

Брюксел, 14.12.2020 г.
COM(2020) 793 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,
ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА И ЕВРОПЕЙСКАТА СМЕТНА
ПАЛАТА**

**относно прегледа на Европейския съюз по механизма за преглед на прилагането
на Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията
(Конвенцията на ООН срещу корупцията)**

I. Контекст и предистория

Европейският съюз се основава на набор от общи ценности, сред които зачитането на правата на човека, демокрацията, равенството и върховенството на закона. Корупцията подкопава функционирането на държавата и държавните органи на всички равнища и представлява основен двигател на организираната престъпност. Ефективната уредба за борба с корупцията, прозрачността и почтеността при упражняването на държавната власт могат да укрепят правните системи и доверието в държавните органи. Настоящото съобщение засилва и допълва други инструменти на ЕС и усилията на Комисията за борба с корупцията. Както е посочено в първия доклад на Комисията относно върховенството на закона, приет по-рано тази година, борбата с корупцията е от съществено значение за поддържането на върховенството на закона и по тази причина тя е един от четирите стълба в този доклад¹. Културата на силни принципи на правовата държава и борба с корупцията е резултат от доверието на гражданите, че почтеността е норма и че се гарантира спазването на закона.

ЕС много пъти е подчертавал своята ангажираност с процеса на преглед². Европейският парламент и Съветът подчертаха необходимостта от засилване на водещата роля на ЕС в борбата с корупцията в световен мащаб и от постигане на напредък в процеса на преглед съгласно Конвенцията на ООН срещу корупцията (наричана по-нататък „Конвенцията“). Европейският парламент и Съветът специално припомниха колко е важно ЕС да изпълни задължението за преглед³.

ЕС стана член на Конвенцията през 2008 г.⁴ Това е най-всеобхватният международен договор за борба с корупцията както по отношение на географското покритие (187 страни), така и по отношение на обхванатите въпроси. Всички държави — членки

¹ COM(2020) 580 final.

² На проведената през 2019 г. осма конференция на държавите — страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията, Комисията, изказвайки се от името на ЕС и неговите държави членки, потвърди ангажираността на ЕС с процеса на преглед и посочи, че тъй като този преглед се отнася до всички институции на ЕС, подготвителната работа между Европейската комисия, Европейския парламент и Съвета е започнала. Встъпително изявление на ЕС на Конференцията на държавите — страни по Конвенцията на ООН срещу корупцията, Абу Даби, 16—20 декември 2019 г. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session8/V2001911e.pdf>, стр. 61—62.

³ Вж. напр. публичното изслушване в Европейския парламент от 2019 г. на тема „Към обща стратегия на ЕС за борба с корупцията и организираната престъпност — укрепване на инструментите и засилване на сътрудничеството между съответните участници“; Резолюция на Европейския парламент от 10 юли 2020 г. относно защитата на финансовите интереси на Европейския съюз — борба с измамите — годишен доклад за 2018 г. (2019/2128 (INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-10_BG.html). Бъдещето на борбата с корупцията в ЕС беше в центъра на заседанието на Съвета по правосъдие и вътрешни работи от октомври 2019 г. В Съвета, по време на дискусията относно действията на ЕС срещу корупцията, проведена в рамките на финландското председателство на Съвета през 2019 г., държавите членки отправиха ясно послание, че към институциите на ЕС следва да се приложи механизмът за мониторинг на борбата с корупцията. Действия на ЕС срещу корупцията, Доклад от финландското председателство на Съвета (13630/19; <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13630-2019-INIT/en/pdf>, стр. 4).

⁴ Решение 2008/801/ЕО на Съвета от 25 септември 2008 г. за сключване от името на Европейската общност на Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията (ОВ L 287, 29.10.2008 г., стр. 1).

