



Europos Sąjungos
Taryba

Briuselis, 2014 m. vasario 5 d.
(OR. en)

6113/14
ADD 5

JAI 61
GENVAL 6

PRIDEDAMAS PRANEŠIMAS

nuo:	Europos Komisijos generalinio sekretoriaus, kurio vardu pasirašo direktorius Jordi AYET PUIGARNAU
gavimo data:	2014 m. vasario 3 d.
kam:	Europos Sąjungos Tarybos generaliniam sekretoriui Uwe CORSEPIUSUI
Komisijos dok. Nr.:	COM(2014) 38 final Annex 5
Dalykas:	PRIEDAS „VOKIETIJA“ prie ES kovos su korupcija ataskaitos

Delegacijoms pridedamas Komisijos dokumentas COM(2014) 38 final Annex 5.

Priedama: COM(2014) 38 final Annex 5



Bruselis, 2014 02 03
COM(2014) 38 final

ANNEX 5

PRIEDAS

„VOKIETIJA“

prie

ES kovos su korupcija ataskaitos

VOKIETIJA

1. IŽANGA. PAGRINDINIAI ASPEKTAI IR APLINKYBĖS

Kovos su korupcija sistema

Strateginis požiūris. Vokietijoje pagrindinėmis kovos su korupcija priemonėmis laikomos ir korupcijos prevencija, ir kontrolė. Vokietija investuoja į prevencines programas, nes laiko jas ekonomiškai efektyvia korupcijos kontrolės priemone. Europos Tarybos Valstybių prieš korupciją grupė (GRECO) pripažino Vokietijos valdžios institucijų nuveiktą darbą kovoje su korupcija, įskaitant Rekomendacijas dėl federalinių administracinių įstaigų korupcijos prevencijos¹. Paprastai valdžios institucijos korupcijos prevencijos klausimams skiria kontaktinius asmenis. Yra parengtos aiškios viešos rekomendacijos, draudžiančios dovanas valstybės tarnyboje. Vokietija dar labiau išplėtė taisykles dėl dovanų ėmimo bei naudojimosi svetingumu ir dėl veiklos deklaravimo penkerius metus išėjus iš valstybės tarnybos². Įdiegus viešąją internetinę informacinę sistemą „BundOnline2005“ buvo sukurtos centralizuotos elektroninės federalinių administracinių įstaigų viešųjų pirkimų procedūros. Federaliniai audito rūmai (vok. *Bundesrechnungshof*) tikrina, ar laikomasi teisės aktų nuostatų. Nors nacionalinio viešųjų pirkimų konkursų dalyvių, kuriems neleista dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose, registro dar nėra, kai kuriose žemėse tokie registrai jau taikomi.

Teisinė sistema. Renkamų pareigūnų atsakomybė už korupciją ir tam tikras su korupcija susijęs elgesys privačiame sektoriuje Vokietijos baudžiamosios teisės aktuose reglamentuojami nevisapusiškai. Nors Vokietija yra viena iš GRECO steigėjų ir yra pasirašiusi dvi 1999 m. Europos Tarybos konvencijas prieš korupciją, ji tebėra viena iš nedaugelio Europos šalių, neratifikavusių tų konvencijų arba Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją (UNCAC)³. 2013 m. koalicijos susitarime naująją Vokietijos federalinę vyriausybę sudarančios partijos deklaravo norinčios iš dalies pakeisti baudžiamąjį įstatymą dėl renkamų valstybės tarnautojų kyšininkavimo⁴ – galbūt tai palengvintų UNCAC ratifikavimą.

2012 m. lapkričio mėn. GRECO atliko vertinimą ir nustatė, kad reikia dėti daugiau pastangų kai kuriose srityse, susijusiose su partijų finansavimu⁵. Nors Vokietija jau įgyvendino nemažai GRECO rekomendacijų skaidrumo ir sankcijų srityse, tačiau kai kurių kitų rekomendacijų ji dar neįgyvendino. GRECO visų pirma pabrėžė, kad Vokietija nepakankamai

1 Naujausios rekomendacijos (pirmą kartą išleistos 1998 m.) buvo paskelbtos 2012 m. pavadinimu „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ –

http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtlinie_korruptionspraevention_de.pdf?__blob=publicationFile

2 *Transparency International* (TI). Sąžiningumo skatinimas ir korupcijos rizikos mažinimas gynybos įstaigoje: etika ir verslo praktika gynybos įstaigose – nacionalinių standartų tobulinimas (angl. *Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishment: Ethics and business conduct in defence establishments – the improvement of national standards*), Ben Magahy ir Mark Pyman, 2009 m, p. 23; <http://archive.ti-defence.org/publications/664-ethics-and-business-conduct-in-defence-establishments--the-improvement-of-national-standards>.

