



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 28

ПРИЛОЖЕНИЕ

ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Усилията на правителството за борба с корупцията не са довели до изготвянето на централизирана стратегия. Същевременно в Обединеното кралство още от 19-и век съществуват закони срещу корупцията. Плановите за борба с корупцията в публичния сектор обикновено са декларации за намерения, а не цялостни програми. Кодексът за управление на държавната служба (Civil Service Management Code) съдържа съвети за намаляване на рисковете от корупция.¹ През февруари 2013 г. правителството очерта своята политика за предоставяне на публични услуги на ползвателите по по-опростен, по-ясен и по-бърз начин в опит да повиши най-вече ефективността, но и прозрачността и отчетността при предоставянето на публични услуги.²

Нормативна уредба. Законът за борба с подкупите от 2010 г. (Bribery Act 2010) се смята за строг, тъй като надхвърля изискванията на Конвенцията на ОИСР срещу подкупването.³ В наказателното право на Обединеното кралство не е предвиден давностен срок, а членовете на Парламента, съдиите и прокурорите не се ползват с общ имунитет срещу наказателно преследване. Разпоредбите относно корупцията в Закона за борба с подкупите от 2010 г. и в Закона за борба с измамите от 2006 г. (Fraud Act 2006) и относно престъпления като възпрепятстване на правосъдието и неправомерно поведение на длъжностно лице съдържат различни условия за осъждане и санкции.⁴ Нормативната уредба дава възможност за диференцирано насочване на наказателните производства и внимателно определяне на подходящото наказание за различни видове корупция. Тя обаче също така затруднява преценката дали дадено действие е забранено и какви са потенциалните последици. Например неправомерното поведение на длъжностно лице, което често се използва като основание за наказателно преследване при случаи на корупция, има широко правно тълкуване без съществени насоки за държавните служители относно това какво поведение се смята за корупционно или приемливо.⁵ Нормативната уредба също така усложнява събирането на данни за корупцията, например за броя на осъдителните присъди, и допринася за липсата на информация за рисковете от корупция в рамките на Обединеното кралство.⁶

Институционална рамка. Съществува ефективно сътрудничество между Комитета по стандартите в обществения живот (Committee on Standards in Public Life), парламентарния комисар по стандартите (Parliamentary Commissioner for Standards), съветника относно интересите на министрите (Adviser on Ministerial Interests) и Консултативния комитет за назначения в предприятия (Advisory Committee on Business Appointments)⁷. Част от

1 <http://www.civilservice.gov.uk/about/resources/civil-service-management-code>.

2 <https://www.gov.uk/government/policies/transforming-government-services-to-make-them-more-efficient-and-effective-for-users>

3 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>

4 Закон за борба с измамите: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/35/contents>; Закон за борба с подкупите: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>

5 Такова престъпление е налице, когато длъжностно лице, действайки в това си качество, без разумно извинение или оправдание умишлено не изпълни свое задължение и/или умишлено извърши неправомерно действие в такава степен, че това да съставлява злоупотреба с общественото доверие. „Неспазването на стандартите трябва да се случва без оправдание или извинение — още едно допълнително изискване, макар и не такова, което е обект на подробни становища“, Attorney General’s Reference No. 3 of 2003 [2004] EWCA Crim 868, §60

6 Създаването на Национална агенция за борба с престъпността (National Crime Agency) през октомври 2013 г. може да доведе до подобряване на събирането и наличието на данни.

7 Вж. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpubadm/c1762-i/c176201.htm>, Q79.

кабинета на правителството (Cabinet Office) е служителът за борба с корупцията в международен план (International Anti-corruption Champion), който координира дейностите в цялото правителство. Съществува голямо и потенциално объркващо разнообразие от канали, по които гражданите да съобщават за подозрения за корупция, включително сигурна онлайн платформа на Службата за противодействие на тежките измами (Serious Fraud Office)⁸, централна точка за контакт на полицията за съобщаване за измами⁹, специфични за отделни сектори механизми за съобщаване (например здравеопазване¹⁰ и данъчно облагане и митници¹¹), както и механизми на местно равнище¹². Правителството все още не е предприело действия за рационализиране на каналите за съобщаване за корупция и за повишаване на обществената осведоменост за тяхното съществуване.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. 64% от анкетираните в рамките на специалното проучване „Евробарометър“, проведено през 2013 г., смятат, че корупцията е широко разпространена в Обединеното кралство (средната стойност за ЕС е 76%), а 16% се чувстват лично засегнати от нея в своето ежедневие (средна стойност за ЕС — 26%). Освен това 63% смятат, че случаите на корупция на високо равнище не се разследват в достатъчна степен (средна стойност за ЕС — 73%).¹³

Личен опит в областта на корупцията. В Обединеното кралство делът на респондентите, които казват, че от тях е било поискано или се е очаквало да платят подкуп през предходните 12 месеца (0%) или че познават някого, който е взел подкуп (7%), е най-нисък в ЕС.

