



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 10

ПРИЛОЖЕНИЕ

ФРАНЦИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ФРАНЦИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ – ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. Макар че Франция не разполага с конкретна национална стратегия за борба с корупцията, нейното законодателство урежда широк набор от въпроси в тази област. Въпросите, свързани с корупцията, придобиват все по-голямо значение през последните години. През юли 2012 г., в резултат на твърдения за корупция по време на президентските избори, беше създадена комисията „Жоспен“, която да подготви реформа на етичните стандарти в публичната сфера. За да бъде преодоляна ситуацията, определена като „криза на доверието“¹, комисията „Жоспен“ препоръча да се предприемат редица мерки, включително ограничаване на имунитета на президента, въвеждане на по-строги правила за финансирането на политическите партии и предизборните кампании, ограничаване на заемането на повече от една длъжност за политиците и изготвяне на стратегия за предотвратяване на конфликта на интереси. Въз основа на тези препоръки през 2013 г. бяха направени редица законодателни предложения. Правителството предложи също така да бъде извършена цялостна съдебна реформа, която да обхване и прокуратурата, но дискусиите бяха преустановени в средата на 2013 г.²

Нормативна уредба. През 2007 г., в изпълнение на препоръките на Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) и на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Франция извърши мащабна законодателна реформа. Тази реформа включваше изготвянето на нов закон за борба с корупцията³, състоящ се предимно от наказателноправни разпоредби. Със закона бяха въведени седем нови състава на престъпления, свързани с корупция, беше разширен обхватът на предишни престъпления, по-конкретно на престъплението „търговия с влияние“ и на престъпления във връзка с членове на съдебната власт, и беше разрешено използването на специални разузнавателни средства при разследването на престъпления, свързани с корупция. ОИСР, GRECO и Организацията на обединените нации приветстваха реформите, но препоръчаха да се внесат още промени, включително да се разшири обхватът на престъплението „търговия с влияние“ във връзка с чужди длъжностни лица и членове на чуждестранни публични сдружения, да се удължат давностните срокове за престъпленията „подкупване“ и „търговия с влияние“ и да се преразгледат правилата относно компетентността⁴. Извършените наскоро законодателни реформи поставят началото на нов подход, те включват приети

1 Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. 2012 г., стр. 3.
<http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>

2 <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-constitutionnelle-portant-reforme-du-conseil-superieur-magistrature.html>

3 Loi no. 2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption: <http://www.textes.justice.gouv.fr/lois-et-ordonnances-10180/loi-relative-a-la-lutte-contre-la-corruption-13707.html>.

4 GRECO: Third Round Evaluation: Compliance Report on France: „Incriminations' & Transparency of Party Funding“ (Трети кръг на оценка: Доклад относно изпълнението за Франция: Инкриминирани деяния и прозрачност в областта на финансирането на партиите), април 2011 г., стр. 6.; Доклад на ОИСР: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Francephase3reportEN.pdf> и Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France) adopted by the Implementation Review Group (Преглед на прилагането на Конвенцията на Обединените нации срещу корупцията, обобщение (Франция), приет от Групата за преглед на прилагането), трета сесия, Виена, 18—22 юни 2012 г. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

неотдавна закони относно конфликта на интереси⁵ и гласувани през ноември 2013 г. разпоредби за по-целенасочена борба с финансовите престъпления⁶.

Институционална рамка. Създадената през 1993 г. Централна служба за превенция на корупцията (SCPC)⁷ анализира данните за корупцията във Франция и координира политиките за превенция⁸. Службата е прикрепена към Министерството на правосъдието, ръководи се от магистрат и работата ѝ се състои в изготвяне на прегледи за ситуацията с корупцията, в привличане на вниманието към конкретни въпроси и в изготвяне на препоръки в годишен доклад за дейността. Въпреки полаганите от SCPC значителни усилия данни за мащабите на мрежите за корупция и инцидентите, свързани с корупция, не се събират систематично. Освен това много институции не разполагат със структури за разкриване на случаи на корупция⁹. През годините бяха изготвени няколко плана за преразглеждане и разширяване на правомощията на SCPC. Самата служба е на мнение, че правомощията, с които разполага, вече не съответстват на настоящите потребности за превенция на корупцията, независимо дали става въпрос за корупция в публичния или частния сектор, на национално или международно равнище¹⁰. В доклада относно прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC) във Франция беше препоръчано да се разгледа възможността граждани да подават анонимни сигнали до SCPC, когато имат подозрения за извършване на корупция, както и да се даде възможност на физически и юридически лица да се консултират със SCPC или с подобни служби при наличието на подозрения¹¹. SCPC не може да разследва твърденията, нито да предостави обезщетение за вредите, които би могло да понесе лицето, подало сигнала.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.¹² 68 % от анкетираните представители от населението са на мнение, че корупцията е широко разпространена във Франция (средно за ЕС: 76 %). Освен това 62 % от запитаните смятат, че единственият начин да бъде създаден успешен бизнес е наличието на политически връзки (средно за ЕС: 56 %), а според 58 % даването и вземането на подкупи и злоупотребата с власт за лична облага са широко разпространени сред политиците (средно за ЕС: 56 %).

