



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 1

ПРИЛОЖЕНИЕ

БЕЛГИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

БЕЛГИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. На федерално равнище, по конституционни съображения, Белгия не разполага с цялостна стратегия за борба с корупцията. Въпреки това редицата съществуващи регионални инициативи, имащи за цел насърчаване на почтеността, осигуряват добре развита рамка за превенция. В доклада си от втория кръг на оценка, Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) препоръча извършване на систематична оценка на риска от корупция в публичната администрация на Белгия, както и оценка на въведените мерки за борба с корупцията, но през 2009 г. заключи, че тези препоръки са изпълнени само частично¹. В коалиционното споразумение, сключено през 2011 г., насърчаването на почтеността на политическо равнище се споменава само накратко². На федерално равнище корупцията не се разглежда като приоритет, независимо от неотдашните случаи на корупция, засягащи различни публични институции, полицията и съдебната власт. Борбата с корупцията е била възприемана от националната полиция като въпрос, свързан със сигурността, и съответно преди 2011 г. е била част от стратегията за сигурност на правителството, но вече не се посочва като приоритетна област³.

Нормативна уредба. Макар че нормативната уредба за ефективна борба с корупцията като цяло съществува, редица препоръки на GRECO в областта на наказателното право (включително за търговията с влияние и двойната наказуемост), както и във връзка с финансирането на партиите, дълго време не бяха изпълнени или бяха изпълнени само частично. През 2011 г. GRECO заключи, че Белгия е изпълнила или предприела действия в задоволителна степен само по една от 15-те препоръки, посочени в Доклада от третия кръг на оценка⁴. Поради това GRECO счете изпълнението на препоръките за „цялостно незадоволително“⁵. Никаква законодателна дейност не е последвала на федерално равнище и ситуацията се е запазила непроменена до междинния доклад за изпълнението на препоръките, в който беше заключено, че като цяло до 2013 г. са били изпълнени три препоръки.⁶

Институционална рамка. На федерално равнище Бюрото за административна етика и деонтология координира политиката за почтеност⁷. Институционалната ангажираност на публичните органи за борба с корупцията варира в зависимост от региона. Например, регион Фландрия е ангажирал фламандския омбудсман в своята система за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности⁸. Всеки от регионите Фландрия, Валония и Брюксел има своя собствена служба за вътрешен одит. Само агенцията за одит на регион Фландрия има правомощия за провеждане на разследвания⁹. Ако

1 Допълнение към Доклада за изпълнение на препоръките от страна на Белгия, изготвен в рамките на Втория кръг на оценка; Greco RC-II (2006 г.) допълнение 9E [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2006\)9_Add_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2006)9_Add_Belgium_EN.pdf).

2 <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>.

3 Plan national de sécurité 2008–2011, <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2008-2011.pdf>; Plan national de sécurité 2012–2015; <http://www.polfed-fedpol.be/pub/pdf/PNS2012-2015.pdf>.

4 Greco RC-III (2011) 6E, приет на нейното 51^{-во} пленарно заседание (27 май 2011 г.).

5 Трети кръг на оценка, Междинен доклад за изпълнение на препоръките от страна на Белгия, Greco RC-III (2012) 5E Interim report.

6 Вторият междинен доклад за изпълнение на препоръките беше приет през 2013 г., но все още не е оповестен публично.

7 Bureau d’Ethique et de Déontologie administratives, създадено през юли 2006 г. http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

8 <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>.

9 Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) <http://www2.vlaanderen.be/doelbewustmanagement/>.

агенцията за одит открие доказателства за престъпни дейности, тя изпраща преписката на прокуратурата. Академичните изследвания, включително Индексът за качество на управлението, показват разминаване между Фландрия и Валония във възприемането на корупцията: докато първият е сред регионите с най-добри резултати в ЕС, вторият е в долната половина на изследваните региони в ЕС¹⁰.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.¹¹ 67 % от населението на Белгия заявява, че по тяхно мнение корупцията е широко разпространена в Белгия. Това е под средната стойност за ЕС (76 %) ¹².

Личен опит в областта на корупцията. Дребната корупция изглежда сравнително рядко явление: 12 % от респондентите са се почувствали засегнати от корупция в тяхното ежедневие (за разлика от 26 % за ЕС), а на 3 % от тези, които са имали работа с институциите, посочени в изследването, им е бил поискан подкуп през последните 12 месеца (средна стойност за ЕС: 4 %).

