни наблюдатели по-скоро съветват ЕС да се въздържа от издаване на нови закони, а да подкрепя такива инициативи, подети от други международни организации. Друга алтернатива е присъединяването на самостоятелна стратегия срещу корупцията на ЕС, към вече съществуващите международни рамки. От влизането в сила на Договора от Лисабон през 2009 г. ЕС има правоспособността да стане член на международна организация. Така той се присъединява към UNCAC на 12 ноември 2008 г.

като „регионална организация за икономическа интеграция“, която му дава статут на пълноправен член, който е независим от този на държавите-членки на ЕС.

Независимо от това дали, има нужда от действия на ЕС срещу корупцията, антикорупционната рамка на ЕС е обект на критика относно нейната ефективност.

Натрупаният опит от поне две десетилетия, позволява да се направи анализ на постигнатите резултати. Редица проучвания сочат липса на амбиция от страна на ЕС, като основен фактор в ефективността законодателство срещу корупцията. В действителност, от влизането в сила на Договора от Лисабон, корупцията е разглеждана, като „европрестъпност“, за която ЕС има компетентност да приема директиви, сближаващи определенията за престъпления и санкции. Той обаче не се възползва от това правомощие, за да актуализира правната рамка от преди Лисабон, с изключение на директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите във финансовата сфера на Съюза интереси чрез наказателно право (директива „PIF“). В инструментите на ЕС са установени и редица други недостатъци, като: липса на хармонизация, непълно прилагане, променящи се стандарти и троваво международно сътрудничество.

Липса на хармонизация не предвижда стандарти, които са ефективни общи за всички държави-членки на ЕС. Като пример, Конвенцията на ЕС от 1997 г. и рамковото решение 2003/568 / ПВР позволяват на държавите-членки едностранно да се отклоняват от правилата, установени във връзка с инкриминирането на корупция в частния сектор, юрисдикцията или *ne bis in idem* отбраната. Дълго време тези инструменти не успяват да наложат наистина еднакво понятие за държавен служител. В действителност, съгласно Конвенцията на ЕС от 1997 г., националните длъжностни лица трябва да бъдат определени чрез позоваване на местното законодателство на всяка държавата-членка. Така възникват несъответствия в определенията за държавен служител в националните закони, които продължат да съществуват и в наши дни.

Непълно изпълнение на инструментите на ЕС срещу корупцията може да бъде визиулазарано, чрез това, как Комисията независимо от обстоятелството, че от 2014 г. има право да започне процедури за нарушение срещу държави-членки, които не са успели да приложат правото на ЕС в областта на съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси, не го прави. ЕС е лишен от механизъм за наблюдение, целящ да осигури пълно спазване на стандартите за борба с корупцията чрез взаимна оценка и партньорски натиск, въпреки че член 70 от ДФЕС би предложил адекватна правна основа. Такива механизми, като част от „мекото“ право са създадени в рамките на ОИСП (Работна група по подкупите) и на Съвета на Европа (GRECO) и са се доказали като възпиращ фактор. Те се основават на тематични цикли за оценка, извършени от самите държави участнички чрез партньорски проверки и включват посещения на място, съобщения за пресата и публикуване на доклади. Опитите на Комисията за създаване на механизъм за наблюдение на ЕС завършват с публикуването на доклада на ЕС за борба с корупцията през 2014 г. Целта на този доклад е да оцени заплахите, произтичащи от корупцията в Европа, и да посочи най-добрите практики в държавите-членки. Идеята за публикуването му на всеки две години обаче е изоставена и докладът е заменен от дискусия в рамките на европейския семестър.

