



Брюксел, 19.10.2012
COM(2012) 604 final

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

**Участие на Европейския съюз в Групата държави срещу корупцията (GRECO)
към Съвета на Европа**

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

Участие на Европейския съюз в Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В настоящото съобщение се посочва начинът, по който Комисията възнамерява да засили сътрудничеството между ЕС и Групата държави срещу корупцията (GRECO) към Съвета на Европа след представянето на „антикорупционния пакет“ на Комисията на 6 юни 2011 г.¹

Предвиденият подход включва два етапа, като първо се придобива статут на „пълноправен участник“² на основание член 220 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС), а след това може да се стигне до пълно членство на ЕС в GRECO.

Този подход ще даде възможност за сравнително бързо засилване на сътрудничеството въз основа на статута на пълноправен участник, в очакването на анализ на това как да се организира на практика пълноправното членство, включително оценяването на институциите на ЕС от GRECO.

2. ПРЕДВИДЕНА ФОРМА НА УЧАСТИЕ И СПЕЦИФИЧНИ ЦЕЛИ НА УЧАСТИЕТО НА ЕС В GRECO

Основните принципи на сътрудничество, общи приоритети и ясно очертани области за сътрудничество между Съвета на Европа и Европейския съюз са изложени в Меморандум за разбирателство, сключен през 2007 г.³ Съгласно този меморандум правното сътрудничество между двете страни по отношение на върховенството на закона, включително борбата с корупцията, следва да продължи да се развива, за да се осигури съгласуваност между правото на ЕС и конвенциите на Съвета на Европа. Освен това в раздел „Междуйнституционално сътрудничество“ на меморандума се посочва, че Съветът на Европа и ЕС ще продължат да си сътрудничат, като използват възможностите, предоставяни от съществуващите частични споразумения⁴.

¹ Съобщение на Комисията относно борбата с корупцията в ЕС (COM(2011) 308 окончателен) и доклад на Комисията относно условията на участие на Европейския съюз в групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO) (COM(2011) 307 окончателен).

² Изразът „статут на пълноправен участник“ се използва обикновено за означаване на ситуации, при които, макар и да не е пълноправен член на дадена организация, ЕС се ползва с права, които са много сходни с правата на членовете, с изключение на правото на глас (вж. също статута на ЕС в Световната здравна организация, ЮНЕСКО, Международната организация за гражданско въздухоплаване, Съвета на Европа или ОИСР).

³ СМ(2007) 74, приет на 10 май 2007 г. от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

⁴ Параграф 48.

В този правен контекст, като **първа фаза** Комисията възнамерява да проведе преговори с GRECO във връзка с предоставяне на ЕС на статут на пълноправен участник. След приключване на преговорите с GRECO, от страна на ЕС ще бъде изготвен анализ на въздействието от евентуалното подлагане на институциите на ЕС на процедурите по оценяване на GRECO. Анализът ще послужи за основа при вземането на решение дали като втора фаза ЕС да се стреми към пълноправно членство в GRECO. За тази цел на равнище ЕС ще бъде създадена работна група, която да извърши посочения анализ.

В качеството на пълноправен участник ЕС ще може да участва в GRECO със степен на ангажираност в системата за оценяване, която ще бъде специално адаптирана за тази първа фаза, но няма да бъде подложен на взаимната оценка и следователно няма да има право на глас, нито ще може да има свой представител в Бюрото на GRECO, което се състои само от пълноправни членове. Във връзка със статута на ЕС на пълноправен участник в GRECO следва да се преследва постигането на следните конкретни цели:

