



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 6.6.2011
COM(2011) 308 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

Combaterea corupției în UE

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU ȘI
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN**

Combaterea corupției în UE

CUPRINS

1.	Introducere.....	3
2.	Creșterea gradului de monitorizare a eforturilor de combatere a corupției	5
2.1.	Mecanisme curente de monitorizare și evaluare.....	5
2.2.	Raportul anticorupție al UE.....	6
3.	O mai bună aplicare a instrumentelor existente în domeniul anticorupției.....	9
3.1.	Decizia-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sectorul privat	9
3.2.	Alte instrumente internaționale de combatere a corupției.....	10
3.3.	Cooperarea dintre UE și instrumentele internaționale existente de combatere a corupției.....	11
4.	Accent sporit pe aspectele legate de corupție în cadrul politicilor interne ale UE	11
4.1.	Aplicarea legii, cooperarea judiciară și polițienească în cadrul UE	11
4.1.1.	Cooperare judiciară și polițienească	12
4.1.2.	Anchete financiare și recuperarea activelor	12
4.1.3.	Protecția denunțătorilor	13
4.1.4.	Formarea funcționarilor din domeniul aplicării legii.....	13
4.2.	Achiziții publice	13
4.3.	Politica de coeziune pentru sprijinirea consolidării capacităților administrative	14
4.4.	Standarde de contabilitate și audit statutar pentru întreprinderile din UE	14
4.5.	Prevenirea și combaterea corupției politice	15
4.6.	Îmbunătățirea statisticilor	15
4.7.	Integritatea în sport	16
4.8.	Protejarea fondurilor publice ale UE împotriva corupției.....	16
5.	Accent sporit pe aspectele legate de corupție în cadrul politicilor externe ale UE	16
5.1.	Țări candidate, candidați potențiali și țări învecinate	16
5.2.	Politici de cooperare și dezvoltare	17
5.3.	Politica în domeniul schimburilor comerciale.....	18
6.	Concluzie.....	18

Combaterea corupției în UE

1. INTRODUCERE

Patru din cinci cetățeni ai UE consideră corupția¹ ca fiind o problemă gravă a statului membru din care fac parte². În ciuda faptului că în ultimele decenii Uniunea Europeană a contribuit semnificativ la o mai mare deschidere și transparență a Europei, este evident că rămân multe aspecte de rezolvat. Este de neacceptat ca din cauza corupției să se piardă o sumă estimată la **120 miliarde EUR anual**, adică un procent din PIB-ul Uniunii Europene³. Cu siguranță, aceasta nu este o problemă nouă în UE și nu putem eradică în totalitate corupția din societățile noastre, dar este semnificativ faptul că scorul mediu obținut de UE27 în Indicele de percepție a corupției calculat de organizația Transparency International a înregistrat doar o îmbunătățire modestă în ultimii zece ani⁴.

Deși natura și amploarea corupției variază, aceasta **dăunează atât statelor membre ale UE, cât și Uniunii Europene în ansamblu**. Corupția produce daune financiare prin scăderea nivelului investițiilor, obstrucționarea funcționării corecte a pieței interne și reducerea finanțelor publice. De asemenea, corupția produce daune sociale prin faptul că grupările criminale organizate recurg la acte de corupție în vederea înfăptuirii altor infracțiuni grave, precum traficul de droguri și de ființe umane. În plus, dacă nu este combătută, corupția poate să submineze încrederea în instituțiile democratice și să slăbească răspunderea liderilor politici.

În ultimii zece ani **s-au depus unele eforturi la nivel național, la nivelul UE și la nivel internațional** pentru diminuarea corupției⁵. La nivelul UE, cadrul juridic al luptei împotriva corupției s-a dezvoltat prin adoptarea legislației de combatere a corupției în sectorul privat⁶ și

¹ În prezenta comunicare se folosește definiția generală a corupției, adoptată în cadrul Programului global împotriva corupției derulat de Organizația Națiunilor Unite: „*abuz de putere în scopul obținerii unui câștig personal*”, definiție care se aplică atât corupției din sectorul public cât și celei din sectorul privat.

² 78%, conform sondajului Eurobarometru 2009 privind corupția. Sondajul se realizează la intervale de doi ani. Conform cercetărilor efectuate de Transparency International, 7-11% dintre cetățenii UE oferă mită în fiecare an, cf. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb. Într-unul dintre studii se sugerează că, din cauza corupției, costul total al contractelor comerciale crește cu până la 20-25%: http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

³ Costurile economice totale ale corupției nu sunt ușor de calculat. Suma citată se bazează pe estimările efectuate de organisme și instituții specializate precum Camera de Comerț Internațională, organizația Transparency International, inițiativa „Global Compact” a ONU, Forumul Economic Mondial sau publicația „Clean Business is Good Business” din 2009, care sugerează că la nivel mondial corupția se ridică la 5% din PIB.

⁴ De la 6,23 în 2000 la 6,30 în 2010, dintr-un scor maxim de 10. În indicele 2010, deși nouă state membre s-au clasificat printre cele mai puțin corupte 20 de țări ale lumii, alte opt state membre au primit un scor mai mic de 5. Principalele constatări și tendințe rezultate din indicele privind UE, respectiv existența unor diferențe clare între statele membre la nivel individual, nouă dintre ele fiind clasificate printre cele mai performante din punct de vedere al combaterii corupției, iar zece – printre cele mai puțin performante, au primit confirmare din partea indicatorilor mondiali privind guvernarea ai Băncii Mondiale. A se vedea și <http://info.worldbank.org/governance/wgi/worldmap.asp>.

⁵ Comisia a solicitat depunerea unor astfel de eforturi în 2003, COM(2003) 317 final.

⁶ Decizia-cadru 2003/568/JAI a Consiliului privind combaterea corupției în sectorul privat (JO L 192, 31.7.2003, p. 54).

prin aderarea UE la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC)⁷. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene recunoaște corupția ca fiind o infracțiune gravă cu dimensiuni transfrontaliere, pe care statele membre nu sunt capabile să o combată prin propriile forțe⁸. Într-o anumită măsură, acțiunile de combatere a corupției au fost integrate într-un ansamblu de politici ale UE⁹.

Cu toate acestea, **aplicarea cadrului juridic al luptei împotriva corupției se realizează în mod neuniform la nivelul statelor membre și nesatisfăcător în ansamblu**. Legislația UE anticorupție nu este transpusă în toate statele membre¹⁰. Unele țări nu au ratificat cele mai importante instrumente anticorupție internaționale. Mai important, chiar și acolo unde există instituții și legislație de combatere a corupției, în practică ***punerea în aplicare este adeseori insuficientă***¹¹.

Acest fapt reflectă **lipsa unui angajament politic ferm** din partea liderilor și a factorilor de decizie în ceea ce privește combaterea corupției în toate formele acesteia – corupție politică, activități de corupție comise de și împreună cu grupările criminale organizate, corupție la nivelul persoanelor particulare și așa-numita corupție mărunță. Prin urmare există o nevoie evidentă de stimulare a voinței politice în ceea ce privește combaterea corupției și de creștere a coerenței politicilor și acțiunilor anticorupție întreprinse de către statele membre.

Din aceste motive, Comisia va elabora un nou mecanism, respectiv ***Raportul anticorupție al UE***, pentru monitorizarea și evaluarea eforturilor statelor în lupta împotriva corupției și pentru încurajarea angajamentului politic al acestora. Beneficiind de sprijinul unui grup de experți și al unei rețele de corespondenți în materie de cercetare, precum și de finanțarea necesară de la bugetul UE, raportul va fi gestionat de Comisie și va fi publicat la un interval de doi ani, cu începere din 2013. Acesta va oferi o imagine corectă a realizărilor, vulnerabilităților și angajamentelor tuturor statelor membre. De asemenea, va identifica tendințele și punctele slabe care trebuie remediate și va stimula schimbul de experiență *inter pares*, precum și schimbul de bune practici. În paralel cu acest mecanism, UE ar trebui să **participe la Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO)**¹².