Съществуващите стандарти на инструментите на ЕС, са насочени директно към корупцията са значително остарели, тъй като не съответстват на най-модерните тенденции в борбата с корупцията, които се фокусират по-скоро върху разкриването и превенцията, отколкото върху репресиите. Конвенцията на ОИСП от 1997 г. и Конвенцията за наказателно право на Съвета от 1999 г. задължават държавите-членки да криминализират умишленото фалшифициране на сметки, книги и финансови отчети с цел извършване или укриване на подкуп. UNCAC обратно набляга на предотвратяването на корупцията в публичния и частния сектор, публикуването на кодекси за поведение, публичното докладване и участието на гражданското общество. Някои от държави-членки имат амбициозни национални превантивни рамки, като Обединеното кралство или Франция. Във Франция антикорупцията е в основата на Закона „Sapin II“, приет на 9 декември 2016 г. Последният поставя началото на нова всеобхватна антикорупционна рамка, фокусирана върху откриването и предотвратяването на

корупцията. Големите компании или групи, които се намират във Франция, трябва да изпълняват програми за съответствие, включващи осем конкретни точки: установяване на риска, надлежна проверка, приемане на кодекс за поведение, дисциплинарни санкции за нарушителите, обучение на персонала, независимодит на счетоводството, създаване на канали за подаване на сигнали и редовна оценка на действащите мерки. Законът създава и специален орган, Френската агенция за борба с корупцията, който проверява дали компаниите са изпълнили тези мерки и има право да наложи имуществени санкции от административен характер, ако те не го направят.

Обединеното кралство засилва значението на превенцията на корупцията със Закона за подкуп на Обединеното кралство от 8 април 2010 г. Това законодателство инкриминира простото неспособност на компаниите да приемат адекватни процедури за предотвратяване на корупцията и има извънтериториален обхват.

Посочените недостатъци в рамката на ЕС за борба с корупцията биха могли да доведат до препятствия в европейското съдебно сътрудничество. Разбира се, с решение 2008/852 / ПВР на Съвета беше създадена специфична мрежа от точки за контакт срещу корупцията с оглед улесняване на обмена на информация между органите, натоварени с предотвратяването и борбата с корупцията. Независимо от създадената специфична мрежа от точки за контакт, улесняваща обмена на информация между органите, занимаващи се с противодействие на корупцията, случаите на трансгранична корупция не могат да се разглеждат еднакво, ако условието за двойна престъпност не е изпълнено и националните наказателни процедури се различават твърде широко по своята строгост. Относително ниските нива на мониторинг на Евроюст и създаването на съвместни екипи за разследване по дела за корупция предполагат, че съдебното сътрудничество в тази област е изключително слабо.

Не бива и напълно да отричаме добавена стойност на политиките на ЕС срещу корупцията. Тя е измерима в малкото използвани инструменти. Така е утвърден двоен подход, осигуряващ ефективни превантивни механизми, от една страна, в комбинация с усилията за засилване на репресията срещу корупцията, от друга. ЕС не престава да обмисля кои са най-ефективните средства за предотвратяване на корупцията. Всеки издаден доклад обобщава, че за ефективното предотвратяване на корупцията са необходими високи стандарти за прозрачност и почтеност, механизми за вътрешен и външен контрол и защита за лица, подаващи сигнали за нередности.

Предотвратяването на корупцията изисква мобилизиране на гражданското общество и националните или европейските институции. Така с Доклада за борба с корупцията от 2014 г. за пръв път се обсъжда възможността за насърчаване на гражданите да подават сигнали за нередност, при пълна защита на самоличността им. Няколко скандала през последните години са разкрити именно благодарение на граждани, подали сигнали. В последствие ЕС подема законодателна инициатива и създава общи минимални стандарти за защита на подателите на сигнали. Тази дългоочаквана процедура е предвидена в повечето европейски страни, но процесите за нейното прилагане не са хармонизирани до 2019 г., когато се подписва Директива на ЕП и на Съвета относно защита на лица, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза.

Към настоящия момент, ЕС е готов да постигне прозрачност и отчетност при формирането и прилагането на собствена политика. Самите институции установяват контрол върху собственото си поведение и в частност случаите на конфликт на интереси.

През 2007 г., преди присъединяването на България и Румъния към ЕС, доклад на Комисията отбелязва, че напредъкът в борбата с корупцията на двете страни е недостатъчен. За да се гарантира правилната защита на върховенството на закона, са създадени определени критерии и е организиран периодичен преглед на действията, предприети от България и Румъния срещу корупцията в съответствие с политиката. През 2017 г. съдебни системи на двете страни стават обект на мониторинг и Комисията отбеляза напредъка, постигнат преди

отправянето на нови препоръки за подобряване на защитата на върховенството на закона и предотвратяването на корупцията⁵⁹.

