



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 7

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИРЛАНДИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ИРЛАНДИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Правителството следва амбициозна програма за политически и законодателни реформи, целящи подобряване на откритостта, прозрачността, отчетността и стандартите за борба с корупцията.¹ Реформите са в отговор на редица недостатъци, открити при разследването на няколко големи случая, при които политици и представители на предприятия са се договаряли незаконно и корумпирано или законно, но по неприемлив и неетичен начин.² Като част от реформите, правителството прие препоръките на следствената колегия Махон и в момента разглежда или прилага по-голяма част от тях.³ Подготвят се или вече са приети също така редица допълнителни законодателни мерки, като например мерки за парламентарните разследвания, привилегиите и процедурите, засилването на санкциите за корупционни престъпления, защитата на сигнализиращите за нередности и лобирането.⁴

Нормативна уредба. Неотдавна Ирландия ратифицира Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC). През 2011 г., тя въведе Закон за наказателното правосъдие, с който се увеличават правомощията за разследване на правоприлагащите органи по отношение на престъпленията на „белите якички“. Както бе потвърдено през декември 2013 г. от Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO), законодателство в областта на наказателното право до голяма степен отговаря на изискванията на инструментите на Съвета на Европа, както и на по-голяма част от препоръките на GRECO.⁵ Освен това в момента се прилага широкообхватна програма за законодателни реформи за борба с корупцията. Ирландия е приела по-строги правила за финансирането на политическите партии и насърчава по-голяма прозрачност по отношение на техните отчети.⁶ В момента се разглежда проект на закон за консолидиране на седем припокриващи се инструменти за борба с корупцията и за въвеждане на нови престъпления, като например търговия с влияние. Освен това се увеличават санкциите за корупция, като например освобождаване или забрана за изпълняване на държавна длъжност.⁷ Законът за камарите на Парламента (разследвания, привилегии и процедури) от 2013 г. има за цел създаване на всеобхватна правна рамка за провеждане на разследвания, изясняване на ролята на камарите при осигуряване на отчетност чрез разследвания на въпроси от голямо обществено значение, както и осигуряване на защита за поверителни сигнали на граждани, които искат да

1 Merriion Street, Информационна служба на ирландското правителство, Програма на правителството (2012): <http://www.merriionstreet.ie/index.php/about/programme-for-government/>; Министерство на публичните разходи и реформите (2012) Напредък по изпълнението на плана на правителството за реформиране на публичните служби: <http://www.per.gov.ie/progress-on-the-implementation-of-the-governments-public-service-reform-plan/>

2 http://www.citizensinformation.ie/en/government_in_ireland/national_government/tribunals_and_investigations/tribunals_of_inquiry.html.

3 Според *отговора на правителството на препоръките Махон* почти половината от тях са отчасти или напълно приложени или са в процес на прилагане, а голяма част от останалите ще бъдат приложени чрез нови планирани инициативи или са в процес на разглеждане.

4 За повече подробности вж. информацията за нормативната уредба, сигнализирането за нередности и лобирането по-долу.

5 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

6 Ирландски сборник със закони (2012), Изменение на избирателния закон (политическо финансиране) (2012), <http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>

7 Министерство на правосъдието и равенството, Законопроект за наказателното правосъдие (Корупция) (2012) - Обща схема: <http://www.iustice.ie/en/JELR/Pages/WP12000178>

съобщят за нередности на депутатите, без да разкриват самоличността си.⁸ През октомври 2012 г. бе приет закон за изменение⁹ с цел увеличаване на правомощията на омбудсмана.¹⁰ Правителството също така предложи проектозакон за свобода на информацията, целящ премахване на пречките пред свободния достъп до държавни документи и засилване на необходимите гаранции при разкриване на информация в интерес на обществеността.¹¹ Освен това то пое ангажимент да обнови съществуващата законова рамка за етично поведение и да подобри отчетността на държавната администрация.¹² През януари 2014 г. Министерството на публичните разходи и реформите публикува документ за консултация за подобряване на отчетността и ефективността на държавната администрация.¹³

Институционална рамка. Компетенции за предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на корупцията и престъпленията на „белите якички“ имат най-различни агенции, като например следствените колегии, разследващите комисии, инспектори от висшия съд, финансовият регулаторен орган, Комисията по стандартите в публичните служби (SIPO), местните власти, омбудсманът, парламентарните комисии по интересите на депутатите, Службата Garda за разследване на измами в рамките на полицията, Службата за активи, придобити от престъпна дейност (CAB), Службата по дружествено правоприлагане (ODCE), Генералният одитор, Комитетът по публичните финансови отчети и директорът на прокуратурата (отговорен за всички наказателни преследвания при най-сериозните случаи).

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според специално проучване „Евробарометър“ от 2013 г. относно корупцията.¹⁴ 27% от отговорилите ирландци смятат, че са засегнати от корупцията в своето ежедневие (средна стойност за ЕС — 26%), а 81% смятат, че корупцията е широко разпространена в тяхната страна (средна стойност за ЕС — 76%).

Личен опит в областта на корупцията. В специалното проучване на Евробарометър за корупцията от 2013 г. Ирландия е сред страните с най-нисък процент анкетирани, които твърдят, че лично познават лице, което взема или е вземало подкупи (8% при средна стойност за ЕС от 12%). Също така едва 3% от отговорилите ирландци са споделили, че през последните 12 месеца им е бил поискан или се е очаквало да дадат подкуп за услуги (средна стойност за ЕС — 4%).

