



Брюксел, 26.7.2019 г.
COM(2019) 355 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

за оценка на степента, в която държавите членки са предприели необходимите мерки за изпълнение на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор

ВЪВЕДЕНИЕ

1.1. Контекст

1.1.1. Приложно поле на Рамковото решение и обхват на доклада

Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета от 22 юли 2003 г. относно борбата с корупцията в частния сектор¹ (наричано по-нататък „Рамковото решение“) има за цел да се гарантира, че:

- както активната, така и пасивната корупция в частния сектор са дефинирани като престъпление във всички държави — членки на ЕС;
- на юридическите лица (т.е. стопански субекти, неправителствени организации или публични организации) също може да се търси отговорност за тези престъпления; както и
- за тези престъпления се налагат ефективни, съразмерни и възпиращи санкции.

Член 2 се прилага за „стопанската дейност на субекти със стопанска или нестопанска цел“, което ограничава приложното поле на Рамковото решение до корупцията, извършена от лица от частния сектор.

Съгласно Рамковото решение държавите членки обявяват за наказуеми два вида поведение:

- обещаване, предлагане или даване на подкуп на лице от частния сектор, за да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения;

- поискване или получаване на подкуп или приемане на обещание за такъв подкуп от лице, което работи в частния сектор, за да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения.

Член 9, параграф 1 от Рамковото решение изисква държавите членки да предприемат мерките, необходими за да се съобразят с разпоредбите на това рамково решение, преди 22 юли 2005 г. Съгласно член 9, параграф 2 от тях се изисква да предадат на Съвета и на Комисията текста на разпоредбите за транспониране в тяхното национално право на задълженията, които произтичат от Рамковото решение.

Въпреки че първоначално Рамковото решение се прилагаше за Обединеното кралство, на 1 септември 2014 г. Обединеното кралство реши да не го транспонира в националното си право въз основа на член 10, параграф 4 от Протокол 36, приложен към Договорите². Следователно настоящият доклад не обхваща Обединеното кралство.

1.1.2. Цел на настоящия доклад за изпълнението

С Договора от Лисабон бяха въведени съществени промени в пространството на свобода, сигурност и правосъдие. На 1 декември 2014 г. петгодишният преходен период, предвиден в член 10, параграф 1 от Протокол 36, приложен към Договорите, изтече. С това бяха премахнати ограниченията върху съдебния контрол от страна на Съда на Европейския съюз и върху изпълнителните правомощия на Комисията в областите полицейско сътрудничество и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси. Тези съществени промени допринесоха за ефективността на свободата, сигурността и правосъдието в ЕС и засилиха взаимното доверие между държавите членки и доверието на гражданите на ЕС.

¹ ОВ L 192, 31.7.2003 г., стр. 54—56.

² ОВ C 115, 9.5.2008 г., стр. 322—326.

След публикуването на последните доклади за изпълнението на Комисията през 2007 г.³ и 2011 г.⁴ в някои от държавите членки бяха изпълнени някои важни реформи в областта на наказателното право. Освен това инкриминирането на активното и пасивното подкупване, включително в частния сектор, е задължително по силата на Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа и Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC)⁵, по която всички държави членки са страни. Тези развития доведоха до по-нататъшно хармонизиране от държавите членки на националните мерки за изпълнение в съответствие с международните и европейските стандарти. В настоящия трети доклад за изпълнението се прави преглед на новите развития и се информират съзаконотателите и широката общественост за напредъка на държавите членки в тази област. Констатациите от настоящия доклад не засягат правоприлагащите правомощия на Комисията по силата на Договорите.

1.1.3. Събиране на информация и методика

На 15 декември 2014 г. Комисията прикани съответните органи на всички държави членки да уведомят Комисията чрез базата данни MNE (*Mesures Nationales d'Exécution*) за националните мерки за изпълнение за инструментите в рамките на предишния трети стълб до 1 март 2015 г. През 2018 г. Комисията поиска от държавите членки да предоставят актуализирана информация относно изпълнението на Рамковото решение. Описанието и анализът в настоящия доклад се основават на информацията, предоставена от държавите членки до 1 август 2018 г.

В допълнение, през 2014 г. Комисията събра официална статистическа информация за третирането на случаи на корупция на различни етапи от наказателното производство в държавите членки⁶. Чрез експертната група за проучване на нуждите на политиката от данни за престъпността и мрежата от национални точки за контакт по въпросите на корупцията бяха получени отговори от 26 държави членки за референтните години 2011, 2012 и 2013. През 2018 г. събирането на данни беше разширено и включи референтните години 2014, 2015 и 2016. От 22-те държави членки, предоставили данни⁷, само 7⁸ предоставиха данни за „окончателни присъди за случаи на подкупване в частния сектор“ за която и да е от референтните години между 2014 и 2016 г. Макар данните да подлежат на някои присъщи ограничения и трябва да се тълкуват внимателно и след внимателно разглеждане на предоставените методически бележки⁹,

³ COM(2007) 328 final. През 2007 г. Комисията констатира, че само две държави членки са транспонирали правилно нейните разпоредби в националното си законодателство.