3 Visų pirma dėl neatitikties UNCAC nuostatoms dėl pareigūnų baudžiamosios atsakomybės.

4 CDU/CSU/SPD *Deutschlands Zukunft gestalten*, p. 77.

<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, p. 152.

5 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2915_Germany_Interim_EN.pdf.

dėmesio skyrė rekomendacijoms užtikrinti, kad rinkimų kampanijų ataskaitos būtų skelbiamos laiku, padidinti tiesioginių dovanų Parlamento nariams ir kandidatams, kurie yra politinės partijos nariai, skaidrumą ir skirti daugiau lėšų Bundestago administracijai partijų finansavimui prižiūrėti. Bendrai kalbant, trečiuoju vertinimo etapu pateiktų rekomendacijų laikymasis ir vėl buvo „apskritai nepatenkinamas“. 2013 m. spalio mėn. ši išvada buvo dar kartą patvirtinta⁶.

Institucinė sistema. Viešojo administravimo institucijų darbą reglamentuoja išsamios taisyklės. Yra parengti tiek federalinio lygmens, tiek žemių (vok. *Länder*) lygmens elgesio kodeksai, skirti korupcijos prevencijai⁷. Tyrimų duomenimis, 99 proc. institucijų, į kurias buvo kreiptasi, taiko vadinamąjį keturių akių principą, pagal kurį svarbius sprendimus privalo patvirtinti du asmenys, 80 proc. – turi vidaus rekomendacijas dėl kovos su korupcija, 74 proc. – atsitiktine tvarka tikrina sprendimų priėmimą tose srityse, kuriose korupcijos rizika yra didesnė, 62 proc. – nustatė didesnio korupcijos pavojaus sritis ir 57 proc. – paskyrė įgaliojimą asmenį kovai su korupcija⁸. Palyginti daug viešojo sektoriaus darbuotojų linkę reikalauti, kad korumpuotiems bendradarbiams būtų pateikiami baudžiamieji kaltinimai⁹. Kai kurios Vokietijos savivaldybės (pvz., Hamburgo) pateikia pavyzdžių, kaip galima geriausiai skatinti viešojo sektoriaus darbuotojų sąžiningumą¹⁰.

Apklausas

Nuomonių tyrimai. 2013 m. specialiosios „Eurobarometro“ apklausos dėl korupcijos duomenimis, 92 proc. Vokietijos respondentų teigia, kad kasdieniniame gyvenime jie patys nėra nukentėję nuo korupcijos (ES vidurkis – 70 proc.). Tačiau 59 proc. mano, kad korupcija jų šalyje plačiai paplitusi (ES vidurkis – 76 proc.).

Korupcijos patirtis. Mažiau nei 1 proc. Vokietijos respondentų nurodė, kad per pastaruosius 12 mėn. jų buvo paprašyta arba iš jų buvo tikimasi kyšio (ES vidurkis – 4 proc.), o 9 proc. pareiškė asmeniškai pažįstantys kyšius ėmusį asmenį (ES vidurkis – 12 proc.).

Verslo tyrimai. 2013 m. „Eurobarometro“ tyrimo duomenimis, 50 proc. (trečioje vietoje tarp ES šalių) vokiečių mano, kad privačiose įmonėse kyšininkavimas ir piktnaudžiavimas valdžia siekiant asmeninės naudos yra plačiai paplitę, tačiau dauguma verslo atstovų nemano, kad jų bendrovei vykdant verslą Vokietijoje kiltų su korupcija susijusių problemų. Tik 3 proc. respondentų teigė, kad iš jų tikėtasi kyšio¹¹.