Проучване сред представителите на бизнес средите. Според проучването на Евробарометър от 2013 г. за предприятията само 16% от фирмите в Ирландия (един от четирите най-ниски процента в ЕС) твърдят, че корупцията е пречка пред извършването на бизнес в тяхната страна (средна стойност за ЕС — 43%).¹⁵ Въпреки това 74% от ирландските бизнес респонденти твърдят, че привилегироването и корупцията пречат на конкуренцията в бизнеса (средна стойност за ЕС — 73%), а 61% казват, че подкупите и използването на връзки често са най-лесният начин да се получат някои публични услуги

8 Камари на Парламента (2013) Проектозакон за камарите на Парламента (разследвания, привилегии и процедури) 2013 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23499&&CatID=59>.

9 <http://www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2012/a3812d.pdf>.

10 От май 2013 г. още над 180 публично финансирани организации подлежат на независим надзор от омбудсмана.

11 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Freedom-of-Info-Bill-13.pdf>.

12 Министерство на публичните разходи и реформите (2012) Министър на публичните разходи и реформите Брендън Хаулин, Отговор на политическите препоръки - доклад Махон: <http://per.gov.ie/2012/07/19/minister-for-public-expenditure-and-reform-brendan-howlin-td-response-to-policy-recommendations-mahon-report> ; <http://per.gov.ie/civil-service-accountability/>.

13 <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Consultation-Paper-Strengthening-Civil-Service-Accountability-and-Performance.pdf>

14 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

15 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

(средна стойност за ЕС — 69%). 28% от респондентите (средна стойност за ЕС — 32%) твърдят, че корупцията е попречила на тях или тяхната компания да спечелят договор за обществена поръчка. 39% от отговорилите смятат, че корупцията е широко разпространена в областта на обществените поръчки, управлявани както от национални, така и от регионални и местни органи.

Контекст

Икономически контекст. Както бе отбелязано в програмата за икономически реформи за Ирландия от 2011 г., след десетилетия на слаби икономически резултати от началото на 90-те години на миналия век в страната се наблюдава силен растеж.¹⁶ В условията на силна конкуренция за печалби от процъфтяващата икономика и пазара на недвижими имоти, темпото на нарастване на кредитите рязко се ускори. През есента на 2010 г., загубата на доверие в Ирландия от страна на инвеститорите предизвика криза. Изтеглянето на депозити от банките се ускори и държавните заеми достигнаха неустойчиво високи равнища. Надеждността и ефективността на държавните гаранции в банковия сектор се понижиха. Тези предизвикателства накараха ирландските власти да поискат финансова помощ от ЕС, държавите от еврозоната и Международния валутен фонд (МВФ) през ноември 2010 г. Те изпълниха поетите задължения до 2013 г. Продължителните разследвания, които все още не са довели до съдебни решения по отношение на финансовите институции в основата на кризата в банковия сектор в Ирландия, допринесоха за общо недоверие по отношение на прозрачността и отчетността на финансовия сектор в страната и на капацитета за надзор и правоприлагане в областта на дейността на дружествата. Например, разследването на твърденията за нередности по отношение на Anglo Irish Bank продължи близо четири години, преди да бъде повдигнато обвинение на нейния бивш главен изпълнителен директор по 12 финансови нарушения.

Частен сектор. Ирландия транспонира правилно разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР относно определението за активна и пасивна корупция в частния сектор, както и разпоредбите за санкциите, приложими за физически и юридически лица, и за отговорността на юридически лица.¹⁷ По отношение на подкупването на чуждестранни длъжностни лица в своя доклад за напредъка от 2013 г. относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията Transparency International постави Ирландия в група страни, в които не се забелязва прилагане и няма неотдавна започнали, текущи или приключили разследвания.¹⁸ През декември 2013 г. ОИСР изрази загриженост във връзка с факта, че в Ирландия от 12 години няма наказателни преследвания за подкупване на чуждестранни лица, въпреки че в момента се разследва един случай и се оценяват други три.¹⁹ ОИСР подчерта, че Ирландия не е предприела достатъчно инициативен подход към разследването на подкупи в чужбина, главно поради липса на адекватни ресурси, и препоръча преразглеждане на законодателството относно корпоративната отговорност за чуждестранни подкупи.

Обществени поръчки. Обществените поръчки за извършване на строителни работи и доставка на стоки и услуги в Ирландия са представлявали 14,6% от БВП през 2011 г.²⁰

16 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp76_en.pdf

17 COM(2011) 309 окончателен, Втори доклад за прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР от 6 юни 2011 г.: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf

18 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd

19 Доклад за етап 3 от прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването в Ирландия: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/IrelandPhase3ReportEN.pdf>

20 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

Специален отдел към Министерство на финансите (NPPPU) отговаря за политиката за възлагане на обществени поръчки в Ирландия. Отделът публикува насоки за обществените поръчки²¹, съгласно които отговорност за борба с корупцията и тайните споразумения носят възлагащите органи.²² Правителствената комисия за поръчките и отделът към Министерство на финансите публикуваха също така общи насоки за етично поведение при обществените поръчки, за да помогнат на купувачите от публичния сектор да спазват стандартите за почтеност и отчетност.²³ В тези насоки се съдържат подробни разпоредби относно оповестяването на конфликти на интереси и приемането на подаръци и жестове на гостоприемство от участници в обществени поръчки.