⁴ COM(2011) 309 final. В доклада се заключава, че въпреки постигнатия известен частичен напредък транспонирането все още е незадоволително. Основният проблем се крие в недостатъчното транспониране на някои елементи на членове 2 и 5. В резултат на това Комисията призова държавите членки да предприемат незабавно всички необходими мерки за коригиране на ситуацията. Освен това Комисията прикани държавите членки да информират за мерки, приети след последното уведомление.

⁵ European Treaty Series — № 173.

<https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007f3f5>

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

⁶ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=21215&no=2>

⁷ BE, BG, CZ, DE, ES, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, RO, AT, PL, PT, SK, SI, FI, SE, UK.

⁸ BE, HR, IT, LU, LV, PL и SI.

⁹ Препратки към правни разпоредби в националното законодателство и Конвенцията на ООН срещу корупцията, както са предоставени от държавите членки. Рамката на престъпленията се основава на членове 15—22 от UNCAC с цел да се спомогне за бъдещата съпоставимост и да се разберат по-добре различията между определенията и системите за отчитане. Включването на данни в рамките на една или друга категория не предполага оценка на Комисията за обхвата на националните разпоредби във връзка с категориите, за които тя е поискала данни. Подробна методическа дискусия е на

те помагат да се демонстрира правоприлагането по отношение на престъпленията в Рамковото решение.

АНАЛИЗ

В следващия раздел се съдържа подробна информация за анализа, като се прави общ преглед на положението с транспонирането на Рамковото решение в националното законодателство. Националното транспониране във всички държави членки беше оценено спрямо само един критерий, а именно дали разпоредбите на Рамковото решение са включени в националното законодателство.

Докладът се съсредоточава върху членове 2—7 от Рамковото решение. Той не покрива членове 8—11 (тоест разпоредбите относно отмяна, изпълнение, териториално приложение, влизане в сила), тъй като за тях не се изисква транспониране на национално равнище.

1.1. Член 2 — Активна и пасивна корупция в частния сектор

1.1.1. Общи бележки

Член 2 е ключова разпоредба от Рамковото решение. В него се съдържат определенията за престъпленията, свързани с активна и пасивна корупция, когато са извършени при осъществяване на стопанска дейност. В приложното поле на член 2, параграф 1 се включва стопанската дейност както на субектите със стопанска, така и на субектите с нестопанска цел.

По-долу са изброени седемте компонента на член 2, параграф 1:

Член 2, параграф 1, буква а) — Активна корупция	Член 2, параграф 1, буква б) — Пасивна корупция
„обещаване, предлагане или даване“	„поискване или получаване, или приемане на обещание“
„пряко или чрез посредник“	„пряко или чрез посредник“
„лице, което в каквото и да е качество ръководи или работи“	„което в каквото и да е качество ръководи или работи“
„в юридическо лице от частния сектор“	„в юридическо лице от частния сектор“
„каквато и да е недължима облага“	„каквато и да е недължима облага“
„за него или за трето лице“	„за него или за трето лице“
„да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения“	„да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения“

В таблицата по-горе само първите изброени елементи („обещаване, предлагане или даване“/„поискване или получаване, или приемане на обещание“) се различават значително за активната и пасивната корупция. Ето защо като цяло държавите членки са транспонирани шестте оставащи елемента в своите национални законодателства чрез

разположение на адрес:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf.

сходни формулировки. Поради това по-долу тези шест съставни елемента на активната и пасивната корупция се разглеждат заедно.

Подробен анализ

1.1.1.1. Член 2, параграф 1, буква а) – активна корупция – „обещаване, предлагане или даване“

Трите действия на нарушителя леко се различават, въпреки че са възможни припокривания. „Обещаването“ може например да обхваща ситуации, при които лицето, предлагащо подкуп, се ангажира да даде недължимата облага на по-късен етап, или когато е налице споразумение между лицето, предлагащо подкуп, и лицето, приемащо подкуп, че лицето, предлагащо подкуп, ще даде недължимата облага на по-късен етап. „Предлагането“ може да обхваща ситуации, при които лицето, предлагащо подкуп, показва готовност да даде недължимата облага във всеки един момент. И накрая, „даването“ може да включва също ситуации, в които лицето, предлагащо подкуп, прехвърля недължимата облага.