Проучване сред представителите на бизнес средите. 15% от анкетираните в рамките на проучването „Евробарометър“ сред представителите на бизнес средите от 2013 г. смятат, че корупцията представлява проблем за тяхното дружество, когато извършват стопанска дейност в Обединеното кралство (средна стойност за ЕС — 43%), а 46% смятат, че корупцията е широко разпространена (средната стойност за ЕС — 75%).¹⁴

Контекст

Правоприлагане и съдебна власт. През 2013 г. механизмите за правоприлагане в Обединеното кралство са сметнати за подходящи и в някои отношения образцови за целите на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC).¹⁵ Главният прокурор (Attorney General) е министърът, който осъществява надзор над Кралската прокурорска служба (Crown Prosecution Service) и Службата за противодействие на тежките измами (SFO). SFO е водещата агенция за разследване и наказателно преследване при случаи на корупция с участието на чужди длъжностни лица. Други национални, регионални и местни органи (включително Столичната полицейска служба (Metropolitan Police), Полицейската служба на град Лондон (City of London Police) и други) имат правомощия по отношение на свързаните с корупцията престъпления в зависимост от контекста или местоположението.

8 <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/where-should-i-report-corruption.aspx>

9 <http://www.actionfraud.police.uk/home>; След това информацията се предава на Националната служба за разузнаване относно измамите (National Fraud Intelligence Bureau).

10 <http://www.reportnhsfraud.nhs.uk>

11 <http://www.hmrc.gov.uk/reportingfraud/>

12 Вж. например: http://www.reigate-banstead.gov.uk/council_and_democracy/about_the_council/fraud_and_corruption/

13 Специално проучване „Евробарометър“ № 397 от 2013 г.

14 Експресно проучване „Евробарометър“ № 374 от 2013 г.

15

http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

Поради голямото разнообразие от институции, които се занимават с корупцията и имат припокриващи се правомощия, е необходима тясна координация. През октомври 2013 г. Агенцията за борба с тежката организирана престъпност (Serious Organised Crime Agency) бе заменена от Националната агенция за борба с престъпността (NCA) като част от по-широки усилия за подобряване на координацията в борбата с престъпността.¹⁶ В NCA има отдел, който се занимава с икономически престъпления (включително измами, подкупи и корупция) и трябва да играе стратегическа и координационна роля. Според Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) съдебната власт има неопетнена репутация по отношение на независимост, безпристрастност и почтеност и не съществуват доказателства за неуместно влияние върху съдии. GRECO също така приветства усилията за опазване на почтеността и безпристрастността на прокурорите.¹⁷ След решението през 2006 г. на директора на SFO да прекрати разследване на твърдения за корупция между BAE Systems и длъжностни лица в Саудитска арабия обаче ОИСП препоръча на Обединеното кралство да укрепи независимостта на директора на SFO, като се изясни, че главният прокурор не може да дава указания по отделни случаи на подкупване на чужди длъжностни лица.¹⁸

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние. В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията бе отправена препоръка Обединеното кралство да обмисли допълването на настоящата система за деклариране на интереси от страна на длъжностните лица и депутатите с изискване за деклариране на имущественото състояние, което ще помогне за откриването и доказването на съществуването на корупционни плащания.¹⁹ Ценностите на държавната служба са посочени в Кодекса на държавната служба (Civil Service Code) и Седемте принципа на обществения живот (Seven Principles of Public Life), съставени от Комитета по стандартите в обществения живот.²⁰

Обществени поръчки. В проучването „Евробарометър“ сред бизнес средите от 2013 г. 18% от дружествата, които са участвали в конкурси за възлагане на обществени поръчки през последните три години, твърдят, че не са спечелили поради корупция (средна стойност за ЕС — 32%). В доклад от 2011 г. на Националния орган за борба с измамите относно измамите, свързани с обществени поръчки, се подчертава сложният характер на въпроса и се посочват случаи на образуване на картели на доставчици, фиксиране на цени и издаване на фалшиви фактури.²¹ В доклада се препоръчва да се наблегне повече на превенцията, централизацията и прозрачността, както и да се прилага цялостен подход за управление на риска, да се провеждат обучения на служителите, които се занимават с обществени поръчки, да се извършва анализ на данни с цел откриване на необичайно поведение и да се създаде междуправителствена служба, на която да се съобщава за свързани с обществени поръчки измами.

Подаване на сигнали за нередности. Лицата, подаващи сигнали за нередности, са защитени със Закона за оповестяване на информация в обществен интерес (Public Interest Disclosure Act) от 1998 г., който обхваща служителите в публичния и в частния сектор. В Закона се прилага „стъпаловиден“ подход и са предвидени три равнища на оповестяване на информация, като за всяко следващо равнище е необходимо да са изпълнени повече

16 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97823/organised-crime-strategy.pdf

17 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.

