РЕЗЮМЕ

на моногрфията

„Противодействие на коупцията: междунардно правни аспекти“

Автор: д-р Диана Ковачева

В световен план в последните десетилетия наблюдаваме различни тенденции за решаване на все по-сериозните проблеми с разпространението на корупцията. През 90-те години недостатъците на националното наказателноправно регулиране на корупционната проблематика стават силно осезаеми. Основната причина е, че правната регламентация в отделните държави се оказва противоречива, разпокъсана и недостатъчна, за да отговори на динамиката в самите корупционни престъпления и на техния, все по-ясно проявяващ се, транснационален характер.

Именно в този период е поставено началото на изработване на първите международноправни актове в областта на противодействието на корупцията. Те унифицират различните национални стандарти за постигане на успешен глобален модел, който да обхване всички правни, социални, политически и културни аспекти, определящи сложния характер на корупционните деяния.

Правните инструменти, създадени в последното десетилетие на XX век от междуправителствени организации, инкриминират както традиционни за повечето държави престъпения с корупционен характер, така и нови, каквито са подкупът на чуждо длъжностно лице, търговията с влияние, подкупът в частния сектор и отговорността на юридическите лица за корупционни престъпления. Важен фокус е и регламентирането на въпроси, свързани с отнемането на незаконно придобито имущество.

Този подход се оказва ефективен, защото в резултат от присъединяването към международноправни актове в областта на противодействието на корупцията държавите сближават и усъвършенстват антикорупционното си законодателство.

Международната правна рамка става по-всеобхватна и по-задълбочена, благодарение на усилията на организации като Съвета на Европа (СЕ), Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Европейския съюз (ЕС), Организацията на американските държави, Африканския съюз и, не на последно място, Организацията на обединените нации (ООН).

Важен принос за усъвършенстване на наказателноправния подход за справяне с корупцията, за уеднаквяване на националните стандарти и за по-ефективното разследване на

корупционните престъпления имат няколко международноправни инструмента, създадени от международни организации. Сред тях са Наказателната конвенция относно корупцията, Гражданската конвенция за корупцията и Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки. Те могат да бъдат определени като емблематични законодателни решения в областта на борбата с корупцията в публичния и частния сектор. Безспорно, най-големият успех на международната общност в областта на противодействие на корупцията, е създаването на Конвенцията на ООН срещу корупцията, в сила от края на 2005 г. като глобален отговор на глобален проблем.

Конвенцията на ООН има сериозни достойнства във връзка с кодифицирането на материята за противодействие на корупцията на универсално ниво. Тя изрично регламентира голям брой нови корупционни престъпления, налага подхода за отнемане на незаконно придобитото имущество и поставя акцент върху международното сътрудничество за справяне с това престъпление. Независимо от модерния си подход обаче, тази Конвенция не решава въпроса със създаването на дефиниция на корупцията. Така тя и понастоящем остава неопределена между разбирането на Transparency International за политическа корупция, понятието на Световната банка за овладяване на държавата, съставите на корупционните престъпления в националните закондателства на държавите и разпоредбите на конвенциите в тази област. Този проблем е важен, защото затруднява намирането на подход за наказателното преследване на политическата корупция на международно ниво.

Оценка за значимия принос на Конвенцията на ООН срещу корупцията, е присъединяването на Европейския съюз към нея, независимо от факта, че всички държави-членки вече са я ратифицирали. Самият ЕС има своя собствена правна рамка и политика за противодействие на коруцпията като най-характерният й белег е, че тя се изгражда около концепцията за защита на финансовите интереси на ЕС. Остарелите вече правни актове (конвенция и рамкови решения) следва да бъдат актуализирани и приведени в съответствие с новите стандарти в тази област.

Подходът на ЕС за противодействие на корупцията в държавите членки включва и редица „меки“ мерки – наблюдение на напредъка в определени сфери (Механизъм за сътрудничество и оценка на България и Румъния), Докладът за корупцията в държавите-членки, присъединяването към Групата на държавите срещу коруцпията (GRECO) и към ключови конвенции в областта на корупцията и организираната престъпност. Все още остава нерешен въпросът за противодействието на корупцията в самия ЕС и неговите институции, както и за създаването на Европейска прокуратура, възможност, предвидена в Лисабонския договор.

Съществуващите конвенции за противодействие на корупцията я превърщат в престъпление с международноправна регламентация и неуспешното справяне с това престъпно деяние може да бъде разглеждано като нарушение на задълженията на държавата по международното право. Този нов подход дава основание за изследване на международноправните аспекти на корупцията.