Личен опит в областта на корупцията. Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г. едва 6 % от анкетираните французи се чувстват лично

5 Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

6 Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013 page 19941.

7 Loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dont les modalités d'application ont été fixées par le décret n° 93-232 du 22 février 1993.

8 <http://www.archives-judiciaires.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10774&ssrubrique=10832>.

9 Вж. доклада за 2011 г.: Rapport du Service central de prévention de la corruption, стр. 17 — оригинал на френски език: <http://www.justice.gouv.fr/publications-10047/autres-rapports-dactivite-10287/rapport-du-service-central-de-prevention-de-la-corruption-2011-24367.html>.

10 Вж. доклада на SCPC (2011), вж. тези точки на стр. 9—10.

11 Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption, Executive summary (France) adopted by the Implementation Review Group (Преглед на прилагането на Конвенцията на Обединените нации срещу корупцията, обобщение (Франция), приет от Групата за преглед на прилагането), трета сесия, Виена, 18—22 юни 2012 г. CAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

12 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

засегнати от корупция във всекидневния си живот (средно за ЕС: 26 %), а 2 % заявяват, че от тях е било поискано или очаквано да платят подкуп (средно за ЕС: 4 %) ¹³.

Проучване сред представителите на бизнес средите. 73 % от анкетираните френски мениджъри ¹⁴ и 75 % от анкетираните представители на населението ¹⁵ смятат, че фаворитизмът и корупцията пречат на конкуренцията в бизнеса във Франция (средно за ЕС: 69 %). 59 % от представителите на бизнеса във Франция (средно за ЕС: 43 %) са на мнение, че корупцията е проблем за дейността на тяхната компания ¹⁶. Според доклада за глобалната конкурентоспособност за 2013—2014 г. на Световния икономически форум Франция заема 23-то място в списъка на най-конкурентоспособните икономики, включващ 152 държави ¹⁷.

Контекст

Частен сектор. Франция е транспонирала правилно разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР по отношение на определенията за активна и пасивна корупция в частния сектор и на наказанията, приложими към физическите и юридическите лица ¹⁸. Що се отнася до отговорността на юридическите лица, в законодателството са предвидени както административна, така и наказателна отговорност за престъпленията, свързани с корупция. Наказанията, приложими към юридическите лица, варират от налагане на глоби до забрана за извършване на дейностите, във връзка с които е извършено престъплението. Максималният размер на глобата както за физически, така и за юридически лица, беше увеличен на 1 милион EUR ¹⁹. По-рано, в извършения през 2012 г. преглед по UNCAC беше заключено, че глобите, налагани на юридическите лица на практика, продължават да бъдат ниски, и беше отправена препоръка за преразглеждане на максималния им размер ²⁰.

Подаване на сигнали за корупция. Със Закона за борба с корупцията от 2007 г. беше въведена разпоредба в Кодекса на труда относно закрилата на работещите в частния сектор и на договорно наетите служители в публичния сектор, които доброволно подават сигнал за корупция ²¹. Ако работодателят налага дисциплинарна санкция, трябва да се докаже, че санкцията не е свързана с подаването на сигнала за корупция. Няма обаче конкретна разпоредба, която да защитава лицата, подали сигнали за корупция, в публичната служба, нито такава относно практическото прилагане на закрилата, предвидена в Кодекса на труда. В годишния си доклад за 2011 г. SCPC призова да бъдат приети конкретни законодателни и практически мерки ²². Неотдавна със Закона относно прозрачността на публичния живот беше въведена забрана за

13 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

14 Проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

15 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

16 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

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

18 COM(2011) 309 окончателен, Втори доклад за изпълнението 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.

19 Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013 page 19941.

20 Executive summary (France) adopted by the Implementation Review Group (Обобщение (Франция), прието от Групата за преглед на прилагането), трета сесия, Виена, 18—22 юни 2012 г. SAC/COSP/IRG/I/1/1/Add.3: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/18-22June2012/V1187226e.pdf>.

21 Член L.1161-1 от Кодекса на труда.

22 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, стр. 163.

уволнение на работещи в публичната администрация лица, които са подали сигнал за корупция²³.

Прозрачността на лобирането не е изрично уредена чрез национален закон; не съществува задължение за регистриране, нито пък работещите в публичния сектор са длъжни да съобщават за контакти с лобисти. И все пак, френският парламент прие през 2009 г. правила относно лобирането, предвиждащи доброволното вписване в публичен регистър. Сенатът също въведе подобна мярка. До края на 2013 г. в списъка на парламента са били регистрирани около 250 лобисти²⁴, а в този на Сената — малко над 100²⁵, което не отразява реалните размери на лобистката дейност във Франция.

