



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 5

ПРИЛОЖЕНИЕ

ГЕРМАНИЯ

към

Доклад на ЕС за борбата с корупцията

ГЕРМАНИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Както превенцията, така и контролът по отношение на корупцията се считат за ключови в борбата с корупцията в Германия. Германия инвестира в програми за превенция, считайки ги за разходно ефективен начин за борба с корупцията. Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) отчете действията, извършени от германските публични институции за предотвратяване на корупцията, в това число Насоките за предотвратяване на корупцията във федералната администрация¹. Обичайна практика в публичните институции е да се определят лица за контакт за предотвратяване на корупцията. Съществуват ясни и общоизвестни насоки, забраняващи подаръците в държавната администрация. Германия удължи срока на прилагане на разпоредбите, отнасящи се до приемането на подаръци и жестове на гостоприемство и оповестяването на дейности, на пет години след напускане на обществена длъжност². Чрез отворената онлайн информационна система (BundOnline2005) бяха въведени централизирани електронни процедури за възлагане на обществени поръчки във федералната администрация. Федералната сметна палата (Bundesrechnungshof) следи за спазването на нормативните разпоредби. Макар това още да не е практика в цялата страна, някои федерални провинции водят регистри на оферентите, които са били изключени от участие в процедури за възлагане на обществени поръчки.

Нормативна уредба. Германското наказателно законодателство не урежда в пълна степен отговорността на лицата, заемащи изборни длъжности, за корупция и определени видове поведение, свързани с корупцията в частния сектор. Въпреки че е един от членовете учредители на Групата държави срещу корупцията (GRECO) и че през 1999 г. подписа двете конвенции на Съвета на Европа срещу корупцията, Германия остава една от малкото европейски държави, които не са ратифицирали тези конвенции и Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията (UNCAC)³. В своето коалиционно споразумение от 2013 г. партиите, сформирали новото федерално правителство на Германия, декларираха, че ще изменят наказателната уредба във връзка с подкупването на лица на изборни длъжности⁴, което може да улесни ратифицирането на Конвенцията на ООН срещу корупцията.

1 Последните насоки от 1998 г. бяха публикувани през 2012 г. под заглавие „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Препоръки относно предотвратяването на корупцията във федералната администрация) —

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtlinie_korruptionspraevention_de.pdf?__blob=publicationFile

2 Transparency International (TI): Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishment: Ethics and business conduct in defence establishments – the improvement of national standards, Ben Magahy и Mark Pyman, 2009 г., стр. 23; <http://archive.ti-defence.org/publications/664-ethics-and-business-conduct-in-defence-establishments--the-improvement-of-national-standards>.

3 Главно поради неспазване на разпоредбите на Конвенцията на ООН срещу корупцията, отнасящи се до наказателната отговорност на длъжностните лица.

4 CDU/CSU/SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten*, стр. 77. <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, стр. 152.

В оценка на GRECO през ноември 2012 г. бяха посочени области, свързани с финансирането на партиите, в които е необходимо да се направи повече⁵. Германия е приложила няколко препоръки на GRECO, отнасящи се до прозрачността и санкциите, но все още не е изпълнила някои други препоръки. По-конкретно GRECO отбеляза, че Германия е обърнала ограничено внимание на препоръките за гарантиране на навременното публикуване на отчетите от кампаниите, за повишаване на прозрачността при преките дарения за членове на парламента и кандидати, които са членове на политически партии, както и за отпускането на допълнителни средства за администрацията на Бундестага за осъществяването на надзор на финансирането на партиите. Общо степента на изпълнение на препоръките в Третия кръг на оценка е продължила да бъде „като цяло незадоволителна“. Тази оценка бе потвърдена и през октомври 2013 г.⁶