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние. Ирландия е въвела правна и институционална рамка за етично поведение в публичните служби, обхващаща оповестяване на интереси и имуществени активи, кодекси за поведение, изисквания за липса на данъчни задължения и Комисията по стандартите в публичните служби (SIPO).²⁴ Голяма част от препоръките на следствената колегия Махон засягат конфликтите на интереси, описани като „основна причина за корупцията“.²⁵ В кодексите за добро поведение на държавни служители се предупреждава да не се търси и приема работа в частния сектор по време на период на прекъсване, но това не е забранено. Все пак бивши високопоставени държавни служители и служители в местни органи в определени чувствителни области трябва да спазват 12-месечен мораториум, преди да започнат работа в частния сектор. Освен това в проекта за Обща схема за регулиране на лобирането от 2013 г. се полага основата за по-нататъшни разпоредби относно кадровата въртележка между държавния и частния сектор.²⁶ Неотдавна основните политически партии поеха ангажимент в своите програми да сложат край на връзкарството. Изглежда също, че системата за прозрачност и отчетност на министерските назначения на управителски или други длъжности в публични органи има нужда от преразглеждане, тъй като анализът на мрежата от участници в управителните съвети на тези органи разкри рисковете, свързани с връзкарство и политически патронаж.²⁷ Министерството на публичните разходи и реформите започна проект за преразглеждане на правната рамка за етично поведение и реформиране на настоящата система с цел изготвяне на единен и всеобхватен законодателен акт.

Подаване на сигнали за нередности. Законопроектът за защита на оповестяванията бе публикуван през юли 2013 г. и се очаква скоро да бъде приет като закон. С проекта се установява цялостна широкообхватна правна рамка за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в обществения и частния сектор, от репресивни мерки за това, че споделят информация за нарушения, прикриване на нарушения и други действия в ущърб на

21 Отдел за национална политика за обществените поръчки (2004) Насоки за обществените поръчки — конкурентна процедура:
<http://www.envirom.ie/en/Publications/LocalGovernment/ProcurementModernisation/FileDownload,15592,en.pdf>.

22 Дирекция за финанси и предприятия (2010), Тайни споразумения и корупция в областта на обществените поръчки: Принос от Ирландия. Париж — ОИСР, DAF/COMP/GF/WD(2010)30.

23 Отдел за национална политика за обществените поръчки (2005) Етично поведение при обществени поръчки:
<http://etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>.

24 Закон за етично поведение в публичните служби (1995), Закон за стандартите в публичните служби (2001) и част 15 от Закона за местното управление (2011).

25 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

26 Проектозакон за обща схема за регулиране на лобирането (2013): <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>.

27 В проучване, озаглавено „Картографиране на златния кръг“, проведено от Мозъчния тръст за действие за социална промяна (TASC) бе установено, че „мрежа от 39 лица са били на позиции с власт в 33 от 40-те водещи обществени организации и частни ирландски предприятия през три от най-важните години на „Келтския тигър“ (2005-2007 г.), като са заемали повече от 93 директорски длъжности в тези предприятия през този период, както и средно по десет директорски длъжности всеки в други компании.“ Неотдавна вниманието на обществеността бе привлечено от назначенията в Министерство на здравеопазването и Съвета по наследството без подходящи процедури на подбор въз основа на качествата на кандидатите.

обществения интерес, която стига до тях на работното им място.²⁸ В законопроекта се предвижда широка дефиниция на „нарушение“, а защитните мерки се отнасят до широко дефинирани „работници“. Лицата, подаващи сигнали за нарушения, ще имат право на граждански имунитет от искове за вреди и на условна привилегия по закона за клеветите.²⁹ Законопроектът има за цел да се насърчат работниците да споделят всякакви опасения най-напред със своя работодател чрез установяване на просто изискване сигнализиращите да имат основание да смятат, че разкриваната информация е знак за нарушение. Друга цел е да се осигури възможно най-голяма защита на самоличността на сигнализиращия. Въвеждат се специални мерки за оповестявания, свързани с правоприлагането, и оповестявания, които биха могли да се отразят неблагоприятно на сигурността, отбраната или международните отношения на Ирландия.

Прозрачност при лобиране. В Ирландия все още няма законодателство за лобирането. През пролетта на 2013 г. правителството прие законопроект за обща схема за регулиране на лобирането и така определи подхода към изготвяне на законодателство в тази област.³⁰ В законопроекта се предвижда задължителен регистър на лобирането, в който на обществеността ще се предоставя информация за самоличността на лицата, общуващи с държавни служители във връзка с конкретни политически и законодателни въпроси или с предстоящи решения. Предвижда се също така рамка за търсене на отговорност от лобистите за начина, по който провеждат своята дейност. В законопроекта за обща схема за регулиране на лобирането от 2013 г. се определят ограничения и условия, приложими за определен период от време, за държавни служители на определени длъжности, когато е възможен конфликт на интереси. Като цяло проектът е съсредоточен предимно върху отговорностите на лобистите и в по-малка степен — върху държавните служители.

Медии. Ирландските медии играят важна роля в разкриването и проследяването на обвиненията в корупция. С течение на времето обаче възникнаха опасения по отношение на консолидирането на собствеността. Министърът на комуникациите, енергетиката и националните ресурси отбеляза, че се наблюдава окрупняване на собствеността върху медиите и подчерта, че „правителството потвърждава ангажимента си да гарантира, че в медиите е налице както разнообразие на съдържанието, така и разнообразие на собствеността“. В доклада си за Ирландия специалният докладчик на ООН за правата на човека отбеляза, че отчетеното използване на съдебни процеси и заплашването със съдебни процеси безпокоят журналистите. Тя подчерта „значението на омбудсмана за пресата и на Съвета за пресата, които са създадени, за да опазват и насърчават професионалните и етичните стандарти в печатните ирландски медии, и които могат да се произнасят по жалби относно точността и справедливостта на отразяването“.³¹

2. ПРОБЛЕМИ НА ФОКУС

Наказателно преследване на корупцията

Със Закона за наказателното правосъдие от 2011 г. бяха засилени правомощията на Службата на директора на корпоративното правоприлагане (ODCE), включително във връзка със събирането на доказателства от свидетелите, които сега могат да бъдат задължени да предоставят определени документи и сведения. В този закон се определят и нови категории престъпления на „белите якички“, за да бъдат обхванати повече

28 Законопроект за защита на оповестяванията (2013): <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=23966&&CatID=59>.