Комисията приема, че превантивните мерки и мерките за противодействие на корупцията са предпоставка за ефективна репресия. „Превантивните мерки може да не доведат до желаните ефекти, ако няма ясна линия отгоре и ако правилата не се прилагат на място“⁶⁰. В този ред на мисли, ЕС не би могъл ефективно да се бори срещу корупцията, без да предизвика по-ефективна репресивна рамка по отношение на тематичните престъпления.

Самата ефективност на репресиите разчита на ясни дефиниции. Всъщност определението за корупционни престъпления беше окончателно хармонизирано и понастоящем всички държави-членки имат общо определение за измама и корупция. Общото определение на ЕС за държавен служител е от първостепенно значение, за да се избегнат пропуските в криминализирането на корупцията в държавната администрация. Това е постигнато с Конвенцията на ОИСР от 1997 г., която създава широко определение, обхващащо „всяко лице, заемащо законодателна, административна или съдебна длъжност, независимо дали е назначено или избрано“, като се знае, че всяко лице, извършващо дейност от обществен интерес, дори фактическа публичност функция, трябва да се счита за държавен служител⁶¹. Както вече споменах, предишната рамка на ЕС определението за държавни служители се основаваше само на препратка към националните закони. Независимо от обстоятелството, че PIF Директивата все още се позовава на националното законодателство, тя дава определението като минимален стандарт, а именно „всяко лице, заемащо изпълнителна, административна или съдебна длъжност на национално, регионално или местно ниво“ или „всяко лице, заемащо законодателна длъжност в национално, регионално или местно ниво. Тази директива обаче не изяснява изцяло дали определението за държавни служители трябва или не трябва да включва избрани служители.

През 2017 г. 16 държави-членки се обединяват в борбата с измамите, засягащи бюджета на ЕС и приемат идеята за създаване на Европейска прокуратура (EPPO) с цел повишаване на ефективността на разследването и преследването на дела за корупция. През 2019 г. Съветът утвърждава Лаура Кодруца Къовеша за първи европейски главен прокурор, а от месец юли 2020 г. са назначени и първите европейски прокурори с мандат от шест години без право на подновяване. ЕП има децентрализирана, но йерархична структура, съставена от европейски прокурори на ниво ЕС и европейски делегирани прокурори във всяка държава-членка. Материалната й компетентност се позовава на PIF Директивата, като ще разглежда конкретни случаи на корупция, а именно тези, които засягат финансовите интереси на ЕС. Като автономен орган, тя ще може да преодолее потенциалното нежелание на националните власти да разследват определени чувствителни случаи на корупция. ЕС залага големи надежди на Европейската прокуратура, тъй като до сега Службата за борба с измамите (OLAF) изглежда е била възпрепятствана в действията си, поради зависимост от националните прокуратури и липсата на правомощия за преследване.

Ефективността в борбата с корупцията е в обратима зависимост с финансирането на антикорупционните действия. Принос в тази област допринасят регламента за Херкулес III⁶² и диверсифицираното финансиране на репресивните мерки⁶³. През 2017 г. новите гаранционни фондове и трайни фондове за развитие също се ангажират да осигурят специално финансиране за мерки срещу корупцията. Например, специфична цел на програмата Херкулес III е „да предотврати и да се бори с измамите, корупцията и всякакви други незаконни дейности, засягащи финансовите интереси на Съюза“. Предвиден е бюджет от 14,95 милиона евро за

⁵⁹ ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ (2018), Оценка на 10-годишния механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния.

⁶⁰ ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ (2017), Информационен лист за европейския семестър: Борба с корупцията, стр. 7 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factheet-борба-с-корупцията [Достъп 10/11/20]

⁶¹ Член 1, алинея 4, буква а) от Конвенцията на ОИСР от 1997 г.