Институционална рамка. Работата на публичната администрация е регламентирана с подробни правила. С подробни кодекси за поведение се цели предотвратяване на корупцията на федерално равнище и в редица федерални провинции⁷. Изследванията сочат, че 99 % от органите, с които е установена връзка, прилагат принципа на „четирите очи“, съгласно който важните решения следва да бъдат одобрявани от две лица, 80 % разполагат с вътрешни насоки за борба с корупцията, 74 % осъществяват контрол на случаен принцип на процеса на вземане на решения в области, в които има по-висок риск от корупция, 62 % са идентифицирали области, в които е налице висок риск от корупция, а 57 % са назначили отговорно лице за борба с корупцията⁸. Сравнително голям брой лица, работещи в публичния сектор, са склонни да участват в образуване на наказателни производства срещу корумпирани колеги⁹. Някои германски общини, като например Хамбург, са източник на примери за добри практики на местно равнище за насърчаване на етичното поведение в публичния сектор¹⁰.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 92 % от запитаните от Германия не се чувстват лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средната стойност за ЕС е 70 %). Въпреки това 59 % считат, че корупцията е широко разпространена в страната им (средната стойност за ЕС е 76 %).

Личен опит с корупцията. Под 1 % от участниците в проучването от Германия посочват, че от тях е било поискано или се е очаквало да дадат подкуп през последните 12 месеца (средната стойност за ЕС е 4 %), докато 9 % са заявили, че лично познават лице, което е взело подкупи (средната стойност за ЕС е 12 %).

Проучване сред представителите на бизнес средите. Докато в проучването на Евробарометър от 2013 г. 50 % от германците (третият по големина процент в ЕС) са заявили, че подкупите и злоупотребата с власт за лична облага са широко разпространени в частните дружества, по-голямата част от представителите на бизнеса не са били на мнение, че корупцията е проблем за тяхното предприятие при

5 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2915_Germany_Interim_EN.pdf.

6 Greco RC-III (2013) 15E.

7 GRECO, Втори кръг на оценка, Доклад за Германия, Страсбург, 2004 г., параграфи 25—26.

8 Salvenmoser и др., *Kriminalität im öffentlichen Sektor*, PricewaterhouseCoopers, Франкфурт на Майн, 2010 г., стр. 41—42.

9 Salvenmoser и др., 2010 г., *ibid.*, стр. 32.

10 <http://www.hamburg.de/contentblob/4104536/data/korruptionsbekaempfung-in-hamburg.pdf>.

осъществяването на стопанска дейност в Германия. Само 3 % от респондентите са заявили, че от тях се е очаквало да дадат подкуп¹¹.

Що се отнася до областта на обществените поръчки, според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите 20 % от участвалите в процедури за възлагане на обществени поръчки през последните три години са заявили, че не са спечелили заради корупция (средна стойност за ЕС е 32 %). По отношение на почти всички лоши практики в контекста на обществените поръчки мнението е, че се срещат по-рядко от средното за ЕС. Според анкетирания в Германия са били изготвяни спецификации „по мярка“ в полза на определени дружества в 48 % от случаите (средната стойност за ЕС е 57 %). Според 54 % от респондентите съгласителството при офертирането е широко разпространена практика (средната стойност за ЕС е 52 %). Конфликти на интереси при оценяването на оферти са отчетени от 47 % от респондентите (средната стойност за ЕС е 54 %), а 43 % са посочили, че са налице неясни критерии за подбор или оценяване (средната стойност за ЕС е 51 %).

Контекст

Правоприлагане и съдебна система. Съдебната система е предприела конкретни мерки за противодействие на подкупите и свързаните с тях престъпления. Полицията и прокурорите участват в програми за превенция. В прокуратурските служби в осем от шестнадесетте федерални провинции има специализирани звена за борба с корупцията. Германия е една от малкото държави — членки на ЕС, които публикуват подробна статистика за случите, за които е докладвано на полицията, и започнатите наказателни разследвания, събирана на годишна база от Федералната криминална полиция (ВКА)¹². През 2011 г. ВКА е отчетла 46 795 случая на корупция, за които е съобщено на полицията, и 1 528 текущи разследвания, чийто брой е намалял от 1 813 през 2010 г. Според проведено наскоро проучване 83 % от германските съдии и прокурори се обявяват против правото на министрите на правосъдието да дават указания на прокурорите в конкретни случаи¹³, а 50 % от тях считат, че е важно това право да бъде премахнато¹⁴. Прокуратурските служби са обвързани с изпълнението на указания от изпълнителната власт, въпреки че в някои федерални провинции съответният министър публично е декларира, че не възнамерява да дава указания в отделни случаи¹⁵.