29 Защитата на оповестяването на информация или достатъчната увереност в съществуването на такава защита предпазва от обвинения в нарушаване на разпоредби, забраняващи или ограничаващи оповестяването на информация.

30 Законопроект за обща схема за регулиране на лобирането (2013): <http://per.gov.ie/the-general-scheme/>

31 Sekaggya, M. (2013) Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights defenders: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-47-Add-3_en.pdf

корупционни практики. Въпреки това от февруари 2009 г. насам усилията на ODCE бяха насочени предимно към разследването на Anglo Irish Bank, която бе в центъра на ирландската банкова криза. Разследванията в този сложен случай се оказаха доста продължителни.

Като цяло способността на агенциите за надзор да налагат възпиращи санкции на лицата, които са участвали в корупционни практики или етични нарушения изглежда ограничена. Броят на повдигнатите обвинения и присъдите в такива случаи е доста нисък, а възпиращите санкции са рядкост. Статистиката показва, че присъдите за престъпления на „белите якички“ са намалели значително между 2003 г. и 2010 г., въпреки че броят на делата се е увеличил.³²

Комисията по стандартите в публичните служби (SIPO) следи за изпълнението на разпоредбите за политическото финансиране и налага спазването на законите за етично поведение, с които се регулират конфликтите на интереси на национално равнище, главно чрез правила за разкриване на информация. Въпреки това от 2004 г. насам, както самата SIPO подчерта, позицията ѝ е отслабнала, тъй като тя няма право да започва разследвания, а може да действа само при подадена жалба.³³ Тя неведнъж е призовавала властите да увеличат нейните правомощия.³⁴ Освен това следствената колегия Махон препоръча да се въведе опростена процедура за подаване на жалби, като се позволят анонимните жалби и се разшири ролята на SIPO на местно и регионално равнище, включително във връзка с конфликтите на интереси. Същата колегия открито разкритикува неадекватното разследване от страна на полицията на замесените в корупция лица през разглеждания период и общият ѝ подход на ненамеса, когато участват членове на политическата класа.³⁵

Следствените колегии се създават в съответствие със Закона за следствените колегии (Доказателства) от 2005 г. с конкретен мандат за разследване на въпроси от обществено значение и обикновено са под председателството на съдии или старши юристи.³⁶ В края на разследването колегията представя доклад на Парламента, в който може да се съдържат препоръки. Следствените колегии нямат правомощия да подвеждат под наказателна или гражданска отговорност и следователно не могат да санкционират отделни лица или дружества. Тези колегии разглеждат въпроси като например големи бедствия със загуба на човешки живот, както и обвинения в корупция, включително нарушения в областта на териториалното развитие и благоустройството.

Следствените колегии със специален мандат за разследване на предполагаема корупция бяха начело на усилията за разкриване на корупция в Ирландия. Множество доказателства и свидетелски показания, събрани от колегията през годините, разкриха корупционни практики в различни области на обществения живот и изобличиха тайни споразумения между политици и представители на бизнеса.

Последните две такива колегии (известни като колегията Мориарти и колегията Махон по имената на техните съдии председатели) бяха в центъра на вниманието на медиите и

32 Централна статистическа служба: броят на присъдите за престъпления на „белите якички“ е спаднал до 178 през 2010 г. в сравнение с 579 през 2003 г.

33 т.е. не може да започне разследване служебно (по своя инициатива), а само след съобщаване за предполагаеми престъпления.

34 Годишен доклад на SIPO за 2011 г., цит. по-горе 49-52.

35 Колегията критикува бездействието по отношение на бивш общински съветник и тогавашен депутат, който според съда е участвал в корупция.

36 В доклада на колегията Махон се отбелязва, че „създаването на разследващо съдилище обикновено се дължи на сериозно обществено безпокойство по даден въпрос“ и „обикновено се използва като последно средство, когато други разследващи агенции не са успели или е малко вероятно да успеят...“; стр. 22, параграф 1.84 от окончателния доклад на колегията Махон.

обществото през изминалото десетилетие.³⁷ Въпреки че някои от фактите, разгледани от колегиите, датират отпреди повече от десет години, наскоро публикуваните им констатации бяха катализатор за промени със сериозни последици за политиката за борба с корупцията в Ирландия.

Колегията Мориарти разгледа обстоятелствата около възлагането на най-голямата обществена поръчка в Ирландия на времето. Окончателният ѝ доклад бе публикуван през март 2011 г. и бе посветен на обстоятелствата, при които тогавашният министър на транспорта, енергетиката и комуникациите е предоставил вторият лиценз за мобилен оператор през 1996 г. Лицензът бе най-голямата обществена поръчка в историята на Ирландия. Колегията установи, че влиянието на министъра, включително заобикалянето на съображенията на колегите от неговия кабинет, е било такова, че той е имал „неправомерни взаимодействия със заинтересованите страни по време на най-чувствителния етап от процедурата [...] и по този начин не само е повлиял, но и е предопределил резултата“, който е позволил на въпросното дружество да спечели търга.³⁸ Колегията заключи, че министърът „без съмнение“ е дал „съществена информация със значителна стойност на главния изпълнителен директор на дружеството и му е помогнал да получи лиценза“. Според колегията главният изпълнителен директор на дружеството е дал на министъра плащания и помощ за заем при „незаконни обстоятелства“. Плащанията са били извършени на три пъти, „очевидно във връзка с постъпките и поведението на [министъра] по отношение на процедурата за лиценз за мобилен оператор, която е била в полза на печелившия консорциум [на директора]“. Същият главен изпълнителен директор е направил значителни дарения на политическата партия на министъра по време, „съвпадащо с търга за лиценз за мобилен оператор и последвалите го лицензионни преговори“. Колегията установи също така, че министърът се е опитал да повлияе върху резултата от арбитраж, свързан с наема, дължим от държавно предприятие за сграда, притежавана и контролирана от друг известен бизнесмен. Скокът в наемите, приет от служителите на министъра, е довел до милиони печалба за бизнесмена. Министърът бе критикуван, че е злоупотребил с поста си и че отказва да признае неправомерните си финансови договорености с двамата бизнесмени. Той бе изключен от партията, в която е членувал по време на събитията през 1996 г., но остава независим член на Парламента.