Проучване сред представителите на бизнес средите. Според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред бизнес средите при въпрос, зададен на извадка от представители на дружества, които са участвали в процедури по възлагане на обществени поръчки, представителите на бизнеса са определили Белгия като една от най-малко корумпираните страни. Едва 47 % са заявили, че корупцията е широко разпространена, в сравнение със средната за ЕС стойност от 75 % ¹³. 38 % от представителите на бизнеса смятат, че корупцията е пречка пред бизнеса в Белгия, което е малко под средното за ЕС, а 46 % смятат че непотизмът и покровителстването са проблем за правенето на бизнес, като това е над средното равнище за ЕС (41 %). 6 % от участвалите в процедури по възлагане на обществени поръчки през последните три години заявяват, че не са могли да спечелят поради корупция, което е ниска стойност в сравнение със средната за ЕС (32 %). Всички лоши практики в контекста на обществените поръчки се срещат и в Белгия, но по-рядко от средното за ЕС. 45 % от респондентите в Белгия посочват, че тръжните спецификации са били изготвени с оглед на конкретни дружества. 36 % от респондентите смятат, че съглашателството при офертиране е широко разпространена практика. Освен това според 45 % от интервюираните е имало конфликти на интереси при оценяването на офертите, а 35 % посочват наличието на неясни критерии за избор или оценка. Според Доклада за глобалната конкурентоспособност за 2013—2014 г. на Световния икономически форум, Белгия е 17-та най-конкурентоспособна икономика в света от общо 152 страни ¹⁴.

Контекст

Частен сектор. Белгия е транспонирала Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор преди 2007 г. ¹⁵

Подкупване на чужди длъжностни лица. Поради малкия брой установени случаи на подкупване на длъжностни лица, резултатите от наказателното преследване на такива престъпления все още предстои да бъдат натрупани. Въпреки че текат разследвания по

10 На 59-то място (Фландрия) в сравнение със 133-то място (Валония). От Оландските острови до Анкара: Европейски индекс за качество на управлението.
http://www.qog.pol.gu.se/digitalAssets/1455/1455551_2013_11_charron.pdf.

11 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

12 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

13 Експресно („Флаш“) проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г., проведено сред бизнес средите.

14 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

15 Работен документ на службите на Комисията: Приложение към Доклада на Комисията до Съвета въз основа на член 9 от Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор {SEC(2007) 808}, (COM(2007) 328 окончателен), Брюксел, 18.6.2007 г.

шест случая на подкупи на чужди длъжностни лица и е образувано наказателно производство по още един случай, досега не е било повдигано обвинение за подкуп на чуждо длъжностно лице срещу нито един белгийски гражданин или белгийско дружество¹⁶.

Според последния индекс от 2011 г. на Transparency International (асоциация „Прозрачност без граници“) за лицата, даващи подкупи, Белгия има оценка 8,7 (от 10), което показва ниско разпространение на корупцията при международните търговски сделки. Позицията на Белгия срещу корупцията в международните бизнес отношения е отразена в документ от 2008 г. на федералното правителство, посветен на предотвратяването на корупцията в корпоративния сектор¹⁷, с който се повишава информираността сред дружествата, работещи на международния пазар, относно рисковете и последствията от корупцията. Въпреки това Transparency International посочва в последния си доклад за напредъка по прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването, че в Белгия е налице само „умерено прилагане“ на Конвенцията, и настоява, че няма достатъчно разследвания и наказателно преследване на корупцията при международните търговски сделки поради липса на ресурси в рамките на съдебната власт¹⁸. През 2013 г. ОИСР препоръча дълъг списък с мерки за по-ефективна борба с подкупването на чужди длъжностни лица¹⁹. Работната група по въпросите на подкупването на чужди длъжностни лица беше разочарована от слабия приоритет, даван от страна на Белгия на борбата срещу подкупването на чужди длъжностни лица, в това число и липсата на човешки ресурси за разследвания, наказателно преследване и налагане на наказания по тези случаи, което в някои случаи на подкупване на чужди длъжностни лица е попречило да се образува разследване, довело е до приключване на делата и изтичане на давностния срок.

Подаване на сигнали за нередности. Всеобхватно законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, на равнището на федералното управление ще влезе в сила на 4 април 2014 г.²⁰ Преди това не е имало всеобхватна защита за държавните служители във федералната администрация, желаещи да докладват за незаконни практики и нарушения на етичните норми, с изключение на разпоредбите, забраняващи дискриминацията и тормоза. Законът също така предвижда задължителни предварителни консултации за лицата, подаващи сигнали за нередности, с цел предотвратяване на репресивни мерки. Разследванията на предполагаеми нарушения на етичните норми ще бъдат координирани от федералния омбудсман. Разпоредби относно лицата, подаващи сигнали за нередности, съществуват от 2004 г. във фламандската администрация, където омбудсманът осигурява външен комуникационен канал и защита за тези, които не могат да докладват на своите работни места. Фламандският парламент допълнително подсили тези разпоредби с указ през 2012 г.²¹ Докато омбудсманът преди е бил длъжен да съобщи на ръководителя на администрацията самоличността на лицето, подаващо сигнал за нередност, новият указ

16 Доклад от фаза 3 относно прилагането в Белгия на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица, 2013 г. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

17 *Corruption? Not in our company* http://www.dsb-spc.be/doc/pdf/BROCHURE_CORRUPTION_EN_LowRes.pdf.