18 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>

19 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

20 Вж. Кодекса на държавната служба (<http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2011/09/civil-service-code-2010.pdf>) и Седемте принципа на обществения живот (http://www.public-standards.gov.uk/About/The_7_Principles.html).

21 NFA, *Procurement Fraud in the Public Sector*, 2011 г., <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/agencies-public-bodies/nfa/our-work/procurement-fraud-public-sector?view=Binary>

условия, за да бъде защитено лицето, подаващо сигнал.²² Съгласно Закона за оповестяване на информация в обществен интерес всички условия по договор между работник и работодател, които имат за цел да попречат на работника да оповести информация в съответствие със закона, са нищожни. Според него също така не се защитава оповестяване на информация, ако лицето, което я оповестява, извършва престъпление по този начин. Изключенията са ограничени до съществуващото в момента в Обединеното кралство определение за официални тайни, което обхваща само оповестявания на информация, с които се уврежда националният интерес и които са свързани с националната сигурност или международните отношения или с които се подпомага извършването на престъпление. Всяко лице, което оповести информация в съответствие със Закона и поради това понесе наказателни мерки има право да подаде иск за обезщетение пред съд по трудовоправни спорове. В Закона за оповестяване на информация в обществен интерес са предвидени обезщетения за уволнение или други вреди или наказателни мерки, включително нематериални щети. Лицата, които са уволнени, могат в рамките на седем дни да поискат да бъде постановена временна мярка, за да останат на работа. Лицата, за които се установи, че са уволнени несправедливо, защото са подали сигнал за нередности, получават пълно обезщетение за своите финансови загуби (без таван). В края на ноември 2013 г. бе публикуван независим преглед на действието на Закона за оповестяване на информация в обществен интерес, в който се препоръчват редица допълнителни подобрения.²³ В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията бе предложено да се повиши обществената осведоменост за защитата и за механизмите за подаване на сигнали.²⁴

Прозрачност при лобирание. Съветът по обществени дела на Обединеното кралство поддържа доброволен регистър на лобистите.²⁵ През 2013 г. правителството предложи да се въведе задължителен регистър на лобистите.²⁶ Съгласно кодекса за поведение на министрите (Ministerial Code) бивши министри нямат право да лобират пред правителството две години, след като напуснат поста си. Освен това те трябва да се допитват до Консултативния комитет за назначения в предприятия (АСОВА) за всички свои назначения в рамките на две години след напускане на поста си и да изпълняват неговите съвети. Висшите държавни служители също трябва да се допитват до АСОВА за назначения извън публичния сектор и за лобирание в рамките на две години, след като напуснат поста си. GRECO препоръча да бъде извършен преглед на кодексите за поведение на членовете на Парламента и на лордовете, за да се подобрят указанията за управление на контактите с лобисти.²⁷

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Подкупване на чужди длъжностни лица

22 www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980023_en_1

23 Public Concern at Work, *Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*, <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission-public-consultation>

24 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

25 В доклад на групата за борба с корупцията на Bond (Bond Anti-Corruption Group) относно спазването на Конвенцията на ООН срещу корупцията от страна на Обединеното кралство, който бе изготвен успоредно със самооценката на правителството, се препоръчва следното: „Трябва да се въведат по-строги разпоредби относно частните консултанти и лобирането пред правителството и Парламента. Законодателството за изискване на задължителна регистрация на лобистите, трябва да получи по-висок приоритет в законодателната програма на Парламента.“

26 Комисията по политическа и конституционна реформа изрази загриженост относно отговора на правителството на нейния доклад за въвеждането на задължителен регистър за лобистите. Парламент на Обединеното кралство, Въвеждане на задължителен регистър на лобистите: отговор на правителството на втория доклад на комисията за периода 2012 — 2013 г. — Комисия по публична администрация, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/593/59303.htm> §9-10. <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/transparencyoflobbyingnonpartycampaigningandtradeunionadministration.html>

27 Вж. бележка под линия 3, стр. 18, параграф 53 от доклада

С времето резултатите на Обединеното кралство по отношение на наказателното преследване за даване на подкупи на чужди длъжностни лица се подобряват. Властите публикуваха насоки, за да помогнат на предприятията да се адаптират към Закона за борба с подкупите от 2010 г. Със Закона до голяма степен бе отговорено на опасенията, изразени от ОИСР през 2008 г., защото десетилетие, след като Обединеното кралство ратифицира Конвенцията на ОИСР, липсваха случаи на наказателно преследване за подкупване на чужди длъжностни лица.²⁸ През 2011 г. 23 случая на даване на подкуп на чуждестранни длъжностни лица бяха разгледани в съда. ОИСР похвали Обединеното кралство за усилията за повишаване на осведомеността относно Закона за борба с подкупите и относно престъплението „подкупване на чуждо длъжностно лице“.²⁹