Правителството обеща строги мерки и заяви, че няма да остане пасивно по отношение на констатациите на колегията. Въпреки това съществува впечатлението, че след доклада на колегията Мориарти правителството не се е дистанцирало достатъчно от замесените в аферата лица.³⁹ Срещу въпросните бизнесмени не са предприети никакви наказателни действия.

Колегията Махон разследва твърдения за корупция, свързани с разрешителни за строеж и промяна на използването на земята, но констатациите му стигнаха по-далеч поради връзки с други области на обществения живот. Колегията разследва съмненията за корупция в градоустройствения процес от края на 80-те години до края на 90-те години на XX век. В окончателния доклад от 2012 г. се стига до заключението, че тези опасения са обосновани. Според колегията, „[...] корупцията е засягала всички равнища на ирландския политически живот [и] хората с власт да я спрат често са участвали в нея“.⁴⁰ Колегията констатира

37 Колегията Мориарти работи в продължение на 8 години, а колегията Махон — 15 години, което представлява най-дългото разследване в историята на Ирландия.

38 Следствена колегия Мориарти (2011), Доклад на колегията за плащания към политици и свързани с тях въпроси Част II, том I, Дъблин. На разположение на адрес: <http://www.moriarty-tribunal.ie/>

39 Седем месеца след публикуването на доклада, въпросният главен изпълнителен директор бе гост на правителството на глобалния форум за Ирландия. Една година след доклада той придружи министър-председателя при откриването на Нюйоркската фондова борса по случай Деня на Св. Патрик през март 2012 г.

40 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

участието в корупция на 11 областни съветници. Бе установено, че тези местни политици са получили подкупи, за да се гарантира вземането на определени благоустройствени решения. Колегията критикува участието на високопоставени членове на кабинета в искането на финансови плащания от бизнесмен, който по това време лобира правителството да подкрепи негов търговски проект. Колегията установи, че бивш министър-председател не е успял да „посочи истината за произхода на конкретни вноски на пари в брой“ и че когато е бил министър на финансите е „злоупотребил с политическа власт и правителствено влияние“, като е упражнил натиск заедно с тогавашния министър-председател върху предприемач да направи дарение на партия.⁴¹ За друг политик бе установено, че е получил дарение от предприемач, което след това е използвал за лична изгода. Колегията Махон излезе с 64 препоръки за подобряване на прозрачността и отчетността в различни области на политиката.⁴²

През юли 2012 г. правителството публикува своя отговор на препоръките в окончателния доклад на колегията Махон.⁴³ В законопроекта от 2012 г. за обща схема за наказателно правосъдие (Корупция), подкрепен от правителството, са включени някои от препоръките на колегията Махон, като например създаването на ново правонарушение — подкупване чрез посредник, въвеждането на корпоративна отговорност за нарушения, свързани с корупция, създаването на презумпция за корупция за държавни служители, които са приели подаръци или неразкрити дарения, както и създаването на възможност за съдилищата да освобождават от длъжност държавни служители, осъдени за корупция, и да им забраняват да кандидатстват за държавна длъжност до 10 години след това.⁴⁴

В следствените колегии се използва служебно, а не състезателно производство. Тяхната дейност не е правораздавателна по характер. Поради тази причина те могат само да разследват фактите и да правят препоръки, а не да подвеждат под наказателна или гражданска отговорност.⁴⁵ Показанията на дадено лице пред тези колегии впоследствие не могат да се използват срещу него в наказателно производство.⁴⁶ Въпреки че констатациите на следствените колегии играят решаваща роля за насърчаване на по-нататъшни законодателни и институционални реформи, те са довели само до ограничен брой наказателни преследвания. Освен това голямата продължителност на тяхната работа и значителните разходи за това са предмет на обществени дебати. След публикуването на доклада Махон само едно от лицата, назовани в него, бе обвинено в корупция и получи присъда за лишаване от свобода. За сметка на това някои от засегнатите високопоставени политици напуснаха своята партия. Прекомерната зависимост от системата от следствени колегии поражда загриженост, която бе отразена в неотдавнашна препоръка на ирландската Комисия за реформа на правото при преразглеждането на закона за тези колегии. В нея се казва, че предвид тяхното естество „лицата, отговарящи за започване на разследвания,

41 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

42 Пак там.

43 http://www.environ.ie/en/Publications/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload_30749_en.pdf.

44 Законопроект за наказателно правосъдие (Корупция) от 2012 г.: www.justice.ie/en/JELR/Pages/PB12000183.

45 Раздел 5 от Закона за следствените колегии (Доказателства) (Изменение) от 1979 г. Съдия Ейдриан Хардиман от Върховния съд защити тезата, че доказателствата, събрани от колегията, са „лишени от правни последици“ и не могат да бъдат използвани като оръжие или защита при съдебно производство. *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2.

