



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 6.6.2011  
COM(2011) 309 окончателен

**ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ**

**въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003  
година относно борбата с корупцията в частния сектор**

{SEC(2011) 663 окончателен}

# ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

### 1.1. Предистория

Според текста в съображение 10 от преамбюла на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 година относно борбата с корупцията в частния сектор то има за цел да „гарантира, че както активната, така и пасивната корупция в частния сектор са наказуеми във всички държави-членки, че на юридическите лица също може да се търси отговорност за тези престъпления и че за тези престъпления се налагат ефективни, съразмерни и възпиращи санкции.“

Същността му се изразява в изискването всяка държава-членка да обяви за престъпление два вида поведение, които могат да бъдат обобщени по следния начин (член 2 от рамковото решение):

- обещаване, предлагане или даване на подкуп на лице от частния сектор, за да извърши или да се въздържи от дадено действие в нарушение на неговите задължения;
- поискване или получаване на подкуп, или приемане на обещание за подкуп от лице, работещо в частния сектор, за да извърши или да се въздържи от дадено действие в нарушение на неговите задължения.

С член 9, параграф 1 от рамковото решение от държавите-членки се изисква да предприемат необходимите мерки, за да се съобразят с неговите разпоредби преди 22 юли 2005 г. В член 9, параграф 2 от тях се изисква да предадат на Съвета и на Комисията текста на разпоредбите за транспониране в тяхното национално право на задълженията, които произтичат от рамковото решение.

### 1.2. Цел на доклада и метод на оценяване

През 2007 г. Комисията изготви първия доклад<sup>1</sup> относно прилагането на рамковото решение. Въз основа на предоставените от държавите-членки отговори се достигна до заключението, че прилагането е изключително слабо. През 2007 г. само две държави-членки бяха транспонирали правилно разпоредбите му в националното си законодателство.

След това беше приета Стокхолмската програма, в която се отправя призив към Комисията да разработи цялостна политика за борба с корупцията и да създаде механизъм за оценка на усилията в държавите-членки за борба с корупцията. Във

---

<sup>1</sup> COM(2007) 328 окончателен.

връзка с това се счете за важно да се оцени прилагането на този важен инструмент в държавите-членки.

На 19 май 2009 г. Комисията изпрати писмо до всички държави-членки с искане за актуална информация относно националните мерки за прилагане на рамковото решение, за да може да подготви втория доклад относно прилагането, планиран да бъде приключен преди 31 декември 2009 г. Не всички държави-членки изпратиха уведомленията си навреме, което наложи Комисията да отложи публикуването на доклада. Освен това, когато междувременно бяха приемани закони, държавите-членки не уведомяваха Комисията автоматично за това. Ето защо, за да се направи проверка на прилагането на решението, беше необходимо официалните уведомления да бъдат допълнени от друга налична информация. Тази допълнителна информация относно прилагането на рамковото решение беше събрана от наличното законодателство, кръг III от докладите за оценка на GRECO, а в някои случаи и от доклади на Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването.

Към момента на изготвянето на доклада всички държави-членки, с изключение на ES, DK и LT, бяха изпратили уведомления за мерките за транспониране. ES не предостави никаква информация нито през 2007 г., нито за настоящия доклад. При липсата на нова информация оценката за DK и LT остава същата като в доклада от 2007 г.

В доклада се набляга на членове 2—7 (с препратка към член 10, когато е уместно) и се отразяват декларациите, направени от държавите-членки по силата на членове 2 и 7. В доклада не са разгледани членове 8, 9 или 11, тъй като тези разпоредби не изискват прилагане. Критериите за оценка, приети от Комисията за настоящия доклад, са общите критерии, приети през 2001 г. за оценка на изпълнението на рамкови решения (практическа ефективност, яснота и юридическа недвусмисленост, пълно прилагане и спазване на сроковете за транспониране)<sup>2</sup>. Освен това са използвани и специфични за това рамково решение критерии, като са предоставени допълнителни подробности в анализа на отделните членове по-долу.

## **2. ОЦЕНКА**

### **2.1. Член 2 — Активна и пасивна корупция в частния сектор**

#### **2.1.1. Общ коментар**

Член 2 е ключова разпоредба в рамковото решение. В него се съдържат определенията за престъпленията, свързани с активна и пасивна корупция, когато са извършени при осъществяване на стопанска дейност. В приложното поле на член 2, параграф 1 се включва стопанската дейност на субекти със стопанска или нестопанска цел.