18 *Exporting corruption? Country enforcement of the OECD Anti-Bribery Convention*. Доклад за постигнатия напредък, 2012 г. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

19 Доклад от фаза 3 относно прилагането от Белгия на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/BelgiumPhase3ReportEN.pdf>.

20 *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel*.

21 <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792> Новият указ беше обнародван на 9 ноември и публикуван на 7 декември 2012 г. http://www.etaamb.be/nl/decreet-van-09-november-2012_n2012206772.html.

дава възможност да не се разкрива името на лицето за определен период от време, както и възможността за прехвърляне на лицето на друга длъжност в друга организация във фламандската администрация на същото ниво и без загуба на доход.

Прозрачност при лобирание. Няма конкретно изискване за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между лицата, заемащи държавна длъжност, и лобистите в Белгия. Етичният кодекс за членовете на Фламандския парламент споменава контакти с граждани, групи и институции, без да установява правила за докладване²². Правилата на поведение, приети във Валония, не казват нищо по този въпрос²³.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Предотвратяване на корупцията

Подходът към предотвратяването и разкриването на корупцията се различава значително в зависимост от равнището на администрацията (федерална, регионална и местна). В рамките на федералната администрация, макар и да са стартирани някои инициативи в областта на етиката и да са затегнати правилата за вътрешен одит, все още няма цялостна политика за предотвратяване на корупцията. На федерално равнище Бюрото за административна етика и деонтология координира политиката в областта на почтеността, но има ограничени човешки ресурси, като разполага само с пет служители²⁴.

На регионално равнище съответните документи от Валония и Брюксел не акцентират върху проблемите, свързани с почтеността, прозрачността или борбата с корупцията²⁵. Фламандското правителство²⁶ е разработило политика за почтеност, насочена към предотвратяване и борба с измамите и корупцията в неговата администрация. Тази политика се основава на три стълба: превенция, мониторинг и разкриване, и реакция и наказание. Почтеността се определя като „поведение в съответствие с писаните и неписаните норми и ценности, които изразяват такива концепции като честност, почтеност, старание, чистота на намеренията, съзнателно добросъвестно поведение, доверие и надеждност“. По този начин фламандското правителство подкрепя една по-широка концепция за почтеност и очаква от своите служители да спазват и насърчават тези ценности. Почтеността се приема като важен инструмент за спечелване доверието на гражданите и на бизнес общността.

Добра практика: програма за почтеност във Фламандския регион

За прилагането на тази политика на практика са разработени редица инструменти. Те включват: (1) етичен кодекс за персонала в регионалната/фламандската администрация²⁷; (2) ръководство за политика за почтеност, която е разработена специално за уязвимите длъжности в администрацията; (3) ръководство за запознаване на новите служители с правилата за почтеност; (4) набор от

22 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr. Stuk, 7-A (1998-1999) — № 1. <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>

23 *Charte de bonne conduite administrative* <http://wallex.wallonie.be/PdfLoader.php?linkpdf=3640&mode=popup>.

24 http://www.begroting.be/portal/page/portal/INTERNET_pagegroup/Internet_ethiek_voorstelling.

25 http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/fileadmin/sites/portail/upload/portail_super_editor/Docs/declaration_politique_communautaire.pdf.

26 <http://www.bestuurszaken.be/integriteit>.

27 Подобен етичен кодекс съществува и за персонала в администрацията на Френската общност (*Arrêté du Gouvernement de la Communauté française portant le Code de déontologie des membres du personnel des Services du Gouvernement de la Communauté française et de certains Organismes d'Intérêt public*) http://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/27731_000.pdf.

инструменти за обмен на информация относно почтеността и нарушенията на етичните норми; (5) специален кодекс за ръководителите, основан на 12 принципа; (6) разкриване (на подозрително поведение) и съдебномедицински одити (вътрешно разследване в случай на съмнение), основани на анализ на риска; (7) правила и процедури за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности; (8) обучение; (9) координатор по етика (специалист, отговарящ за прилагането и развитието на вътрешната политика за почтеност, към когото персоналът може да се обръща за съвети); и (10) мрежа от действащи лица в областта на етиката, като всички те имат специфични роли и работят за насърчване на политиката за почтеност (напр. фламандските омбудсмани, службата за вътрешен одит, и т.н.). Фламандският регион има координатор по етика, който координира различни местни инициативи за почтеност в публичните администрации, като в последните работят около 50 000 служители²⁸.