46 В дело *Goodman v Hamilton* [1992] 2 IR 542 съдия Финли изказа следното становище: „Що се отнася до твърдението, че констатациите на колегията не могат да се използват за правораздаване от орган, различен от съд, или най-малкото представляват узурпиране на дейностите на съдилищата в случаи, в които могат да бъдат образувани или има текущи граждански дела, смятам, че подобно твърдение се дължи на пълно неразбиране на функцията на тази колегия. Констатациите на подобни колегии, свързани с истинността или неистинността на дадено обвинение, което може да бъде предмет на съществуващи или потенциални съдебни спорове, не представляват част от материалите, на които даден съд може да разчита, за да разреши тези спорове. Те не могат да се използват от ищец или ответник, който води спор по същия въпрос във връзка с права, произтичащи от твърдения за нарушение на договор, незаконност на договор или злоупотреби“ (стр. 590).

трябва внимателно да обмислят дали обществеността има интерес от разследване на даден въпрос, преди да решат да започнат разследване по него“.⁴⁷

Времето, необходимо за приключване на разследванията, също може да окаже влияние върху последващите наказателни или граждански дела. Когато неуспелите участници в търга за обществена поръчка, който според колегията Мориарти е бил опорочен от корупция, заведоха дело срещу ирландската държава, тя използва аргумента за давност на иска в своя защита. Ирландският Върховен съд обаче отхвърли този аргумент и постанови, че участниците в търга все още имат право на обезщетение от държавата, тъй като е очевидно, че ищците са чакали резултатите от разследването на колегията и също поради факта, че „въпросът дали министър е опорочил държавна процедура е въпрос от обществено значение“.⁴⁸ Дори ако няма опасност да изтече давността на наказателните производства, има риск те да бъдат отслабени от очакването на заключенията на следствените колегии.

В момента се провежда цялостна реформа и консолидиране на законодателството за следствените колегии. Законопроектът за следствените колегии от 2005 г. в момента се разглежда от ирландския парламент.⁴⁹ Реформата има за цел въвеждане на модерна законова рамка, с която се уреждат всички аспекти от действието на колегията, от момента на създаването ѝ до публикуването на окончателния ѝ доклад. Определят се също подробни процедури за работа и докладване, както и за прекратяване на действието и разпускане на колегията. В законопроекта се вземат предвид докладът за публичните разследвания и следствените колегии от 2005 г. на ирландската Комисия за реформа на правото и препоръките в доклада за колегиите от 2009 г. на генералния одитор. Що се отнася до допустимостта на доклади при по-нататъшни производства, в реформата се предлага окончателният, междинният или частичният доклад на колегията да бъде допустим при определени граждански производства.⁵⁰ Това предложение се обсъжда в момент в контекста на неотдавнашната съдебна практика, в която Върховният съд постанови, че извлечения от междинните доклади на колегията Махон не могат да се допуснат като доказателства от директора на Службата за корпоративно правоприлагане.⁵¹

Финансиране на политическите партии

От 90-те години на 20-ти век насам Ирландия развива системата си за регулиране на финансирането на политическите партии и е направила важни промени по отношение на публичното и частното финансиране. До неотдавна беше трудно да се добие пълна представа за източниците на финансиране на политическите партии в Ирландия, тъй като годишните отчети на партиите се оповестяваха само отчасти. Поради високите прагове за

47 Доклад за публичните разследвания и следствените колегии (LRC 73-2005), Резюме на препоръките, стр. 169: http://www.lawreform.ie/_fileupload/Reports/rPublicInquiries.pdf

48 *Bovale Developments DCE v Bailey & anor* [2011] IESC 2: „предметът на този спор е настина изключителен, дори уникален [...] Ако ищците наистина са пострадали от корупция на най-високо правителствено и административно равнище, очевидно е, че основната комутативна справедливост изисква те да бъдат обезщетени – ако искът им бъде признат. За тази цел констатациите на колегията Мориарти са недопустими. Но доказателствата, събирани в продължение на девет години, не са без значение и са публично достъпни за ищците, както и за всички други граждани и за държавата. Държавата изглежда не е отхвърлила или критикувала доказателствата.“ [2012] IESC 50.

49 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>.

50 като доказателство за констатираните от колегията факти, изложени в доклада, без по-нататъшно доказване освен ако бъде доказано противното, както и за становището на колегията по всеки един от въпросите в доклада.

51 Дело *ODCE v Bovale* от 14 юли, 2011 г.

оповестяване на даренията за политически партии, през последните две изборни кампании бе разкрита информация само за малка част от доходите на партиите.⁵²

Добра практика — по-строги правила за финансирането на политическите партии

С приемането на Избирателния закон (Изменение) (Политическо финансиране) от 2012 г.⁵³ Ирландия постигна значителен напредък в тази област и изпълни препоръките на GRECO от 2009 г. за намаляване на прага за оповестяване и за представяне на независимо одитирани отчети. През декември 2013 г. GRECO заключи, че по-голямата част от нейните препоръки в тази област са приложени или са разгледани по задоволителен начин и даде положителна оценка на усилията, положени от Ирландия, за да се подобри прозрачността на финансирането на партиите и да се засили финансовата им дисциплина.⁵⁴

Корпоративни дарения над 200 евро могат да се правят само от дружества, вписани в регистъра на корпоративни дарители или след подаване на декларация до агенцията по надзор (SIPO), демонстрираща пред получателя, че корпоративният дарител е одобрил дарението. Таксите за членство в политически партии се смятат за дарения в съответствие с препоръките на колегията Махон за разширяване на определението за „дарение“, за да обхване то „всички средства, предоставени, използвани или получени за политически цели“. Анонимни дарения се приемат само ако не надвишават 100 евро. Разрешеният максимум за дарения за политически партии е намален (от 6349 на 2500 евро). Намален е и максимумът за дарения за отделен кандидат или избран народен представител (от 2539 на 1000 евро). Освен това, прагът, над който политическите партии трябва публично да декларират даренията и да ги оповестяват пред SIPO, бе понижен значително (от 5080 на 200 евро).