Конфликт на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние. Членовете на Бундестага не са задължени да декларират имуществото си¹⁶. В последно време в центъра на дискусиите бяха размерът и прозрачността на допълнителните

11 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

12 ВКА: Bundeslagebild 2011 (стр. 6):

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html?_nnn=true

13 Roland Rechtsreport (2014 г.), *Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten*, стр. 10. Докладът е достъпен на адрес: http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwaelte.pdf.

Докладът е изготвен въз основа на представително изследване сред 1 770 съдии и прокурори в Германия и е изготвен под егидата на Германската асоциация на съдиите.

14 Roland Rechtsreport, стр. 10, 16, 53.

15 Вж. доклада на GRECO от Първия кръг на оценка, параграф 83 et seq; Transparency International Германия (2012 г.), *Nationaler Integritätsbericht Deutschland – Pillar 5 / law enforcement*; вж. също декларацията на министъра на правосъдието на Северен Рейн - Вестфалия, че няма да дава указания.

16 GRECO отбелязва, че от длъжностните лица не се изисква да изготвят декларации за доходите (освен за целите на данъчното облагане и в контекста на допълнителна трудова дейност) или имущественото състояние, тъй като такова задължение би било в разрез с конституционното право и законодателството за защитата на данните на Германия. Първи кръг на оценка, Greco Eval I Rep (2001) 12E Final, параграф 97.

доходи на членовете на парламента. През 2013 г. Бундестагът прие правила, с които изисква от членовете си да оповестяват повече подробности в бъдеще, като поне посочват категорията, в която попадат доходите от външна дейност. Новите правила влязоха в сила през 2013 г. с началото на новия парламентарен мандат¹⁷.

Няма конкретни правила за политиците и високопоставените държавни служители за период на изчакване между напускането на държавната администрация и започването на работа в частния сектор.

Свобода на информацията. В приложното поле на приетия през 2005 г. федерален закон за достъпа до информация¹⁸ попадат федералните органи и агенции. Бранденбург бе първата федерална провинция, приела Закон за свобода на информацията през 1998 г., следвана от Берлин през 1999 г., а по-късно и от други провинции. В пет федерални провинции обаче тази област продължава да не е уредена нормативно: докато Баден-Вюртемберг представи законопроект през 2013 г.¹⁹, в четири федерални провинции (Бавария, Хесен, Долна Саксония²⁰ и Саксония) няма законодателство за достъпа до обществена информация. Законодателството в Хамбург следва да бъде специално изтъкнато, тъй като то включва задължение за проактивното публикуване в интернет на данни, документи и договори без молба от гражданин²¹.

Подаване на сигнали за нередности. Въпреки че служителите в публичния и частния сектор разполагат с правни гаранции срещу произволно освобождаване от длъжност, Германия няма специално законодателство за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Редица проектозаконови бяха обсъдени в Бундестага, но не бе прието законодателство²². Според проучване 44 % от федералните органи, 36 % от органите на федералните провинции и 23 % от местните или общински органи имат система за подаване на сигнали за нередности под формата на гореща телефонна линия, уебсайт или омбудсман²³. Съществува и частна инициатива, осигуряваща технически инструмент за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности. Системата, носеща името „Business Keeper Monitoring System“, която се използва например от властите в Долна Саксония, е инструмент, осигуряващ анонимност за подадени по електронен път сигнали за корупция, и има за цел ранното и ефективно разкриване на рисковете в рамките на предприятия и публичните органи²⁴.