De asemenea, UE ar trebui să **se concentreze mai mult asupra corupției în cadrul tuturor politicilor UE relevante** – atât cele interne, cât și cele externe. Prin urmare, în 2011 Comisia va propune, în special, norme UE moderne privind confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni, în 2012, o strategie pentru îmbunătățirea investigațiilor în domeniul criminalității financiare în statele membre, iar în 2011 va adopta un Plan de acțiune privind modul de îmbunătățire a datelor statistice în materie de infracționalitate. De asemenea, Comisia va coopera cu agenții ale UE, cum ar fi Europol, Eurojust și CEPOL, dar și cu OLAF

⁷ Decizia Consiliului 2008/801/CE (JO L 287, 25.9. 2008, p. 1).

⁸ Articolul 83 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene menționează corupția printre delictelor în cazul cărora se pot institui directive care să impună reguli minime pentru definirea infracțiunilor și a sancțiunilor, întrucât corupția are adeseori implicații care depășesc granițele interne și externe ale UE. Atât corupția la nivel transfrontalier, cât și alte forme de corupție, precum corupția în cadrul sistemului judiciar, pot să afecteze negativ concurența și fluxurile de investiții.

⁹ A se vedea secțiunile 4 și 5.

¹⁰ Comisia nu are competența de a introduce acțiuni în instanță împotriva statelor membre pe motiv că nu au transpus măsurile adoptate în cadrul celui de al treilea pilon al tratatului, înainte de intrarea în vigoare a TFUE. Astfel de acțiuni vor fi posibile de la data de 1 decembrie 2014, în temeiul articolului 10 din Protocolul nr. 36 privind dispozițiile tranzitorii ale Tratatului de la Lisabona.

¹¹ A se vedea secțiunea 3.

¹² A se vedea secțiunea 2.2 și Raportul Comisiei către Consiliu privind modalitățile de participare a UE la GRECO, COM(2011) yyy.

pentru consolidarea cooperării judiciare și polițienești și pentru ameliorarea formării profesionale a funcționarilor din domeniul aplicării legii. Comisia va elabora în continuare norme UE moderne privind achizițiile, standardele contabile și procedura de audit a întreprinderilor UE. De asemenea, în 2011 Comisia va adopta o strategie de combatere a fraudei care afectează interesele financiare ale UE. În paralel, Comisia va pune un accent mai mare pe aspectele anticorupției în cadrul procesului de extindere a UE și – împreună cu Înaltul Reprezentant – în politica de vecinătate a UE și, de asemenea, va recurge pe scară mai largă la condiționalitate în politicile de cooperare și dezvoltare. Ar trebui dezvoltate în continuare inițiativele mediului de afaceri și dialogul public-privat la nivelul UE cu privire la modul de prevenire a corupției.

Prezenta comunicare prezintă obiectivele raportului privind combaterea corupției în UE și modul practic în care acesta va funcționa; de asemenea, se explică modul în care UE ar trebui să accentueze problemele legate de corupție în cadrul politicilor sale interne și externe. Comunicarea va fi completată printr-o Strategie antifraudă a Comisiei. În timp ce comunicarea se concentrează asupra punerii în aplicare a politicilor de combatere a corupției de către statele membre, strategia se va referi în special la măsurile de protecție a intereselor financiare ale UE, pentru care este competentă Comisia.

2. CREȘTEREA GRADULUI DE MONITORIZARE A EFORTURILOR DE COMBATERE A CORUPȚIEI

2.1. Mecanisme curențe de monitorizare și evaluare

Până în prezent nu există niciun mecanism care să monitorizeze existența și să evalueze eficiența politicilor de combatere a corupției la nivelul statelor membre și al UE într-un mod coerent și transversal¹³. La nivel internațional, principalele mecanisme de monitorizare și evaluare existente sunt Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO), Grupul de lucru împotriva dării și luării de mită al OCDE și mecanismul de revizuire al Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC). Aceste mecanisme impulsionează statele semnatare să implementeze și să pună în aplicare standarde de combatere a corupției. Totuși, fiecare dintre ele prezintă caracteristici de natură să limiteze potențialul acestora de a aborda eficient problemele strâns legate de corupție la nivelul UE.

Cel mai complet instrument cu relevanță pentru UE care există în prezent este **GRECO**, întrucât beneficiază de participarea tuturor statelor membre. Prin intermediul GRECO, Consiliul Europei contribuie la asigurarea unor standarde minime în spațiul juridic pan-european. Totuși, din cauza vizibilității limitate a procesului de evaluare interguvernamentală și a mecanismului său de urmărire, GRECO nu a generat până acum în statele membre voința politică necesară unei acțiuni eficiente împotriva corupției. În plus, GRECO monitorizează respectarea unei serii de standarde privind combaterea corupției stabilite de Consiliul

¹³ Pentru două dintre statele membre există încă din 2006 un mecanism specific de monitorizare, respectiv mecanismul de cooperare și de verificare (MCV) pentru România și Bulgaria (Deciziile 2006/928/CE și 2006/929/CE ale Comisiei din 13 decembrie 2006 (JO L 354, 14.12.2006, pp. 56, 58). MCV a fost creat ca soluție ad-hoc pentru deficiențele serioase constatate în pragul aderării la UE. În acest context, Comisia efectuează verificări în baza mai multor obiective de referință predefinite în domeniul reformelor în justiție și al combaterii corupției, precum și în domeniul luptei împotriva crimei organizate în cazul Bulgariei.

Europei¹⁴, prin urmare se concentrează mai puțin asupra unor domenii specifice din legislația UE, cum ar fi achizițiile publice. Mai mult, sistemul GRECO nu permite analizarea comparativă și deci nici identificarea tendințelor UE privind corupția, nici nu stimulează în mod activ schimbul de bune practici și învățarea reciprocă.

Convenția OCDE privind combaterea corupției funcționarilor străini în tranzacțiile comerciale internaționale (**Convenția privind lupta împotriva corupției**)¹⁵ se concentrează asupra problemei specifice a mituirii funcționarilor străini în tranzacțiile comerciale internaționale și nu poate fi extinsă asupra altor domenii de importanță pentru combaterea corupției în UE. Cel de al șaptelea raport anual privind progresele înregistrate elaborat de Transparency International¹⁶ indică faptul că aplicarea Convenției privind lupta împotriva corupției s-a realizat neuniform: doar patru state membre au aplicat convenția în mod activ, în timp ce în 12 de state membre punerea în aplicare s-a făcut în mod redus sau deloc. În pofida existenței unui sistem solid de evaluare sub forma Grupului de lucru împotriva dării și luării de mită al OCDE, angajamentul politic legat de punerea în aplicare eficientă a Convenției OCDE privind lupta împotriva corupției este în continuare insuficient.

Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) a intrat în vigoare în decembrie 2005, iar UE i s-a alăturat în septembrie 2008¹⁷. Conferința statelor părți la UNCAC a adoptat mandatul mecanismului de revizuire a procesului de aplicare a UNCAC în noiembrie 2009. Uniunea Europeană sprijină implicarea societății civile și transparența constatărilor evaluărilor efectuate în baza acestui mecanism. Cu toate acestea, există posibilitatea ca mai multe dintre caracteristicile mecanismului de revizuire al UNCAC să limiteze potențialul acestuia de a aborda problemele legate de corupție la nivelul UE: faptul că acesta reprezintă un instrument interguvernamental, probabilitatea ca sistemul de revizuire încrucișată să nu abordeze domenii de politică ce prezintă o relevanță deosebită pentru UE, faptul că sunt incluse state părți care pot avea standarde de combatere a corupției mai scăzute decât UE, durata relativ lungă a ciclurilor de revizuire și faptul că recomandările către statele părți care nu sunt puse în aplicare pot fi urmărite doar într-o măsură limitată.