Извън администрацията, на политическо равнище са разработени инструменти за укрепване на почтеността. От 1 януари 1998 г. членовете на фламандския (регионален) парламент се съобразяват с етичен кодекс²⁹, който очертава границите, в които те могат да изпълняват надлежно мандата си. Той ясно определя незаконните практики, като клиентелизма, привилегированото третиране от страна на администрацията, лобирането или упражняването на неправомерно влияние при приемане на административни актове. От 1 януари 2008 г. членовете на фламандското правителство и персоналът в техните кабинети трябва да спазват специални етични кодекси. Например, забранено е на членовете на кабинети да дават политически съвети по документи, свързани с асоциации, институции или дружества, в които те имат/са имали (пряко или непряко) интереси.

На последно място, кампаниите за повишаване на осведомеността съставляват част от политиката за почтеност. Пример за такава кампания е разпространението на безплатни (фалишиви) билети за кино, на гърба на които е изписано „никога ли не сте се запитвали защо биха ви дали билет за кино?“

Отговорът на местните правителства на рисковете от корупция е различен. Инициативите изглеждат зависят в голяма степен от индивидуалната мотивация, а не са толкова резултат на координиран подход. Някои общини са разработили програма за обучение на своите държавни служители или са изготвили указания във връзка с получаването на подаръци и участието в социални събития, други отсяват кандидатите за работа въз основа на отношението им към етиката, а трети са въвели системи за подаване на сигнали за нередности.

През 2005 г. парламентът на Валония прие указ за изменение на член L1122-18 от Кодекса за демокрацията на местно равнище и за децентрализацията (CDLD), така че от всеки местен съвет да се изисква да приеме правила за етика и да засегне въпроса за етиката в своя вътрешен процедурен правилник. Фламандската асоциация на градовете и селищата (VVSG) е разработила базисен модел на кодекс за местните политици, отнасящ се до услугите, предоставяни от общините³⁰. Някои местни общности следователно имат етичен кодекс за членовете на местния съвет. Въпреки това има твърдения за корупция в местното самоуправление. Някои нашумели случаи на местно

28 <http://www.governance-flanders.be/integrity>.

29 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking*, Gedr.Stuk, 7-A (1998—1999 г.) — № 1. <http://docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/1998-1999/g7a-1.pdf>.

30 *Deontologische code voor lokale mandatarissen inzake dienstverlening aan de bevolking*, VVSG-tekst t.b.v.. Gemeenten en OCMW's. http://www.vvsg.be/werking_organisatie/gemeentedecreet/documents/deontologische%20code%20mandatarissen%20%28nieuwe%20versie%29.pdf.

равнище — по-специално там, където една и съща политическа партия има доминиращо положение в продължение на по-дълъг период от време — показват, че конфликтите на интереси и злоупотребата с власт са проблеми, които изискват координирани усилия, за да бъдат преодолените³¹.

В няколко случая, когато е била приложена активна политика за борба с корупцията, това е било в отговор на голям корупционен скандал. Град Антверпен зае твърда позиция срещу корупцията и измамите след „скандала с Visa“, при който държавни служители са използвали служебните си кредитни карти за лични покупки³². Град Шарлероа, след обвинения в корупция в един сложен случай с участието на политици, сенатори и представители от сектора на жилищното строителство, също положи усилия за повишаване на осведомеността относно почтеността и сега има етичен кодекс, който се счита за инициатива-модел на равнище местно самоуправление³³. Има съмнения обаче дали службата, създадена в Шарлероа, за да следи за въпросите, свързани с почтеността, ще продължи да съществува и след 2014 г., когато изтича първоначалният ѝ мандат.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

Най-подробният документ относно политиката, касаещ предотвратяването на конфликтите на интереси и политическата корупция на федерално или регионално равнище в Белгия, е кодексът за поведение за членовете на фламандския парламент и правителство (включително персонала в личните им офиси), който установява правила за поведение при контактите с гражданите във Фландрия³⁴. Коалиционното споразумение за съставяне на национално правителство³⁵ от 1 декември 2011 г. съдържа глава за етиката в политиката, която гласи че централният и всички регионални парламенти трябва да работят по изготвянето на правила за етика и конфликт на интереси. В нея се предвижда освен това създаването на независима комисия по етика, която трябва да изготви проект на етичен кодекс за националния парламент. Този кодекс трябва да съдържа също така разпоредби относно конфликтите на интереси. Към днешна дата този ангажимент не е изпълнен, като подобни опити вече са се проваляли в миналото³⁶. Ето защо е важно тези ангажименти да останат на дневен ред и — дори извън националния парламент — етични кодекси и механизми за предотвратяване на корупцията и конфликтите на интереси да бъдат въведени за членовете на всички регионални парламенти и за членовете на изпълнителната власт на всички равнища, както и за персонала в личните офиси. Приемането на такива кодекси трябва да се придружава от въвеждането на надзорни механизми, които да гарантират правилното им прилагане.