Държавите-членки обаче имаха възможност да декларират, че ще ограничат приложното поле до деяния, които водят до изкривяване на конкуренцията във връзка с покупката на стоки или търговски услуги. Декларациите бяха валидни до юни 2010 г. Тъй като Съветът не е приел решение за продължаване на валидността им, Комисията приема, че те вече не са валидни и държавите-членки, които са представили такава

---

<sup>2</sup> COM(2001) 771, 13.12.2001 г., точка 1.2.2.

декларация ще трябва да изменят националното си законодателство (такива декларации са направени от DE, AT, IT и PL).

Както и през 2007 г., прилагането на член 2 се оказва много проблематично за държавите-членки. През 2007 г. само две държави-членки (BE, UK) бяха транспонирани правилно всички елементи на престъплението. Понастоящем 9 държави-членки (BE, BG, CZ, FR, IE, CY, PT, FI, UK) са транспонирани правилно всички елементи.

За държавите-членки се оказва особено трудно да придадат в своето законодателство точното значение на формулировки като „пряко или чрез посредник“ и „лице, което в каквото и да е качество ръководи или работи“.

По-долу са изброени седемте компонента на член 2, параграф 1:

<p><b>Член 2, параграф 1, буква а) — активна корупция</b></p>	<p><b>Член 2, параграф 1, буква б) — пасивна корупция</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• обещаване, предлагане или даване</li> <li>• пряко или чрез посредник</li> <li>• лице, което в каквото и да е качество ръководи или работи</li> <li>• в юридическо лице от частния сектор</li> <li>• каквато и да е недължима облага</li> <li>• за него или за трето лице</li> <li>• за да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• поискване или получаване или приемане на обещание</li> <li>• пряко или чрез посредник</li> <li>• лице, което в каквото и да е качество ръководи или работи</li> <li>• в юридическо лице от частния сектор</li> <li>• каквато и да е недължима облага</li> <li>• за него или за трето лице</li> <li>• за да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения</li> </ul>

### 2.1.2. Подробен анализ

#### 2.1.2.1. Член 2, параграф 1, буква а) — активна корупция

12 държави-членки (BE, BG, CZ, DK, IE, EL, FR, CY, PT, FI, SI, UK) са се съобразили със седемте елемента на определението за активна корупция. Най-проблематично при транспонирането на член 2, параграф 1, буква а) се оказва предаването на цялостния обхват на „обещаване, предлагане или даване“ и „за да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения“.

NL е ограничила обхвата на престъплението до случаи, когато работодателят или ръководителят не е бил информиран за това. LU изисква работодателят да не е знаел и да не е съгласен с престъпното деяние. DE, AT, IT и PL са ограничили приложното поле в съответствие с член 2, параграф 3. DE е ограничила приложното поле до актовете, свързани с покупката на стоки или търговски услуги. AT е ограничила обхвата на престъплението до „нормативни актове“, а PL е ограничила обхвата на престъплението до поведение, което е довело до загуби, нелоялна конкуренция или недопустимо преференциално действие. DE е уведомила Комисията, че предстои приемането на ново законодателство, чиято цел е да се спази това изискване от Рамковото решение.

2.1.2.2. Освен това Комисията отбелязва следните проблеми при транспонирането:

- EE не включва предлагане на подкуп, посредници или извършване/въздържане от извършване на действия в нарушение на нечии задължения.
- IT не включва предлагане на подкуп, посредници, лица, които работят в частния сектор, или трето лице, за което е предназначен подкупът.
- LV не включва елемента за обещаване на подкуп и също така ограничава престъплението до случаите, при които предложението/обещанието е бил прието. „Отговорен служител ... или упълномощено лице“, както бе отбелязано в оценката от 2007 г., изглежда не включва всички служители и по този начин не отговаря напълно на формулировката „всяко лице, което в каквото и да е качество ръководи или работи (...)“.
- HU не споменава „предлагане“ на облага или на „пряко или непряко“.
- RO не споменава облага за трета страна.
- SK не посочва специално предлагането на подкуп или предимство.

2.1.2.3. Член 2, параграф 1, буква б) — пасивна корупция

12 държави-членки (BE, BG, CZ, IE, FR, CY, MT, PT, SI, SK, FI, UK) изцяло прилагат член 2, параграф 1, буква б).

Освен това бе отбелязано следното:

- DE е подала декларация, което вече не е валидна.
- EE не споменава посредници, „поискване“ на подкуп и недължима облага.
- EL не включва облага за трета страна.
- IT не включва посредници, облага за трета страна, „работи“ и „поискване“ на подкуп.
- LV — приемането на предложение не е включено в законодателството на LV.
- LU ограничава приложното поле на този член (вж. член 2, параграф 1, буква а).
- HU не посочва „пряко или непряко“.