19 държави членки (BG, CZ, DK, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, NL, AT, PT, RO, SK, SI, FI и SE) са транспонирали почти буквално трите понятия „обещаване, предлагане или даване“ в своето законодателство.

В допълнение, в седем държави членки (BE, EE, IE, LU, HU, MT и PL) съответната национална съдебна практика съдържа понятия за транспониране с еквивалентно значение. В Естония, Унгария, Ирландия и Полша понятието „предлагане на подкуп“ не се споменава в сегашното определение за активно подкупване, но е обхванато от съдебната практика. В Белгия и Люксембург наказателният кодекс съдържа формулировката „отправяне на предложение, обещание или облага от всякакво естество“¹⁰. В Малта лицето, което „подкупва“, носи отговорност като съучастник. Лицето, което се опитва да убеди друго лице да извърши престъплението, подлежи на наказание, дори ако неговият опит е неуспешен¹¹.

В Латвия понятието „обещаването на подкуп“ не е изрично включено.

Член 2, параграф 1, буква б) - пасивна корупция - „поискване или получаване, или приемане на обещание“

В случая на престъпление, свързано с пасивна корупция, съществените елементи включват поискване или получаване на недължимата облага или приемане на обещание за това. „Поискване“ може, например, да се отнася до едностранен акт, т.е. не е от значение фактът дали то е било прието. „Получаване“ може да означава, например, действителното вземане на изгодата¹². „Приемане на обещанието“ за недължимата облага може да се отнася за ситуации, в които подкупеното лице се съгласява да получи облагата в по-късен момент.

18 държави членки (BE, BG, DE, EL, HR, LT, LU, HU, MT, AT, PT, SK, FI, IT, RO, NL, PL и SE) са транспонирали почти буквално трите понятия „поискване или получаване, или приемане на обещание“ в законодателството си.

В шест държави членки (CZ, DK, EE, FR, IE и SI) макар понятията, използвани при транспонирането в наказателния кодекс, да са различни, тяхното значение е еквивалентно съгласно съответната съдебна практика. В допълнение, в Латвия понятието „приемане на обещание за подкуп“ не е изрично обхванато, а в същото време

¹⁰ „proposer une offre, une promesse ou un avantage de toute nature“

¹¹ Членове 115, 120 и 121 от Наказателния кодекс.

¹² Съгласно точки 41—42 от Обяснителния доклад към Наказателната конвенция.

понятието „*приемане на предложението за подкуп*“ е обхванато. В Чешката република понятието „*приемане на обещанието за недължимата облага*“ не се съдържа изрично в сегашното определение за пасивна корупция, което съдържа формулировката „*се съгласява да приеме всякакъв подарък или възнаграждение като стимул или заплащане*“.

В Испания елементът „*приемане на обещание за подкуп*“ не е изрично включен, тъй като законът включва позоваване само на приемането на „*недължимата полза или облага*“.

Член 2, параграф 1, букви а) и б): останалите пет съставни елемента

„пряко или чрез посредник“

Независимо от това дали лицето, което получава недължимата облага, или лицето, за което в крайна сметка е предназначена недължимата облага, е лицето, получаващо подкупа, или трето лице, член 2 предвижда, че криминализирането следва да обхваща и посредниците.

В 14 държави членки — BE, CZ, ES, EL, FR, HR, CY, LV, LT, LU, MT, PT, RO и SK, този аспект е транспониран буквално.

В допълнение, в 12 държави членки (BG, DE, DK, IE, IT, HU, NL, AT, PL, FI, SI и SE) понятието „*пряко или чрез посредник*“ не е изрично включено. В Естония този аспект не е обхванат от определението за активно подкупване, но е отразен в определението за пасивно подкупване. От информацията, получена от естонските органи, не става ясно дали някои от елементите, включени само в определението за пасивно подкупване, се прилагат също така в случаите на активно подкупване.

Въпреки това, без да е включена формулировката „*пряко или чрез посредник*“, се предполага, че националното законодателство покрива и двата случая, следователно всички държави членки са транспонирали този елемент.

„лице, което упражнява управленска или трудова функция“/, „което в каквото и да е качество ръководи или работи“

12 държави членки (BG, BE, DE, EL, ES, FR, LV, LU, HU, MT, PL и FI) са транспонирали този елемент буквално.

В допълнение, 10 държави членки (CZ, DK, HR, LT, NL, AT, PT, SE, SK и SI) са я транспонирали с незначителни вариации.