С цел предотвратяване на конфликти на интереси, членовете на парламента, както и висшите служители на изборна длъжност трябва да представят декларация за интереси

31 Това се илюстрира от един случай, датиращ от 2005 г., който включва корупция в сектора на социалните жилища. В първия съдебен процес, когато е била постановена присъда, съдията е отбелязал явен случай на нарушение на обществен интерес и на демокрацията в полза на лични, финансови и изборни интереси („*violation flagrante de l'intérêt public*“ et de „*règles de la démocratie au profit des intérêts personnels, financiers ou électoraux*“). Някои елементи на това дело все още са предмет на съдебен процес.

32 http://jure.juridat.just.fgov.be/pdfapp/download_blob?idpdf=N-20081008-5.

33 <http://www.uvcw.be/articles/1354.1.03820.htm>.

34 *Deontologische code van de Vlaamse volksvertegenwoordigers inzake dienstverlening aan de bevolking* (етичен кодекс за членовете на фламандския парламент относно предоставянето на услуги). На разположение на следния адрес: http://www.vlaamsparlament.be/vp/informatie/begrippenlijst/deontologische_code.html.

35 <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>.

36 <http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=application/pdf&MIvalObj=50334005>.

пред Сметната палата най-малко веднъж годишно³⁷. Тази информация е била публикувана за първи път през 2012 г.³⁸ От 2005 г. насам членовете на парламента и висшите служители на изборна длъжност трябва също така да представят и имуществени декларации³⁹. И докато Сметната палата предоставя подробни обяснения за това как да се попълнят необходимите декларации, за ефективността на механизма за контрол няма никаква налична информация. Най-значимата информация, предоставена от Сметната палата, е списъкът с лицата, които не са представили декларациите си⁴⁰. Неподаването на декларации може да бъде наказано с максимална глоба от 5 000 EUR. Няма налични данни за действителното изпълнение на това правило, въпреки че се съобщава, че поне едно лице е било наказано. Имуствените декларации се подават в запечатан плик и се отварят само в случай на наказателно разследване. Липсата на институционален надзор, съчетана с липсата на обществен достъп до всички данни за имуствените декларации, означава, че тези декларации реално не се проверяват в практиката.

Почтеност в публичната администрация

Действащата етична рамка за федералната публична администрация се разглежда в две циркулярни писма от 2007 г.⁴¹ и 2010 г.⁴² Циркулярното писмо от 2007 г. съдържа подробности за такива принципи като неутралност, лоялност, уважение и професионализъм. Циркулярното писмо от 2010 г. се отнася до конфликтите на интереси свързани с публични търгове, а също така се прилага и за членовете на федералното правителство.

Случаят със Строителната агенция на федералното правителство беше ключов за политиката за почтеност и за установяването на ясни правила относно конфликтите на интереси⁴³. Разследването е било започнато след анонимно оплакване пред органите на прокуратурата. Уроците от този случай бяха научени⁴⁴ въз основа на външни изследвания, като например изследване на уязвимостта от измами, съдебномедицински одит по отношение на платежните нареждания и външен одит на строителството на съдебни сгради в Гент и Антверпен. В допълнение е бил затегнат контролът над организацията и възлагането на обществени поръчки в агенцията. Били са взети мерки за увеличаване на прозрачността при процеса на възлагането на малки поръчки. Поставено е било началото на курсове за обучение и инициативи за повишаване на осведомеността, а „служители, отговарящи за спазването“ са били назначени да действат като безопасен посредник, при когото персоналът да може да докладва за нередности. И макар второто да е похвална инициатива, то не може по никакъв начин да замени наличието на една всеобхватна процедура за подаване на сигнали за нередности, която е можело да предотврати такива широкомащабни корупционни практики, включващи високопоставени лица в течение на няколко години. За

37 *Les lois spéciale et ordinaire du 2 mai 1995 rel. à l'obligation de déposer une liste de mandats, fonctions et professions et une déclaration de patrimoine et celles du 26 juin 2004.*

38 http://www.ejustice.just.fgov.be/mopdf/2012/08/14_1.pdf.

39 <https://www.ccrek.be/FR/MandatsPatrimoine.html>.

40 *Rapport annuel 2012 (15 juillet 2013)*; <https://www.ccrek.be/FR/Publications/PublicationsRecentes.html>.

41 *Circulaire No 573 du 17 août 2007 relative au cadre déontologique des agents de la fonction publique administrative fédérale.* http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20070817_cir_573_cadre_deontologique.jsp.

Circulaire du 21 juin 2010: Marchés publics — Déontologie

http://www.fedweb.belgium.be/fr/reglementation/20100621_circ_marches_publics.jsp.