2.2. Raportul anticorupție al UE

Ținând cont de limitările explicate mai sus ale mecanismelor internaționale de monitorizare și evaluare existente în prezent, **ar trebui să se elaboreze un mecanism de evaluare și monitorizare specific UE, respectiv raportul privind combaterea corupției în UE**, care să întărească voința politică în cadrul statelor membre și să conducă la punerea în aplicare a instrumentelor instituționale și juridice existente. Acestui mecanism ar trebui **să i se adauge participarea UE la GRECO**¹⁸. Raportul privind combaterea corupției în cadrul UE va fi elaborat de către Comisie la interval de doi ani, cu începere din 2013.

¹⁴ Convenția penală privind corupția (ETS 173, adoptată la 27 ianuarie 1999) și protocolul adițional la aceasta (ETS 191, adoptat la 15 mai 2003); Convenția civilă privind corupția (ETS 174, adoptată la 4 noiembrie 1999) și cele douăzeci de principii directe pentru lupta împotriva corupției [Rezoluția Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei (97) 24].

¹⁵ http://www.oecd.org/document/12/0,3343,en_2649_34859_35692940_1_1_1_1,00.html

¹⁶ http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

¹⁷ Decizia Consiliului 2008/801/CE (JO L 287, 25.9.2008, p. 1).

¹⁸ A se vedea Raportul Comisiei către Consiliu privind modalitățile de participare a UE la GRECO, COM(2011) 307.

Instituirea raportului privind combaterea corupției în UE reprezintă răspunsul Comisiei la apelul statelor membre, exprimat în cadrul Programului de la Stockholm¹⁹, prin care acestea îi cereau „să dezvolte indicatori, pe baza sistemelor actuale și a criteriilor comune, pentru a măsura eforturile depuse în combaterea corupției în cadrul Uniunii”, precum și la solicitarea Parlamentului European de monitorizarea cu regularitate a eforturilor depuse de statele membre pentru combaterea corupției²⁰.

Instituirea Raportului anticorupție al UE pornește de la principiul conform căruia nu există o soluție „universală” la problema corupției, dar corupția reprezintă o preocupare a tuturor statelor membre. Prin evaluarea periodică și publicarea unor rapoarte factuale obiective, raportul va crea un **îmbold suplimentar care să determine statele membre să lupte împotriva corupției** în mod eficient, în primul rând prin implementarea și punerea în aplicare a unor standarde anticorupție convenite la nivel internațional. Acest mecanism, aplicabil în egală măsură tuturor statelor membre, va oferi o privire de ansamblu mai clară asupra existenței și eficacității eforturilor de combatere a corupției în UE, va facilita identificarea cauzelor specifice ale acesteia, furnizând în acest fel **bazele unei pregătiri temeinice a viitoarelor acțiuni politice ale UE**. În plus, va funcționa ca „alertă în caz de criză” pentru a atenua riscurile potențiale ale unor probleme adânc înrădăcinate care s-ar putea transforma într-o criză.

La întocmirea raportului privind combaterea corupției în UE, Comisia va utiliza mecanismele de monitorizare și evaluare existente pentru a evita crearea unor sarcini administrative suplimentare pentru statele membre și repetarea inutilă a eforturilor. De asemenea, Comisia se va inspira din standardele minime de combatere a corupției instituite prin intermediul instrumentelor internaționale existente, precum Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei²¹, Convenția civilă privind corupția²², cele douăzeci de principii directe pentru lupta împotriva corupției²³, UNCAC²⁴ și Convenția OCDE privind lupta împotriva corupției²⁵.

Având în vedere faptul că aproape toate tipurile de corupție pot avea implicații transfrontaliere, raportul nu se va limita la o listă exhaustivă de zone prioritare. Cu toate acestea, fiecare raport privind combaterea corupției în UE se va focaliza pe o serie de **probleme transversale cu relevanță deosebită la nivelul UE**, precum și pe anumite probleme specifice fiecărui stat membru. Evaluarea acestora se va face conform mai multor **indicatori**, pe baza standardelor existente în domeniile respective și pe baza celor dezvoltate în decursul procesului de întocmire a raportului. Se vor elabora noi indicatori în situația în care un anumit instrument nu conține precizări cu privire la standardele relevante sau în care se impun standarde mai înalte la nivelul UE. Pentru a selecta indicatorii existenți și a elabora noi indicatori Comisia se va consulta cu autoritățile statelor membre competente în domeniul combaterii corupției. Indicatorii pot fi, de exemplu: percepțiile privind corupția,

¹⁹ Documentul Consiliului 17024/09, adoptat de către Consiliul European la 10/11 decembrie 2009, JO C 115, p. 1. A se vedea de asemenea Rezoluția Consiliului 6902/05, adoptată la 14.4.2005, în care se solicită Comisiei să ia în considerare și elaborarea unui mecanism de evaluare și monitorizare reciprocă.

²⁰ Declarația scrisă nr. 2/2010 privind eforturile de combatere a corupției ale Uniunii, adoptată de Parlamentul European la 18 mai 2010.

²¹ ETS 173, 27.1.1999.

²² ETS 174, 4.11.1999.

²³ Rezoluția Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei (97) 24.

²⁴ Rezoluția Adunării generale a Organizației Națiunilor Unite 58/4 din 31 octombrie 2003.

²⁵ Adoptată la Conferința de negociere din 21 noiembrie 1997.

comportamentul respondenților cu privire la activitățile de corupție și statisticile privind justiția penală, inclusiv cele privind punerea sub sechestru și confiscarea veniturilor provenite din săvârșirea de infracțiuni aferente corupției. Raportul privind combaterea corupției în UE va cuprinde o evaluare cantitativă a indicatorilor respectivi și o analiză calitativă a tendințelor și rezultatelor legate de corupție.

Raportul privind combaterea corupției în UE va cuprinde:

- **O secțiune tematică**, în care se vor evidenția aspectele specifice ale luptei împotriva corupției în cadrul UE, constatate pe baza cercetărilor efectuate, și care va include studii de caz tematice, exemple ale celor mai bune practici și recomandări.
- **Analize la nivel de țară**, care vor include recomandări personalizate elaborate pentru fiecare stat membru pe baza rezultatelor mecanismelor de monitorizare curente și pe baza analizării probelor disponibile provenite din surse pertinente. Această secțiune poate cuprinde recomandări privind măsurile corespunzătoare care pot fi luate la nivelul UE.
- **Tendințele la nivelul UE**, secțiune care va cuprinde rezultatele unui sondaj Eurobarometru privind corupția, efectuat la interval de doi ani pentru a măsura modul în care cetățenii UE percep corupția în diverse domenii, precum și alte surse pertinente de informații privind experiențele legate de corupție la nivelul UE.

La redactarea raportului, Comisia se va baza pe o varietate de surse de informare, printre care mecanismele de monitorizare existente (GRECO, OCDE, UNCAC), experții independenți, concluziile formulate în urma diverselor cercetări, serviciile Comisiei, Oficiul European de Luptă Antifraudă (OLAF), statele membre, agențiile UE, de exemplu Europol și Eurojust, rețeaua europeană anticorupție, sondajele Eurobarometru și societatea civilă²⁶.