От всички политически партии вече се изисква да представят на SIPO финансови отчети, заверени от независим одитор, до 30 юни всяка година. Отчетите трябва да включват подробности за приходите от публични и частни източници и разходите на съответната политическа партия и ще бъдат достъпни на уебсайта на SIPO.⁵⁵ Публикува се и докладът на одитора. Съответните раздели от закона от 2012 г. за отчетите на политическите партии влязоха в сила през септември 2012 г.

Партиите, които не изпълняват тези изисквания, ще изгубят своето държавно финансиране. Ако дадена партия не представи одитиран отчет, SIPO има правомощия да назначи свой собствен одитор за нейна сметка. За разлика от партиите от кандидати на избори и избраните народни представители не се изисква да представят отчети. Освен

52 Например от 10,1 милиона евро, похарчени от партиите и кандидатите на общите избори през 2007 г., бяха оповестени само 1,3 милиона евро, като за произхода на останалите 8,8 милиона евро няма никаква информация. На изборите през 2011 г. бяха похарчени 9,28 милиона евро, но едва 30 997 евро бяха оповестени като дарения. Партиите Fianna Fáil, Fine Gael и Labour оповестиха нулеви приходи от дарения за 2009 г. — годината, в която и трите партии проведоха големи кампании за местни и европейски избори и за референдума за Договора от Лисабон. За 2011 г. Fine Gael и Labour не оповестиха дарения, а Fianna Fáil и Sinn Féin оповестиха съответно 6348 и 12 000 евро. Това означава, че основният източник на политическо финансиране са били дарения под тогавашния праг от 5078,95 евро.

53 Избирателен закон (Изменение) (Политическо финансиране) от 2012 г., брой 36 от 2012 г.:

<http://www.irishstatutebook.ie/pdf/2012/en.act.2012.0036.pdf>.

54 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

55 През 2013 г. политическите партии оповестиха дарения на стойност общо 33 606 евро за 2012 г. пред Комисията по стандартите в публичните служби. Даренията, оповестени от Социалистическата партия бяха в размер на 24 600 евро; Шин Фейн (Sinn Féin) оповести 6000 евро, а партията на християнската солидарност Comhar Chríostaí — 3006 евро. Никоя друга партия не оповести дарения за 2012 г., включително коалиционните партньори Fine Gael и Labour и основната опозиционна партия Fianna Fáil. Те трябваше да оповестят даренията на стойност над 5078,95 евро, получени през 2012 г. Максималната стойност на даренията, които дадена политическа партия можеше да приеме от един и същ донор през същата година бе 6348,69 евро: <http://www.sipo.gov.ie/en/About-Us/News/Press-Releases/2013-Press-Releases/Political-parties-disclose-donations-received-in-2012.html>.

това в законопроекта за наказателното правосъдие (Корупция) от 2012 г. се предвижда презумпция за корупция при получаване на дарение, което е забранено от изборното законодателство.

В новия закон за политическото финансиране се предвижда също изготвянето на насоки за представяне на отчетите на политическите партии. През юни 2013 г. SIPO публикува проекта за насоки и го представи за обществена консултация.⁵⁶ Тя приключи през есента на 2013 г.⁵⁷

Въпреки тези положителни промени все още има някои предизвикателства. В доклада на колегията Махон бяха подчертани начините, по които новите прагове могат да бъдат заобиколени, и бе отбелязано, че нищо не пречи на отделните дарители да направят дарение на политическа партия и на всеки един от членовете ѝ.⁵⁸ Това може да доведе до значителни парични суми, които от своя страна могат да породят реална корупция или впечатление за корупция. Освен това в новото законодателство не се определят конкретни срокове, в които политическите партии трябва да изпълнят задълженията си за оповестяване. Това е значителен недостатък, тъй като е по-трудно да се установят евентуални връзки между дарение и незаконна комисиона, ако от момента на получаване на дарението до момента на оповестяването е изминало дълго време.⁵⁹

В своя доклад от декември 2013 г. GRECO подчерта, че все още има какво да се подобри по отношение на прозрачността в отчетите на местни клонове и трети страни и призова за допълнителни усилия за укрепване на режима за санкциониране на нарушения на правилата за финансиране на партиите.⁶⁰

Няма законодателство за регулиране на финансирането на кампании във връзка с референдуми, въпреки че референдумите са доста често явление в Ирландия. В годишния доклад за 2012 г. на Комисията по стандартите се подчертават продължаващите трудности, с които тя се сблъсква при контролирането на разпоредбите на изборното законодателство, свързани с разчетните единици, които се изискват за предоставяне на удостоверение за парични дарения и извлечение от банкова сметка.⁶¹ SIPO поиска от „третите страни“ и политическите партии да се изисква да оповестяват подробности за разходите за кампании във връзка с референдуми с цел по-голяма прозрачност. SIPO поиска също така да се предоставя информация за източниците на финансиране, достъпни за трети страни и политически партии.⁶² Понастоящем ирландските власти работят по законодателни решения за отстраняване на този пропуск.

Градоустройство

Колегията Махон разкри недостатъци в системата на държавната администрация и констатира уязвимостта на секторите на строителството и благоустройството по отношение на корупцията.⁶³

56 <http://www.sipo.gov.ie/en/Guidelines/Draft-Political-Party-Account-Guidelines/>

57 <http://www.sipo.gov.ie/en/guidelines/draft-political-party-account-guidelines/submissions-received/>

58 <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?fn=/documents/bills28/bills/2005/3305/document1.htm>

59 Национални системи за почтеност, Притурка към проучването за държава, 2012 г., стр. 23.
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/nis_ireland_2012.

60 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)10_Second_Ireland_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)10_Second_Ireland_EN.pdf).