⁶² Регламент (EU) No 250/2014

⁶³ Регламент 233/2014, 11/03/2014; Регламент 235/2014

подобряване на оперативния и административния капацитет, като ази сума се инвестира в инструменти и методи за разследване, организиране на целеви специализирани семинари и всички форми на превантивни дейности. Чрез всички тези глобални мерки може да се твърди, че ЕС е успял да засили своите репресивни действия срещу корупцията.

Въпреки че в настоящия научен доклад обърнахме внимание на нефективността и ненавременността на действията на ЕС срещу корупцията, не можем да отречем, прекия и косвен принос върху регулирането на това негативно явление, чрез специфични политики в свързани области като финансово регулиране, борба с изпирането на пари и обществени поръчки и чрез процедурни инструменти, предназначени да подобрят сътрудничеството и репресии, са се доказали иновативни и последователни.

Като се има предвид значението на антикорупционните политики за възстановяване на общественото доверие в институциите, важно е Европейският съюз да е видимо ангажиран с борбата с корупцията и да не го оставя единствено в правомощията на други международни организации. Следователно ЕС трябва да насърчава високи стандарти за прозрачност и да насърчава начинанията на гражданското общество. Във връзка с това развитието на съществуващото законодателство относно защитата на подателите на сигнали е особено важно. Съюзът би могъл да засили своите механизми за наблюдение, като включи самите институции в доклада за борба с корупцията и се върне към идеята да го публикува на всеки две години. ЕС трябва да обмисли разширяването на механизма за сътрудничество и проверка, като преразгледа спазването на нормите за борба с корупцията на България и Румъния. Що се отнася до репресиите, ЕС задължително трябва да актуализира съществуващите си наказателноправни инструменти с цел приемане на обща дефиниция за „държавен служител“. В последствие ЕС трябва да засили инструментите си за взаимно признаване, както и да се възползва максимално от Европейската прокуратура така че да ограничи силата на корупцията и тя да не се превръща в разменна монета.

REFERENCES

1. ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ (2018), Оценка на 10-годишния механизъм за сътрудничество и проверка за България и Румъния;
2. ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ (2017), Информационен лист за европейския семестър: Борба с корупцията, стр. 7 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factheet-борба-с-корупцията [Достъп 10/11/20];
3. Конвенцията на ОИСР от 1997 г.;
4. Регламент (EU) No 250/2014;
5. Регламент 233/2014, 11/03/2014; Регламент 235/2014
6. Съвет на Европа (2015), Основни антикорупционни концепции: Наръчник за обучение;
7. ANAGOSTOU и сътр. (2014), Справочен доклад за международното и европейско право срещу корупцията;
8. EUROPEAN COMMISSION (2014), Антикорупционен доклад;
9. ORGANISATION FOR ECONOMIC AND COOPERATION DEVELOPMENT (1997) 'Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions'.
10. R.J. BARTLEY, Whitewater (Dow Jones, 1994)
11. SALAZAR, L. (2012) 'Monitoring International Instruments against Corruption', Eucriм, (2012/1);
12. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2019), Индекс за възприемане на корупцията 2018;
13. TNS POLITICAL AND SOCIAL (2017), Специален Евробарометър 470: Корупция;
14. TNS POLITICAL AND SOCIAL (2017), Flash Eurobarometer 457: Отношението на корупцията към бизнеса в ЕС;

15. Куманова, Е., Защита на субективните права в българското трудово законодателство. В: Национална научна конференция "Актуални правни предизвикателства в икономиката", Варна, 2018

16. Куманова, Е., Теории за легитимиране на политикоправния ред в държавата. В: Научна конференция „Актуални проблеми на сигурността”, Велико Търново, 2019

17. Раянова, Кр., Съвременната международноправна доктрина за взаимодействието между международното и националното право Научни трудове на Русенския университет - 2014, том 53, серия 7

18. Раянова, Кр., Институционализиране на тероризма като фактор на социално-политическото разрушение в контекста на развитието на глобалните социално-политически процеси. Научни трудове на Русенския университет - 2019, том 58 серия 7.1