Международноправните инструменти за противодействие на корупцията, изследванията и докладите на международни организации и органи, установяват връзка между корупцията и защитата на правата на човека, според която корупцията ги засяга по негативен начин и създава благоприятна среда за тяхното нарушаване. Идеята за поява на ново право – право на свободна от корупция среда – все още няма достатъчно подкрепа, независимо от задължението на държавите по междунардоното право да осигурят спазване и упражняване на всички права на човека като не допуснат те да бъдат компрометирани от шираща се корупция. Държавите с високи нива на разпространение на корупцията са и държави с най-много осъдителни присъди от Съда в Страсбург.

Корупцията засяга всички категории права на човека поради техния единен и неделим характер, който се прявява особено ясно след приемането на най-новия документ в тази област – Хартата на ЕС за основните права. Нарушенията засягат не само социални и икономически права (правото да бъдеш защитен от глад, правото на жилище, правото на здраве, правото на образование), но и граждански, политически и културни права на човека (достъп до правосъдие, право на справедлив процес и право на защита, право на свободно придвижване и свободен избор на местожителството, равенство и недискриминация, участие в политическия процес). Негативният ефект върху тях може да бъде резултат не само от проявата на дребна (ежедневна) корупция, но и от политическа (голяма) коруцпия, независимо от факта, че в последния случай конкретните жертви трудно могат да бъдат индивидуализирани.

Конвенцията на ООН срещу корупцията за първи път я определя като „транснационален феномен“. Това дава основание за изследване на въпроса дали изключително тежките корупционни деяния, извършени от най-високопоставените лица в държавата, могат да бъдат разглеждани като престъпления с международен характер и следователно да бъдат включени в юрисдикцията на международна съдебна институция. Става въпрос за наистина тежки случаи на политическа корупция, описана от Световната банка като „овладяване на държавата” или като предвидените в чл. 17 от Конвенцията на ООН престъпни деяния на „присвояване, злоупотреба или друго неправомерно използване на имущество от длъжностно лице”.

Аргумент за това е необходимостта от допълнителна гаранция, че в случаите, когато националната държава не може или не желае да накаже извършителя, подобни престъпления няма да останат ненаказани.

Научните търсения в това отношение са свързани с няколко различни предложения.

Първата възможност е включването на най-тежките корупционни престъпления в юрисдикцията на съществуващия Международен наказателен съд (МНС). В това отношение изменението на чл. 7 от Римския статут (РС) и регламентирането на корупционните деяния сред формите на изпълнително деяние на престъпленията срещу човечеството, е по-трудният за аргументиране подоход. По-удачно би било предвиждането на политическата корупция като самостоятелно престъпно деяние чрез изменение на чл. 5 от РС, където са престъпленията, подсъдни на МНС. Изменението на чл. 5 обаче е сложно по няколко причини, между които са липсата на общоприета дефиниция на политичекската корупция, трудността при доказването на пряката връзка между конкретен случай на тежка политическата корупция и смъртта или страданието на конкретни лица, събирането на достатъчна подкрепа от страна на държавите-страни по РС и капацитетът на МНС да поеме нови престъпления и да ги разследва ефективно.

Втората възможност е създаването на нова наднационална съдебна институция, с компетентност единствено спрямо най-тежките случаи на политическа корупция, които държавите не могат или не желаят да накажат. Регламентацията на подобен съд може да бъде включена в Конвенцията на ООН срещу корупцията. Предимствата на самостоятелен антикоруцпионен съд са във възможностите за по-голямата му ефективност и в изграждането на собствена експертиза за разследване и наказателно преследване на тежки корупционни престъпления.

Аргумент за отнасяне на най-тежките форми на политическата корупция към престъпленията, които „безпокоят цялата международна общност” и „дълбоко разтърсват човешкото съзнание” е фактът, че тя подкопава устоите на правовата държава и демокрацията, поддържа авторитарни режими, създава политическа нестабилност, ограбва населението, води до крайна бедност, може да съдейства за избухване на военен конфликт или за неговото задълбочаване. В този смисъл голямата корупция също може да доведе до заплаха за мира и сигурността на човечеството.

Противодействието на корупцията не се изчерпва само с наказване на лицето, което е получило или дало подкуп. Държавите, които са постигнали определени успехи в борбата с корупцията са тези които прилагат т. нар. холистичен подход и наред с инкриминирането на корупционните престъпления и тяхното наказване, използват механизмите на превенцията. Тя може да бъде постигната чрез изграждането на прозрачни и отчетни системи за управление,

ефективна съдебна система, която да премахне усещането за безнаказаност, както и чрез укрепване на капацитета на гражданското общество и медиите да проявяват нетърпимост към корупцията.