на ЕС, са страни по Конвенцията⁵. ЕС изигра важна роля и за приемането на резолюцията относно борбата с корупцията, приета от Общото събрание на ООН на 1 юни 2020 г. Тази резолюция откри пътя към специалната сесия на Общото събрание на ООН за предизвикателствата и мерките за предотвратяване и борба с корупцията и укрепване на международното сътрудничество, която е планирана за юни 2021 г.

Конвенцията е и единственият правно обвързващ универсален международен инструмент за борба с корупцията. Тя обхваща пет области: превантивни мерки (глава II); криминализация и правоприлагане (глава III); международно сътрудничество (глава IV); възстановяване на активи (глава V); и техническа помощ и обмен на информация (глава VI). В Конвенцията борбата с корупцията е разгледана в широк смисъл и нейните разпоредби обхващат множество различни форми на корупция като подкуп, търговия с влияние, злоупотреба със служебни функции и различни прояви на корупция както в публичния, така и в частния сектор. С Конвенцията се въвежда набор от стандарти, мерки и правила, които държавите могат да прилагат, за да укрепят своите правни и регулаторни режими за борба с корупцията. Нейните основни цели са да укрепва мерките за по-ефикасно и по-ефективно предотвратяване на корупцията и борба с нея, да насърчава почтеността, отговорността и доброто управление на публичните дела и на публичната собственост и да улеснява и подкрепя международното сътрудничество и техническата помощ в областта на борбата с корупцията.

От решаващо значение е да се засилят правомощията на ЕС в борбата с корупцията и следователно да се гарантира, че предстоящите задължения на ЕС, произтичащи от Конвенцията, ще бъдат разгледани преди провеждането на специалната сесия на Общото събрание на ООН. Това означава участие в прегледа на прилагането⁶.

През ноември 2009 г. Конференцията на държавите — страни по Конвенцията, основният орган за вземане на решения⁷ по нея, прие Резолюция 3/1, с която беше създаден механизъм за преглед на прилагането на Конвенцията. ЕС подкрепи създаването на този механизъм за преглед на прилагането⁸. Съгласно Резолюция 3/1 държавите — страни по Конвенцията, трябва да участват в преглед на прилагането на Конвенцията. Механизмът, който се основава на партньорска проверка, води до оценка, при която се анализира съответствието на правилата и практиките на всяка държава — страна по Конвенцията, с принципите, целите и изискванията на Конвенцията. Тези

⁵ През юли 2019 г. Съюзът също така получи статут на наблюдател в Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа.

⁶ Всички други страни по Конвенцията са започнали да участват в прегледа; освен ЕС, само една държава — страна по Конвенцията, не е участвала в преглед, но е изразила резерви по време на ратификацията.

⁷ Конференцията на държавите — страни по Конвенцията, е основният орган за вземане на решения, създаден съгласно Конвенцията на ООН и нейните спомагателни органи, а именно Групата за преглед на прилагането, Работната група за възстановяване на активи, Работната група за превенция и Експертната среща по международно сътрудничество. Наред с други основни и технически услуги, тя изготвя информационни документи; получава, превежда и разпространява документи, доклади и решения; тълкува речи, изнесени на заседанията; подготвя и разпространява протоколите от сесиите; занимава се с отговорното пазене и надлежното съхраняване на документите в архивите; и подпомага бюрото на конференцията при изпълнението на неговите функции.

⁸ Чрез поредица от общи позиции, записани в документ ST 15012/1/06 REV 1; документ ST 15233/1/07 REV 1; документ ST 11452/2/09 REV 2.

оценки помагат да се установят недостатъци в националните политики за борба с корупцията, като дават тласък за необходимите законодателни, институционални и практически реформи.

Международните споразумения, сключени от ЕС, са задължителни за институциите на Съюза и за неговите държави членки⁹, а механизмът за преглед, създаден по тази Конвенция, е задължителен за всички страни по нея. Следователно задължението за преглед се отнася и за Европейския съюз. Уникалното положение на Европейския съюз обаче като единствената регионална организация за икономическа интеграция, която е страна по Конвенцията, до известна степен усложнява условията за участието на ЕС в прегледа¹⁰.