Прозрачност при лобиране. В Германия няма нормативна уредба за лобирането. Няма конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между длъжностни лица и лобисти. Асоциациите могат да се регистрират на доброволна основа в списък на федералния парламент²⁵. Понастоящем са регистрирани над 2 000 организации²⁶. Подобни доброволни списъци съществуват в Бранденбург и

17 http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/43074864_kw08_pa_geschaeftsordnung.

18 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz от 5 септември 2005 г. (BGBl. (Федерален държавен вестник) I, стр. 2722). <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/BJNR272200005.html>

19 http://informationsfreiheit.org/wp-content/uploads/2013/03/BW-IFG-FDP-15_3114_D.pdf

20 Правителството на Долна Саксония е обявило намерението си да въведе Закон за свобода на информацията, който следва да възпроизведе закона на Хамбург: SPD/BÜNDNIS90-DIE GRÜNEN (2013 г.), *Erneuerung und Zusammenhalt – Koalitionsvereinbarung 2013–2018*, стр. 68. Документът е достъпен на адрес <http://www.spdnds.de/content/362590.php>.

21 Hamburgisches Transparenzgesetz <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>

22 Проектозакони за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности, обсъдени в Бундестага: BT-Drs. 17/8567 и BT-Drs. 17/9782.

23 Salvenmoser и др., PricewaterhouseCoopers, стр. 43.

24 <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-compliance.html>.

25 Вж. приложение 2 от Процедурния правилник на Бундестага.

26 <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>.

Райнланд-Пфалц²⁷. В тях обаче могат да се регистрират само асоциации, като не съществува регистър за самостоятелно заети лобисти, адвокати, мозъчни тръстове или неправителствени организации.

2. ПРОБЛЕМИ, ПОСТАВЕНИ В ЦЕНТЪРА НА ВНИМАНИЕТО

Наказателна отговорност на длъжностните лица

Според Наказателния кодекс на Германия едно длъжностно лице извършва престъпление, когато дава или взема подкуп. Въпреки това членовете на парламенти и членовете на общински съвети не са обхванати от определението на Наказателния кодекс за длъжностни лица (*Amtsträger*)²⁸. Разпоредбите за подкупите се прилагат *inter alia* за всички длъжностни лица, включително лицата, *заемащи изборни длъжности*, като например кметовете (*kommunale Wahlbeamte*). „Делегатите“ (т.е. членовете на събрание/съвет) обаче не попадат в обхвата на определението за длъжностни лица и подлежат на ограничена наказателна отговорност (т.е. ограничена до купуването или продаването на глас съгласно член 108д от Наказателния кодекс). „Делегати“²⁹ са членовете на Европейския парламент, на парламента на Федералната република или парламенти на федералните провинции и (доколкото действат в качеството си на законодатели) членовете на общински съвети, както и членовете на съвети на сдружения на общини. Членовете на общински съвети на изборна длъжност (*Gemeinderatsmitglieder*) могат да бъдат определени като длъжностни лица само дотолкова, доколкото не действат в качеството си на законодатели, а упражняват административни правомощия. Член 108д от Наказателния кодекс (ограничен до купуването и продаването на гласове) се отнася до качеството им на законодатели. По отношение на общинските съвети това се потвърждава от съдебната практика на Федералния върховен съд (*Bundesgerichtshof*)³⁰. Следователно, макар че подкупването е престъпление, наказателната отговорност на лицата, *заемащи изборни длъжности* (членове на събрания/съвети), е ограничена до купуването и продаването на гласове; иначе те не подлежат на наказателни санкции за пасивен или активен подкуп³¹. Този въпрос е една от основните причини за това, че не са ратифицирани Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията и Конвенцията на ООН срещу корупцията. Основният довод се отнася, *inter alia*, до свободното упражняване на мандата, защитено по силата на член 38 от основния закон на Германия.

27 <http://www.landtag.rlp.de/Dokumente/Rechtsgrundlagen/>;

http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/register_der_interessenvertretungen_in_brandenburg/607534

28 Strafgesetzbuch (StGB), Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist (Наказателен кодекс в редакцията, публикувана на 13 ноември 1998 г. (BGBl. I, стр. 3322), изменен с член 5, параграф 18 от закона (BGBl. I, стр. 3799), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

29 Съгласно член 108д от Наказателния кодекс.