В Хърватия, Нидерландия и Австрия законодателството не се позовава на „*ръководи*“, а просто посочва „*работи*“. В Португалия определението включва понятието „*ръководи*“, но включва позоваване на „*заети в частния сектор*“ за пасивна корупция и на „*всяко лице*“¹³ за активна корупция. В Латвия подкупването в частния сектор се криминализира само в случаите на лица със „*съответни административни правомощия*“ или които са „*опълномощени да извършват действия от името на агенция, предприятие или организация*“ или които „*изпълняват публични функции*“. Органите на Латвия твърдят, че управленската или трудовата функция са пояснени в съдебната практика на Върховния съд. В Чешката република и Словакия няма изрично ограничение, свързани с понятията за ръководене или работа, тъй като формулировката изглежда обхваща всички видове отношения или връзки с частно дружество. В Швеция законодателството се позовава на „*лице, което е работник или има мандат*“ (пасивна корупция) или на всяко „*лице*“ (активна корупция). Това изглежда обхваща както

¹³ „всяко“

аспектите на понятието „ръководи“, така и аспектите на „работи“. В Дания и Словения, тъй като законът не конкретизира връзката между извършителя и юридическото лице, се предполага, че всички тези елементи са обхванати.

Що се отнася до Естония, аспектът „работи или ръководи“ не е включен в определението за активно подкупване, докато определението за пасивно подкупване се позовава на тях в по-широк смисъл, а именно „лице, което е компетентно да извърши икономическа дейност“. От информацията, получена от естонските органи, не става ясно дали някои елементи, включени в определението за пасивно подкупване, се прилагат и за активното подкупване.

В Румъния, понятието „ръководи или работи“ не е изрично включено в определението за активна и пасивна корупция. Текстът съдържа формулировката „които изпълняват, на постоянна или временна основа, задължение или задача, доколкото те участват във вземането на решения или могат да му влияят“. Изглежда това обхваща управленски функции, но не непременно всички видове трудови правоотношения. В Ирландия и Кипър актовете на активна и пасивна корупция са ограничени до поведението на лицето „във връзка с дейността или бизнеса на неговия началник“, което изглежда прави определението по-ограничено.

В Италия активната и пасивната корупция се позовават само на изпълнителните функции, като например мениджъри, генерални директори, директори, отговарящи за изготвянето на баланса, кметове и ликвидатори или всички „лица, упражняващи различни управленски функции“¹⁴, като не се включват лицата без изпълнителни функции, които действат в лично качество.

„в юридическо лице от частния сектор“

В 10 държави членки (BG, CZ, FR, EE, EL, IT, LV, HU, MT и PT) този елемент е изрично засегнат в националните мерки за транспониране. Той обаче не е изрично включен в 14 държави членки (BE, DK, ES, HR, IE, CY, LT, LU, NL, PL, RO, SK, SI и SE), тъй като в тези държави престъплението засяга обикновено всяко лице („което и да било“). Въпреки това, докато става въпрос за широко позоваване, то то в съответствие с Рамковото решение.

В Германия, Австрия и Финландия обхватът на разпоредбата е ограничен до предприятия/дружества¹⁵, които са по-тесни понятия отколкото понятието за юридическо лице от частния сектор. Испания е ограничила обхвата по подобен начин¹⁶. По този въпрос вж. също член 2, параграф 2 по-долу.

¹⁴ *esercita funzioni direttivi diverse*

¹⁵ *Unternehmen/elinkeino*

¹⁶ *empresa mercantile/sociedad*

„каквато и да е недължима облага“

Недължимата облага може да бъде икономическа, но и нематериална. Важното е, че извършителят или всяко друго лице, например роднина, са поставени в по-благоприятно положение отколкото преди престъплението, и че те нямат право на облагата. Това включва например пари, отпуски, заеми, храна и напитки, ускорено разглеждане на даден случай, по-добри възможности за развитие в кариерата и т.н. Понятието „недължима“ следва да се тълкува като нещо, което получателят няма законово право да приеме или получи. Това тълкуване изключва облагите, позволени от закона или от административните правила, от обхвата на престъплението.

19 държави членки (BE, BG, DE, DK, ES, EL, CY, LT, LV, LU, HU, MT, AT, PL, PT, RO, FI, IT и SE) са транспонирани този елемент буквално.

Някои други държави членки са го транспонирани с малки промени.