Raportul privind combaterea corupției în UE va fi gestionat de Comisie, care va fi asistată de către:

- Un **grup de experți** care va oferi consiliere în ceea ce privește: (1) stabilirea indicatorilor, (2) evaluarea performanței statelor membre, (3) identificarea celor mai bune practici, (4) identificarea tendințelor la nivelul UE, (5) formularea de recomandări și, în caz de necesitate, (6) propunerea unor noi măsuri care să fie puse în aplicare la nivelul UE. Grupul va fi înființat de către Comisie în urma unei proceduri deschise de ofertare. Experții selectați pot proveni din domenii extrem de variate (aplicarea legii, prevenirea corupției, societatea civilă, cercetare etc.); aceștia trebuie să dețină cunoștințe incontestabile în ceea ce privește combaterea corupției, să fie recunoscuți ca persoane integre și să-și asume angajamentul de a acționa în calitate profesională respectivă.
- O **rețea de corespondenți locali în materie de cercetare**, înființată de Comisie și alcătuită din reprezentanți ai societății civile și ai mediilor academice, care va strânge informații pertinente în fiecare stat membru pentru a sprijini și a completa activitatea grupului de experți.

În legătură directă cu raportul anticorupție al UE, crearea unui **program de schimburi de experiență** va ajuta statele membre, ONG-urile locale și alte părți interesate să identifice deficiențele politicilor de combatere a corupției, precum și cele mai bune practici, să crească gradul de conștientizare sau să asigure instruire.

²⁶ Vor fi luate în considerare evaluările relevante efectuate de societatea civilă. Printre acestea se numără studiul în derulare efectuat de Transparency International cu privire la sistemele naționale de integritate (National Integrity Systems) din UE.

Comisia va suporta toate cheltuielile aferente Raportului privind combaterea corupției în UE, inclusiv pe cele efectuate de grupul de experți independenți, de rețeaua de corespondenți în materie de cercetare și pe cele ocazionate de programul de schimb de experiență, în cazul în care acesta va fi creat.

Deși nu ar răspunde în totalitate nevoilor UE de raportare periodică privind eforturile de combatere a corupției în cadrul său, **participarea UE la GRECO** ar crea anumite sinergii între cele două mecanisme²⁷. În mod special, GRECO ar putea oferi mecanismului de monitorizare a UE un aport sub forma unor analize comparative ale rapoartelor sale curente de evaluare și conformitate cu privire la statele membre UE și ar putea evidenția recomandările-cheie care nu au fost aplicate și care necesită o monitorizare suplimentară.

Având în vedere cele de mai sus, Comisia instituie un mecanism de raportare privind combaterea corupției la nivelul UE în scopul evaluării periodice a eforturilor depuse de către statele membre pentru combaterea corupției și va solicita autorizarea Consiliului pentru a negocia cu Consiliul Europei participarea UE la GRECO. Pe termen mediu și lung, pe baza concluziilor raportului privind combaterea corupției în UE, Comisia va analiza necesitatea unor inițiative politice suplimentare la nivelul UE, inclusiv apropierea dreptului penal în materie de corupție.

3. O MAI BUNĂ APLICARE A INSTRUMENTELOR EXISTENTE ÎN DOMENIUL ANTICORUPȚIEI

Atât la nivel internațional și european, cât și la nivelul UE există deja mai multe instrumente juridice de combatere a corupției. Printre acestea se află Convenția UE privind lupta împotriva corupției care implică funcționari al Uniunii Europene sau funcționari ai statelor membre ale UE, intrată în vigoare la 28 septembrie 2005²⁸. Totuși, cu excepția acestei convenții, instrumentele existente nu au fost încă ratificate și transpuse în legislația tuturor statelor membre ale UE. Pentru a combate în mod eficient corupția, statele membre ar trebui, ca măsură minimă, să acționeze în vederea finalizării procesului de ratificare și transpunere.

3.1. Decizia-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sectorul privat

Decizia-cadru 2003/568/JAI privind combaterea corupției în sectorul privat²⁹, adoptată în iulie 2003, își propune să incrimineze corupția activă și pasivă instituind reguli mai detaliate referitoare la răspunderea persoanelor juridice și sancțiuni cu caracter disuasiv. Primul raport privind punerea în aplicare³⁰, emis în 2007, a evidențiat faptul că multe state membre au depus prea puține eforturi în vederea aplicării acesteia. S-au constatat deficiențe atât în procesul de incriminare a tuturor elementelor corupției active și pasive, cât și în dispozițiile privind răspunderea persoanelor juridice. Al doilea raport de punere în aplicare aferent prezentei comunicări evidențiază faptul că mai multe state membre nu au transpus nici acum cele mai detaliate dispoziții referitoare la incriminarea tuturor elementelor corupției active și

²⁷ A se vedea Raportul Comisiei către Consiliu privind modalitățile de participare a UE la GRECO, COM(2011) 307.

²⁸ JO C 195, 25.6.1997, p. 2-11.

²⁹ JO L 192, 31.7.2003, p. 54.

³⁰ COM(2007) 328 final.

pasive³¹. Mai mult, răspunderea persoanelor juridice este în continuare reglementată în mod neuniform la nivel național.

Comisia îndeamnă statele membre să transpună integral și fără întârziere toate dispozițiile Deciziei-cadru 2003/568/JAI și să se asigure că aceasta este efectiv pusă în aplicare. În funcție de progresul înregistrat, Comisia va analiza posibilitatea de a propune o directivă care să înlocuiască decizia-cadru.

În acest context, Comisia salută adoptarea de către anumite state membre a unor reguli mai stricte de prevenire a corupției în sectorul privat, precum și creșterea răspunderii societăților pentru infracțiunile de corupție. **Comisia intenționează să sprijine dialogul public-privat și schimbul de bune practici în acest domeniu.** Întreprinderile private sunt încurajate să elaboreze și să pună în aplicare norme standard comune și clare în ceea ce privește contabilitatea, auditul intern, codul de conduită și protecția denunțătorilor pentru fiecare domeniu de activitate.

3.2. Alte instrumente internaționale de combatere a corupției

Mai multe state membre ale UE au ratificat toate sau majoritatea instrumentelor anticorupție internaționale existente. Cu toate acestea, trei state membre ale UE³² nu au ratificat **Convenția penală privind corupția a Consiliului Europei**³³, douăsprezece nu au ratificat Protocolul adițional la aceasta³⁴, iar șapte nu au ratificat³⁵ **Convenția civilă privind corupția**³⁶. Trei state membre încă nu au ratificat **UNCAC**³⁷. Cinci state membre UE³⁸ nu au ratificat **Convenția OCDE privind lupta împotriva corupției**.

Comisia îndeamnă statele membre care nu au ratificat instrumentele respective să facă acest lucru fără întârziere, ținând seama de competența externă exclusivă a Uniunii, după caz, și să le aplice în totalitate. Comisia solicită statelor membre să notifice Comisiei fără întârziere măsurile pe care le-au luat în vederea ratificării acestor instrumente și orice motive pentru care aceste instrumente nu au fost ratificate. În acest context, **ratificarea și aplicarea efectivă a Convenției OCDE privind lupta împotriva corupției de către toate statele membre UE prezintă o importanță deosebită.** Comisia va analiza eventualele dificultăți întâmpinate de către statele membre ale UE care nu au aderat la OCDE pe parcursul procesului de ratificare, precum și deficiențele apărute în procesele de implementare și punere în aplicare.

³¹ COM(2011) 309 final. În raport se constată că numai 9 state membre (respectiv Belgia, Bulgaria, Republica Cehă, Franța, Irlanda, Cipru, Portugalia, Finlanda și Marea Britanie) au transpus corect toate elementele infracțiunii, conform articolului 2 din decizia-cadru.

³² Austria, Germania, Italia.

³³ ETS 173, 27.1.1999.

³⁴ Austria, Republica Cehă, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Portugalia, Spania.

³⁵ Danemarca, Germania, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia și Marea Britanie.

³⁶ ETS 174, 4.11.1999.

³⁷ Republica Cehă, Germania, Irlanda.

³⁸ Cipru, Letonia, Lituania, Malta, România. Aceste state membre nu sunt membre ale OCDE. Bulgaria este singurul stat membru care a adoptat convenția, deși nu este membru OCDE.