30 Решение на Федералния върховен съд от 9 май 2006 г. – 5 StR 453/05; [31 Независимо от заглавието „*Abgeordnetenbestechung*“ – член 108д от Наказателния кодекс гласи: „\(1\) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. \(2\) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“ Вж. <http://dejure.org/gesetze/StGB/108e.htm>.](http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=578a524a31dcc8c974a4fc601779de64&nrg=36159&linked=&pm&Blank=1;and judgment of 12 July 2007 – 2 StR 557/05: „Мандатоносителите на общинско равнище не са длъжностни лица, ако не са натоварени с конкретни административни задачи в допълнение към упражняването на техния свободен мандат в рамките на общинския съвет и на съпътстващите го задачи.“</p></div><div data-bbox=)

Многократните опити да се намери законодателно решение все още не са се увенчали с успех.

GRECO отправи критики по отношение на освобождаването на депутатите от наказателна отговорност за определени действия, свързани с корупцията. През 2011 г. GRECO заяви, че Германия не е изпълнила няколко препоръки и призова законодателя да засили сега действащите разпоредби от наказателното право и да въведе нови разпоредби, свързани най-вече с инкриминирането на корупционните деяния, извършвани от лица, заемащи изборни държавни длъжности, и чужди длъжностни лица³².

Отличен пример за такъв пропуск по отношение на инкриминирането са случаите, в които депутати или членове на местното управление, които не упражняват административни правомощия, упражняват влияние с цел да получат наследващи се облаги за себе си или за трета страна. Понастоящем този вид поведение от страна на лица, заемащи изборни длъжности, не е инкриминирано. По тази причина в Германия има много лица, заемащи изборни длъжности, които по подразбиране не носят наказателна отговорност за деяния, представляващи подкуп³³. Както GRECO отбеляза, членовете на органите на местно самоуправление (напр. общински, градски и областни съвети), които не са натоварени с административни задължения, също не носят наказателна отговорност³⁴. На длъжностните лица като цяло е забранено да приемат облаги. Тъй като даренията за предизборна кампания (независимо от стойността им) се считат за облага, лицата, заемащи изборна длъжност, рискуват да понесат наказателна отговорност, ако те или тяхната политическа партия приемат дарения, въпреки че даренията за предизборна кампания са законни. Това може да постави в много неизгодно положение заемащия дадена длъжност, тъй като съперникът му за тази длъжност все още не заема обществена длъжност и следователно не може да бъде определен като длъжностно лице. С цел да се гарантира справедливо и равно третиране на лицето, заемащо длъжността към даден момент, и на съперника му за тази длъжност в хода на дадена предизборна кампания, Федералният върховен съд постанови по делото „Wuppertal/Kremendahl“, че дарението за предизборната кампания на заемащия към момента длъжността е престъпление само ако дарението е направено с цел „закупуване на влияние“ спрямо лицето, което ще заеме длъжността³⁵.

Корупцията в частния сектор

Според публикувания от Световния икономически форум доклад за глобалната конкурентоспособност за 2013—2014 г. Германия се нарежда на четвърто място сред 152 държави в класацията на най-конкурентните икономики на света³⁶. Германия е транспонира Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в

32 GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Германия относно инкриминацията (тема 1), Страсбург, 2009 г., параграф 107 („значителна законова празнота“) и параграф 123; GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за изпълнението на препоръките от страна на Германия, 2011 г., параграфи 15—24.

33 През 2009 г. GRECO се позова на данни, според които лицата на изборна длъжност наброяват над 220 000: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_EN.pdf).

34 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_EN.pdf).