- NL — облагата следва да бъде скрита от работодателя (по-тесен смисъл, отколкото в този член).
- AT — необходима е повече информация относно посредниците. Освен това „служител/длъжностно лице“ на субект от частния сектор изглежда не обхваща тези, които ръководят такова предприятие.

#### 2.1.2.4. Член 2, параграф 2

В член 2, параграф 2 се постановява, че член 2, параграф 1 се прилага при осъществяване на стопанската дейност на субекти със стопанска или нестопанска цел. Някои държави-членки изрично включват субекти с нестопанска цел в законодателството си, а при други формулировките в законодателството са с толкова широк обхват, че не изключват субекти с нестопанска цел. Като цяло 16 държави-членки са транспонирали изцяло тази разпоредба (BE, BG, CZ, DE, EE, IE, FR, CY, HU, MT, NL, PL, PT, RO, FI, UK). В някои случаи формулировката на законодателството изглежда има достатъчно широк обхват, за да включи тази разпоредба, но би било необходимо допълнително обяснение (EL, IT, LV, MT, AT, SK, SE).

#### 2.1.2.5. Член 2, параграф 3

Четири държави-членки (DE, IT, AT, PL) вече бяха подали декларации по смисъла на член 2, параграф 3 за предишния доклад. Декларациите бяха валидни до 22 юли 2010 г. (член 2, параграф 4). Съгласно член 2, параграф 5 Съветът трябваше да преразгледа в подходящ срок член 2 преди 22 юли 2010 г., за да реши дали тези декларации могат да бъдат подновени. Тъй като Съветът не взе такова решение, Комисията счита, че валидността на декларациите е изтекла и че е нужно държавите-членки да изменят своето законодателство в съответствие с това.

### 2.2. Член 3 — Подбудителство, помагачество

Член 3 засяга вторичното участие в корупция чрез подбудителство и помагачество. Той не включва опитите за престъпление<sup>3</sup>.

Транспонирането като цяло беше осъществено в значителна степен още през 2007 г., когато 18 държави-членки транспонираха този член. В момента всички 26 държави-членки, предоставили информация (ES не е предоставила никаква информация), спазват изискванията по член 3. По отношение на държавите, които предоставиха малко или никаква информация, но за които в доклада от 2007 г. бе установено, че спазват изискванията, продължава да се счита, че спазват изцяло тези изисквания. Комисията не разполага с информация за промени в законодателството от 2007 г. насам.

### 2.3. Член 4 — Наказания и други санкции

В член 4 се изисква за свързаните с корупция престъпления в частния сектор да се налагат наказателни санкции, които са „ефективни, съразмерни и възпиращи“ (член 2,

---

<sup>3</sup> Това е така, защото определението за активен и пасивен подкуп обхваща също и „обещаването“, „предлагането“ и „поискването“ или „приемането на обещание за“, а не само „даването“ и „получаването“.

параграф 1). В него също така се изисква държавите-членки да гарантират, че за активна и пасивна корупция се налага максимално наказание лишаване от свобода най-малко от една до три години (член 4, параграф 2). В член 4, параграф 3 се изисква държавите-членки, в съответствие с техните конституционни норми и принципи, при определени обстоятелства временно да забранят на физически лица да извършват същата или подобна стопанска дейност на подобна длъжност или в подобно качество.

През 2007 г. някои държави-членки бяха пропуснали да споменат в информацията, представена от тях по член 4, параграф 1, наказанията за престъпленията, посочени в член 3. По това време само единадесет държави-членки (DK, EE, FI, DE, IE, IT, LT, LU, NL, PL, SE) бяха транспонирали изцяло член 4. Повечето държави-членки са изпълнили изискванията на член 4, параграф 3.

Оттогава насам е отбелязан значителен напредък. 22 държави-членки са транспонирали изцяло тази разпоредба в националното си законодателство (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, IE, FR, IT, CY, LU, LT, HU, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE, UK).

Тези държави предвиждат наказания и други санкции, съгласно изискванията по член 4, параграф 1. LV, MT, AT и RO не предоставиха достатъчно информация, за да се прецени дали наложените санкции обхващат и подбудителство, помагачество (член 3). ES не предостави отговор.

26 държави-членки са транспонирали член 4, параграф 2. На ES не е направена оценка.