Разпоредбите на Закона за борба с подкупите относно извънтериториалната компетентност дават право на SFO да подвежда под наказателна отговорност всяко дружество или свързано с него лице, което е представено в Обединеното кралство, дори дружеството да е установено в чужбина. Придружаващото ръководство за предприятията включва практически съвети относно спазването на изискванията, включително казуси.³⁰ В съответствие с предишна препоръка на ОИСР в ръководството се изяснява, че рушветите се считат за незаконни подкупи и се предоставят критерии за различаване на гостоприемството от прикритите форми на подкуп.³¹ Търговските организации са освободени от наказателна отговорност, ако могат да покажат, че разполагат с адекватни процедури за предотвратяване на подкупи въз основа на шест ръководни принципа: пропорционалност, ангажираност на най-високо равнище, оценка на риска, дължима грижа, комуникация и наблюдение и преглед.

Добра практика: изискване към дружествата да предотвратяват подкупването

Законът за борба с подкупите от 2010 г. нарежда Обединеното кралство сред държавите с най-строго законодателство срещу подкупите в света. С него се въвежда строга отговорност за предприятия, които не успеят да предотвратят свързани с тях лица да дадат подкупи от тяхно име с цел получаване или запазване на стопанско предимство или друго свързано предимство. По този начин, ако техни служители или свързани с тях лица дадат подкуп, търговските организации извършват престъпление, защото не са предотвратили даването на подкупа. Ако търговската организация разполага с адекватни процедури, тя може да използва това в своя защита. Поради определянето на подобни силни стимули за предотвратяване на подкупите от дружества, Законът се смята за ефективно възпиращо средство и налага дружествата да приемат всеобхватни превантивни процедури. В доклада относно изпълнението на Конвенцията на ООН срещу корупцията тази мярка се определя като добра практика, която може да бъде приложена и в други страни.³²

Освен това със Закона за борба с подкупите от 2010 г. се насърчава подаването на сигнали за нередности. В ръководството на правителството, придружаващо Закона, се

28 Работна група на ОИСР по въпросите на подкупването, 16 октомври 2008 г., доклад от етап 2bis от прилагането на Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки и препоръката от 1997 г. относно борбата с подкупването в международните търговски сделки

29 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>.

30 <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

31 В доклада на ОИСР от 3-ия етап от март 2012 г. се препоръчва Обединеното кралство да разясни значението на „разумни и пропорционални“ по отношение на разходите за гостоприемство и промоция, включително позоваването на секторни норми.

32 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf

*препоръчва приемането на политики относно подаването на сигнали за нередности като част от процедурите за предотвратяване на подкупите.*³³

Освен това със Закона относно престъпността и съдилищата от 2013 г. (Crime and Courts Act 2013) бе въведен нов инструмент — споразумение за отсрочено наказателно преследване.³⁴ Съгласно това доброволно споразумение между дружество и прокурор дружеството се обвинява в извършване на престъпление, но производството се преустановява. Дружеството се съгласява да изпълни определени условия, които могат да включват заплащане на финансова санкция, изплащане на обезщетение и сътрудничество при по-нататъшно наказателно преследване на лица. Ако то не изпълнява условията, наказателното преследване може да бъде подновено. Очаква се този инструмент да е на разположение на прокурорите от февруари 2014 г.³⁵

При определени обстоятелства SFO има правомощия да прибегне до използването на заповеди (civil recovery orders) и спогодби за отнемане по гражданскоправен ред в полза на държавата на незаконно придобито имущество.³⁶ Доброволното предоставяне на сведения, ако е част от наистина проактивен подход на ръководството на дружество, се взема предвид, но не е гаранция, че няма да бъде образувано наказателно производство.³⁷ В доклада на ОИСР относно прилагането на Конвенцията от страна на Обединеното кралство се критикува използването на подобни заповеди, защото за тях е необходим по-слаб съдебен надзор и е характерна по-малка прозрачност в сравнение със споразуменията за решаване на дела.³⁸ В него също така се изтъква липсата на обществено достъпна информация за спогодбите, включително клаузите за поверителност в някои от тях, поради което е трудно да се оцени дали наложените санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи, каквито са изискванията на Конвенцията. В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията също бе предложено SFO да обмисли предоставянето на повече подробности за гражданскоправните спогодби, например за това кои фактори се вземат предвид при определянето на размера на отнетото имущество.³⁹

ОИСР препоръчва винаги когато органите на Обединеното кралство приключват производство за даване на подкуп на чуждестранни длъжностни лица със споразумение за решаване на делото, да направят обществено достояние колкото се може повече информация, за да демонстрират, че наложените санкции са ефективни, пропорционални и възпиращи. През 2012 г. директорът на SFO пое ангажимент да отговори на опасенията на ОИСР относно прозрачността на гражданскоправните спогодби. Новата политика на SFO, когато използва правомощията по законодателството относно приходите от престъпления, е да публикува своята мотивация, подробности за неправомерното поведение и начина, по който е уреден случаят.⁴⁰ В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията също бе препоръчано Обединеното кралство да обмисли приемането на мерки за осигуряване на

33 Ръководство за търговските организации относно предотвратяването на подкупи <https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf>.