В Нидерландия разпоредбата за прилагане не се позовава на „недължима облага“, а по-скоро на „подарък“, „услуга“ или „обещание“. В Кипър понятието „недължима облага“ е транспонирано като *„подарък или възнаграждение от всякакво естество с цел стимул или възнаграждение“*. В законодателството на Франция се говори за *„всякаква облага“*, което има малко по-широко значение, а в Хърватия законът споменава *„услуга“*. В Словения законът споменава *„неправомерно възнаграждение, подарък или друга материална полза“*. В Ирландия престъплението, свързано с пасивното подкупване, се позовава на понятията *„подарък, възнаграждение или облага“*, а престъплението, свързано с активното подкупване, се позовава само на *„подарък или възнаграждение“*.

В разпоредбите на Словакия не се споменава предлагането на друга недължима облага, освен подкуп. Терминът *„облага“* не се използва в разпоредбите на словашкия наказателен кодекс относно подкупването, а се използва терминът *„подкуп“*¹⁷: *„подкупът означава предмет или прехвърляне на имущество или на каквото и да било нематериално благо, за чието получаване не са налице законни права“*. В Чешката република понятието *„каквато и да е недължима облага“* е включено в определението на *„подкуп“*, който се дефинира като *„недължима облага, която включва пряко материално обогатяване или друга облага ... , на която то няма право“*¹⁸.

В Естония за пасивното подкупване недължимата облага е транспонирана като *„имущество или други изгоди“*, докато за активното подкупване законът се позовава на понятието *„подкуп“*, което е ограничено в сравнение с понятието *„недължима облага“*. Въз основа на наличната информация не е ясно дали някои елементи, включени в определението на пасивното подкупване, се прилагат и за активното подкупване.

„за него или за трето лице“

В 22 държави членки този елемент е транспониран буквално (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EL, FR, HU, HR, CY, LT, LV, LU, MT, AT, PT, SK, SI, FI, IE и SE).

В Полша аспектът, свързан с трети лица, евентуално е обхванат само косвено, доколкото той е формулиран като *„в полза на купувач или получател на стоки, услуги или друго изпълнение“*.

¹⁷ Раздел 131, параграф 3. Понятието „предмет“ е дефинирано в раздел 130, параграфи 1 и 2.

¹⁸ Раздел 334, параграф 1 от Наказателния кодекс.

Този елемент не е изрично обхванат в две държави членки (Нидерландия и Румъния). В други две (Естония и Италия) той не е обхванат по отношение на определението за активно подкупване

„да извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения“

В 13 държави членки (BE, BG, DE, DK, FR, EL, IE, IT, CY, LV, LU, AT и SK) този елемент е транспониран буквално от националното законодателство.

Седем държави членки (LT, LV, HU, MT, PT, RO и SE) са транспонирали този елемент с малки изменения. В Румъния този аспект е отразен само в определението за пасивно подкупване. В Литва то е транспонирано като *„правомерно или неправомерно действие или бездействие (...) при упражняване на неговите правомощия“*. В Португалия понятието „нарушение на задължения“ се съдържа само в определението за пасивно, но не и в определението за активно подкупване. В Латвия елементът *„извърши или да се въздържа от дадено действие в нарушение на неговите задължения“* е транспониран в по-широк смисъл, като извършването или въздържането от извършването на дадено действие трябва да става *„при упражняването на неговите правомощия“*, без непременно да води до конкретно нарушение. В Унгария, Малта и Швеция законодателството не съдържа позоваване на *„следва да извършва или да се въздържа от извършване“*. Това означава, че пропускането на тези елементи не оказва въздействие върху понятието „в нарушение на задълженията на това лице“, което е предвидено в Наказателния кодекс; без значение е дали тези думи са имплицитни или посочени изрично.

В Естония този аспект е транспониран като *„злоупотреба с неговата компетентност“* в пасивната корупция, въпреки че изобщо не се споменава в определението за активна корупция. От получената от естонските органи информация не може да се заключи за това дали някои елементи, включени в определението на пасивното подкупване, се прилагат и по отношение на активното подкупване.

В Чешката република Наказателният кодекс не ограничава приложимостта на разпоредбите относно подкупването в частния сектор до случаи на нарушение на задължение.

В Испания изразът *„в нарушение на неговите задължения“* беше заличен от закона. Освен това елементът *„извърши или да се въздържа от дадено действие“* не е отразен в настоящата формулировка. Приложното поле на члена също е ограничено (*„при покупката или продажбата на стоки, или при договарянето на услуги или търговски отношения“*).

Във Финландия и Хърватия не е посочен аспектът за нарушение на задължения, а вместо това е посочено *„извърши или се въздържа от извършване на действие“*, като текстът се отнася до поставяне в по-благоприятно положение на лицето, предлагащо подкуп, или друго лице. В Словения в закона се споменава пренебрегването на интереса на организацията или на друго лице или причиняването на вреди при сключването или запазването на договор. В Нидерландия елементът за *„нарушение на служебните задължения“* е транспониран като *„в нарушение на добросъвестността“*, което включва *„скриване на приемането или искането за подарък или обещание или услуга от неговия работодател или началник“*¹⁹.