43 Тази агенция управлява площ от приблизително 8 000 000 m², разпростиращи се в около 1500 сгради на територията на цялата страна, които са притежавани или наети от федералното правителство.

44 Вж. отговора на редица парламентарни въпроси <http://www.lachambre.be/doc/CCRA/pdf/52/ac574x.pdf>.

повишаване на информираността властите също така издадоха информационна брошура, озаглавена *Manuel de référence pour une gestion qualitative de chantier*⁴⁵.

Няма федерална агенция, която да извършва административни одити или дейности за предотвратяване на корупцията в публичната администрация. Всички региони имат своя собствена служба за вътрешен одит, с различни правомощия и различаващи се мерки, които могат да бъдат предприети⁴⁶. Някои одитни функции са разделени между Федералната сметна палата, регионалните служби за вътрешен одит и външни одитори. За да се избегне дублиране на работа, сътрудничеството между съответните агенции за одит е било облечено в писмена форма във Фландрия⁴⁷. Меморандумът за разбирателство включва споразумение за обмен на информация относно стратегията и планирането, мониторинга и анализа на риска, отчитането, одитната методология, ръководствата и добрите практики.

Наказателно преследване на корупцията

Броят на осъдителните присъди във връзка с подкуп на лица, отговорни за обществени услуги, е вариал между 19 и 35 на година в периода 2000—2006 г.⁴⁸ Първият стратегически анализ на корупцията в Белгия е извършен през 2002 г. (въз основа на статистически данни, събрани между 1996 г. и 2000 г. от петте най-големи прокуратури). Вторият доклад — анализ на уязвимостта, приложим за обществените поръчки — датира от 2008 г. Заедно те са били в основата на анализ от 2009 г.⁴⁹, извършен от службата, която отговаря за борбата срещу икономическата и финансовата престъпност. Посоченият анализ показва известен риск от корупция сред полицията и сред (висшите) федерални държавни служители.

Броят на случаите на корупция, които наскоро са били обект на преследване в Белгия, изглежда нисък⁵⁰. В годишния доклад (за периода 2010—2011 г.) на Колегията на генералните прокурори са били отправени препоръки⁵¹, в които е отбелязано, че Белгия следва да предостави достатъчен капацитет на полицията и да гарантира, че проточилите се наказателни производства не водят до изтичане на давностния срок по делата. Генералният прокурор на Апелативния съд в Гент е посочил в годишния си доклад ограничения капацитет на белгийската съдебна система за наказателно преследване по сложни наказателни дела. В годишния доклад на Колегията на генералните прокурори, публикуван през октомври 2012 г., също се подчертава, че в Белгия на борбата с корупцията (и финансовата престъпност като цяло) не се отдава достатъчен приоритет.

45 http://www.buildingsagency.be/120109_integr_FR.pdf.

46 Агенция за вътрешен одит на фламандската администрация (IAVA); *Direction d'audit interne* съответно на Валония и Брюксел.

47 Белгийската сметна палата, Агенцията за вътрешен одит на фламандската администрация (IAVA) и Институтът на регистрираните одитори (IBR), чрез съвместен меморандум за разбирателство по отношение на финансовия одит във Фландрия, обединяват усилията си за постигане на максимална координация на одитните си дейности. Тяхната цел е да се избегне дублирането на работа, да се облекчи одитната тежест за одитираните обекти и да се увеличи разходната ефективност на техните одити.
<http://www.belgamediasupport.be/pressrelease/detail.do?pressId=15431&type=mostread&searchKey=ea715119-29bc-11e0-935e-a1edcaa22442&timeRangeId=0&pageIndex=1>.

48 GRECO (2009 г.), Трети кръг на оценка. Доклад за оценка на Белгия относно инкриминирането, стр. 8—9
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)8_Belgium_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)8_Belgium_One_EN.pdf).

49 Източник: белгийският Сенат, Отговор на въпрос 4-3617 на сенатор Dirk Claes, от 23 юни 2009 г., от държавния секретар, отговарящ за координацията на борбата с измамите, г-н De Vlies.
<http://www.senate.be/www/?Mival=/Vragen/SVPrint&LEG=4&NR=3617&LANG=nl>.

50 Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Белгия относно инкриминирането, стр. 8.

51 Вж. *Jaarverslag 2010-2011 van het college van procureurs-generaal* http://www.ommp.be/images/upload_dir/DEF%20JAARVERSLAG%2010-11.pdf.