2. АКТУАЛНИ ТЕМИ

Обществени поръчки

През 2011 г. обществените поръчки за строителство, стоки и услуги във Франция са представлявали 18,5 % от БВП²⁶. Поканите за участие в търгове, публикувани в Държавен вестник, като процент от общите разходи за обществени поръчки за строителство, стоки и услуги са възлизали на 18,3 % през 2010 г.²⁷

Според бизнес проучването на Евробарометър по темата за корупцията от 2013 г.²⁸ 50 % от отговорилите смятат корупцията за широко разпространена при обществените поръчки, управлявани от националните органи, а 51 % — за широко разпространена при обществените поръчки, управлявани от местните органи. По-специално, френските участници в проучването са посочили следните практики като широко разпространени в процедурите за обществени поръчки: тайни споразумения при подаването на оферти (55 %) (средно за ЕС: 52 %); конфликти на интереси при оценяването на офертите (53 %) (средно за ЕС: 54 %); неясни критерии за подбор или оценяване (50 %) (средно за ЕС: 51 %); злоупотреба с договорени процедури (49 %) (средно за ЕС: 47 %); спецификации, които са специално изготвени за определени дружества (47 %) (средно за ЕС: 57 %); злоупотреба с основанията за спешност, за да се избегнат конкурентни процедури (46 %) (средно за ЕС: 46 %); участие на оференти при изготвянето на спецификациите (41 %) (средно за ЕС: 48 %); и промени в условията на договора след неговото сключване (41 %) (средно за ЕС: 44 %). Резултатите от проучването, въпреки че не са пряко свързани с корупцията, показват рисковите фактори, които увеличават уязвимостта към корупция в процедурите за обществени поръчки. От тях се вижда, че рисковите фактори, свързвани с обществените поръчки, засягат най-вече търговията с влияние и конфликта на интереси.

От 1 януари 2012 г. възлагащите органи са длъжни да приемат електронни оферти и кандидатури за всички договори на стойност 90 000 EUR или повече: използването на електронни обществени поръчки е важен инструмент за превенция, целящ да се

23 “Dispositive d’alerte éthique” Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, Article 25, e <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028056315>

24 НАЦИОНАЛНА АСАМБЛЕЯ (2012) *Публичен регистър на лобистите* <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>.

25 Сенат: *Публичен регистър на лобистите*. (2012) Достъпен на: http://www.senat.fr/role/groupe_interet.html.

26 Тези проценти варират от 17,7 % през 2007 г. до 18,9 % през 2010 г. http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

27 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

28 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

намали корупцията и да се допринесе за усъвършенстването на механизмите за контрол²⁹. Освен това Наказателният кодекс съдържа специална разпоредба, инкриминираща нарушаването на правилата за обществените поръчки, известна като „*délit de favoritisme*“³⁰. Въз основа на съдебната практика нарушаване на правилата за обществените поръчки, което не може да бъде определено като корупция, може при все това да бъде наказано като „*délit de favoritisme*“³¹. SCPC отбелязва обаче, че през периода между 2007 г. и 2010 г. нито едно лице не е било осъдено на лишаване от свобода въз основа на тази разпоредба; постановени са били 25 присъди, довели до условно лишаване от свобода, а в други 20 случая са били наложени глоби. Размерът на глобите е вариал между 2 333 EUR и 5 333 EUR³².

Вече са изготвени насоки за прилагането на това законодателство. В края на 2009 г. Министерството на икономиката и финансите публикува Наръчник на добрите практики относно прилагането на Кодекса за обществените поръчки³³. През 2012 г. беше публикуван междуведомствено циркулярно писмо относно Кодекса за добро поведение³⁴, в който бяха разяснени приложното поле на законодателството, подготвянето и прилагането на процедурата, изпълнението на съответната обществена поръчка и разпоредбите, приложими към възлагащите органи.

SCPC установи обаче конкретни рискове от корупция в обществените поръчки на местно равнище и насочи вниманието към няколко случая, в които високопоставени служители, включително ръководители на местни и регионални администрации, са били осъдени за корупция в този контекст³⁵. Що се отнася до превенцията, механизмите за контрол при обществените поръчки на местно равнище все още не са достатъчно силни и съгласувани в цялата страна и се нуждаят от усъвършенстване.

Конфликт на интереси и деклариране на имущество

В годишните си доклади за 2010 г. и 2011 г. SCPC анализира всички аспекти, свързани с конфликта на интереси, и заключи, че възможността за заемането на повече от една длъжност е сред основните фактори, водещи до корупция³⁶. През 2012 г. комисията „Жоспен“ изтъкна необходимостта от предприемането на по-категорични ответни действия срещу конфликтите на интереси посредством всеобхватна стратегия³⁷. Към настоящия момент между 70 % и 80 % от избраните членове на парламента изпълняват поне още един мандат — практика, която не е в нарушение на френското законодателство³⁸.