3.3. Cooperarea dintre UE și instrumentele internaționale existente de combatere a corupției

Programul de la Stockholm face apel la o mai bună coordonare de către statele membre a activităților pe care le desfășoară în cadrul UNCAC, GRECO și OCDE. În acest scop, Comisia va acționa în special în următoarele domenii.

În ceea ce privește **UNCAC**, Convenția prevede obligația legală de efectuare a unor autoevaluări. În cazul UE acesta este un proces complex, deoarece presupune cooperarea tuturor instituțiilor UE atât între ele, cât și cu statele membre, în problemele care țin de competența comună. Cu toate acestea, Comisia a inițiat procesul³⁹ și analizează impactul schimbărilor produse de Tratatul de la Lisabona asupra obligațiilor UE în cadrul UNCAC. După finalizarea acestei analize se vor stabili modalitățile de participare la mecanismul de revizuire, inclusiv modalitatea de numire a experților.

Comisia își va intensifica cooperarea cu **OCDE**, eventual prin încheierea unui memorandum de înțelegere. Raportul privind combaterea corupției în UE va lua în considerare și constatările Grupului de lucru împotriva dării și luării de mită al OCDE.

Comisia a analizat modalitățile prin care **UE poate participa la GRECO** și va demara procedurile necesare în acest scop⁴⁰, în limitele competenței sale în cadrul UE. **Statele membre ar trebui să sprijine cererea UE de participare la GRECO în cadrul Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei.**

De asemenea, Comisia sprijină eforturile de combatere a corupției depuse în contextul **G-20** și va contribui la punerea în aplicare a planului de acțiune anticorupție al G-20, aprobat la reuniunea la nivel înalt de la Seoul din noiembrie 2010⁴¹.

4. ACCENT SPORIT PE ASPECTELE LEGATE DE CORUPȚIE ÎN CADRUL POLITICILOR INTERNE ALE UE

Pe lângă monitorizarea mai atentă și punerea în aplicare a instrumentelor juridice existente, măsurile de combatere a corupției ar trebui să fie integrate tuturor politicilor UE relevante – atât cele interne, cât și cele externe, ca parte a unei **abordări globale**. În anii următori, ar trebui să se pună un mai mare accent pe corupție, în special în următoarele domenii de politică.

4.1. Aplicarea legii, cooperarea judiciară și polițienească în cadrul UE

Statele membre ar trebui să ia toate măsurile necesare pentru a asigura **depistarea eficientă, urmărirea în justiție și ținerea unui evidențe permanente privind sancțiunile cu caracter disuasiv și recuperarea activelor provenite din săvârșirea de acte de corupție**. În acest context, cooperarea judiciară și polițienească între statele membre ale UE, anchetele financiare, formarea personalului care răspunde de aplicarea legii și protecția denunțătorilor joacă un rol deosebit de important.

³⁹ OLAF a început cu analiza sistematică a cazurilor de corupție în vederea identificării amenințărilor la care este expus bugetul UE și a punctelor vulnerabile ale acestuia.

⁴⁰ A se vedea Raportul Comisiei către Consiliu privind modalitățile de participare a UE la GRECO, COM(2011) 307.

⁴¹ Anexa III la Declarația liderilor G-20 cu ocazia summitului de la Seul, 11-12 noiembrie 2010.

4.1.1. Cooperare judiciară și polițienească

În cadrul strategiei sale pentru perioada 2010-2014, **Europol** s-a angajat să sprijine mai susținut operațiunile de aplicare a legii și să funcționeze ca centru informațional pe probleme penale și centru de cunoștințe specializate în domeniul aplicării legii al UE. Comisia îndeamnă **Europol să își intensifice eforturile de combatere a corupției** ca factor favorizant al activităților de crimă organizată. Aceasta presupune și emiterea unor evaluări periodice ale amenințărilor existente.

Cu începere din 2004, **Eurojust** a instrumentat un număr relativ mai mare de cazuri de corupție. Deși în 2010 acestea au reprezentat doar 2% din totalul cazuisticii sale, numărul crescând al statelor membre implicate atestă nevoia sporită de cooperare judiciară în cazurile de corupție cu dimensiuni transfrontaliere. Comisia îndeamnă **Eurojust să își intensifice eforturile pentru a facilita schimbul de informații** între autoritățile statelor membre în cazurile de corupție cu implicații transfrontaliere.

De asemenea, cu începere din 2008, **rețeaua UE de puncte de contact în domeniul combaterii corupției (EU contact-point network against corruption -EACN)**⁴² reunește autoritățile statelor membre din domeniul anticorupției, precum și Comisia, OLAF, Europol și Eurojust. EACN este administrată de rețeaua *European Partners against Corruption* (EPAC), condusă de Austria. **Comisia va colabora cu EACN pentru a obține rezultate mai concrete**, a accentua problemele operaționale cu relevanță pentru persoanele însărcinate cu anchetarea cazurilor de corupție și a delimita mai clar rolurile EPAC și respectiv EACN. Comisia are în vedere întocmirea unei propuneri de modificare a deciziei Consiliului prin care s-a instituit EACN.

4.1.2. Anchete financiare și recuperarea activelor

În cadrul a patru rapoarte de punere în aplicare întocmite de către Comisie⁴³ se subliniază întârzieri în ceea ce privește eforturile statelor membre de a adopta măsuri privind confiscarea produselor infracțiunii. **În 2011 Comisia va propune un cadru legal revizuit al UE privind confiscarea și recuperarea bunurilor**, pentru a se asigura că instanțele din statele membre sunt capabile să confiște activele care au provenit din săvârșirea de infracțiuni sau care au legătură cu acestea și să recupereze integral valorile corespunzătoare, inclusiv în cazurile care presupun corupție.

⁴² Decizia 2008/852/JAI a Consiliului, JO L 301, 12.11.2008, p. 38.

⁴³ Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu întemeiat pe articolul 8 din Decizia Consiliului 2007/845/JAI din 6 decembrie 2007 privind cooperarea dintre oficiile de recuperare a creanțelor din statele membre în domeniul urmăririi și identificării produselor provenite din săvârșirea de infracțiuni sau a altor bunuri având legătură cu infracțiunile [COM(2011) 176 final]. Raportul adresat de către Comisie Parlamentului European și Consiliului în temeiul articolului 22 din Decizia-cadru 2006/783/JAI a Consiliului din 6 octombrie 2006 privind aplicarea principiului recunoașterii reciproce pentru hotărârile de confiscare [COM(2010) 428]. Raportul Comisiei în temeiul articolului 6 din Decizia-cadru 2005/212/JAI a Consiliului din 24 februarie 2005 privind confiscarea produselor, a instrumentelor și a bunurilor având legătură cu infracțiunea [COM(2007) 805 final]. Raportul Comisiei în temeiul articolului 14 din Decizia-cadru 2003/577/JAI a Consiliului din 22 iulie 2003 privind executarea în Uniunea Europeană a ordinelor de înghețare a bunurilor sau a probelor [COM(2008) 885 final].

A treia directivă privind combaterea spălării banilor⁴⁴ enumeră corupția printre infracțiunile principale care favorizează spălarea banilor. Evaluările efectuate de către Grupul de lucru împotriva dării și luării de mită al OCDE sugerează că sistemele naționale de combatere a spălării banilor identifică foarte puține cazuri de dare și luare de mită apărute în străinătate. Comisia subliniază necesitatea unei cooperări mai strânse între unitățile de informații financiare⁴⁵, agențiile specializate de combatere a corupției și organismele de aplicare a legii din statele membre. **Statele Membre trebuie să se asigure că anchetele financiare având ca obiect cazuri de corupție se derulează în mod eficient și consecvent și că orice eventuală legătură cu activitățile de crimă organizată și de spălare a banilor este întotdeauna luată în considerare. În 2012 Comisia va adopta o strategie** care să conducă la creșterea calității **anchetelor financiare** derulate în statele membre și a producției de informații financiare care urmează să fie circulate între autoritățile statelor membre, între statele membre și agențiile UE, precum și la nivel internațional.