2013 m. „Eurobarometro“ verslo tyrimo duomenimis, viešųjų pirkimų srityje 20 proc. respondentų, per pastaruosius trejus metus dalyvavusių viešųjų pirkimų procedūrose, atsakė nelaimėję konkurso dėl korupcijos (ES vidurkis – 32 proc.). Apklaustųjų nuomone, beveik visų tipų netinkama praktika viešųjų pirkimų srityje yra mažiau paplitusi nei ES vidurkis. Vokietijos respondentai atsakė, kad 48 proc. atvejų konkrečioms įmonėms buvo specialiai pritaikytos specifikacijos (ES vidurkis – 57 proc.). 54 proc. respondentų teigė, kad plačiai paplitę konkurso dalyvių tarpusavio susitarimai dėl teikiamų pasiūlymų (ES vidurkis – 52

6 Greco RC-III (2013) 15E,

7 GRECO (2004 m.) antrasis vertinimo etapas. Ataskaita dėl Vokietijos, Strasbūras, 25 ir 26 dalys.

8 Salvenmoser et al. *Kriminalität im öffentlichen Sektor*, 2010 m., *PricewaterhouseCoopers, Frankfurt a.M.*, pp. 41–42.

9 Salvenmoser et al. (2010 m.), *ibid.*, p.32.

10 <http://www.hamburg.de/contentblob/4104536/data/korruptionsbekaempfung-in-hamburg.pdf>.

11 2013 m. greitoji „Eurobarometro“ apklausa Nr. 374.

proc.) 47 proc. respondentų pranešė apie interesų konfliktus vertinant pasiūlymus (ES vidurkis – 54 proc.) ir 43 proc. – apie neaiškius atrankos arba vertinimo kriterijus (ES vidurkis – 51 proc.).

Kontekstas

Teisėsauga ir teisminės institucijos. Teisminėje sistemoje imtasi konkrečių veiksmų kovoti su kyšininkavimu ir su tuo susijusiais nusikaltimais. Policija ir prokurorai dalyvauja prevencinėse programose. Aštuonių iš šešiolikos žemių prokuratūrose įkurti specialūs kovos su korupcija padaliniai. Vokietija yra viena iš nedaugelio ES valstybių narių, skelbiančių išsamią, Federalinės kriminalinės policijos biuro (BKA) kasmet rengiamą statistiką apie policijai praneštus atvejus ir iškeltas baudžiamąsias bylas¹². 2011 m. BKA užregistravo 46 795 korupcijos atvejus, apie kuriuos pranešta policijai, ir 1 528 vykdomus tyrimus (2010 m. dar buvo 1 813). Naujausio tyrimo duomenimis, 83 proc. Vokietijos teisėjų ir prokurorų nepritaria teisingumo ministro teisei duoti nurodymus prokurorams konkrečiose bylose¹³ ir 50 proc. iš jų mano, kad svarbu šią teisę panaikinti¹⁴. Prokuratūros privalo laikytis vykdomosios valdžios institucijų nurodymų, nors kai kurių žemių atsakingieji ministrai viešai pareiškė neketinantys duoti nurodymų atskirose bylose¹⁵.

Interesų konfliktas ir turto deklaravimas. Vokietijos Parlamento nariai neprivalo deklaruoti savo turto¹⁶. Neseniai vykusiose diskusijose daugiausia dėmesio buvo skiriama Parlamento narių papildomų pajamų dydžiui ir skaidrumui. 2013 m. Bundestagas priėmė taisyklės, kuriomis reikalaujama, kad ateityje nariai atskleistų daugiau informacijos ir nurodytų bent kategoriją, kuriai priskiriamos iš išorės gautos pajamos. Naujosios taisyklės įsigaliojo 2013 m. – naujos Parlamento kadencijos pradžioje¹⁷.

Nėra nustatyta tikslų taisyklių dėl laiko, kuris turi praeiti politikams ir aukšto lygio valstybės tarnautojams išėjus iš valstybės tarnybos iki pradėdant dirbti privačiai.

Informacijos laisvė. 2005 m. priimtas federalinis įstatymas dėl galimybės susipažinti su informacija¹⁸ taikomas federalinėms įstaigoms ir tarnyboms. 1998 m. Brandenburgas buvo pirmoji žemė, priėmusi informacijos laisvės įstatymą; 1999 m. jos pavyzdžiu pasekė Berlynas ir kitos žemės. Tačiau penkiose federalinėse žemėse ši sritis vis dar neregamentuojama: Badenas-Viurtembergas 2013 m. pateikė įstatymo projektą¹⁹, o kitos keturios federalinės

12 BKA: *Bundeslagebild* 2011 (p. 6):

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html?_nnn=true

13 *Roland Rechtsreport* (2014) *Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten* p. 10: http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwaelte.pdf. Ši

ataskaita grindžiama reprezentatyvia 1770 Vokietijos teisėjų ir prokurorų apklausa ir buvo parengta globojant Vokietijos teisėjų asociacijai.