29 Annual Public Procurement Implementation Review 2012, SWD(2012) 342 final:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

30 За конфликти на интереси и корупция: Членове 432-11 до 13; 433-1 от Наказателния кодекс на Франция; за фаворитизъм: членове 432-14.

31 Член 432-14 от Наказателния кодекс.

32 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

33 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021570204>, Circulaire du 29 décembre 2009 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics .

34 <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025364925&fastPos=1&fastReqId=997275869&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

35 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>.

36 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, стр. 77.

37 „Notre pays doit, pour toutes ces raisons, rompre avec sa vieille habitude du cumul des mandats.“ „Il est nécessaire de mettre en œuvre une stratégie globale de prévention des conflits d'intérêts, afin de garantir un exercice exemplaire des responsabilités publiques et de renforcer la confiance des citoyens dans leurs institutions.“ Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. 2012 г. стр. 54 и следващи и стр. 122. Вж. също Предложение № 15, Предложение № 20 и следващи. <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

38 За точните данни вж. Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique: Pour un renouveau démocratique. 2012 г., стр. 58 <http://www.commission-rdvp.gouv.fr/>.

По отношение на длъжностните лица, включително на тези, избрани на централно и местно равнище, наличието на незаконен интерес в дейност, която управляват или контролират, е престъпление³⁹. По данни на SCPC през 2009 г. обвиняемите са били признати за виновни в 42 дела, а през 2010 г. — в поне 28 дела (към момента на изготвяне на доклада на SCPC не са били налични всички данни). Съгласно непълните данни от 2010 г. бяха издадени 13 присъди, налагащи условно лишаване от свобода, и девет присъди за глоби в размер между 2 167 EUR и 5 400 EUR⁴⁰. Практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор са инкриминирани до известна степен, тъй като публичните служители трябва да спазват тригодишен период, през който не могат да работят в частно дружество, с което са били сключили договор или върху което са упражнявали надзор, докато са заемали публичната длъжност⁴¹. Присъдите по такива обвинения са редки; според SCPC е имало само един случай през 2009 г.⁴² Франция инкриминира също така „незаконното забогатяване“ при определени обстоятелства, а именно натрупването на богатство или поддържането на начин на живот без съответното лице да е в състояние да обясни произхода му, като същевременно поддържа обичайни отношения с лице, извършващо тежки престъпления. Това престъпление се наказва с три години лишаване от свобода и глоба в размер на 75 000 EUR⁴³. От 1988 г. насам на прокуратурата са били предадени 12 случая на незаконно забогатяване, но всички те са били прекратени⁴⁴.

В средата на септември 2013 г. Националната асамблея прие законодателен пакет относно конфликта на интереси⁴⁵. Тя прие също така два закона срещу заемането на повече от една длъжност („*non-cumul des mandats*“)⁴⁶. Освен това Министерството на държавната администрация обяви проектозакон за задълженията на длъжностните лица. Целта на закона е, по-специално, да се упражнява по-строг контрол върху практиките на кадрова въртележка между държавния и частния сектор⁴⁷.

В момента се извършва мащабна реформа на системата за деклариране на интереси и имущество. Франция има система за публично обявяване на имуществото, обхващаща, измежду другите, кандидатите за президент на републиката, членовете на правителството, Сената и Националната асамблея, членовете на Европейския парламент от Франция, председателите на регионалните съвети, председателите на съветите на департаменти, други избрани длъжностни лица в местните органи, по-конкретно ползващите се със специален статут, и от скоро ръководителите на публичните предприятия. Съгласно новото законодателство избраните служители трябва да подадат до 1 февруари 2014 г. две декларации⁴⁸. Тези декларации обаче не съдържат информация за имуществото на тяхното домакинство, нито за имуществото на членовете на тяхното семейство⁴⁹. През 2011 г. беше извършена реформа⁵⁰, чрез

39 Член 432-12 от Наказателния кодекс.

40 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, стр. 33.

41 Член 423-13 от Наказателния кодекс.

42 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000499/0000.pdf>, стр. 34.

43 Член 321-6 от Наказателния кодекс, въведен със Закон № 2006-64 от 23 януари 2006 г.

44 STFVP (2012) 15-и годишен доклад, op. cit., стр. 6.

45 Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique

46 http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/non-cumul_executif_local_depute_senateur.asp#non-cumul_executif_local_depute_europeen.

47 Projet de loi relatif à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires Ministère de la fonction publique. http://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statut_et_remunerations/statut_general/pdf/deontologie-projet-de-loi.pdf

48 Loi n° 2013-907 and loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

49 Décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013.

50 Закон № 2011-410 от 14 април 2011 г.