35 http://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/dortmund/lg_dortmund/j2006/14_V_P_3_05urteil20060316.html
<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d2211d69ab16661059b222cbcd620370&nr=30859&pos=0&anz=1>

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

частния сектор³⁷. Въпреки това продължават да са налице съмнения за това дали някои аспекти на деянието подкуп са обхванати в достатъчна степен. За разлика от член 2, параграф 1 от Рамковото решение, който обхваща широк кръг от ситуации, член 299 от Наказателния кодекс ограничава обхвата до нарушаването на конкуренцията при закупуването на стоки и търговски услуги и отдаването на несправедливо предпочитание в контекста на конкуренцията. Следователно когато не може да бъде доказано нарушаване на конкуренцията, разпоредбата не се прилага³⁸. GRECO също така призова Германия да измени разпоредбите относно подкупите в частния сектор, като разшири приложното им поле отвъд отдаването на несправедливо предпочитание при закупуването на стоки или търговски услуги в контекста на конкуренция, така че да се обхванат всички ситуации, в които престъплението е извършено при осъществяването на стопанска дейност.³⁹

Освен това в германския наказателен кодекс не се санкционира изрично корупцията чрез посредник, както е предвидено в член 2, параграф 1 от рамковото решение. Това поведение може да бъде имплицитно обхванато от други престъпни състави въз основа на тълкуването, дадено от съдебната практика⁴⁰.

GRECO също така отбелязва, че търговията с влияние – дефинирана като обещаването, даването или предлагането на каквато и да е наследваща се облага на лице, което твърди, че може да упражни неправомерно влияние върху процеса на вземане на решения, както и поискването, получаването или приемането на предложение за такава облага⁴¹ – не е инкриминирана в Германия⁴². Следователно в германското законодателство няма състав на престъпление, с който се забранява упражняването на влияние по смисъла на член 12 на Наказателната конвенция на Съвета на Европа относно корупцията⁴³. Такива деяния обаче до голяма степен са обхванати от други престъпни състави в германското законодателство. Даването на подкуп чрез трето лице (посредник) или на трето лице (така че подкупът остава при третото лице) е престъпление по член 331 от Наказателния кодекс. Освен това ако активи бъдат поставени в т.нар. „черни каси“ на дадено дружество с цел да се използват за създаването на предимства за дружеството чрез подкупване или чрез купуване на влияние, вземането и задържането на тези активи в резерв са наказуеми като нарушение на доверието спрямо дружеството съгласно член 266 от Наказателния кодекс. Тази отговорност се носи независимо от това дали използването на парите е наказуемо като такова. Намерението парите да се използват в икономическия интерес на дружеството също е без значение в този случай.

37 Доклад на Комисията 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; COM/2007/0328 окончателен.

38 Декларация, представена от Германия по времето на приемането на рамковото решение, чийто срок на действие изтече през 2010 г.

39 Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Германия относно инкриминацията, GRECO EVAL III Rep (2009) 3E, параграф 112; GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за изпълнението на препоръките от страна на Германия, 2011 г., параграфи 15–24.

40 Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Германия относно инкриминацията, GRECO EVAL III Rep (2009) 3E, параграф 112;

41 Международно прието определение е дадено в член 12 от Наказателната конвенция относно корупцията. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

42 Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Германия относно инкриминацията, GRECO EVAL III Rep (2009) 3E, параграф 114; GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за изпълнението на препоръките от страна на Германия, 2011 г., параграфи 15–24.

43 Германия не е ратифицирала тази конвенция. Възможно е да се внесе резерва по тази разпоредба на конвенцията.

Обществен дебат относно корупцията в частния сектор се зароди неотдавна във връзка със сектора на здравеопазването и фармацевтичния сектор. Тъй като принадлежат към частния сектор, частните здравни заведения попадат извън приложното поле на разпоредбите, с които се забраняват подаръци, засвидетелстващи благодарност, или облаги, за които се счита, че създават климат на признателност или зависимост в публичния сектор. Например самостоятелно заетите лекари, които приемат подаръци или пари от фармацевтичната индустрия, не нарушават разпоредбите относно подкупите. През 2012 г. Федералният върховен съд постанови, че лекарите, работещи по договор с обществените здравноосигурителни дружества, не извършват престъпление по член 332 от Наказателния кодекс, когато приемат подкупи⁴⁴. Федералният министър на здравеопазването предложи законодателни изменения, имащи за цел да се даде възможност за наказателно преследване в такива случаи.