34 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/22/contents/enacted>.

35 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/latest-press-releases/press-releases-2013/deferred-prosecution-agreements-consultation-on-draft-code-of-practice.aspx>.

36 Според *Asset recovery powers for prosecutors: guidance and background note 2009* „Отнемането по гражданскоправен ред в полза на държавата на незаконно придобито имущество (civil recovery) е форма на конфискация на имущество, която не се основава на присъда и позволява отнемане чрез гражданско производство във Висшия съд (High Court) на имущество, което е придобито чрез неправомерно поведение. Важно е да се отбележи, че производството е срещу самото имущество („in rem“), а не срещу физическо лице („in personam“)“. <https://www.gov.uk/asset-recovery-powers-for-prosecutors-guidance-and-background-note-2009>

37 <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx>.

38 <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/anti-briberyconvention/50026751.pdf>.

39 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

40 <http://www.sfo.gov.uk/about-us/our-views/director%27s-speeches/speeches-2012/6th-annual-european-forum-on-anti-corruption-on-26-june-2012.aspx> <http://www.sfo.gov.uk/bribery--corruption/corporate-self-reporting.aspx>

прозрачност и предвидимост при сключването на извънсъдебни спогодби с участието на SFO.⁴¹

Според ОИСП определянето на SFO за водеща агенция по отношение на случаите на подкупване на чужди длъжностни лица е подобрило правоприлагането.⁴² В същото време ОИСП изрази загриженост относно ресурсите на SFO и текучеството на персонал в службата.⁴³ Според прогнозите бюджетът на SFO през 2014 — 2015 г. ще бъде 31,3 млн. британски лири, което е с над 40% по-малко спрямо 2008 — 2009 г. В прегледа по Конвенцията на ООН срещу корупцията също бе препоръчано да не се намаляват ресурсите и персонала на SFO.⁴⁴

Наказателното преследване за подкупване на чужди длъжностни лица е изправено пред особени предизвикателства в областта на търговията с оръжие. През 2006 г. SFO прекрати разследване на сключването на договори в областта на отбраната със Саудитска Арабия по причини, свързани с „националната и международната сигурност“.⁴⁵ През 2008 г. съд постанови, че SFO е действала неправомерно, като е прекратила разследването.⁴⁶ Това решение по-късно бе успешно обжалвано пред Камарата на лордовете.⁴⁷ ОИСП изрази сериозно безпокойство от прекратяването на разследването.⁴⁸ Неотдавна SFO започна разследване на плащания към две дружества, установени на Каймановите острови, като част от сделка за доставка на комуникационно оборудване и оборудване за наблюдение за Саудитската национална гвардия.

Горепосочените случаи подчертават уязвимостта на отбранителната промишленост на Обединеното кралство по отношение на подкупването на чужди длъжностни лица. Съображения, свързани с националната сигурност, могат да възпрепятстват надзора и отчетността при големи договори, с които се занимават малки групи от посредници, търговци и длъжностни лица. Може да се постигне баланс между осигуряване на секретност за целите на националната сигурност и на подходящи мерки за предотвратяване на злоупотребите с подобна секретност. За тази цел може да е необходимо да се въведат по-строги ограничения за прехвърлянето на високопоставени служители между публичния и частния сектор, което е широко разпространено в отбранителната индустрия по причини, свързани с проучването за надеждност.

Случаите на подкупване на чужди длъжностни лица съвсем не са ограничени до сектора на отбраната. През 2011 г. на издателство в Обединеното кралство бе наложена глоба, затова че е дало подкупи, за да спечели обществени поръчки за образователни материали в Руанда, Уганда и Замбия.⁴⁹ През 2010 г. установен в Лондон застрахователен брокер бе осъден на затвор и трябваше да плати глоба след постигане на споразумение за решаване на делото. Той призна, че е извършил корупционни плащания към длъжностни лица от Коста Рика.⁵⁰ Органът за финансовите услуги (FSA) глоби други застрахователни брокери за недостатъци в техните системи за предотвратяване на подкупване и корупция.⁵¹ С цел предотвратяване на подобни случаи през 2013 г. Органът по финансово поведение (Financial Conduct

41 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

42 Службата за противодействие на тежките измами е един от няколко органа, които се занимават с наказателно преследване за даване на подкупи на чужди длъжностни лица.