4.1.3. Protecția denunțătorilor

Protecția eficientă a denunțătorilor împotriva represaliilor reprezintă un element-cheie al politicilor de combatere a corupției. Cadrul juridic relevant din UE este neuniform și îngreunează instrumentarea cazurilor cu dimensiuni transfrontaliere. **Comisia va evalua protecția persoanelor care raportează infracțiuni financiare, inclusiv protecția denunțătorilor**, precum și aspectele conexe privind protecția datelor, ca punct de plecare pentru luarea unor măsuri suplimentare la nivelul UE.

4.1.4. Formarea funcționarilor din domeniul aplicării legii

Comisia va susține elaborarea unor **programe de formare** axate pe corupție și adresate agențiilor de aplicare a legii prin intermediul **Colegiului European de Poliție (CEPOL)**. Aceste programe trebuie să abordeze aspectele concrete legate de instrumentarea cazurilor de corupție cu implicații transfrontaliere, cum ar fi colectarea și schimbul de probe, corelarea cu anchetele financiare și corelarea cu anchetele privind infracțiunile de crimă organizată.

4.2. Achiziții publice

Cheltuielile publice pentru lucrări, bunuri și servicii reprezintă aproximativ 19% din PIB-ul UE (2009). Aproape o cincime din aceste cheltuieli intră sub incidența directivelor UE privind achizițiile publice (respectiv aproximativ 420 miliarde de € sau 3,6% din PIB-ul UE).

Cadrul juridic actual al UE referitor la achizițiile publice⁴⁶ nu cuprinde dispoziții specifice privind prevenirea și sancționarea conflictelor de interese și prevede un număr restrâns de norme specifice privind sancționarea favoritismului și a corupției.

⁴⁴ Directiva 2005/60/CE (JO L 309, 25.11.2005, p. 15).

⁴⁵ Conform articolului 21 alineatul (2) litera (b) din Directiva 2005/60/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 octombrie 2005 privind prevenirea utilizării sistemului financiar în scopul spălării banilor și finanțării terorismului, „Unitatea de Informații Financiare se instituie ca o unitate centrală națională. Ea este responsabilă cu primirea (și, în măsura posibilului, solicitarea), analiza și comunicarea către autoritățile competente a informațiilor divulgate care se referă la posibile spălări de bani, posibile finanțări ale terorismului sau care sunt solicitate de legislația sau reglementările naționale. Unitatea dispune de resurse adecvate pentru a-și îndeplini sarcinile”.

⁴⁶ Directiva 2004/18/CE privind coordonarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice de lucrări, de bunuri și de servicii (JO L 134, 30.4.2004, p. 114) și Directiva 2004/17/CE de coordonare a procedurilor

În ianuarie 2011, **Comisia a lansat o consultare⁴⁷ referitoare la modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice.** Aceasta ridică problema dacă la nivelul UE apare necesitatea unei definiții comune a conflictului de interese și a unor eventuale măsuri de protecție împotriva unor situații de acest fel, printre care publicarea contractelor încheiate în scopul de a crește transparența, extinderea motivelor de excludere și luarea unor măsuri de „curățare a propriei instituții”. **Comisia va analiza cu atenție aceste aspecte pe parcursul procesului de întocmire a unei legislații UE modernizate privind achizițiile publice. În acest context, Comisia va analiza și posibilitatea de a înainta propuneri legislative privind concesiunile,** în scopul creării unor condiții mai bune pentru atribuirea corectă și pe baze concurențiale a acestor contracte, ceea ce ar reduce riscul de corupție.

4.3. Politica de coeziune pentru sprijinirea consolidării capacităților administrative

Politica de coeziune a UE sprijină consolidarea capacității instituționale în cadrul statelor membre în scopul eficientizării administrațiilor și serviciilor publice. Capacitatea administrativă și buna guvernare figurează ca priorități în cadrul orientărilor strategice comunitare privind coeziunea pentru perioada 2007-2013. În baza acestor orientări, pentru consolidarea capacității instituționale la nivel național, regional și local, a fost alocată o sumă totală de 3,5 miliarde EUR, din care 2 miliarde EUR provin de la Fondul social european. Regulamentul Fondului social european 2007-2013 a introdus o prioritate specifică pentru consolidarea capacității administrative în regiunile mai puțin dezvoltate și în statele membre. Sprijinirea capacității instituționale va avea un impact pozitiv asupra prevenirii corupției prin creșterea gradului de eficiență și transparență a administrațiilor și serviciilor publice. Unele state membre au prevăzut în programele lor operaționale măsuri pentru combaterea corupției. **Comisia are intenția de a oferi în continuare sprijin pentru consolidarea capacității instituționale atât statelor membre, cât și regiunilor⁴⁸.**

4.4. Standarde de contabilitate și audit statutar pentru întreprinderile din UE

În 2005 a devenit obligatorie utilizarea Standardelor Internaționale de Raportare Financiară pentru situațiile financiare consolidate ale societăților cotate la bursele de valori din UE⁴⁹. Procedurile privind auditul statutar au fost armonizate⁵⁰, introducându-se cerința de externalizare a asigurării calității și dispoziții privind supravegherea publică, atribuțiile și independența auditorilor legali și aplicarea standardelor internaționale. Aceste măsuri au sporit credibilitatea, calitatea și transparența raportării financiare, reducând riscul de apariție a corupției.

În 2010 Comisia a organizat consultări publice privind învățămintele trase în domeniul politicii de audit în urma crizei financiare⁵¹. Rezultatele consultărilor vor ajuta Comisia să ia

de atribuire a contractelor de achiziții în sectoarele apei, energiei, transporturilor și serviciilor poștale (JO L 134, 30.4.2004, p. 1).

⁴⁷ Cartea verde privind modernizarea politicii UE în domeniul achizițiilor publice. Către o piață europeană a achizițiilor publice mai performantă, COM(2011) 15 final.

⁴⁸ Concluziile celui de al cincilea raport privind coeziunea economică, socială și teritorială: viitorul politicii de coeziune, COM(2010)642 final.

⁴⁹ Regulamentul (CE) nr. 1606/2002 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 iulie 2002 (JO L 243, 11.9.2002, p. 1).

⁵⁰ Directiva 2006/43/CE privind auditul legal al conturilor anuale și al conturilor consolidate, de modificare a Directivelor 78/660/CEE și 83/349/CEE ale Consiliului și de abrogare a Directivei 84/253/CEE a Consiliului (JO L 157, 9.6.2006, p. 87).

⁵¹ Cartea verde privind politica de audit: lecțiile crizei, COM(2010) 561 final.

decizii cu privire la **măsurile viitoare menite să asigure realizarea unor verificări consolidate și a unor sisteme de control în cadrul societăților din UE în vederea reducerii riscului de apariție a practicilor corupte**. Acestea pot aborda aspecte precum clarificarea rolului auditorului, guvernanta și independența firmelor de audit, supravegherea auditorilor, crearea unei piețe unice pentru furnizarea de servicii de audit și simplificarea regulilor aplicabile IMM-urilor.