¹⁹ Раздел 328ter от Наказателния кодекс.

В Полша понятието „нарушение на [...] задължения“ е транспонирано като „неизпълнение на задължение, възложено на това лице, което може да нанесе материални щети на този субект или да представлява акт на нелоялна конкуренция или недопустимо действие, свързано с предпочитание в полза на купувач или получател на стоки, услуги или друго изпълнение“.

Допълнителни ограничения

За разлика от другите 25 държави — членки на ЕС, в Белгия и Люксембург приложното поле е ограничено до случаите, в които нарушението на служебните задължения не е било известно на началника — както при престъпленията, свързани с пасивно, така и при престъпленията, свързани с активно подкупване.

Член 2, параграф 2

В член 2, параграф 2 се постановява, че член 2, параграф 1 се прилага за осъществяване на стопанска дейност от субекти със стопанска или нестопанска цел.

Повечето държави членки изрично посочват в своето законодателство, че се включват субектите с нестопанска цел, а други са формулирали своето законодателство в толкова широк смисъл, че субектите с нестопанска цел не са изключени (BE, BG, CZ, DK, EE, FR, EL, HR, IE, IT, CY, LV, LT, LU, HU, NL, MT, PL, PT, RO, SK, SI и SE).

В четири държави членки (Германия, Финландия, Австрия и Испания) обхватът на престъплението е различен. В Германия, Финландия и Австрия разпоредбата е ограничена до понятието „предприятия/дружества“²⁰, което е по-тясно отколкото „юридическо лице от частния сектор“. Испания също е ограничила обхвата по подобен начин. Ограничаването на обхвата на съответните престъпления до предприятията в някои случаи изключва наказателна отговорност за физическите лица, които предоставят подкуп от името на или в полза на организации с нестопанска цел. Организациите с нестопанска цел са част от частния сектор, такива са например фондациите, сдруженията, спортните клубове, църковните и благотворителните организации. Организациите с нестопанска цел често извършват стопанска дейност, но обикновено използват приходите с цел да подпомогнат постигането на своите крайни социални, образователни или благотворителни цели, а не ги изплащат на акционерите, ръководителите или членовете на организацията.

Освен това за дейностите в обхвата на Рамковото решение, в съответствие с член 2, параграф 3 държавите членки могат да декларират, че ще ограничат приложното поле до действия, които водят до нарушаване на конкуренцията във връзка със закупуването на стоки или търговски услуги. Такива декларации бяха направени от Германия, Италия, Австрия и Полша. Те бяха валидни до 22 юли 2010 г. (член 2, параграф 4). Тъй като Съветът не взе решение за удължаване на срока на тяхната валидност, Комисията счита, че те вече не са валидни.

В Германия настоящата формулировка на член 299 от Наказателния кодекс може да изключва някои ситуации, в които участват субекти от частния сектор или с които се сблъскват на практика и които не са тясно свързани със сделки по възлагане на обществени поръчки. За сравнение член 2 се отнася до подкупване „при осъществяване на стопанска дейност“, което обхваща възможно най-широк спектър от дейности.

Що се отнася до Испания, активната и пасивната корупция е ограничена до „покупката или продажбата на стоки или сключването на договори за услуги, или търговски отношения“.

²⁰ *Unternehmen/elinkeino*

В Словения престъплението съдържа възможно ограничение: „при сключване или запазване на договор“.

Член 3 — Подбuditелство, помагачество

Член 3 се съсредоточава върху участието в корупция чрез подбuditелство и помагачество. В него обаче не се разглеждат опитите за извършване на престъпление²¹.

В 25 държави членки (BE, BG, CZ, DE, DK, ES, EE, EL, FR, HR, CY, LT, LV, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SK, SI, FI и SE) националните закони засягат аспектите подбuditелство и помагачество. Ирландия обясни, че макар подбuditелството да не е било изрично обхванато от националното ѝ право, то е засегнато в съдебната практика.

Италия счита, че тези понятия са обхванати от членовете от нейния наказателен кодекс в рамките на понятието „които облагодетелстват“²². Получената в това отношение информация обаче не позволява да се направи заключение за транспониране.

Член 4 — Наказания и други санкции

Съгласно член 4, параграф 1 деянията, свързани с корупция в частния сектор, се наказват с наказания, които са „ефективни, съразмерни и възпиращи“. Член 4, параграф 1 е транспониран в националното законодателство на всички държави членки.