Съгласно член 17 от Договора за Европейския съюз Комисията осъществява функции по координиране, изпълнение и управление на прилагането на международните споразумения, по които Съюзът е страна, и осигурява външното представителство на Съюза, поради което носи отговорност за насочването на процеса на преглед по Конвенцията с цел да се гарантира, че Съюзът изпълнява задълженията си по нея.

Ето защо в настоящото съобщение се представя подходът на Комисията към процеса на преглед. Съюзът като цяло е задължен да прилага Конвенцията и следователно да участва в процеса на преглед, установен от Конвенцията. Този процес, който трябва да се координира от Комисията, ще изисква участието на всички съответни институции на Съюза и евентуално някои агенции или органи, в зависимост от задачите, възложени им от Договорите или от законодателството на Съюза в областта, която е от значение за Конвенцията. Тяхното участие следва да бъде уредено от принципа на административна автономност на всяка институция по въпросите, свързани със съответната им дейност.

Комисията анализира последиците, произтичащи от уникалния статут на ЕС, в качеството му на регионална организация за икономическа интеграция, като страна по Конвенцията. За да се пристъпи към прегледа, първо трябва да се актуализира декларацията за компетентност, така че да бъдат отразени правните последици от влизането в сила на Договора от Лисабон (**раздел II** по-долу). Що се отнася до практическите условия на прегледа, ще трябва да бъдат определени някои необходими адаптации, за да може Европейският съюз да участва в него (**раздели III, IV и V** по-долу).

II. Актуализиране на декларацията за компетентност

В Конвенцията се предвижда, че документът за ратификация, приемане или одобряване на регионална организация за икономическа интеграция трябва да съдържа декларация за степента на нейната компетентност¹¹. *Декларацията относно компетентността на*

⁹ Член 216, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹⁰ Резолюция 3/1 не съдържа специални правила или процедури, приложими за страните по Конвенцията, които сами по себе си не са „държави“.

¹¹ Въз основа на член 67, параграф 3 от Конвенцията.

Европейската общност по отношение на въпросите, уредени от Конвенцията на ООН срещу корупцията, беше надлежно депозирана при генералния секретар на ООН към момента на сключването на Конвенцията от страна на Съюза¹². Член 67, параграф 3 от Конвенцията предвижда също така, че съответната регионална организация трябва да информира депозитара за всяко съответно изменение на степента на нейната компетентност¹³.

С влизането в сила на Договора от Лисабон обхватът и упражняването на компетентността на Съюза претърпяха известни промени. Например ЕС придоби нови компетентности по дял V от ДФЕС (членове 82 и 83 от Договора за функционирането на Европейския съюз). Следователно генералният секретар на ООН трябва да бъде информиран за тези промени¹⁴.

Действие 1: Комисията ще предприеме необходимите стъпки, за да информира генералния секретар на ООН за съответните изменения на степента на компетентността на Съюза преди започването на прегледа.

III. Започване на прегледа на ЕС съгласно Конвенцията

Всяка страна се проверява от други две държави — страни по Конвенцията, като проверяващите страни се определят чрез жребий¹⁵. Всяка страна трябва да бъде и проверяваща. Тегленето на жребий за определяне на проверяващите страни може да се направи на някое от заседанията на Групата за преглед на прилагането. Прегледът започва официално, когато секретариатът на Конвенцията (СНПООН) информира проверяваната страна за началото на провеждане на прегледа на държавата¹⁶. Страните трябва също така да посочат орган за връзка с цел координиране на своето участие в прегледа, както и да дадат списък с държавни експерти за целите на процеса на преглед (когато страната действа като проверяваща на други страни¹⁷).

Комисията счита, че ЕС следва да обяви готовността си да започне процеса на преглед на прилагането възможно най-скоро преди специалната сесия на Общото събрание на

¹² Приложение към Решение 2008/801/ЕО на Съвета.