22 държави-членки са транспонирали изцяло член 4, параграф 3, LV го е транспонирала отчасти, MT не го е транспонирала, а CY и AT не са предоставили достатъчно информация. ES не е предоставила никаква информация.

#### **2.4. Член 5 — Отговорност на юридически лица**

В член 5 се предвижда отговорност на юридическите лица по отношение както на активната, така и на пасивната корупция. Държавите-членки трябва да гарантират, че юридическите лица носят отговорност за подкуп, извършен в тяхна полза от всяко физическо лице, което „действа самостоятелно или като член на орган на юридическото лице“ и което заема ръководна длъжност в него (член 5, параграф 1). Държавите-членки трябва да гарантират, че юридическо лице може също да носи отговорност в случаите, когато липсата на надзор или контрол са направили възможно извършването на престъплението (член 5, параграф 2). Отговорността на юридическите лица не изключва наказателно преследване срещу физически лица, които са извършители, подбудители или помагачи (член 5, параграф 3).

През 2007 г. само пет държави-членки (LT, LU, NL, PL, SI) бяха транспонирали изцяло член 5.

Въпреки че е постигнат значителен напредък от 2007 г. насам, Комисията все още е обезпокоена от като цяло незадоволителното транспониране на член 5. 15 държави-членки са транспонирали изцяло член 5 (BE, DE, IE, EL, CY, LT<sup>4</sup>, LU, NL<sup>5</sup>, AT, PL, PT,

---

<sup>4</sup> Според предоставената информация в доклада за 2007 г.

RO, SI, SE, UK). 8 държави-членки са транспонирали този член частично (BG, DK<sup>6</sup>, EE, FR, LV, HU, MT, FI). CZ и IT не са транспонирали този член. SK не е предоставила достатъчно информация, а ES не е представила никакъв отговор.

23 държави-членки (всички с изключение на CZ, IT, няма данни за SK, ES) са въвели отговорност за юридическите лица, както е предвидено в член 5, параграф 1.

15 държави-членки са транспонирали член 5, параграф 2 (BE, DE, IE, EL, CY, LU, AT, PL, PT, SI, SE, UK, LT<sup>7</sup>, NL<sup>8</sup>). От RO бе поискано да предостави допълнителни разяснения по въпроса дали формулировката на нейното законодателство, което изглежда отговаря на изискванията, обхваща отговорността на юридическите лица в случаите на липса на контрол. FR, SK и LV не са предоставили достатъчно информация, а за CZ, IT, BG, EE, IT, HU, FI, и MT се счита, че не са транспонирали изцяло член 5, параграф 2.

20 държави-членки са транспонирали член 5, параграф 3 (BE, BG, DE, EE, IE, EL, FR, CY, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). Този член не е транспониран от CZ и IT, докато SK, DK и FI не са предоставили достатъчно информация за оценка.

Анализът бе възпрепятстван от липсата на информация от държавите-членки, по-специално във връзка с член 5, параграф 2 и член 5, параграф 3. Комисията отбелязва, че в законодателството на много държави-членки не е разгледан пряко случая на липса на надзор или дали корпоративната отговорност изключва отговорността на физическото лице.

SK уведоми Комисията, че наказателната отговорност на юридическите лица е включена в изготвения от правителството на SK проект за промени в Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, но че процесът на приемане е бил спрян от 9 април 2008 г. до 20 май 2009 г. в очакване на решение на Конституционния съд. След решението на Конституционния съд, законодателството изглежда се е променило, но Комисията не беше уведомена за промените, нито получи новия текст. Поради това беше невъзможно да се направи оценка на спазването на член 5.

## **2.5. Член 6 — Санкции за юридическите лица**

В член 6 от държавите-членки се изисква да установят ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за юридически лица (наказателни или ненаказателни) за активна и пасивна корупция, подбuditелство и помагачество и когато липсата на надзор или контрол е направила възможно извършването на престъпление. В него също така се дават примери за санкции, които могат да бъдат наложени, като изключване от получаване на обществени ползи и помощи, забрана за упражняване на търговска дейност, съдебен надзор или прекратяване по съдебен ред.

През 2007 г. само пет държави-членки (LT, DK, NL, PL, SI) бяха транспонирали изцяло член 6. Допълнителна информация беше поискана от някои държави-членки, за да се

---

<sup>5</sup> Според предоставената информация в доклада за 2007 г.

<sup>6</sup> Според предоставената информация в доклада за 2007 г.

<sup>7</sup> Според предоставената информация в доклада за 2007 г.