Член 4, параграф 2 изисква от всяка държава членка да гарантира, че за активна и пасивна корупция в частния сектор се налага наказание лишаване от свобода най-малко от една до три години. Комисията заключава, че прагът за санкции е транспониран в законодателството на всички държави членки.

Съгласно член 4, параграф 3 държавите членки, когато е подходящо, временно лишават физическите лица от правото да упражняват съответната стопанска дейност или подобна стопанска дейност на същия пост или в същото качество. Това изискване е транспонирано в националното законодателство на 24 държави членки (BE, BG, CZ, DE, DK, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, PL, RO, FI, SK и SI). Швеция обясни, че тези мерки могат да бъдат предприети въз основа на Закона за изключване от търговски дейности, но не предостави по-подробно обяснение.

Информацията, предоставена от Кипър и Испания, не беше достатъчна, за да се направи заключение дали член 4, параграф 3 е транспониран в националното им законодателство.

Член 5 — Отговорност на юридически лица

Член 5 предвижда, че юридическите лица носят отговорност за престъпленията, свързани с активна и пасивна корупция. Държавите членки могат да изберат между наказателна и административна отговорност.

В съответствие с член 5, параграф 1 държавите членки гарантират, че юридическите лица носят отговорност, когато подкупването е извършено в тяхна полза от всяко физическо лице, което „действа самостоятелно или като член на орган на юридическото лице“ и което заема ръководна длъжност в това юридическо лице.

²¹ Това е така, защото определението за активно и пасивно подкупване обхваща също и „обещаването“, „предлагането“ и „поискването“ или „приемането на обещание за“, а не само „даването“ и „получаването“.

²² „Favoreggiamento“

В съответствие с член 5, параграф 2 държавите членки гарантират, че е възможно установяване на отговорност на юридическото лице, когато липсата на надзор или контрол е направила възможно извършването на престъплението.

Отговорността на юридическите лица не изключва наказателно преследване срещу физически лица, които са извършители, подбудители или помагачи (член 5, параграф 3).

Понастоящем 16 държави членки (BE, DK, DE, ES, EL, FR, CY, LV, LT, LU, HU, AT, PL, FI, SK и SI) имат действащо законодателство, което транспонира тази разпоредба. Някои държави членки използват наказателни мерки, докато други използват административни мерки срещу юридическите лица. И двата подхода са еднакво приемливи съгласно Рамковото решение. В Ирландия отговорността на юридическите лица се основава на съдебната практика. Ирландия не е предоставила достатъчно информация, за да може да се направи оценка на транспонирането на член 5, параграфи 2 и 3.

В Португалия отговорността на юридическите лица и на еквивалентни субекти се изключва, ако извършителят е действал срещу конкретните заповеди или указания на лицата, които имат право да ги издават. В Хърватия отговорността на юридическите лица зависи от два алтернативни критерия, единият от които е „незаконна печалба“ за юридическото лице или за третото лице. В Естония юридическото лице е освободено от наказателна отговорност, ако престъпление, извършено от негов компетентен представител, е било „неизбежно“ за юридическото лице. Естония се позовава на общото право и съответната съдебна практика, съгласно които юридическото лице носи отговорност за действията на своите „контролиращи лица“.

В съответствие с член 5, параграф 2 държавите членки следва да гарантират, че е възможно установяване на отговорност на юридическо лице и когато липсата на надзор или контрол е направила възможно извършването на престъплението. За осем държави членки няма достатъчно информация, за да се оцени дали липсата на надзор или контрол е обхваната от националното право (България, Чешката република, Естония, Италия, Малта, Нидерландия и Португалия) или дали съдебната практика обхваща тези аспекти (Ирландия).

Член 5, параграф 3 съдържа отрицателно условие. Когато държавите членки не разполагат с действащо законодателство или практика, които са в разрез с това условие, се приема, че те изпълняват условието, а именно отговорността на юридическите лица да не изключва наказателно преследване срещу физически лица, замесени като извършители, подбудители или съучастници.

Член 6 — Санкции за юридическите лица

Съгласно член 6 от държавите членки се изисква да установят ефективни, съразмерни и възпиращи санкции за юридически лица (наказателни или ненаказателни) за активна и пасивна корупция, подбудителство и помагачество и когато липсата на надзор или контрол е направила възможно извършването на престъпление. В допълнение, в член 6, параграф 1 се дават примери за санкциите, които могат да бъдат наложени, като изключване от получаване на обществени ползи и помощи, забрана за упражняване на търговска дейност, съдебен надзор или прекратяване по съдебен ред. Съгласно член 6, параграф 2 санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи.