14 *Roland Rechtsreport*, p. 10, 16, 53.

15 Žr. GRECO pirmojo etapo ataskaitos 83 dalį *et seq.*; „Transparency International Germany“ (2012) *Nationaler Integritätsbericht Deutschland – Pillar 5 / law enforcement*; taip pat žr. Šiaurės Reino-Vestfalijos teisingumo ministro pareiškimą, kad jis neteiks nurodymų.

16 GRECO pastebėjo, kad valstybės tarnautojai neprivalo deklaruoti savo pajamų (išskyrus mokesčių tikslais ir iš nepagrindinio darbo gautas pajamas) arba turto, nes tokia prievolė būtų nesuderinama su Vokietijos konstitucine teise ir duomenų apsaugos įstatymais. Pirmasis vertinimo etapas. *Greco Eval I Rep* (2001 m.) 12E *Final*, 97 dalis.

17 http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/43074864_kw08_pa_geschaeftsordnung.

18 *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005* (BGBl. I S. 2722). <http://www.gesetze-im-internet.de/ifg/BJNR272200005.html>

19 http://informationsfreiheit.org/wp-content/uploads/2013/03/BW-IFG-FDP-15_3114_D.pdf

žemės (Bavarija, Hesenas, Žemutinė Saksonija²⁰ ir Saksonija) įstatymų dėl galimybės susipažinti su viešąja informacija neturi. Ypač minėtini Hamburgo įstatymai, nes juose numatyta prievolė aktyviai, nelaukiant gyventojų prašymų, internete skelbti duomenis, dokumentus ir sutartis²¹.

Pranešimas. Viešojo arba privačiojo sektoriaus darbuotojai yra saugomi teisės nuostatų nuo savavališko atleidimo, tačiau konkrečių teisės aktų dėl pranešėjų apsaugos Vokietijoje nėra. Bundestage buvo aptariama keletas įstatymų projektų, tačiau jokių įstatymų nebuvo priimta²². Tyrimų duomenimis, 44 proc. federalinių institucijų, 36 proc. žemių institucijų ir 23 proc. vietos arba savivaldybių institucijų turi sistemą, pagal kurią pranešimai teikiami karštąja linija, per interneto svetainę arba per ombudsmeną²³. Taip pat veikia privačių paslaugų teikėjų techninė priemonė pranešėjams apsaugoti. Sistema, vadinama „Business Keeper Monitoring System“, kurią naudoja, pvz., Žemutinės Saksonijos institucijos, leidžia anonimiškai elektronine forma pranešti apie korupciją ir anksti bei veiksmingai nustatyti pavojų bendrovėse ir valdžios institucijose²⁴.

Lobistinės veiklos skaidrumas. Vokietijoje lobistinė veikla neregamentuojama. Nėra jokios specialios prievolės lobistams registruotis arba pareigos pranešti apie valstybės tarnautojų ryšius su lobistais. Asociacijos gali savanoriškai registruotis Bundestago sąrašė²⁵. Šiuo metu įregistruota daugiau kaip 2 000 organizacijų²⁶. Panašius savanoriškus sąrašus turi Brandenburgas ir Reino kraštas-Pfalcas²⁷. Tačiau tuose sąrašuose registruojamos tik asociacijos, o savarankiškai dirbančių lobistų, teisininkų, ekspertų grupių ar NVO registro nėra.

2. DALYKINĖS SRITYS

Pareigūnų baudžiamoji atsakomybė.

Remiantis Vokietijos baudžiamuoju kodeksu, valstybės tarnautojas, duodamas arba imdamas kyšį, įvykdo baudžiamąją veiką. Tačiau pagal Baudžiamajame kodekse nustatytą apibrėžtį Parlamento nariai ir savivaldybių tarybų nariai nėra valstybės tarnautojai (vok. *Amtsträger*)²⁸. Nuostatos dėl kyšininkavimo, *inter alia*, taikomos visiems valstybės tarnautojams, įskaitant renkamus pareigūnus, pvz., merus (vok. *kommunale Wahlbeamte*). Tačiau deputatai (t. y. tarybų nariai) nėra valstybės tarnautojai, tad jų baudžiamoji atsakomybė yra ribota (t. y. pagal Baudžiamąjo kodekso 180e straipsnį jie gali būti baudžiami tik už balsų pirkimą arba pardavimą). Deputatai²⁹ – Europos Parlamento, Bundestago arba landtagų nariai ir

20 Žemutinės Saksonijos vyriausybė pranešė ketinanti įgyvendinti informacijos laisvės įstatymą, kuris būtų panašus į Hamburgo įstatymą: *SPD/BÜNDNIS90-DIE GRÜNEN (2013) Erneuerung und Zusammenhalt – Koalitionsvereinbarung 2013–2018*, p. 68, žr. <http://www.spdnds.de/content/362590.php>.