- Участие в посещенията на място, които са част от изготвянето на оценките за държавите — членки на ЕС, и/или за страните кандидатки и потенциални кандидатки, при условие че последните са съгласни;
- Възможност за даване на принос по проектите на докладите за оценка, както и за участие в дебатите на пленарните заседания на GRECO, посветени на докладите за оценка/изпълнение на препоръките за държавите — членки на ЕС, и/или страните кандидатки и потенциални кандидатки, при условие че последните са съгласни;
- Възможност за отправяне на предложения до Бюрото на GRECO⁵, което играе важна роля при подготовката на оценките и изготвянето на докладите;
- Сравнителният анализ⁶, който ще бъде извършен от GRECO въз основа на съществуващите доклади за оценка и за изпълнение на препоръките по отношение на държавите членки, да бъде взет предвид при подготовката на доклада на ЕС за борбата с корупцията;
- Получаване на достъп до информацията, събрана и актуализирана от GRECO в рамките на процеса на оценяване;
- Набелязване на все още неизпълнени препоръки на GRECO, които са от значение за ЕС и за които с доклада на ЕС за борбата с корупцията може да се даде допълнителен стимул за предприемане на подходящи последващи действия.

⁵ Бюрото се състои от председателя и заместник-председателя на GRECO заедно с още петима представители на членовете на GRECO с право на глас. Бюрото подготвя проекта на годишната програма за дейността и проекта на годишния доклад за дейността, прави предложения по проекта на бюджет, организира посещенията в страните, предлага състава на оценяващите екипи, подготвя дневния ред за пленарните заседания на GRECO и предлага разпоредбите, които да бъдат подбрани като предмет на оценяване.

⁶ Анализът ще се основава на съществуващите доклади за оценка и за изпълнение на препоръките, т.е. той няма да доведе до допълнителни процедури, нито ще представлява допълнителна стъпка при оценяването на държавите — членки на ЕС; при него само ще се извърши сравнителна оценка на вече направеното от GRECO.

С оглед осигуряване на синергия между системата за оценяване на GRECO и доклада на ЕС за борбата с корупцията, предвиден в „антикорупционния пакет“ на Комисията от 6 юни 2011 г.⁷, по време на първата фаза Комисията ще разгледа възможността за включване на представител на GRECO в експертната група по въпросите на корупцията, създадена с цел оказване на помощ при изготвянето на доклада на ЕС за борбата с корупцията.

В последваща **втора фаза**, не по-късно от четири години след като ЕС започне да участва в GRECO, формата му на участие ще бъде подложена на повторна оценка. В зависимост от резултатите от горепосочения анализ, който ще бъде извършен от ЕС, може да се разгледа възможността за пълноправно членство.

При анализирането на резултатите от предварителните преговори между Комисията и секретариата на GRECO, пленарната асамблея на GRECO изрази мнение, че оценяването на институциите на ЕС от GRECO следва да бъде един от ключовите въпроси, предмет на преговорите, и че то не трябва да се разглежда само като далечна възможност.

Необходимо е обаче да се извърши допълнителна преценка на изискванията, осъществимостта и потенциалното въздействие на една подобна оценка. В действителност GRECO е разработила система за оценяване, която е адаптирана за държави, но не и за организации. Това означава например, че ще трябва да се прецени до каква степен Двadesетте ръководни принципа на Съвета на Европа за борбата с корупцията, създадени като ангажименти, поемани от държавите, биха могли да се приложат спрямо ЕС.

Институциите на ЕС имат специфики, които не съвпадат с тези на традиционните държавни институции. За разлика от тази на държавите, компетентността на ЕС е ограничена. Повдигат се въпроси и относно това как ще бъдат съставени оценяващите екипи във връзка с оценяването на институциите на ЕС. Ще е необходимо следователно системата на GRECO за оценяване да бъде адаптирана спрямо особеностите на правната уредба и институционалната рамка на ЕС. Като се има предвид, че такава система не е била изпробвана досега, и двете страни ще трябва да анализират внимателно практическите и правните аспекти на подобни оценки. За извършването на подобна преценка ще са необходими време и размисъл, като обстоятелството, че ЕС вече участва в дейностите на GRECO, ще бъде в помощ при анализирането на този въпрос от страна на ЕС.