43 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>.

44 www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/UK_Final_country_review_report_18.3.2013.pdf.

45 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2006/bae-systems-plcsaudi-arabia.aspx>

46 [2008] EWHC 714 (Admin)

47 UKHL 60, 30 юли 2008 г., <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldjudgmt/jd080730/corner.pdf>

48 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/41515077.pdf>

49 <http://cymraeg.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2011/action-on-macmillan-publishers-limited.aspx>

50 <http://www.sfo.gov.uk/press-room/press-release-archive/press-releases-2010/insurance-broker-jailed-for-bribing-costa-rican-officials.aspx>

51 http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/willis_ltd.pdf <http://www.fsa.gov.uk/pubs/final/aon.pdf>

Authority) публикува ръководство относно финансовите престъпления, в което се посочват нормативните изисквания към фирмите и е включена глава за корупцията с примери за добри и лоши практики.⁵²

Финансиране на политическите партии и почтеност на лицата, заемащи изборна държавна длъжност.

В Обединеното кралство се извършва значителен контрол на финансирането на политическите партии. Със Закона за политическите партии, изборите и референдумите от 2000 г. (Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 — PPERA) се урежда регистрирането и финансирането на политическите партии.⁵³ Със Закона за администрирането на избори от 2006 г. (Electoral Administration Act 2006 — EAA) в обхвата на контрола бяха включени заемите и други видове кредити, докато със Закона за политическите партии и изборите от 2009 г. (Political Parties and Elections Act 2009 — PPE Act) бяха въведени допълнителни промени и бе увеличен прагът за допустимите дарения и подлежащите на отчитане дарения.⁵⁴ GRECO смята, че системата в Обединеното кралство „като цяло е с висок стандарт“.⁵⁵ Въпреки това няколко въпроса предизвикват безпокойство. През 2007 г. GRECO посочи три отделни доклада в Обединеното кралство, които „показват забележително съгласие за това, че настоящата система за финансиране на политическите партии е необходимо да бъде доразвита“.⁵⁶ Въпросите за ограниченията относно даренията и разходите заемат видно място в тези дискусии.

През 2012 г. GRECO отбеляза, че Обединеното кралство е изпълнило препоръките за общ формат за отчетите и декларациите на партиите с цел осигуряване на последователност и сравнимост. Обединеното кралство също така укрепи функциите на Избирателната комисия (Electoral Commission), регулаторния орган за финансирането на политическите партии, и въведе по-гъвкави санкции за по-леки нарушения на правилата за финансиране на партиите.⁵⁷ Комисията вече не е ограничена само до това да сезира компетентните органи да започнат наказателно преследване или да не предприема никакви действия. Избирателната комисия публикува документ относно използването на своите нови правомощия и на новите санкции.⁵⁸

Обединеното кралство обаче все още не е изпълнило препоръката да въведе за кандидатите на избори и трети страни същите стандарти за прозрачност по отношение на заемите като тези, които се прилагат за политическите партии. GRECO също така бе на мнение, че Обединеното кралство не е взело всички необходими мерки във връзка с твърденията, че като цяло полицията проявява нежелание да започва разследвания относно финансирането на политически партии.⁵⁹

През 2011 г. в своя доклад по въпроса Комитетът по стандартите в обществения живот настоя, че политическите партии трябва да получават финансиране по начини, които не пораждават подозрения, че дарителите могат да получат в замяна услуги или неправомерно

52 Financial Conduct Authority, *Financial crime: A guide for firms*, април 2013 г., <http://fshandbook.info/FS/html/handbook/FC/link/PDF>

53 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

54 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/22/contents>; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/12/contents>

55 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%293_UnitedKingdom_Two_EN.pdf

56 Доклад на Комисията по конституционни въпроси (декември 2006 г.), доклад на Комитета по стандартите в обществения живот (януари 2007 г.) и доклад Hayden Philips (март 2007 г.)

57 Освен да налага глоби в размер от 200 до 20 000 британски лири тя може да издава заповеди за спазване на разпоредбите, за възстановяване в предходното положение и за прекратяване на определено действие, да одобрява предложения на лица за извършване на конкретни действия (когато партия доброволно съобщава за нарушение) и да предлага коригиращи действия.

58 http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf

59 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%297_Second_UnitedKingdom_EN.pdf

влияние.⁶⁰ Комитетът изрази безпокойство от факта, че някои партии в Обединеното кралство разчитат на финансиране от относително малко на брой лица, профсъюзи или други организации. Комитетът отправи препоръки да се ограничи размерът на средствата, които отделен дарител може да даде на една партия, да се ограничат разходите на партиите и да се увеличи публичното финансиране, тъй като според него това е източник, който не е свързан с риск от неправомерно влияние. Той предложи даренията да се ограничат до 10 000 британски лири, а позволените разходи за предизборна кампания да се намалят с 15%.