21 *Hamburgisches Transparenzgesetz* <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>

22 Bundestage aptartų įstatymų dėl pranešėjų apsaugos projektai: BT-Drs. 17/8567 ir BT-Drs. 17/9782.

23 *Salvenmoser et al. PricewaterhouseCoopers*, p. 43.

24 <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-compliance.html>.

25 Žr. Bundestago darbo tvarkos taisyklių 2 priedą.

26 <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>.

27 <http://www.landtag.rlp.de/Dokumente/Rechtsgrundlagen/>;

http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/register_der_interessenvertretungen_in_brandenburg/607534

28 *Strafgesetzbuch (StGB) Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist* <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

29 Pagal Baudžiamąjo kodekso 108e straipsnį.

savivaldybių tarybų bei savivaldos asociacijų tarybų nariai (jeigu jie vykdo teisės aktų leidimo funkcijas). Renkami savivaldybių tarybų nariai (vok. *Gemeinderatsmitglieder*) valstybės tarnautojais laikomi tik tada, jei jie vykdo ne teisėkūros, o administracines funkcijas. Baudžiamojo kodekso 108e straipsnis (balsų pirkimas arba pardavimas) taikomas tik tada, kai minėti nariai vykdo teisėkūros funkcijas. Dėl savivaldybių tarybų tai patvirtino ir Vokietijos Federacijos Aukščiausiasis Teismas (vok. *Bundesgerichtshof*)³⁰. Vadinasi, nors kyšininkavimas yra nusikaltimas, tačiau renkamiems pareigūnams (asamblėjos nariams) baudžiamoji atsakomybė gali būti taikoma tik už balsų pirkimą ar pardavimą. Už kitokių pasyvų ar aktyvų kyšininkavimą jiems netaikomos jokios baudžiamosios sankcijos³¹. Tai yra viena iš pagrindinių priežasčių, kodėl Vokietija neratifikavo Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos ir Jungtinių Tautų konvencijos prieš korupciją. Argumentuojama, be kita ko, Vokietijos Konstitucijos 38 straipsniu garantuojama laisve vykdyti įgaliojimus. Daugkartiniai bandymai rasti sprendimą teisėkūros pagalba lig šiol nebuvo sėkmingi.

GRECO kritikavo tai, kad Parlamento nariams netaikoma baudžiamoji atsakomybė už tam tikrus su korupcija siejamus veiksmus. 2011 m. ji nustatė, kad Vokietija neįgyvendino didelės dalies rekomendacijų, ir paragino teisės aktų leidėją sugriežtinti esamas ir nustatyti naujas baudžiamosios teisės nuostatas, kurios būtų daugiausiai susijusios su renkamų valstybės tarnautojų ir užsienio valstybės tarnautojų korupcijos kriminalizavimu³².

Tokią kriminalizavimo spragą tinkamai iliustruoja tai, kai Parlamento arba vietos vyriausybių nariai, nevykdydami viešųjų pareigų, pasinaudoja savo įtakingumu siekdami gauti nepagrįstą atlygį sau arba trečiosioms šalims. Šiuo metu toks renkamų pareigūnų elgesys nėra kriminalizuotas. Vokietijoje yra daug renkamų pareigūnų, kuriems dėl to *per se* už kyšininkavimo veikas netaikoma baudžiamoji atsakomybė³³. GRECO pabrėžė, kad baudžiamoji atsakomybė netaikoma ir vietos savivaldos įstaigų (komunalinių, miesto ir rajono tarybų) nariams, neinantiems administracinių pareigų³⁴. Valstybės tarnautojams apskritai yra draudžiama gauti bet kokio pobūdžio naudą. Naudos gavimu laikomos ir rinkimų kampanijai paaukotos lėšos ar dovanos (neatsižvelgiant į jų vertę), todėl nors rinkimų kampanijai aukoti lėšas ar dovanas yra teisėta, išrinktiems pareigūnams gresia baudžiamoji atsakomybė, jeigu jie arba jų politinė partija tas dovanas priima. Viešąsias pareigas einančiam pareigūnui tai galėtų būti labai nepalanku, nes jo varžovas dar gali neiti pareigų valstybės tarnyboje, todėl jis dar nebūtų laikomas valstybės tarnautoju. Kad būtų užtikrintos sąžiningos ir lygios galimybės tiek viešąsias pareigas einančiam pareigūnui, tiek jo varžovui per rinkimų kampaniją, Vokietijos