Този двуетапен подход ще съответства на позицията на пленарната асамблея на GRECO, тъй като при него ще се въведе ясен краен срок за извършване на повторната оценка относно формата на участие на ЕС и Съюзът ще вземе решение по този въпрос, като се опира на конкретните констатации на работната група, създадена на равнище ЕС.

⁷ Доклад на Комисията до Съвета относно условията на участие на Европейския съюз в групата „Държави срещу корупцията“ на Съвета на Европа (GRECO) (COM(2011) 307 окончателен).

3. ПРАВНИ И ПРОЦЕСУАЛНИ ДЕЙСТВИЯ

Първата стъпка, предвидена във връзка с участието на ЕС в GRECO („статут на пълноправен участник“) не представлява присъединяване към международна организация или международен договор, за които се изисква сключване на споразумение съгласно член 218 от ДФЕС⁸. В случая става дума по-скоро за установяване на подходяща форма на полезно сътрудничество с GRECO, за която е приложим член 220 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Член 220 от ДФЕС гласи: „1. Съюзът установява всякакви форми на полезно сътрудничество с[ъс] [...] Съвета на Европа [...]. 2. Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Комисията отговарят за прилагането на настоящия член.“ Статутът на ЕС в Съвета на Европа също е на пълноправен участник и е установен като такъв от Комисията още от самото начало (предишен член 302 от ДЕО)⁹. Тъй като дейностите на GRECO не са свързани с въпроси, касаещи общата външна политика и политиката на сигурност, Комисията следва да установи подходяща форма на полезно сътрудничество с GRECO съгласно член 220 от ДФЕС.

Участието на ЕС в GRECO няма да засегне компетентността на Съюза, нито правата и задълженията на държавите членки в рамките на GRECO.

ЕС ще стане участник в GRECO след приключване на процедурата, при която Комитетът на министрите към Съвета на Европа ще отправи покана към Съюза за участие в GRECO, а не след присъединяване към конвенциите на Съвета на Европа в областта на корупцията.

В Устава на GRECO се съдържа особена разпоредба (различна от тази, регламентираща членството), посветена на участието на Европейската общност, която гласи: „Европейската общност може да бъде поканена от Комитета на министрите да участва в работата на GRECO. Редът и условията за нейното участие ще бъдат определени в резолюцията, с която се отправя поканата за участие.“ Поканата се изпраща на ЕС официално след като редът и условията за участие на ЕС в GRECO бъдат договорени между Комитета на министрите към Съвета на Европа и ЕС въз основа на предложение, направено от GRECO и одобрено от Уставния комитет¹⁰.

С други думи, текстът на резолюцията, която ще бъде приета от Комитета на министрите и с която към ЕС се отправя покана за участие в GRECO, ще бъде фактически текстът, който е обсъден и договорен от Комитета на министрите и Комисията, действаща от името на Съюза. Комисията ще приеме поканата с едностранно решение и ще информира Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет за резултата от преговорите.

⁸ В Доклада относно условията за участие на ЕС в GRECO от 6 юни 2011 г. се посочва, че от Съвета ще бъде поискано да разреши започването на преговори от името на ЕС за членство в GRECO. Подходът, избран в крайна сметка от Комисията след преценка на всички налични елементи, обаче не предвижда пълноправно членство на ЕС в GRECO през първата фаза.

⁹ Същото се прилага например по отношение на ЮНЕСКО и ОИСР в съответствие с предвиденото в член 220 от ДФЕС.

¹⁰ Вж. правило 2 от Процедурния правилник на GRECO.

4. ФИНАНСОВИ ВЪПРОСИ

За да може описаните по-горе конкретни цели да бъдат постигнати, трябва да се предвиди финансово участие от страна на Съюза в бюджета на GRECO в размер на 300 000 EUR годишно, при условията допълнително договорени с GRECO. Вноските, заплащани от членовете на GRECO, се определят с решение, което се приема от Уставния комитет на GRECO и се актуализира редовно. Посоченото финансово участие трябва да отразява разходите на Групата, породени от участието на ЕС в GRECO, както и степента на действително участие на ЕС в дейностите на GRECO (т.е. липса на право на глас през първата фаза). Допълнителни средства в размер на 150 000 EUR годишно ще бъдат използвани за съвместни дейности с GRECO, като събиране на данни и изготвяне на проучвания, които да послужат като основа за докладите на ЕС за борбата с корупцията.