Обединеното кралство подхожда към въпросите, свързани с конфликти на интереси, като налага широки задължения за разкриване на информация (например на финансови интереси), чието изпълнение може да бъде контролирано от обществеността, вместо да налага ограничения върху дейностите, които членовете на Парламента могат да извършват наред със задълженията си като депутати.⁶¹ Съгласно GRECO обаче прага от 60 000 британски лири за деклариране на притежавани финансови средства е твърде висок. Същият подход на предпочитане на прозрачността пред ограниченията се прилага и по отношение на подаръците, но прагът за съобщаване също е висок — 1% от настоящата заплата на депутат (през 2012 г. 1% се е равнявал на около 850 евро), и не съществуват насоки за членовете на Парламента относно това кои подаръци могат да бъдат приемани и в кой момент те могат да се превърнат във форма на подкуп.⁶²

Отношения между полицията и медиите

В рамките на разследването Leveson, започнало през 2011 г. в отговор на твърдения за телефонни подслушвания, бе заключено, че наличието на неуместни връзки между медиите и полицията е „било много повече от прикритата, тайна дейност, известна само на един или двама участници“, но в същото време не бяха открити доказателства за това, че поддаването на полицейски служители на корупция от страна на медиите е широкоразпространен проблем. Сред препоръките от разследването Leveson са да се изготвят по-ясни насоки относно допустимото поведение (включително контакти с медиите) както за младшите, така и за старшите полицейски служители и да се въведе 12-месечен период на прекъсване, през който бивши високопоставени полицейски служители да не могат да работят за медиите.⁶³ В резултат на провеждащата се под надзора на Независимата комисия за жалби срещу полицията (Independent Police Complaints Commission) операция Elveden за разследване на неправомерни плащания от журналисти на полицейски служители или други длъжностни лица до момента са извършени над 70 ареста на служители в медиите и на полицейски служители по подозрения в извършване или получаване на корупционни плащания. През февруари 2013 г. министърът на вътрешните

60 *Political Party Finance, Ending the big donor culture*, http://www.public-standards.org.uk/Library/13th_Report_Political_party_finance_FINAL_PDF_VERSION_18_11_11.pdf

61 Членовете на Камарата на общините и на Камарата на Лордовете трябва да декларират всички получени финансови и нефинансови облаги, за които други лица могат с основание да сметнат, че оказват влияние върху техните действия, речи или гласуване в Парламента или че оказват влияние върху техните действия в качеството им на членове на Парламента. Регистър на финансовите интереси на членовете на Камарата на общините: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmregmem/contents1314.htm>; Регистър на интересите на членовете на Камарата на лордовете: <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/register-of-lords-interests/> Освен това Независимият орган за парламентарни стандарти (Independent Parliamentary Standards Authority) редовно публикува онлайн декларациите за възстановяване на разходи на всеки член на Парламента, както и общите годишни стойности. Декларациите, свързани с помощи във връзка със сигурността или с увреждания се публикуват само в обобщена форма. <http://www.parliamentary-standards.org.uk/>.

62 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%292_UnitedKingdom_EN.pdf.

63 Параграфи 85-101 от резюмето, *An Inquiry into the Culture, Practices and Ethics of the Press*, ноември 2012 г., <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc1213/hc07/0779/0779.pdf>

работи обяви приемането на мерки относно почтеността на полицейските служители в отговор на препоръките от разследването Leveson.⁶⁴

Корупция във финансовите институции

Неотдавнашната полемика относно финансовия сектор и особено относно фиксирането на лихвени проценти от страна на големи банки породи безпокойство за обхвата на съществуващите правила и тяхното прилагане. В свой доклад от 2012 г. FSA посочва, че инвестиционните банки не са взели подходящи мерки срещу подкупване и корупция и че висшите ръководители не са достатъчно добре запознати със съответните закони.⁶⁵ В доклада се отбелязват и други слабости, свързани с липсата на бдителност по отношение на потенциални корупционни практики.⁶⁶ През 2010 г. FSA достигна до подобни заключения относно търговското застрахователно посредничество — органът констатира наличието на слабо управление на усилията за борба с корупцията и недобро разбиране на рисковете от корупция сред висшите ръководители.⁶⁷ Бивш нигерийски губернатор бе осъден на 13 години затвор за отклоняване на нигерийски публични средства чрез банки в Обединеното кралство. До момента от нито една от въпросните банки не е потърсена отговорност за ролята ѝ по отношение на преводите. Финансовият регулаторен орган трябва да изчака да приключи наказателното производство.