В края на деветдесетте години дейността на Върховния комисариат за надзор е прекратена. В следствие на това вече няма национален фокусен център със съдебни и административни отговорности, както и отговорности за превенция, който да се бори с корупцията. Съдебните и полицейските правомощия са били прехвърлени на Централното бюро за противодействие на корупцията, което е създадено в рамките на федералната полиция. Последното работи по дела за корупция в сътрудничество с 27-те федерални полицейски служби (PJF)⁵². В полицейския годишен доклад за 2012 г. е бил обявен нов стратегически подход към корупцията, с акцент върху анализа на случаи, които не са били разкрити⁵³. Задачите в областта на превенцията са били частично поети от Бюрото за административна етика и деонтология, което сега събира съответната информация.

Наскоро ръководителят на белгийската Федерална полиция е представил планове за закриване, наред с други, на Централната служба за борба с икономическата и финансовата организирана престъпност. Предлага се персоналът, работещ за тази служба, да бъде прехвърлен в бъдещите регионални съдебни райони. Това е една от препоръките в одитния доклад от 73 страници относно организацията на Федералната полиция, изготвен по заповед на министъра на вътрешните работи⁵⁴. Министърът обаче все пак желае Централната служба да бъде запазена. Министърът е отбелязал също необходимостта от увеличаване на ресурсите на Централното бюро за противодействие на корупцията, като е отбелязал, че се наблюдава намаление на делата, разследвани през 2011 и 2012 г., отчасти в резултат на предходно намаляване на броя на служителите⁵⁵. Запланувана е важна реформа на полицията, основана на законопроект, който наскоро е одобрен за внасяне в парламента⁵⁶.

Друго специализирано полицейско звено, което се намира в гр. Жуме (Валония), т.нар. група „Polfin“, е било специално предназначено за борба срещу финансовата престъпност и корупцията на високо ниво, подпомагано от служители от Централното бюро за противодействие на корупцията. Групата е разполагала със специализирани следователи за разследване на сложни случаи на измама и корупция, включително и такива с участие на политици. Групата е поела водеща роля в разследванията от февруари 2009 г. нататък, като се е занимавала с чувствителни дела с участието на висши служители на изборна длъжност и мениджъри. Това специализирано звено обаче неотдавна е разпуснато⁵⁷. Техните разследвания са били прехвърлени на други части на полицията. Това може да се разглежда като признак за отдаване на сравнително по-малко внимание на специализираните разследвания на случаи на корупция. Като положителен момент следва да се посочи, че Законът за възстановяване на активи от 19 декември 2002 г. е определил правното основание специализираните отдели в рамките на Федералната полиция да оказват съдействие на полицейските следователи (дознатели) по време на разследвания по наказателни дела, допринасяйки с богатия си експертен опит в областта на финансовите въпроси, така че активите да се проследяват проактивно в по-широк контекст, отколкото само във връзка с финансовите престъпления.

52 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf.

53 *Rapport annuel 2012*, стр. 46 http://www.polfed-fedpol.be/pub/rapport_activites/pdf/2012/ecofin/RAecofin2012-fr.pdf.

54 За организацията на централизираните служби, вж. http://www.polfed-fedpol.be/org/org_dgi_djf_fr.php.

55 *Rapport 2012 de la Direction centrale de lutte contre la criminalité économique et financière : des résultats qui confirment la nécessité et l'importance de ces services*; 17/07/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/rapport-2012-de-la-direction-centrale-de-lutte-contre-la-criminalite-C3%A9-conomique-et-financi-C3%A8re-des>.

56 *Approbation de la Loi portant dispositions diverses en matière d'Intérieur : des améliorations importantes concernant la police*; 12/07/2013; <http://www.milquet.belgium.be/fr/approbation-de-la-loi-portant-dispositions-diverses-en-mati-C3%A8re-d%E2%80%99int%C3%A9rieur-des-am%C3%A9liorations>.

57 Парламентарен въпрос № 14507 от г-н Georges Gilkinet до заместник министър-председателя и министър на вътрешните работи относно „бъдещето на групата за разследване в Жуме“. 23.1.2013 г. CRIV 53 COM 653 <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/53/ic653.pdf>.

Финансиране на политическите партии

По данни на специалното проучване на Евробарометър за 2013 г. 33 % от жителите на Белгия смятат, че има достатъчна прозрачност и надзор на финансирането на политическите партии, докато според 60 % прозрачността и надзорът не са достатъчни. Законът за финансирането на политическите партии (приет през 1989 г.)⁵⁸ като цяло е оценяван като значително подобрение. С него е въведена система на публично и частно финансиране и са забранени даренията от юридически лица. Сегашната система се основава до голяма степен на държавни субсидии за партия, която е получила най-малко едно място в парламента. Партии, които не получават държавни субсидии, не са предмет на същия механизъм за одит. Във всички случаи частни дарения над прага от 125 EUR трябва да бъдат декларирани отделно. Въпреки че всяко дарение на стойност над 125 EUR трябва да бъде декларирано, заедно със самоличността на дарителя, в оценката на GRECO бяха изразени опасения относно даренията под този праг.