Вземайки под внимание нормативната уредба, свързана с установяването на статута на ЕС на пълноправен участник (а именно член 220 от ДФЕС), Комисията ще разгледа възможността за заплащане на нейното финансово участие чрез подписване на съвместни програми със Съвета на Европа. Необходимата сума ще бъде платена от фонд „Вътрешна сигурност“¹¹.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Въз основа на настоящото съобщение Комисията ще започне провеждането на преговори за придобиване от ЕС на статут на пълноправен участник в GRECO. Комисията ще информира Съвета, Европейския парламент и Европейския икономически и социален комитет за резултата от тези преговори.

¹¹ Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на инструмента за финансово подпомагане на полицейското сътрудничество, предотвратяването и борбата с престъпността и управлението на кризи като част от фонд „Вътрешна сигурност“ (COM(2011) 753 окончателен).

Приложение

ОБХВАТ НА ПРЕГОВОРИТЕ ОТНОСНО СТАТУТА НА ПЪЛНОПРАВЕН УЧАСТНИК

Комисията ще проведе от името на Съюза преговори относно реда и условията за участие на Европейския съюз в GRECO. Резултатът от преговорите ще бъде отразен в Резолюция на Комитета на министрите към Съвета на Европа, с която към Съюза ще бъде отправена покана за участие в GRECO (наричана по-нататък „резолюцията“). Резолюцията (включително допълненията към нея) следва ясно да посочва правата и задълженията на ЕС в GRECO, както и практическите договорености за участието на ЕС като отделен правен субект, на когото са предоставени самостоятелни правомощия, наред с всички негови държави членки.

Участието на ЕС в GRECO трябва да се ръководи от следните основни **принципи**, които следва да бъдат отразени, доколкото е необходимо, в резолюцията:

- При това участие следва да се вземат под внимание спецификата и ограниченията на компетентността на Съюза. Освен това то трябва да позволява на ЕС да въвежда по-високи стандарти на своята територия. Следователно с него не трябва да се накърняват компетентността на Съюза, нито правомощията на неговите институции, органи, служби или агенции. Специално внимание следва да се обърне на разделението на компетентността между ЕС и неговите държави членки, както и на запазването на правото на Съюза и на неговата уникална правна система (принцип на неутралност по отношение на правомощията на Съюза).
- Участието на ЕС в GRECO не трябва да накърнява правата и задълженията на държавите членки, произтичащи от членството им в Групата (принцип на неутралност по отношение на задълженията на държавите членки).
- Участието не трябва да накърнява принципа на предоставените правомощия, заложен в член 13, параграф 2 от Договора за Европейския съюз, и принципа на институционалното равновесие, произтичащ от съдебната практика на Съда на Европейския съюз.
- GRECO и нейните специфични органи — Уставният комитет и Комитетът на министрите към Съвета на Европа — не следва да могат да тълкуват, дори косвено или инцидентно, правото на Съюза, и по-конкретно неговите разпоредби относно правомощията на институциите, органите, службите или агенциите и относно съдържанието и обхвата на задълженията на държавите членки съгласно правото на Съюза (принцип на автономно тълкуване на правото на Съюза).
- Представителят на ЕС трябва да се стреми да получи право да участва и в други органи на Съвета на Европа, доколкото техните дейности са свързани с целите на GRECO, пропорционално на степента на участието си.