Случаите на корупция във финансовия сектор доведоха до налагането на глоби, включително по случая с манипулирането на LIBOR, започнало през 2005 г.⁶⁸ Две банки от Обединеното кралство изиграха основна роля в скандала с LIBOR, референтния лихвен процент за кредити, ипотеки и финансови договори на стойност трилиони британски лири в Европа и САЩ. И двете банки бяха глобени.⁶⁹ През 2013 г. в свой доклад относно манипулирането на LIBOR Органът за финансовите услуги (FSA) заключи, че е разглеждал информацията, свързана със случая, по твърде ограничен начин.⁷⁰

През юни 2013 г. правителството оповести намерението си да въведе централен регистър на действителните собственици на дружества (информация за това кой притежава и контролира дадено дружество). Тази информация ще се съхранява от Камарата на дружествата (Companies House), държавната агенция, която отговаря за поддържането на съществуващия търговски регистър. Информацията за действителните собственици ще бъде достъпна за обществеността. Според правителството тази мярка ще помогне да се преодолее настоящата липса на яснота за това кой в действителност притежава, контролира и извлича полза от дружествата и по този начин ще стане по-трудно да се изпират пари, да се извършват данъчни измами и да се укриват данъци, да се финансират терористични дейности, да се подкупват длъжностни лица, да се укриват откраднати активи и да се избягват финансови санкции. През 2011 г. една трета от банките, проверени от FSA, не са разполагали с адекватни мерки за установяване и проверка на структурата на собственост и

64 Реч на министъра на вътрешните работи Тереза Мей от 12 февруари 2013 г., <https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-the-home-secretary-on-police-integrity>

65 <http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/anti-bribery-investment-banks.pdf>

66 Сред тях са недостатъчно вземане предвид на правилата на FSA относно подкупите и корупцията, неадекватна и непълна оценка на риска, липса на надзор от страна на висшето ръководство и недостатъчна видимост и контрол на подаръците, разходите и практиките по отношение на гостоприемството

67 Financial Services Authority, *Anti-bribery and corruption in commercial insurance broking*, май 2010 г., http://www.fsa.gov.uk/pubs/anti_bribery.pdf

68 <http://www.fsa.gov.uk/library/communication/pr/2011/066.shtml> През март 2012 г. FSA наложи на частната банка Coutts глоба от 8,75 млн. британски лири за неспазване на стандарти за предотвратяване на изпирането на пари. През декември 2013 г. Европейската комисия глоби осем банки с общо 1,7 млрд. евро за образуване на незаконни картели с цел манипулиране на лихвени проценти. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1208_en.htm

69 <http://www.cftc.gov/PressRoom/PressReleases/pr6289-12>

70 <http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/other/ia-libor.pdf>

контрол на своите клиенти и за справяне с рискове от изпиране на пари с участието на клиенти, които са „видни политически личности“.⁷¹

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Изглежда, че дребната корупция не представлява проблем в Обединеното кралство. Освен това Обединеното кралство е постигнало значителен напредък в насърчаването на своите дружества да се въздържат от подкупването на длъжностни лица в чужбина чрез строго законодателство и подробни насоки. Традиционно Обединеното кралство насърчава спазването на високи етични стандарти в държавната служба. За да се гарантира траен успех, са необходими още усилия във връзка с подкупването на чужди длъжностни лица в уязвими сектори и с осигуряването на прозрачност по отношение на извънсъдебните споразумения и финансирането на политическите партии. Необходимо е да се обърне допълнително внимание и на почтеността на лицата, заемащи изборна държавна длъжност, на отношенията между полицията и медиите и на корупцията във финансовите институции.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Предприемане на допълнителни превантивни мерки за ефективно справяне с рисковете от **подкупване на чужди длъжностни лица** и изготвяне на специфични насоки за дружествата в определени сектори, в които рискът може да е по-висок, например сектора на отбраната. Гарантиране на използването на прозрачни и възпиращи санкции в извънсъдебните споразумения.
- Допълнително укрепване на отчетността при управлението на **банки**, включително по-строго правоприлагане и гарантиране, че **действителните собственици** на регистрираните в Обединеното кралство дружества се обявяват.
- Определяне на таван за **даренията за политически партии**, налагане на ограничения за разходите за предизборна кампания и гарантиране на активно наблюдение и наказателно преследване на потенциалните нарушения. Обмисляне на понижаване на праговете за деклариране на притежавани финансови средства и за регистриране на получени подаръци и изготвяне на ясни насоки за допустимите подаръци за **членовете на Парламента**. Вземане на мерки по идентифицираните в рамките на разследването Leveson проблеми по отношение на законното взаимодействие между **медиите и полицията**, например времеви ограничения относно постъпването на бивши полицейски служители на работа в медиите.

⁷¹ FSA, *Banks' management of high money laundering risk situations*, юни 2011 г., стр. 2 — 25, http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/aml_final_report.pdf