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> и Закон № 2011-412 от 14 април 2011 г. за опростяване на разпоредбите на Избирателния кодекс и финансова

която подаването на неверни декларации за имуществото беше инкриминирано. В последния си доклад за дейността Комисията за финансова прозрачност в политиката (CTFVP) поиска да ѝ бъдат дадени по-големи правомощия за разследване, например да налага финансови санкции при отказ за бързо разкриване на данъчна информация⁵¹. Съгласно Закона за прозрачност в публичния живот от 2013 г. CTFVP беше заменена от независим орган, отговарящ за мониторинга на декларациите — *Haute autorité pour la transparence de la vie publique*⁵².

Подкупване на чужди длъжностни лица

Макар че френските органи са постигнали успех в разследванията по високите етажи на властта във Франция, резултатите в борбата с корупцията при международни търговски сделки не са толкова очевидни. SCPC и Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването призоваха да се положат по-големи усилия за предотвратяването на корупцията в международните търговски сделки, извършвани от частни и публични дружества⁵³.

ОИСР изрази безпокойството си относно наказателното преследване на престъпления, свързани с международна корупция, и подчерта, че през периода 2000—2012 г. са били започнати едва 33 разследвания, което е „малко спрямо мащаба на френската икономика и степента, в която френските дружества са изложени на риск от участие в транснационално подкупване“. Организацията отбеляза също, че съдилищата са се произнесли по „много малък брой присъди за подкупване на чужди длъжностни лица“, а именно пет, от които една в момента се обжалва⁵⁴. Освен това ОИСР смята, че наказанията, изглежда, не са били ефективни, пропорционални и разубеждаващи. Например по делата, по които са били осъдени физически лица, са били издадени присъди за условно лишаване от свобода и са били наложени глоби с максимален размер 10 000 EUR⁵⁵. Неотдавна обаче беше постигнат напредък по няколко разследвания за подкупване на чужди длъжностни лица: случай, свързан с програмата на ООН „Петрол срещу храни“ в Ирак, беше предаден на съда, а по друг случай

прозрачност в политиката:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>

51 Commission pour la transparence financière de la vie politique; 15^{ème} Rapport annuel, JO от 25 януари 2012 г., стр. 11: http://www.commission-transparence.fr/rapports/15iemeRapport_joe_20120125.pdf

52 Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

53 Phase 3 report on implementing the OECD Anti- Corruption Convention on France, October 2012., Recommendations and follow up on France (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията относно Франция, октомври 2012 г., Препоръки и последващи действия, свързани с Франция), 2012 г., параграф 183: „Въпреки това Работната група продължава да бъде обезпокоена от много малкия брой присъди за подкупване на чужди длъжностни лица, откато тази дейност беше инкриминирана преди повече от дванайсет години – едва пет присъди, като при само една от тях (в процес на обжалване) отговорност носи юридическо лице. С оглед на изключително важната роля на френските дружества в международната икономика Франция е изложена на особено голям риск от подкупване на чужди длъжностни лица. Безпокойството на Работната група се засилва от факта, че въпреки издадените чуждестранни съдебни решения, свързани с френски дружества, Франция, изглежда, не провежда наказателно преследване по такива случаи с очакваната твърдост.“

54 Phase 3 report on implementing the OECD Anti- Corruption Convention on France, October 2012., Recommendations and follow up on France (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията относно Франция, октомври 2012 г., Препоръки и последващи действия, свързани с Франция), 2012 г.

55 Phase 3 report on implementing the OECD Anti- Corruption Convention on France, October 2012 (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията относно Франция, октомври 2012 г.), параграф 10. Присъдата по делото, в което е замесено юридическото лице, в момента се обжалва и следователно нито присъдата, нито размерът на санкциите са окончателни.

досъдебното разследване, свързано с твърдения за подкупване във връзка с договори за отбрана, достигна нова фаза⁵⁶.

ОИСР посочи няколко потенциални основни причини за недостатъците. Например Франция има правомощия да разследва престъпления, свързани с корупция, само ако извършителят или жертвата е френски гражданин. Освен това деянието трябва да представлява престъпление както във Франция, така и в държавата, в която е било извършено. Според ОИСР изискването за двойна наказуемост възпрепятства в значителна степен наказателното преследване⁵⁷. По отношение на материалното наказателно право ОИСР е на мнение, че определението за чуждо длъжностно лице е прекалено тясно, като това би могло да се поправи, например чрез разширяване на обхвата на престъплението „търговия с влияние“. ОИСР смята също така, че наказателната отговорност на юридическите лица може да бъде избегната чрез използването на посредници (включително свързани юридически лица). И накрая, Организацията отбелязва редица трудности, с които се е сблъскала прокуратурата при случаи, свързани със сектора на отбраната, заради ограничения достъп до класифицирана информация.