4.5. Prevenirea și combaterea corupției politice

După cum au arătat în mod repetat scandalurile politice, între actorii politici, întreprinderile private, mass-media, asociațiile comerciale și fundații se stabilesc uneori conexiuni complexe⁵². Aceste conexiuni, determinate de beneficiile reciproce care decurg din influențarea deciziilor politice și economice majore, cauzează expunerea la risc a instituțiilor și procedurilor democratice și îngreunează depistarea practicilor corupte. Sub imboldul procesului de monitorizare derulat de GRECO s-au observat unele progrese în cadrul juridic și instituțional care reglementează finanțarea partidelor politice în mai multe state membre. Din păcate, în unele state membre modul de aplicare a normelor privind transparența și supravegherea rămâne nesatisfăcător. **Comisia face apel la statele membre, la parlamentele naționale și la Parlamentul European să asigure o transparență sporită și să permită supravegherea mai eficientă a finanțării partidelor politice și a altor grupuri de interese**. De asemenea, Comisia s-a angajat, în cadrul propriului Cod de conduită și al altor norme relevante, să își respecte obligațiile privind apărarea interesului general al Uniunii.

Mass-media joacă un rol cheie în creșterea transparenței și a responsabilității personalităților politice și reprezintă adesea un instrument ingenios de combatere a corupției politice. **Comisia recomandă insistent statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a asigura punerea efectivă în aplicare a cadrului juridic existent care garantează independența și libertatea mass-media, inclusiv a celui care reglementează finanțarea mass-media**. Prin programele sale existente, Comisia va sprijini programele de formare care ajută mass-media să acumuleze cunoștințe în domeniile specifice cu relevanță pentru depistarea corupției (de exemplu spălarea banilor, finanțarea partidelor politice, domeniul bancar sau piețele bursiere). De asemenea, Comisia susține și prin alte modalități acțiunile de limitare a corupției politice, inclusiv prin finanțarea inițiativelor societății civile⁵³.

4.6. Îmbunătățirea statisticilor

În prezent nu există un sistem statistic uniform care să măsoare natura și amploarea corupției sau eficiența măsurilor de combatere a acesteia la nivelul UE. În continuarea planului de acțiune al UE privind elaborarea unei strategii comune și coerente a UE de evaluare a criminalității și a justiției penale⁵⁴ este în curs de redactare un nou plan de acțiune (2011-2015). Ca primă etapă în găsirea unor posibile soluții pentru elaborarea unui sistem statistic uniform al UE în materie de corupție, **Comisia va înființa un subgrup de experți în statistică**, drept primă măsură în cadrul acțiunilor care vizează instituirea unui sistem statistic uniform al UE în domeniul corupției.

⁵² În ultimii ani s-au adus în mod repetat acuzații privind legăturile existente între politicieni și patronii unor societăți comerciale sau societăți mass-media influente, în special în ceea ce privește finanțarea campaniilor electorale.

⁵³ Acest sprijin este asigurat prin programul specific privind „Prevenirea și combaterea criminalității”.

⁵⁴ COM(2006) 437 final.

4.7. Integritatea în sport

Corupția din sport este o problemă tot mai vizibilă, cu dimensiuni transfrontaliere, legată în principal de opacitatea transferurilor și de aranjarea meciurilor. Comisia va analiza posibile soluții de combatere cu mai multă eficiență a aranjării de meciuri⁵⁵ prin lansarea, în primul rând, a unui studiu privind modul în care legislația națională prevede dispoziții referitoare la corupția din sport. Acesta ar putea oferi temeuri pentru adoptarea în continuare de măsuri de politică în domeniu, de exemplu posibilitatea de a se institui norme minime privind definirea infracțiunilor din sport.

4.8. Protejarea fondurilor publice ale UE împotriva corupției

În urmă cu peste un deceniu, acuzațiile de corupție au condus la demisia în bloc a Comisiei și la înființarea Oficiului European de Luptă Antifraudă (**OLAF**). Una dintre responsabilitățile esențiale ale OLAF este de a întreprinde anchete administrative pentru combaterea fraudei, a corupției și a altor activități ilegale care afectează interesele financiare ale UE⁵⁶.

În 2011 se vor propune mai multe inițiative pentru intensificarea luptei împotriva fraudei și corupției care afectează bugetul public al UE. **Comunicarea privind protecția intereselor financiare ale UE prin intermediul legislației penale și al anchetelor administrative**⁵⁷ descrie modul în care Comisia intenționează să protejeze banii contribuabililor la nivelul UE împotriva activităților ilegale, inclusiv împotriva amenințărilor reprezentate de actele de corupție săvârșite în interiorul și în afara instituțiilor UE. Comunicarea evidențiază oportunitățile de îmbunătățire a cadrului legislativ penal existent, instrumentele procedurale aflate la dispoziția anchetatorilor și a procurorilor, precum și posibilele dezvoltări instituționale, cum ar fi înființarea Parchetului European.

De asemenea, **Comisia intenționează să adopte o nouă strategie antifraudă** care să consolideze politicile financiare ale Uniunii în vederea unei mai bune protejări a intereselor financiare ale UE. Strategia va identifica prioritățile și domeniile concrete de activitate în scopul extinderii cadrului actual antifraudă al Comisiei, cu accent pe prevenirea fraudelor.

În completarea acestor inițiative, propunerea Comisiei de **modificare a cadrului legal al OLAF**⁵⁸ are ca scop creșterea eficienței și a vitezei anchetelor OLAF, consolidarea garanțiilor procedurale, întărirea cooperării OLAF cu statele membre și optimizarea guvernanței acestuia.

5. ACCENT SPORIT PE ASPECTELE LEGATE DE CORUPȚIE ÎN CADRUL POLITICILOR EXTERNE ALE UE

5.1. Țări candidate, candidați potențiali și țări învecinate

Procesul de extindere a UE a reprezentat o modalitate cheie de introducere a unor reforme anticorupție majore în țările candidate și în țările cu statut de candidat potențial. Cele mai recente aderări au avut un impact considerabil asupra ponderii efective a politicilor de

⁵⁵ COM(2011) 12 final.

⁵⁶ OLAF întocmește rapoarte anuale cu privire la activitățile desfășurate, a se vedea http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf_en.html.

⁵⁷ Comunicarea privind protecția intereselor financiare ale Uniunii Europene prin intermediul legislației penale și prin anchete administrative: o politică integrată de protejare a fondurilor contribuabililor, COM(2011) 293 final.

⁵⁸ COM(2011) 135 final.

combateră a corupției în cadrul UE. În plus, acestea au evidențiat faptul că la momentul aderării era încă foarte dificil să se prezinte **un istoric al reformelor anticorupție aplicate și să se demonstreze ireversibilitatea acestora**. Mai mult, în urma aderării a trebuit ca eforturile de combatere a corupției să fie monitorizate în continuare.

În cadrele de negociere cu Croația și Turcia din 2005 s-a introdus un capitol specific⁵⁹ care vizează o serie de aspecte referitoare la statul de drept, inclusiv reforma sistemului judiciar și lupta împotriva corupției. Reînnoirea consensului privind extinderea⁶⁰ a condus la acordarea unei atenții sporite problematicii statului de drept.

Conștientă că, în absența unei voințe politice puternice, faptul de a investi fondurile UE exclusiv în consolidarea instituțiilor nu poate garanta succesul politicilor de combatere a corupției, Comisia și-a intensificat în 2010 dialogul referitor la **statul de drept** cu țările candidate și cu candidații potențiali. Dialogul reînnoit se bazează pe experiența dobândită pe parcursul procesului de liberalizare a vizelor. Foile de parcurs cu obiectivele de referință pe care țările aveau obligația de a le atinge pentru a beneficia de liberalizarea vizelor s-au dovedit un instrument eficient de motivare și de prioritizare a reformelor. Scopul dialogului privind statul de drept este să consolideze aceste obiective de referință în stadiile timpurii ale procesului de preaderare. Avizele Comisiei privind cererile de aderare la UE înaintate de Albania și Muntenegru conțin deja recomandări care ar trebui puse în aplicare înainte de începerea negocierilor. Dialogul va fi dublat de prezența unor **misiuni anuale de experți** derulate cu participarea unor experți din statele membre ale UE, care astfel se vor implica mai activ în proces.