Подкупване на чужди длъжностни лица

Германия има много добри резултати по отношение на борбата с подкупването на чужди длъжностни лица. ОИСР оцени високо стриктното прилагане от страна на Германия на законодателството в тази област. Вследствие на положените усилия се отчита стабилен ръст на броя на разследваните случаи от 2007 г. насам, като в резултат са образувани наказателни производства и са наложени санкции върху лица по дела, свързани с подкупването на чужди длъжностни лица. ОИСР също така приветства законодателните мерки и съдебната практика, довели до това данъчните одитори по-често да съобщават за подозрения за случаи на подкупване на чужди длъжностни лица. Независимо от това ОИСР препоръчва предприемането на по-нататъшни мерки за осигуряване на ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, като изтъкна, че санкциите, наложени на физически лица, попадат в долната част на спектъра на присъдите за лишаване от свобода, както и че повечето от присъдите за лишаване от свобода са били условни⁴⁵. Що се отнася до юридическите лица, Германия измени своето законодателство в съответствие с препоръката на ОИСР и значително увеличи максималния размер на административна глоба, която може да бъде налагана по дела за корупция⁴⁶. През 2011 г. Германия бе класирана на четвърто място измежду общо 28 държави в Bribe Payers' Index (Индекс за даването на подкупи от частния сектор) на Transparency International, който измерва вероятността предприятия от тези държави да плащат подкупи в чужбина⁴⁷.

През последните години системите за спазване на антикорупционните разпоредби в частния сектор са станали по-сложни, особено в опериращите в световен мащаб дружества, които се занимават с международни търговски сделки. Причина за това са случаите, станали обект на голямо обществено внимание, които доведоха до значителна промяна в нагласите спрямо корупцията по-специално сред германските

44 Решение от 29 март 2012 г., GSSt 2/11; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=60678&linked=pm>.

45 Работна група на ОИСР по въпросите на подкупването при международни търговски сделки, „Доклад относно прилагането на Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки“, приет на 17 март 2011 г.

46 Законодателното изменение, предвиждащо десетократно увеличение на административните глоби за юридически лица (т.е. от 1 млн. евро на до 10 млн. евро), влезе в сила на 30 юни 2013 г. (BGBl. 2013 г., Част I, № 32, стр. 1738).

47 <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>.

многонационални корпорации⁴⁸. Спазването на антикорупционните разпоредби се превърна в централна тема, отчасти благодарение на разследвания, провеждани от Комисията по ценните книжа и фондовите борси на САЩ, която може да налага значителни глоби⁴⁹. Поради това много големи дружества (59 % през 2011 г.) са приложили програми за спазване на антикорупционните разпоредби, като създават специални звена за тази цел, а в някои случаи се оттеглят от пазари с висок риск от корупция⁵⁰. Счита се, че с някои от тези програми, например прилаганите от Siemens, Daimler-Benz, Volkswagen и Deutsche Bank, се залага еталон в международен план⁵¹.

Добри практики: системата на Siemens за спазване на антикорупционните разпоредби

През последните години частният сектор в Германия е направил значителни инвестиции, имащи отношение към политиките за борба с корупцията и процедурите за спазване на антикорупционните разпоредби: по-конкретно, много големи германски дружества са приложили всеобхватни стратегии за спазване на антикорупционните разпоредби, сформирали са звена за спазването на тези разпоредби, а в някои случаи са се оттеглили от пазари с висок риск от корупция.