61 Комисия по стандартите в публичните служби (2013) Годишен доклад на Комисията по стандартите в публичните служби: http://www.sipo.gov.ie/en/Reports/Annual-Reports/2012-Annual-Report/AnnualReport2012/media/sipoc_ar_2012_english.pdf.

62 Пак там.

63 Окончателен доклад на колегията Махон, стр. 15.

Тъй като повечето благоустройствени решения се вземат от избраните общински съветници, има значителен риск от конфликти на интереси и следователно е необходимо да се контролира функционирането на задълженията за оповестяване и тяхното спазване и правилно прилагане. Според колегията Махон това изглежда не е било така. Колегията разкри също до каква степен избраните представители на местно и по-високопоставените политици на национално равнище на управление са изложени на повишен риск от корупция по отношение на предприемачи, искащи промяна на предназначението на земята, в райони, в които искат да инвестират, за да повишат стойността на притежаваната от тях земя.⁶⁴ Колегията установи, че 11 служители в местни органи са получили корупционни плащания от този тип. Още през 2007 г. председателят на съвета по жалби във връзка с градоустройството коментира, че „понякога решенията за зонироване изглеждат по-зависими от натиска на местни предприемачи, отколкото от съображенията за устойчиво развитие“. Освен това големите банки подкрепяха промените в предназначението на земята като предпоставка за бума на строителството, което финансираха. Колегията Махон излезе с редица препоръки за увеличаване на прозрачността и отчетността и намаляване на стимулите и възможностите за участие в корупционни практики.⁶⁵

В отговор на тези опасения бяха въведени мерки за подобряване на устойчивостта на системата за планиране на корупция. През май 2013 г. правителството одобри предложенията за изготвяне на законопроект за планирането и развитието с цел създаване на нова служба за регулиране на планирането в съответствие с най-важната препоръка в това отношение в заключителния доклад на колегията Махон, която ще позволи по-независим надзор над процеса на градоустройство.⁶⁶ Министерството на околната среда, общностите и местното управление в момента подготвя тази обща схема.

С оглед на мащабите и степента на корупция в миналото усилията за намаляване на стимулите за корупция в областта на промяната на предназначението на земи трябва да продължат. Освен това колегията Махон установи, че „саморегулирането при прилагане на разпоредбите за конфликт на интереси е повод за безпокойство“, тъй като му липсва независимост, надеждност и ефективност, и призова за „радикално преразглеждане“ на системата за прилагане на мерките за конфликти на интереси в местното управление. Понастоящем основна отговорност за контролиране и прилагане на разпоредбите за конфликтите на интереси носят местните власти, като част от техните рамки за етично поведение. Според Transparency International до юли 2012 г. само 5 от 34 местни органи са публикували онлайн декларациите за интереси на своите съветници.⁶⁷ Освен това кадровата въртележка между държавния и частния сектор поражда особени рискове в тази област.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

През последните години ирландското правителство предприе всеобхватни законодателни и политически реформи в отговор на множеството въпроси, повдигнати от следствени колегии на фона на растящата загриженост на обществеността във връзка с корупцията, прозрачността, отчетността и почтеността. Бяха направени значителни стъпки към подобряване на рамката за надзор и прозрачност на финансирането на политическите

64 През 2012 г. за първи път в историята на Ирландия обществен представител бе осъден за корупция. Бивш общински съветник беше осъден за получаване на корупционни плащания в размер на 80 000 евро от предприемач, опитващ се да промени предназначението на земеделска земя в Уотърфорд, за да може да я използва за жилищно и промишлено строителство. Той получи шестгодишна присъда.

65 <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>.

66 Законопроект за изборите, местното управление и планирането и развитието (2013): <http://www.envron.ie/en/Legislation/DevelopmentandHousing/Planning/FileDownload,33584,en.pdf>.

67 Национални системи за почтеност, Притурка към проучването за държава, 2012 г.: <http://transparency.ie/sites/default/files/TI%20Country%20Study%20Addendum2012.pdf>.

партии. Може да се отдели повече внимание на възпиращите санкции за корумпирано поведение и по-навременното вземане на съдебни решения по големи дела за корупция. Рисковете от корупция при тесни връзки между политици и представители на бизнеса продължават да бъдат безпокойство. Нужни са по-решителни действия за ефективно справяне с риска от конфликти на интереси, по-специално на равнище местно управление и в уязвими сектори като градоустройството.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Увеличаване на броя успешни **съдебни дела и възпиращи санкции** в случаи на корупция, разглеждани от Комисията по стандартите в публичните служби (SIPO), Службата на директора на корпоративното правоприлагане (ODCE) и полицията. Засилване на правомощията на всички разследващи органи за започване на разследвания по собствена инициатива и разширяване на компетенциите им за прилагане на разпоредбите за конфликт на интереси на регионално и местно равнище. Продължаване на реформата за консолидиране на правната рамка за следствените колегии, за да се гарантират по-бързи производства и по-ефективни последващи действия.
- Въвеждане на общо ограничение на сумите, които отделно лице може да даде на **политическа партия и кандидати на избори** или избрани представители, членове на тази партия, в съответствие с препоръката на колегията Махон. Налагане на разумно кратък срок за изпълнение на задълженията на политическите партии за оповестяване на финансова информация. Регулиране на финансирането на кампании във връзка с референдуми.
- Гарантиране, че правомощията за правоприлагане по отношение на градоустройствени планове се дават на **независим регулаторен орган**, имащ капацитет и правомощия за разследване на системни проблеми. Гарантиране, че местните власти прилагат планове за предотвратяване на измамите и корупцията. Гарантиране на ефективното предотвратяване и разкриване на конфликти на интереси, особено на местно равнище.