18 държави членки (BE, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, LV, LU, HU, MT, AT, PL, SK, SI, FI и CY) предоставиха информация, потвърждаваща наличието на законодателство, транспониращо член 6, параграф 1. Информацията от другите държави членки не позволява да се направи заключение за транспониране.

Член 6, параграф 2 е транспониран в националното законодателство на 26 държави членки. Ирландия потвърждава транспонирането на член 6 посредством законодателен акт, приет през 1906 г. Този акт обаче обхваща само санкции за физически, но не и за юридически лица. Следователно предоставената информация не е достатъчна, за да се направи оценка на транспонирането.

Член 7 — Компетентност

Съгласно член 7 от държавите членки се изисква да предприемат необходимите мерки, за да установят своята компетентност за наказуемите деяния, които попадат в приложното поле на това рамково решение, когато престъплението е извършено изцяло или отчасти на тяхна територия, от техен гражданин или в полза на юридическо лице, чието седалище е на територията на тази държава членка. Държавите членки разполагат със свобода на преценка при прилагането на последните две правила за компетентност.

Всички държави членки са въвели национални мерки за транспонирането на тази разпоредба.

В съответствие с член 7, параграф 2, 16 държави членки (BG, DE, DK, FR, EL, IT, IE, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, FI и SE) са решили да не прилагат някои правила за компетентност (когато престъплението е извършено от техен гражданин или е извършено в полза на юридическо лице, чието седалище е на територията на тази държава членка). В някои държави членки (като Финландия, Франция или Дания) в съответствие с член 7, параграф 2, буква б) се предвижда изискване за двойна наказуемост, което може да бъде предмет на допълнителни условия, като например доклад, представен от жертвата (Франция), или процедурата, започната от прокурора (Франция).

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Получената от държавите членки информация показва, че от 2011 г. насам в много от тях са осъществени мащабни реформи. Така например през 2014 г. Гърция измени своите наказателни разпоредби относно корупцията, а България, Германия, Естония и Испания направиха това през 2015 г. Белгия измени наказателния си кодекс през 2016 г. и 2018 г., а Италия — през 2017 г. През 2012 г. Унгария прие нов наказателен кодекс и преразгледа всички свързани правни инструменти. Словакия прие закон за отговорността на юридическите лица през 2016 г.

Като цяло равнището на транспониране на Рамковото решение се е подобрило значително след доклада за изпълнението от 2011 г. Размерът на санкциите, въведени в националните наказателни кодекси, е в съответствие с минималните прагове в Рамковото решение във всички държави членки.

Въпреки това за няколко държави членки някои от разпоредбите на Рамковото решение са били трудни за изпълнение. Например приемането на обещанието за подкуп не е включено в националното законодателство на всички държави членки, а в някои държави извършването на престъпление от страна на лице, което ръководи или работи в юридическо лице от частния сектор, е ограничено до конкретни длъжности или правомощия. Недължимата облага, която се предлага или дава на трети лица, не е отразена напълно в малък брой държави членки. Освен това понятието за недължима облага е дефинирано различно, като понякога покрива повече от строго необходимото, но в други случаи са пропуснати важни елементи. В допълнение, някои държави членки са включили ограничение в обхвата на понятието корупция в частния сектор като са посочили някои условия, при които може да бъде извършено престъплението, или като са ограничили обхвата на престъплението до дружества и други субекти със стопанска

цел, като по този начин не са включили организациите с нестопанска цел. В някои държави членки съответните разпоредби на наказателния кодекс не обхващат юридическите лица с нестопанска цел.

В няколко държави членки въпреки усилията за изменение на националното законодателство, са необходими по-нататъшни усилия за изпълнение на тези наказателни мерки. От 22 държави членки, предоставили статистически данни в рамките на актуализацията от 2018 г. за референтните години 2014—2016 г., само 13²³ държави членки са предоставили регистрирани данни за случаи на подкупване в частния сектор. През годините, обхванати от доклада, броят на присъдите за корупция в частния сектор е много малък.

Комисията ще продължи да подкрепя държавите членки, за да осигури задоволително равнище на транспониране, изпълнение и прилагане на законодателството на ЕС. Това включва проверка дали националните мерки са в пълно съответствие със съответните разпоредби на Рамковото решение, организиране на срещи с националните органи на държавите членки и улесняване на разработването и обмена на най-добри практики в конкретни области. При необходимост Комисията ще упражнява правомощията си за принудително прилагане, които са ѝ дадени съгласно Договорите, посредством процедури за установяване на нарушение. Накрая, Комисията ще продължи да събира статистически данни за престъпността, включително за корупцията в частния сектор.

²³ AT, BE, BG, DE, HR, HU, IT, LT, LU, PL, PT, SL и UK.