30 2006 m. gegužės 9 d. Vokietijos Federacijos Aukščiausiojo Teismo sprendimas 5 StR 453/05; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=578a524a31dcc8c974a4fc601779de64&nr=36159&linked=pm&Blank=1>; ir 2007 m. liepos 12 d. sprendimas 2 StR 557/05: „Savivaldybių įgaliojimų vykdytojai nėra valstybės tarnautojai, jeigu jiems nėra patikėta vykdyti tam tikras administracines užduotis, viršijančias jų laisvo mandato vykdymą savivaldybės taryboje ir susijusiuose komitetuose.“

31 Nors antraštinė dalis yra tokia: „*Abgeordnetenbestechung*“ – § 108e StGB § 108e StGB: „(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“ Žr.: <http://dejure.org/gesetze/StGB/108e.htm>.

32 GRECO (2009 m.) trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita dėl Vokietijos požiūrio į inkriminavimą (I tema), Strasbūras, 107 („didelė teisinė spraga“) ir 123 dalys; GRECO (2011 m.) trečiasis vertinimo etapas. Vokietijos atitikties reikalavimams ataskaita, 15–24 dalys.

33 2009 m. GRECO nurodė, kad Vokietijoje yra apie 220 000 išrinktų pareigūnų: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_EN.pdf).

34 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_EN.pdf).

Federacijos Aukščiausiasis Teismas „Wuppertal/Kremendahl“ byloje priėmė sprendimą, kad lėšų ar dovanų aukojimas viešasis pareigas einančio pareigūno rinkimų kampanijai nusikalstama veika laikomas tik tada, jeigu tuo siekiama „nupirkti įtaką“ būsimam pareigūnui³⁵.

Korupcija privačiame sektoriuje

Remiantis Pasaulio ekonomikos forumo 2013–2014 m. pasaulinio konkurencingumo ataskaita, Vokietija konkurencingiausių pasaulio ekonomikų sąrašė tarp 152-jų šalių užima 4-tą vietą³⁶. Vokietija perkėlė Pamatinį sprendimą 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje³⁷. Tačiau vis dar lieka abejonių, ar deramai reglamentuojami tam tikri kyšininkavimo veikos aspektai. Priešingai nei pamatinio sprendimo 2 straipsnio 1 dalyje, kurioje numatytos labai įvairios aplinkybės, Baudžiamojo kodekso 299 straipsnyje numatytas tik konkurencijos iškreipimas, kai konkurencijos sąlygomis nesąžiningai teikiama pirmenybė perkant prekes arba komercines paslaugas. Vadinas, ši nuostata netaikoma, kai konkurencijos iškreipimo įrodyti neįmanoma³⁸. GRECO taip pat paragino Vokietiją pakeisti taisyklės dėl kyšininkavimo privačiame sektoriuje ir pradėti jas taikyti ne tik tais atvejais, kai konkurencijos sąlygomis nesąžiningai teikiama pirmenybė perkant prekes arba komercines paslaugas, bet ir numatyti visas aplinkybes, kuriomis vykdant verslo veiklą buvo padaryta kyšininkavimo veika³⁹.

Be to, Vokietijos baudžiamajame kodekse nėra aiškiai numatyta sankcijų už korupciją per tarpininkus (kitai nei pamatinio sprendimo 2 straipsnio 1 dalyje). Toks elgesys gali būti netiesiogiai laikomas kitokio pobūdžio nusikalstama veika, atsižvelgiant į aiškinimą teismo praktikoje⁴⁰.