¹³ Член 67, параграф 3 от Конвенцията.

¹⁴ Параграф 4 от декларацията за компетентност гласи: „Обхватът и упражняването на компетентността на Общността са по своята същност предмет на непрекъснато развитие и при необходимост Общността ще допълва или изменя настоящата декларация в съответствие с член 67, параграф 3 от Конвенцията“.

¹⁵ Вж. мандата на механизма за преглед на прилагането на Конвенцията на ООН срещу корупцията, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.

¹⁶ В срок от един месец след тегленето на жребия. Вж. раздел II от Насоките за държавните експерти и секретариата при осъществяването на прегледите по държави, https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ReviewMechanism-BasicDocuments/Mechanism_for_the_Review_of_Implementation_-_Basic_Documents_-_E.pdf.

¹⁷ В механизма за преглед на прилагането се предвижда всяка страна да назначи до 15 държавни експерти за целите на процеса на преглед. След това тези експерти действат като проверяващи от името на своята страна.

ООН през 2021 г. В съответствие с член 17 от ДЕС позицията на Съюза ще бъде изразена от Комисията. Комисията също така ще действа като орган за връзка за координиране на процеса на преглед на прилагането по отношение на Съюза и приканва останалите институции да определят експерти за момента, когато ЕС ще трябва да проверява други държави — страни по Конвенцията.

Действие 2: Според Комисията ЕС следва да обяви, че е готов да започне своя процес на преглед на прилагането възможно най-скоро преди специалната сесия на Общото събрание на ООН през 2021 г., като тя ще подготви изявление на ЕС в тази връзка, след като се консултира със Съвета.

Комисията ще действа като орган за връзка на ЕС за процеса на преглед на прилагането по отношение на ЕС.

Комисията ще прикани останалите институции да определят експерти за целите на процеса на преглед по отношение на други страни.

IV. Условия и организация на прегледа на ЕС

През 2009 г., по време на Конференцията на държавите — страни по Конвенцията, беше приет мандатът на механизма за преглед на прилагането на Конвенцията и беше създадена група за преглед на прилагането с цел надзор на процеса на преглед под ръководството на Конференцията. Страните се оценяват в съответствие с мандата на механизма за преглед на прилагането. Секретариатът разработи примерен график за приключване на прегледа¹⁸.

1. Подготовка на самооценката на ЕС

За всеки кръг по процеса се изисква проверяваната страна да изготви и представи **самооценка**, въз основа на която ще се извърши прегледът.

Самооценката съдържа описание на мерките (програми, законодателни и незаконодателни мерки, административни актове), предприети от тази страна за спазване на изискванията на Конвенцията в проверяваните области, както и посочване на ефективността на тези мерки¹⁹. По същество самооценката се съсредоточава върху описването на: i) актове, които ЕС е приел в областите, обхванати от Конвенцията; и ii) мерки от значение за Конвенцията, които се отнасят за институциите на ЕС и техния персонал. При позоваване на съответните правни актове самооценката следва да

¹⁸ https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/IRG_model_country_review_schedule.pdf. Опитът показва, че прегледите на практика продължават между 12 и 18 месеца за първия кръг и малко по-дълго за втория кръг.

¹⁹ Като цяло страните се насърчават да извършват самооценки, като използват изчерпателния контролен списък за самооценка, разработен от секретариата и одобрен от Конференцията на държавите — страни по Конвенцията, през ноември 2009 г. Този контролен списък (и ИТ инструментът, използван, за да се дават отговори по него) не е пригоден за ЕС. В резултат на това контактите със секретариата дадоха възможност за пълна гъвкавост относно използването на различен формат, който е подходящ за ЕС.

включва кратко описание на целта на всеки документ, датата на влизане в сила и всички преки задължения на институциите на ЕС (задължения за докладване, други задачи, възложени директно на институциите, и т.н.). По възможност документът съдържа примери, с които се илюстрира ефективността на мерките, изброени в самооценката.