Пример за това е системата, въведена от Siemens. През 2008 г. прокуратурите в Мюнхен и във Вашингтон приключиха съдебни дела срещу Siemens AG по сериозни обвинения в подкуп. Двете решения по случая промениха подхода към спазването на антикорупционните разпоредби в стопанския сектор. В допълнение към плащането на наложените глоби и наложеното възстановяване на активи в Германия (около 600 млн. евро) и в САЩ (около 620 млн. евро), Siemens въведе програма за осигуряване на спазването на антикорупционните разпоредби, за да избегне плащането на максималния размер глоби, който властите на САЩ могат да наложат. Програмата акцентира в еднаква степен върху превенцията, разкриването и ответните мерки при твърдения за нарушения. Освен мерките, предприети в дружеството, като част от споразумението Siemens се съгласи в рамките на период от 15 години да плати 100 млн. щатски долара за подпомагането на организации и проекти за борба с корупцията и измамите чрез колективни действия, обучение и образование.

Освен това Федералното министерство за икономическо сътрудничество и развитие неотдавна представи концепция за борба с корупцията, имаща за цел намаляване на корупцията при проектите за развитие и сътрудничество⁵². В отговор на редица случаи на подкупи в сектора на отбраната⁵³ Министерството на отбраната създаде нова подробна процедура за предотвратяване на подкупите и корупцията⁵⁴. Що се отнася до малките и средните предприятия обаче, програмите за корпоративно управление и

48 Karl Sidhu, „Anti-Corruption Compliance Standards in the Aftermath of the Siemens Scandal“, 10 German Law Journal 1343-1354 (2009 г.), статията е достъпна на адрес <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1167>

49 <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>.

50 Bussmann, K., Nestler, Cl., Salvenmoser, S., *Wirtschaftskriminalität*, Франкфурт на Майн/Хале, 2011 г., стр. 34.

51 Bussmann, K., Nestler, Cl., Salvenmoser, S., вж. по-горе, стр. 60.

52 Федерално министерство за икономическо сътрудничество, *Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik*, Берлин, 2012 г.

53 Например в т.нар. „случай с подводниците“ през 2011 г. съдът в Мюнхен осъди управителите на германско дружество за подкуп, свързан с договори за обществени поръчки с Португалия и Гърция.

54 Transparency International, *Codes of conduct in defence ministries and armed forces: What makes a good code of conduct?*, май 2011 г., стр. 28—31; *BMVg-ES Fighting Corruption in the German Bundeswehr* (15 октомври 2001 г.).

структурите за спазване на антикорупционните правила все още не са широко разпространени⁵⁵.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Германия се нарежда на едно от челните места в световен мащаб от гледна точка на борбата срещу корупцията и се възприема като една от страните, неотклонно отчитащи най-добрите резултати. Германските власти и частни дружества са изградили добра репутация благодарение на положените наскоро от тях усилия за превенция на подкупването на чужди длъжностни лица и борба с него. Германските власти и значими фактори, като например големи корпорации, дадоха няколко примера за своята готовност да се борят с проблемите и да отстраняват пропуските, когато се установят такива. Запазването на тази тенденция ще бъде от съществено значение за бъдещите действия за борба с корупцията.

Някои въпроси все още не са решени, като например липсата на санкции за корупционни действия за лицата, заемащи изборни длъжности, както и липсата, особено в публичния сектор, на политика по отношение на кадровата въртележка между държавния и частния сектор. Могат да бъдат предприети по-нататъшни действия за насърчаване на етичното поведение и повишаване на информираността сред малките и средните предприятия по отношение на подкупването на чужди длъжностни лица.

Допълнително внимание следва да се обърне на следните елементи:

- Гарантиране, че са въведени възпиращи наказателни и административни санкции в ключови области като активното и пасивното подкупване на **лица на изборна длъжност** на всички равнища на управление.
- По-нататъшно засилване на действията за превенция по отношение на финансирането на политическите партии чрез разглеждане на препоръките на GRECO относно **отчетите от предизборните кампании и даренията за предизборни кампании**.
- Разширяване на законодателството, с което се транспонира Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с **корупцията в частния сектор**, по отношение на някои елементи на престъплението подкуп. Насърчаване на етичното поведение и повишаване на осведомеността сред малките и средните предприятия по отношение на престъплението подкупване на чужди длъжностни лица.

⁵⁵ Transparency International Германия, *National Integrity System Report Germany* („Доклад за националната система за почтеност — България“), 2012 г. Вж. стълб 13.