Наказателно преследване на корупцията

Според изготвената от Амнести интернешънъл оценка на Националната система за почтеност относно Франция правоприлагащите органи са добре обучени като цяло, а етичното поведение е на доста високо ниво⁵⁸. Въпреки това има отделни случаи на корупция, в които са замесени високопоставени полицейски служители. Усилията за централизиране на информацията и координиране на действията за борба с корупцията доведоха до създаването на Централно звено за борба с корупцията (BCLC) през 2004 г.⁵⁹ В Звеното работят служители от националната полиция и жандармерия, както и от Министерството на икономиката. Така се улесняват обмяната на опит и технически знания и достъпът до базите данни на различните органи. Изследванията показват, че за някои региони корупцията и организираната престъпност представляват особено предизвикателство и поради тази причина усилията на местните органи се подкрепят от Министерството на правосъдието⁶⁰.

През последните години случаи, свързани с високите етажи на властта, доведоха до разследвания и наказателно преследване по твърдения за корупционни практики, незаконно финансиране на партии и фаворитизъм⁶¹. Воденето на подобни разследвания

56 Доклад на Трансперънси интернешънъл относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

57 Phase 3 report on implementing the OECD Anti-Corruption Convention on France, October 2012., Recommendations and follow up on France (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията относно Франция, октомври 2012 г., Препоръки и последващи действия, свързани с Франция), 2012 г.

58 http://issuu.com/transparencyinternational/docs/2011_nisfrance_en?e=2496456/3025518.

59 След приключването на извършвана в момента реформа Звеното ще бъде включено в бъдещата „Office central de lutte contre la corruption et la fraude fiscale“. Вж. „Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière“.

60 Център за изследване на демокрацията: Изследване на връзките между организираната престъпност и корупцията. По поръчка на Генерална дирекция „Правосъдие, свобода и сигурност“, 2010 г. Във връзка с нарастването на организираната престъпност министърът на правосъдието обяви на 26 ноември 2012 г. нова обща политика в областта на наказателното право за Корсика, включително мерки срещу икономическите и финансовите престъпления.

61 За пример трима последователни френски президенти бяха разследвани във връзка с твърдения за корупция. Един бивш президент беше осъден на първа инстанция по обвинения в корупция и се съгласи да плати обезщетение.

е доказателство за усилията, които се полагат за разкриването, наказателното преследване и произнасянето на присъди по дела, дори когато в тези дела са замесени високопоставени лица, отговорни за вземането на решения. Това се дължи поне отчасти на инициативи като BCLC, както и на френската система на независимите съдия-следователи. Освен това съществуват механизми и структури, които осигуряват достатъчна специализация на прокуратурата и на съдебната система, за да разглеждат случаи на корупция.

Добра практика — JIRS – „juridictions interrégionales spécialisées“

Осемте междурегионални специализирани съдилища (JIRS), намиращи се в Париж, Лион, Марсилия, Лил, Рен, Бордо, Нанси и Фор дьо Франс, са съставени от прокурори и съдия-следователи. Те са специализирани в организираната престъпност и финансовите престъпления, както и в сложни случаи, за които са необходими специални експертни знания. JIRS отговарят за предварителното разследване, започването на наказателно производство, разследването от съдия-следовател и съдебното решаване на най-сложните случаи и разполагат с достъп до иновативни техники за разследване като операции под прикритие, подслушване и използване на съвместни екипи за разследване с участието на няколко държави. Специализирани асистенти по техническите въпроси оказват съдействие на съдиите в тяхната работа. Те идват както от частния сектор (счетоводни експерти и т.н.), така и от публичния сектор (данъчни инспектори, митнически служители, служители от Френската национална банка и т.н.).

През 2013 г. Националната асамблея прие закон за създаването на специализирана прокуратура по финансови въпроси, която има национална компетентност за разследването на случаи на корупция и големи данъчни измами⁶². Съгласно този закон специализираният национален прокурор по финансови въпроси се назначава за период от седем години и работата му ще се координира от главния прокурор.

Независимостта при работата на френските прокурорски служби и техният капацитет бяха подробно анализирани от различни институции за мониторинг на борбата с корупцията. Както беше посочено в прегледа по UNCAC, прокурорите имат дискреционни правомощия и позицията им в йерархията е под тази на министъра на правосъдието. В прегледа по UNCAC беше препоръчано да се гарантира тяхната независимост и да се анализира прилагането на принципа на целесъобразност на наказателното преследване, за да се предотврати и най-малката възможност за политическо вмешателство в решенията, вземани от държавните прокурори⁶³. ОИСР също призова за приемането на допълнителни гаранции, чрез които да се запази безпристрастността на прокурорите⁶⁴. В изпълнение на тези препоръки, през юли 2013 г. беше изменен Наказателнопроцесуалният кодекс, за да може в него изрично да се

62 Loi 2013/1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière. JORF n°0284 du 7 décembre 2013 page 19941.

63 UNCAC Implementation Review (2011) Résumé analytique : rapport de la France. Vienna : UN (Преглед на прилагането на UNCAC, 2011 г., Аналитично резюме: доклад на Франция. Виена: ООН), стр. 5. <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session4/V1186620f.pdf>.

64 Phase 3 report on implementing the OECD Anti- Corruption Convention on France, October 2012 (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с корупцията относно Франция, октомври 2012 г.), стр. 5.