Прегледът на прилагането на Конвенцията се провежда в два кръга.

- В кръг 1 акцентът е върху криминализацията и правоприлагането (глава III) и международното сътрудничество (глава IV) и този кръг ще включва докладване относно а) нарушения и правоприлагане; б) защита на свидетели, експерти, жертви и лица, сигнализиращи за нередности; в) последици от корупционни действия; г) сътрудничество в рамките на международни организации и между тях; д) сътрудничество на международни организации с ЕС и държавите членки; и е) съвместни разследвания.
- Кръг 2 обхваща възстановяването на активи (глава V) и превантивните мерки (глава II), което включва законодателството в областта на правоприлагането и обществените поръчки.

Следователно процесът на преглед ще започне с кръг 1, който ще бъде последван от кръг 2.

В **обхвата на самооценката** ще бъдат включени онези области, които са от пряко значение за ЕС и неговите институции (и персонал) по отношение на въпросите, предмет на Конвенцията, и в зависимост от това за кой кръг става дума: например превантивни мерки срещу корупцията, международно сътрудничество и възстановяване на активи.

При самооценката на ЕС няма да бъдат включени въпроси за прилагането на законодателството на ЕС от държавите членки, което е обхванато от техните собствени процеси на преглед, а по-скоро ще бъдат описани задълженията на институциите на ЕС, произтичащи от Договорите и съответното законодателство на ЕС.

Тъй като Конвенцията е задължителна за всички институции на ЕС, обхватът на самооценката не може да бъде ограничен до една институция на ЕС или до малка част от институциите на ЕС. Това обаче не означава, че всяка институция на ЕС трябва да извърши отделна самооценка. Самооценката на ЕС ще обхваща хоризонтални правила, включително общи правила, приложими за всички институции (като Правилника за длъжностните лица на Европейския съюз и Условието за работа на другите служители на Съюза и съдебната практика на Съда). По отношение на областите, в които различните институции и органи са въвели различни — обикновено допълнителни — правила, тези институции и органи следва да посочат тези правила в самооценката²⁰.

²⁰ За кръг 1 изглежда, че почти всички аспекти са от значение за ЕС на хоризонтално равнище. Що се отнася до кръг 2, въпреки че глава II засяга всички институции, глави III и IV са по-специфични и се отнасят само до ограничен брой институции, служби или органи (главно Комисията, Европейската прокуратура, Европол, Евроюст), а глава V — главно до Комисията, Европейската прокуратура, Европол, Евроюст, Европейската централна банка, бъдещото звено за финансови разследвания във връзка с еврото.

Процесът на преглед по кръг 2 е от най-голямо значение за вътрешната работа на различните институции на ЕС.

Действие 3: Комисията ще подготви самооценката на ЕС за всеки от кръговете в тясно сътрудничество с всички институции на ЕС, които имат отношение към този въпрос. Всички институции, които имат отношение към този въпрос, трябва да предоставят своевременно данни за самооценката, като ще определят съдържанието, отнасящо се до тяхната собствена институция.

2. Документна проверка и посещение на място

След представянето на самооценката проверяващите експерти извършват документна проверка на попълнената самооценка. Ако бъде получено съгласието на проверяваната страна за това, в духа на установяване на конструктивен диалог документната проверка може да бъде допълнена с други средства за пряк диалог, като например посещение на съответната държава или съвместна среща в Службата на ООН във Виена. Посещението на място се състои от срещи между експертите, определени от проверяващите страни, и експертите на проверяваната страна със съдействието на секретариата. Заинтересованите страни се насърчават да участват в тези посещения, които се провеждат на експертно равнище. Целта на срещите е да се изяснят някои аспекти на подадения отговор и да се събере допълнителна информация при необходимост. Както е предвидено в мандата на механизма, проверяващите държави — страни по Конвенцията, и секретариатът опазват поверителния характер на цялата информация, получена в хода на прегледа на държавата или използвана при него.