<sup>8</sup> Според предоставената информация в доклада за 2007 г.



направи оценка на тяхното положение. За държавите-членки, които не предоставиха допълнителна информация, оценката остава същата като тази в доклада от 2007 г.

Понастоящем 16 държави-членки са транспонирали член 6 (BE, DK, DE, IE, EL, FR, LT, LU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). Въпреки това от RO и UK се изискват допълнителни разяснения.

Пет държави-членки (BG, EE, LV, HU, FI) са изпълнили частично изискванията по член 6. От FI бе поискано да предостави допълнителни разяснения по отношение на ограниченията на корпоративната отговорност.

Четири държави-членки (CZ, IT, CY, MT) не са транспонирали член 6. ES не е представила никаква информация. SK не е уведомила за своя нов закон за наказателната отговорност на юридически лица, така че е невъзможно да се прецени дали SK отговаря на изискванията по този член.

Степента на прилагане на член 6, параграф 1, в който държавите-членки се задължават да налагат наказания на юридически лица за активно/пасивно подкупване, е по-висока от тази на член 6, параграф 2, тъй като 20 държави-членки са приложили неговите разпоредби. Само 14 държави-членки са транспонирали член 6, параграф 2 (BE, DK, DE, IE, EL, FR, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE, UK). Четири държави-членки (LV, BG, HU, SK) не са предоставили достатъчно информация или въобще не споменават отговорността в случай на липса на надзор. EE, CZ, CY, IT и MT не са транспонирали член 6, параграф 2, а FI частично отговаря на изискванията.

## **2.6. Член 7 — Компетентност**

В член 7 от държавите-членки се изисква да предприемат необходимите мерки, за да установят своята компетентност за наказуемите деяния, които попадат в приложното поле на това рамково решение, когато престъплението е извършено изцяло или отчасти на тяхна територия, от техен гражданин или в полза на юридическо лице, чието седалище е на територията на тази държава-членка. Държавите-членки разполагат със свобода на преценка при прилагането на последните две правила за компетентност.

Въз основа на предоставената информация през 2007 г. само 3 държави-членки (DK, DE, UK) бяха транспонирали този член.

Понастоящем само 9 държави-членки (BE, CZ, DK, DE, IE, LU, HU, NL, UK) са транспонирали изцяло член 7. Очевидно 15 държави-членки са транспонирали частично този член (BG, EE, EL, FR, IT, CY, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE), но в много случаи нямаше достатъчно информация относно всяка разпоредба за пълно оценяване на спазването. 10 държави-членки (DK, DE, EE, FR, LT, HU, AT, FI, SE, UK) са решили да не прилагат някои правила за компетентност (когато престъплението е извършено от техен гражданин или е извършено в полза на юридическо лице, чието седалище е на територията на тази държава-членка). Като цяло, имайки предвид липсата на информация, за Комисията беше невъзможно да представи точна преценка за приложението на тази разпоредба. От държавите-членки се изисква да предоставят по-точна информация, за да се даде възможност на Комисията да извърши задълбочена оценка.

## **2.7. Член 10 — Териториално приложение**

Не бе предоставена друга информация относно това кога Гибралтар ще транспонира този инструмент. УК заяви, че това ще бъде извършено веднага щом законодателният график позволи.

## **3. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Оценката се ограничава до транспонирането на конкретни разпоредби в националното законодателство. Поради липсата на съпоставими статистически данни и цифри относно случаи на корупция в частния сектор, не беше възможно да се оцени практическото въздействие от транспонирането на разпоредбите на това рамково решение.

Що се отнася до транспонирането, то все още не е задоволително, въпреки известния напредък, който бе постигнат. Основният проблем се крие в недостатъчното транспониране на някои елементи на членове 2 и 5. По отношение на транспонирането на член 5, оценката беше извършена най-вече въз основа на националните наказателни разпоредби, така както са оповестени от държавите-членки. Въпреки че е ясно, че предвидените в член 5 санкции могат да бъдат от административно или гражданскоправно естество, настоящата оценка се основава само на наличните данни, оповестени от държавите-членки.

Комисията припомня важността на борбата с корупцията в частния сектор и призовава държавите-членки да предприемат незабавно всички необходими мерки в тази насока.

Комисията приканва всички държави-членки да разгледат настоящия доклад и да предоставят всяка допълнителна информация от практическо значение на Комисията и на Съвета. Освен това Комисията приканва държавите-членки, които вече са приели ново законодателство, да съобщят тези мерки на Комисията и на Съвета.