Преговорите следва да гарантират, че участието на ЕС в GRECO ще осигури специални работни взаимоотношения с оглед възприемането на координиран подход на европейско равнище за борба с корупцията. За ЕС са изключително важни наличието

на достъп на ранен етап до кръговете на оценка, участието в изготвянето на докладите за страните и наличието на достъп до актуалната информация, събрана в рамките на процеса по оценяване, както и участието в Парламентарната асамблея на GRECO, сравнителният анализ на оценките за държавите членки и набелязването на още неизпълнените препоръки.

Преговорите следва да гарантират, че участието на ЕС в GRECO ще доведе до синергии с доклада на ЕС за борбата с корупцията. Всяко ненужно допълнително обременяване на администрациите на държавите членки и дублирането на дейности следва да бъдат избягвани.

Преговорите следва да гарантират, че участието на ЕС в GRECO няма да засегне правомощията на Комисията във връзка с доклада на ЕС за борбата с корупцията. Преговорите следва да гарантират постигането във възможно най-голяма степен на конкретните цели, посочени в раздел 2 от настоящото съобщение.

Преговорите във връзка със статута на ЕС на пълноправен участник в GRECO следва също така да доведат до поемането на ангажимент от страна на Съюза за извършване на анализ на изискванията, осъществимостта и потенциалното въздействие от евентуалното подлагане на институциите на ЕС на процедурите по оценяване на GRECO. В зависимост от направените заключения, този анализ може да доведе до пълноправно членство на ЕС в GRECO. При анализа следва да се вземат предвид особеностите на правната уредба и на институционалната рамка на ЕС, както и компетентността на Съюза съгласно Договорите. За нова форма на участие на ЕС в GRECO се налага провеждането на преговори.

Със статута на пълноправен участник ЕС ще получи възможност да участва в пленарните заседания на GRECO.

С преговорите следва да се гарантира, че ЕС ще може да назначи делегация от най-много двама представители в GRECO и, ако е целесъобразно, по един заместник на всеки представител.

Преговорите трябва да гарантират, че представителите на ЕС се ползват с привилегиите и имунитетите, приложими съгласно член 2 от Протокола към Общото споразумение за привилегиите и имунитетите на Съвета на Европа, наравно с останалите членове на GRECO.

Преговорите следва да имат за цел да се гарантира, че ЕС ще има право да назначава до петима експерти, които ще могат да изпълняват — в границите, очертани от формата на участие на ЕС — предвидените в Устава и Процедурния правилник на GRECO задачи във връзка с процеса на оценяване.

Преговорите следва да имат за цел да гарантират, че експертите на ЕС ще получат право да участват поне като наблюдатели в процеса на оценяване на държавите — членки на ЕС, и евентуално на страните кандидатки или потенциални кандидатки, ако последните са съгласни, и че ще имат право да правят коментари, забележки и предложения във връзка с подготовката на оценките и процедурите на оценка. Преговорите следва да гарантират също, че ЕС ще получи достъп на ранен етап до проектите на докладите за оценка и за изпълнение на препоръките, както и до допълненията към докладите за изпълнение на препоръките, отнасящи се за

държавите — членки на ЕС, а ако страните кандидатки или потенциални кандидатки са съгласни, и до докладите, отнасящи се за тях.

Участието на ЕС в GRECO не трябва да засяга прякото представителство на отделните държави членки, нито правото им да участват в собствено качество в гласуванията по време на пленарните заседания на Групата.

При преговорите следва да се гарантира, че най-късно четири години след като ЕС започне да участва в GRECO, формата на участието му ще бъде преразгледана.

В рамките на преговорите следва да се разгледа възможността ЕС да участва в заседанията на Уставния комитет и в тези на Комитета на министрите към Съвета на Европа, когато последният се занимава с въпроси, касаещи GRECO.

Генерална дирекция „Вътрешни работи“ ще определи измежду служителите си лицето, което ще води преговорите относно подробните правила, отнасящи се до подходящата форма на сътрудничество. Резултатът от преговорите ще трябва да бъде одобрен от колегиума на членовете на Комисията и потвърден с решение на Комисията.