посочи, че министърът на правосъдието не може да дава указания на прокурорите по отделни случаи⁶⁵.

В публично проучване на Националната консултативна комисия за права на човека (*Commission nationale consultative des droits de l'homme* – CNCDH) бяха направени препоръки за редица мерки, целящи по-голяма защита на независимостта на държавните прокурори и засилване на Висшия съдебен съвет (CSM)⁶⁶. На 13 март 2013 г. правителството представи проект на конституционен закон за по-голяма независимост и авторитет на CSM, чрез който процедурите за назначаване и дисциплинарни процедури във връзка с държавните прокурори бяха приведени в съответствие с тези за съдиите⁶⁷.

Бюджетът и човешките ресурси на френските институции, работещи по случаи на корупция, бяха значително намалени. Например, въпреки текущите разследвания по важни случаи на корупция една трета от магистратите във финансовите отдели на Парижкото икономическо и финансово звено (*pôle financier*) бяха съкратени⁶⁸. През 2012 г. ОИСП прикани Франция да осигури необходимите ресурси за разследването и наказателното преследване на случаи на корупция⁶⁹. Вече са осигурени допълнителни ресурси за полицията и JIRS в Марсилия⁷⁰.

Финансиране на политическите партии

Франция има смесена публично-частна система за финансиране на политическите партии и предизборните кампании. Правилата относно финансирането на партиите и предизборните кампании⁷¹ бяха въведени през 1988 г. и впоследствие бяха изменени през 1990 г. и 1995 г.⁷², отчасти вследствие на редица случаи, възникнали във връзка с финансирането на предизборни кампании⁷³. Както беше отбелязано и от GRECO, това законодателство установява пет основни принципа: първо, лицата, заемащи определени постове или постове, за които се провеждат избори, трябва да декларират имуществото си; второ, ограничаване на разходите за предизборна кампания на кандидатите в парламентарните и президентските избори; трето, въвеждане на горна граница за даренията, предназначени за кандидати и партии; четвърто, финансово участие на държавата чрез финансиране на партии и възстановяване на разходите за предизборна кампания, които обаче подлежат на счетоводен надзор; и накрая, наказване на нарушенията. Контролът върху финансирането на партиите се осъществява от

65 Loi no 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en oeuvre de l'action publique.

66 CNCDH (2013), Avis sur l'indépendance de la justice, JORF n°0176 от 31 юли 2013 г. [WWW] Legifrance. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027778844&dateTexte=&categorieLien=id>.

67 <http://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000027174144&type=general>

68 Association Française des magistrats instructeurs (AFMI) (2011) Les enquêtes économiques et financières sont en danger à Paris: http://www.afmi.asso.fr/com_detail.php?num=43.

69 Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in France (Доклад за етап 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСП за борба с подкупването във Франция), ОИСП, 2012 г., стр. 43.

70 Réunion de ministres sur l'agglomération marseillaise. Relevé de conclusions, 6 септември 2012 г. http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/09.06_releve_de_conclusions.pdf. Réunion du 22 octobre 2012 sur la lutte contre la criminalité en Corse. Relevé de conclusions, 22 октомври 2012 г. http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/dossier_de_presses/10.22_releve_de_conclusions_-_reunion_sur_la_lutte_contre_la_criminalite_en_corse_-_releve_de_conclusions.pdf

71 Закон № 88-226 и Закон № 88-227 от 11 март 1988 г.: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006069060&dateTexte=20110106>

72 Закон № 90-55 от 15 януари 1990 г. и Закон № 95-65 от 19 януари 1995 г.

73 GRECO (2009) Third Evaluation Round. Evaluation Report on France Transparency of Party Funding (Theme II) (Трети кръг на оценка. Доклад за оценка относно прозрачността на партийното финансиране във Франция (Тема II)). Страсбург: Съвет на Европа, 19 февруари, стр. 36: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282008%295_France_Two_EN.pdf.

Националната комисия за отчетите от предизборните кампании и политическото финансиране (CNCCFP).

Действащата правна рамка относно изборите и финансовата прозрачност в политиката беше въведена през 2011 г. в изпълнение на някои от препоръките на GRECO⁷⁴. Процедурите, уреждащи финансирането на предизборните кампании, бяха опростени и съгласно новото законодателство действащите правила започнаха да се прилагат и към изборите за Сенат. Чрез новата правна рамка беше пояснена ролята на счетоводителите, отговарящи за отчетите от предизборните кампании, и беше уточнена датата за предаване на отчетите от предизборните кампании. Освен това на CNCCFP беше дадено правомощието, при надзор от страна на съдия, да намали държавното възстановяване на направени от кандидат разходи в случай на нередности, при условие обаче че тези разходи са по-малки от прага за отхвърляне на целия отчет на предизборната кампания. Освен това наскоро беше прието законодателство, съгласно което максималният размер на личните дарения за партии беше намален на 7 500 EUR годишно (общо за всички партии). Всяка година CNCCFP ще получава списък на лицата, дарили най-малко 3 000 EUR на политическа партия⁷⁵.