Като взема предвид и други фактори и като отбелязва значимите промени и препоръките през последните 25 години, през 2009 г. GRECO е препоръчала да бъде обмислен един цялостен преглед на белгийското законодателство относно финансирането на политическите партии и предизборните кампании, така че то да се направи по-последователно, точно и ефективно⁵⁹. Най-важното е, че GRECO е препоръчала въвеждане на критерии с цел по-систематично разширяване на обхвата на консолидираните отчети на партиите и политическите групи, за да включват свързаните с тях структури, по-специално местните секции на партиите, така че да се осъществява надзор и на местно равнище. GRECO е подчертала липсата на интегрирано счетоводство, което се дължи на факта, че средствата, получавани от местните органи на политическите партии, не се включват в консолидираните отчети на партиите.

GRECO е отбелязала също слабости в контролните органи, които нямат развито сътрудничество между Федералната комисия и регионалните комисии. Една единна структура ще позволи по-добро разбиране на сложността на финансовите структури и потоците в рамките на политическите партии, другите образувания, свързани с партиите, и кандидатите⁶⁰. Правителството има планове за реформиране на контрола на разходите за избори на федерално и регионално равнище, както и за въвеждане на процедура за обжалване във връзка с контрола на изборните разходи за парламентарни избори. Предвиденото решение обаче, а именно процедурата на Конституционния съд, изисква изменение на Конституцията⁶¹.

В хода на последващите действия GRECO е отправила критики към Белгия поради незадоволителното ниво на изпълнение на препоръките на групата. През 2012 г. GRECO е заключила, че през последните три години Белгия е постигнала много слаб напредък в изпълнението на препоръките от доклада за съответствие от Третия кръг. По-голямата част от препоръките за финансирането на политическите партии са останали неизпълнени и нивото на съответствие с препоръките е „като цяло

58 Закон от 4 юли 1989 г.

59 Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на съответствието за Белгия. Greco RC-III (2011) 19E. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%296_Belgium_EN.pdf.

60 Параграфи 78—82 от GRECO (2009 г.), Трети кръг на оценка. Доклад за оценка на прозрачността на финансирането на политическите партии в Белгия.

61 *Chambre des représentants de Belgique - Proposition de révision de l'Article 142 de la Constitution* Doc 53 2969/001; *Proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour Constitutionnelle*, Doc 53 2970/001. *Proposition de loi modifiant la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour les élections des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques et modifiant le Code électoral*, doc 53 2972/001, *Proposition de loi modifiant la loi du 19 mai 1994* doc 53 2973/001.

незадоволително“, както е отбелязано отново през октомври 2013 г.⁶² Въпросът за интегрирано счетоводство, което ще позволи цялостен поглед върху финансите на политическите партии и образуванията, свързани с тях, остава нерешен.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

В Белгия вече са въведени важни елементи на необходимата рамка за борба с корупцията. Корупцията на ниски нива изглежда не представлява предизвикателство. Въпреки това, съществува риск към корупцията да не се подхожда последователно, като се имат предвид различните компетенции на регионално и федерално ниво. Могат да бъдат положени допълнителни усилия за отдаване на приоритет на проактивната политика за превенция, по-съгласуваното използване на съществуващото голямо разнообразие от инструменти и ефективното преследване на престъпленията, свързани с корупция. Както корупцията в общественения сектор, включително в полицията и съдебната система, така и конфликтите на интереси и корупцията на политическо ниво изискват постоянни усилия.

Следните елементи изискват допълнително внимание:

- Въвеждане на политика в областта на етиката в **администрациите**, когато такава политика липсва, и осигуряване на необходимите ресурси за подкрепа на програмите в областта на етиката. Осигуряване на прилагането на етични правила, включително механизми за предотвратяване на конфликт на интереси, за всички **назначени и избрани длъжностни лица** на федерално, регионално и местно равнище. Въвеждане на инструменти за вътрешен контрол, за да се направи оценка на прилагането на етичната рамка.
- Повишаване на капацитета на **съдебната система и правоохранителните органи**, за да се избегне непреследването на случаи на корупция в следствие на изтичане на давностния срок поради продължителни наказателни производства. Осигуряване на достатъчен капацитет за полицията за откриване и разследване на престъпления, свързани с корупция.
- Вземане на необходимите мерки законодателството в областта на **финансирането на политическите партии**, включително и разпоредбите относно механизмите за надзор, да обхваща политическите партии, които не получават федерални субсидии. Гарантиране на това местните структури, свързани с политическите партии, да бъдат одитирани и обхванати от счетоводни задължения, които създават възможност за консолидирана картина на финансирането на политическите партии, включително единна структура за надзор и одит.

62 Greco RC-III (2013) 19E.