Според Комисията процесът на преглед следва да се провежда прозрачно и с участието на всички съответни заинтересовани страни. Участието на гражданското общество е от решаващо значение за всички усилия за борба с корупцията. Дългогодишната позиция на ЕС е, че държавите — страни по Конвенцията, следва да използват оптимално цялата налична информация и експертен опит, включително от гражданското общество. Конструктивният диалог между държавите — страни по Конвенцията, и гражданското общество ще подобри въздействието и прилагането на Конвенцията. ЕС призова за ефективно участие на гражданското общество в кръговете на прегледа, както и в Конференцията на държавите — страни по Конвенцията, и нейните работни групи.

Действие 4: Комисията ще координира с останалите институции приноса от данни за контролния списък за самооценка и организирането на посещението на място във връзка с прегледа, като използва оптимално цялата налична информация и експертни познания, включително от гражданското общество, и ще се стреми да включи в прегледа гражданското общество.

Ако бъде постигнато съгласие за това, може да се организира посещение на място в Брюксел със срещи в основните институции.

3. Публикуване на доклада за оценка и общи ангажименти за прозрачност

В края на прегледа секретариатът на Конвенцията изготвя доклад за прегледа с подкрепата на проверяващите държави — страни по Конвенцията, въз основа на приноса от страна на проверяващите и в тясно сътрудничество и координация с проверяваната страна. Решението за окончателното съдържание на доклада се взема с консенсус между проверяващите и проверяваната страна. Пълният текст на доклада се запазва поверителен, освен ако проверяваната страна не се съгласи да го публикува, докато резюмето се публикува задължително. Някои страни избират да публикуват своя контролен списък за самооценка, пълния текст на доклада за държавата и/или информацията, предоставена вследствие на прегледа. Комисията ще поиска съгласието на другите институции относно текста на доклада и неговото публикуване. Публикуването на пълния доклад беше подчертано като добра практика за прозрачност.

През 2014 г. коалицията за Конвенцията на ООН срещу корупцията²¹ инициира ангажимент за прозрачност. Ангажиментът се състои от шест принципа за прозрачност²². Той е подписан от няколко държави — членки на ЕС²³. Комисията ще подкрепи спазването на ангажимента за прозрачност от страна на ЕС. Този ангажимент за прозрачност предвижда да се публикува пълният текст на доклада.

Действие 5: *Комисията ще се консултира своевременно с другите институции във връзка с публикуването на пълния текст на доклада за прегледа, както и на доклада за самооценката.*

VI. Заключение

С настоящото съобщение Комисията информира всички институции на ЕС за намерението си да започне процеса на преглед възможно най-скоро, след консултации с институциите в дух на лоялно сътрудничество. Комисията възнамерява да постигне бърз напредък в изпълнението на правните задължения на Съюза по Конвенцията с цел да започне прегледа възможно най-скоро преди специалната сесия на Общото събрание на ООН през 2021 г.

В настоящото съобщение е представен подходът за извършване на необходимите стъпки в процеса на преглед при пълно зачитане на принципа на лоялно сътрудничество и административна автономност на институциите. Комисията приканва институциите на ЕС да участват пълноценно и да си сътрудничат на всички етапи от процеса и в най-кратки срокове.

²¹ Глобалната мрежа на коалицията за Конвенцията на ООН срещу корупцията, съставена от повече от 350 организации на гражданското общество в над 100 държави, ангажирани с насърчаването на ратификацията, прилагането и мониторинга на Конвенцията.

²² <https://uncaccoalition.org/uncac-review/transparency-pledge/#:~:text=The%20UNCAC%20Coalition%20is%20seeking,in%20the%20UNCAC%20review%20mechanism.>

²³ Австрия, Белгия, България, Германия, Естония, Испания, Италия, Кипър, Латвия, Полша, Португалия, Словакия, Словения, Франция, Швеция.