Bazându-se pe aceste instrumente, **Comisia va continua să acorde prioritate maximă monitorizării politicilor de combatere a corupției și va exercita un control riguros încă din stadiile timpurii ale pregătirilor pentru aderare, pentru a obține garanții privind sustenabilitatea reformelor**. De asemenea, Comisia va promova coordonarea strânsă între finanțatorii internaționali pentru a evita orice suprapunere și a canaliza mai eficient resursele investite.

În cadrul **politicii europene de vecinătate**, Înaltul Reprezentant și Comisia vor promova procesul de consolidare a capacității de luptă împotriva corupției în țările învecinate, ca aspect cheie al susținerii acordate⁶¹. Acest lucru este deosebit de important mai ales dacă se au în vedere evenimentele recente din nordul Africii, unde revoltele împotriva regimurilor respective au fost impulsionate și de dorința imperioasă de a eradica mentalitățile bazate pe corupție din țările respective.

5.2. Politici de cooperare și dezvoltare

Sprijinul acordat de către UE pentru întărirea **bunei guvernante** și a democratizării ca parte a politicii de cooperare și dezvoltare include și politicile de combatere a corupției⁶². În acest context, Comisia urmărește o abordare bazată pe parteneriat, angajându-se într-un dialog cu

⁵⁹ Capitolul 23.

⁶⁰ Consensul reînnoit privind extinderea, aprobat la 14 și 15 decembrie 2006.

⁶¹ Comunicare comună către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor – Un nou răspuns la o vecinătate în schimbare, COM(2011) 303 final.

⁶² Comunicarea privind guvernanta și dezvoltarea, COM(2003) 615 final, și Comunicarea privind guvernanta în cadrul consensului european privind dezvoltarea: către o abordare armonizată în Uniunea Europeană, COM (2006) 421 final.

guvernele țărilor partenere și cu societatea civilă, cu statele membre ale UE și cu alți donatori. Deși recunoaște că, în absența voinței politice în interiorul țării, este puțin probabil ca sprijinul venit din exterior să dea rezultate, Comisia consideră totuși că abordările pe bază de stimulente se pot dovedi benefice⁶³. Comisia are intenția de a intensifica dialogul cu țările partenere privind combaterea fraudelor și a corupției și de a acorda un sprijin sporit pentru consolidarea capacităților, toate acestea conducând spre adoptarea unor strategii naționale de luptă împotriva corupției în toate formele sale. Pe parcursul perioadei de programare și al procesului de implementare se va acorda o atenție specială acestor strategii și punerii lor în aplicare.

În conformitate cu acest obiectiv, Comisia va promova **utilizarea mai intensă a principiului condiționalității** în domeniul dezvoltării, pentru a încuraja respectarea standardelor internaționale minime de combatere a corupției așa cum sunt prevăzute în UNCAC și în alte convenții internaționale și regionale la care aceste țări sunt părți. În același spirit, Comisia va promova **utilizarea mai intensă a dispozițiilor ce reglementează problemele legate de combaterea corupției deja prevăzute în bazele juridice privind cooperarea cu țările partenere**, acordând consultații specifice în cazurile grave de corupție și aplicând sancțiuni dacă nu se instituie măsurile corespunzătoare.

În cele din urmă, Comisia a instituit și va continua să susțină cadre globale ce au ca scop crearea unor sisteme transparente de extracție și comercializare a resurselor naturale și materiilor prime, cum ar fi aplicarea legislației, guvernanta și schimburile comerciale în domeniul forestier⁶⁴ și Inițiativa privind transparența în industriile extractive.

5.3. Politica în domeniul schimburilor comerciale

Politica în domeniul schimburilor comerciale a UE încurajează țările terțe să respecte, *inter alia*, drepturile omului și buna guvernanta prin intermediul relațiilor comerciale bilaterale și al unor instrumente precum sistemul generalizat de preferințe. Recent, Comisia a propus restructurarea sistemului generalizat de preferințe⁶⁵ consolidând stimulentele acordate pentru respectarea standardelor de bună guvernanta prin adeziunea la convenții internaționale cheie cum ar fi UNCAC și punerea acestora în aplicare.

Comisia va continua să promoveze includerea în acordurile de liber schimb a unor dispoziții specifice privind transparența achizițiilor publice internaționale și, în contextul Organizației Mondiale a Comerțului, extinderea către alte state membre ale OMC a Acordului privind achizițiile publice, care conține dispoziții privind creșterea gradului de transparență în cadrul achizițiilor publice internaționale, pentru diminuarea riscului de corupție.

6. CONCLUZIE

Corupția reprezintă în continuare un motiv de îngrijorare la nivelul UE, așa cum se întâmplă și la nivel global. Deși natura și amploarea corupției variază, aceasta este prezentă în toate statele membre, aducând prejudicii grave de natură economică, socială și democratică.

⁶³ De exemplu, inițiativa în materie de guvernanta pentru țările din Africa, Caraibe și Pacific, care a luat forma unei „tranșe de stimulente” în valoare de 2,7 miliarde EUR, menite să încurajeze voința politică de reformă.

⁶⁴ Comunicarea referitoare la planul de acțiune comunitar privind aplicarea legislației, guvernanta și schimburile comerciale în domeniul forestier, COM(2003) 251 final.

⁶⁵ COM(2011) 241 final.

Instrumentele internaționale și legislația UE de combatere a corupției există deja, însă **punerea lor în aplicare este insuficientă**. Comisia face apel la statele membre UE să se asigure că toate instrumentele juridice pertinente sunt integral transpuse în legislația proprie și, ca aspect de importanță crucială, că ele sunt efectiv **monitorizate și puse în aplicare** prin depistarea și urmărirea în justiție a infracțiunilor de corupție, pe baza prevederilor din dreptul penal și printr-o evidență sistematică a sancțiunilor cu caracter disuasiv și a recuperării activelor.

Pentru îndeplinirea acestui obiectiv este necesar un angajament politic mai ferm din partea tuturor factorilor de decizie din cadrul UE. Mecanismele internaționale curente de monitorizare și evaluare nu au generat deocamdată masa critică necesară. **Prin urmare, la nivelul UE trebuie întreprinse demersuri care să stimuleze voința politică în toate statele membre, în vederea abordării ferme a corupției.**

În acest scop, Comisia va institui **Raportul privind combaterea corupției în UE**, care va evalua periodic eforturile depuse de către statele membre în acest sens, începând din 2013. În paralel, UE ar trebui să-și negocieze participarea la Grupul de state împotriva corupției al Consiliului Europei (GRECO).

De asemenea, UE ar trebui să continue, în cadrul unei abordări globale, acțiunile sale de **combatere a corupției prin intermediul tuturor politicilor sale pertinente, interne și externe**. Corupției trebuie să i se acorde o atenție sporită în cadrul procesului de cooperare judiciară și polițienească, în cuprinsul unor norme modernizate ale UE privind confiscarea activelor provenite din săvârșirea de infracțiuni și al unei legislații revizuite a UE în materie de achiziții publice, în cadrul unor statistici îmbunătățite privind infracționalitatea în UE și al unei politici consolidate de luptă împotriva fraudei care să protejeze interesele financiare ale UE, în cadrul procesului de extindere a UE și prin utilizarea pe scară mai amplă a condiționalității în cadrul politicilor de cooperare și dezvoltare ale UE. În același timp ar trebui dezvoltat în continuare, cu sprijinul Comisiei, dialogul **public-privat** la nivelul UE referitor la modalitățile de prevenire a corupției în mediul de afaceri.

În mod realist, aceste inițiative nu vor eradică fenomenele de corupție în interiorul sau în afara UE. Cu toate acestea, dacă sunt aplicate concomitent, ele vor contribui la reducerea acestei probleme, în beneficiul tuturor.