Независимо от това действащата правна рамка продължава да бъде недостатъчна във връзка с някои аспекти. В доклада на GRECO относно изпълнението от 2011 г. беше подчертана нуждата от изпълнение на препоръките на Групата относно дейностите на трети страни, прозрачността на предоставяната по време на предизборни кампании финансова информация за политическите партии, ролята на партийните активисти и правилата относно членския внос на партийните членове и на избраните представители⁷⁶.

Френските органи признаха, че капацитетът на CNCCFP за ефективен надзор над партийното финансиране и финансирането на кампаниите продължава да бъде недостатъчен⁷⁷. Също така, в доклада на GRECO относно изпълнението от 2011 г. беше направено заключението, че CNCCFP разполага с малко правни ресурси и има ограничен достъп до документацията за отчетите на партиите. Според Групата CNCCFP *„не извършва преглед на разходите на партиите, не може да поиска представянето на някои документи, няма правомощието да проверява съпътстващите документи, нито да извършва проверки на място и не може да поиска съдействие от службите за съдебно разследване при наличието на сериозни съмнения.“*⁷⁸ Две години по-късно, през 2013 г. GRECO отново изрази разочарованието си от факта, че препоръките ѝ не са били изпълнени. Във връзка с прозрачността на политическото финансиране Групата отбеляза, че въпреки планираните законодателни изменения, които най-накрая са станали факт, Франция не е отстранила констатираните

74 Loi organique n° 2011-410 du 14 avril 2011:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877019&dateTexte=&categorieLien=id> и № 2011-412 от 14 април 2011 г. относно опростяване на разпоредбите на Избирателния кодекс и финансова прозрачност в политиката:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023877131&dateTexte=&categorieLien=id>

75 Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, изменен със loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 — art. 15.

76 GRECO (2011) Third Evaluation Round. Compliance Report on France (Трети кръг на оценка. Доклад относно изпълнението за Франция). Страсбург : Съвет на Европа, 1 април, вж. по-специално стр. 10—17.

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282011%291_France_EN.pdf.

77 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)1_France_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)1_France_EN.pdf), стр. 14.

78 Пак там, стр. 14.

от GRECO слабости и от 2011 г. насам не е отбелязала реален напредък. Тази констатация важи и за засилването на извършвания от CNCCFP надзор⁷⁹.

3. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Дребната корупция, изглежда, не създава проблеми във Франция. За френските политици има обаче твърдения за корупция и непотизъм, които се отнасят и за високопоставени политици и длъжностни лица. Френските органи признаха за стоящите в основата проблеми, като въведоха програма за отстраняване на това, което правителството определи като „криза на доверието“. Въпреки че неотдавна Франция въведе законодателни мерки относно конфликта на интереси, свързаните с корупция рискове в сектора на обществените поръчки и в международните търговски сделки не бяха премахнати. Финансирането на партиите продължава да бъде сфера, в която внасянето на подобрения в законодателството ще допринесе за почтеността.

Необходимо е да се обърне по-голямо внимание на следните аспекти:

- Извършване на всеобхватна оценка за идентифициране на специфичните рискове на местно равнище и за определяне на приоритетите в мерките за борба с корупцията, свързани с механизмите за контрол в сферата на **обществените поръчки**. Продължаване на текущите реформи във връзка с декларирането на имущество и конфликта на интереси, засягащи **длъжностни лица**.
- Усъвършенстване на законодателството относно **подкупването на чужди длъжностни лица**, включително правилата за двойната наказуемост и юрисдикцията, каквито са препоръките на ОИСП и GRECO и препоръките в рамките на механизма за преглед по UNCAC. Повишаване на ефективността при разследванията и наказателното преследване на случаи на подкупване на чужди длъжностни лица.
- Осъществяване на мониторинг на прилагането на законодателството с цел защита на **независимата работа на прокурорите** и продължаване на сегашните усилия за повишаване на тази независимост, предвидена от закона. Оценяване на необходимостта от допълнителни ресурси за разследването, наказателното преследване и произнасянето на присъди във връзка със случаи на корупция.
- Изпълнение на препоръките на GRECO във връзка с **финансирането на партиите**, а именно относно дейностите на трети страни, прозрачността на предоставяната по време на предизборни кампании финансова информация за политическите партии, ролята на партийните активисти и правилата относно членския внос на партийните членове и на избраните представители. Засилване на надзорните функции и капацитет на Националната комисия за отчетите от предизборните кампании и политическото финансиране.

⁷⁹ Second Compliance Report on France (Втори доклад относно изпълнението за Франция); Greco RC-III (2013) 3E; http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%293_Second_France_EN.pdf. Последващият междинен доклад, приет през декември 2013 г., не беше разпространен.