GRECO taip pat pastebėjo, kad prekyba poveikiu – ji apibrėžiama kaip tyčiniai veiksmai, kai bet kuriam asmeniui, kuris teigia galįs mainais už nepagrįstą atlygį daryti netinkamą poveikį sprendimams, yra žadamas, duodamas ar siūlomas bet koks nepagrįstas atlygis, taip pat kai mainais už poveikį yra prašomas, gaunamas ar priimamas pasiūlymas dėl tokio atlygio⁴¹, – Vokietijoje taip pat nėra kriminalizuota⁴². Vokietijos įstatymuose nenumatyta tokios nusikalstamos veikos, dėl kurios gali būti uždrausta daryti poveikį, kaip apibrėžta Europos Tarybos baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsnyje⁴³. Tačiau dauguma tokių veiksmų Vokietijos įstatymuose laikomi kitokiais nusikaltimais. Pagal Baudžiamojo kodekso 331 straipsnį nusikalstama veika laikomas veiksmas, kai kyšis duodamas per trečiąjį

35 http://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/dortmund/lg_dortmund/j2006/14_V_P_3_05urteil20060316.html
<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d2211d69ab16661059b222cbcd620370&nr=30859&pos=0&anz=1>

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

37 Komisijos ataskaita pagal 2003 m. liepos 22 d. Tarybos pamatinio sprendimo 2003/568/TVR dėl kovos su korupcija privačiame sektoriuje 9 straipsnį; KOM(2007) 328 galutinis.

38 Vokietijos pareiškimas, pateiktas pamatinio sprendimo priėmimo metu, nustojęs galioti 2010 m.

39 Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita dėl Vokietijos požiūrio į inkriminavimą, *GRECO EVAL III Rep* (2009 m.) 3E, 112 dalis; GRECO (2011 m.) trečiasis vertinimo etapas. Vokietijos atitikties reikalavimams ataskaita, 15–24 dalys.

40 Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita dėl Vokietijos požiūrio į inkriminavimą, *GRECO EVAL III Rep* (2009 m.) 3E, 112 dalis.

41 Tarptautinė pripažinta apibrėžtis nustatyta Baudžiamosios teisės konvencijos dėl korupcijos 12 straipsnyje.
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

42 Trečiasis vertinimo etapas. Vertinimo ataskaita dėl Vokietijos požiūrio į inkriminavimą, *GRECO EVAL III Rep* (2009 m.) 3E, 114 dalis; GRECO (2011 m.) trečiasis vertinimo etapas. Vokietijos atitikties reikalavimams ataskaita, 15–24 dalys.

43 Šios konvencijos Vokietija dar neratifikavo. Dėl šios konvencijos nuostatos galima pateikti išlygą.

asmenį (tarpininką) arba trečiajam asmeniui (ir kyšis lieka pas trečiąjį asmenį). Jeigu bendrovė laiko lėšų vadinamojoje juodojoje kasoje, naudojamoje tam, kad kyšiais arba perkant poveikį būtų gaunama naudoti bendrovei, tokio turto naudojimas arba laikymas rezerve pagal Baudžiamojo kodekso 266 straipsnį laikomas piktnaudžiavimu bendrovės pasitikėjimu ir yra baustinas. Baudžiamoji atsakomybė atsiranda nepaisant to, ar už patį pinigų panaudojimą baudžiama, ar ne. Šiuo atveju nėra svarbu ir tai, kad pinigus ketinama panaudoti bendrovės ekonominiams interesams.

Neseniai viešųjų diskusijų apie korupciją privačiame sektoriuje centre atsidūrė sveikatos priežiūros paslaugos ir farmacijos pramonė. Privačios sveikatos priežiūros įstaigos yra privačiojo sektoriaus dalis, todėl joms netaikomos nuostatos, draudžiančios imti dovanas arba atlygį dėkingumui išreikšti, siekiant viešajame sektoriuje sukurti dėkingumo ir priklausomybės atmosferą. Pavyzdžiui, savarankiškai dirbantys gydytojai, priimdami dovanas ar pinigus iš farmacijos pramonės atstovų, nepažeidžia taisyklių dėl kyšininkavimo. Vokietijos Federacijos Aukščiausiasis Teismas 2012 m. nusprendė, kad gydytojai, dirbantys pagal sutartį su valstybinėmis sveikatos draudimo bendrovėmis, imdami kyšius nepažeidžia Baudžiamojo kodekso 332 straipsnio⁴⁴. Federalinis sveikatos apsaugos ministras pasiūlė padaryti įstatymų pakeitimus, kad tokiais atvejais būtų galima vykdyti baudžiamąjį persekiojimą.

Kyšininkavimas užsienyje

Vokietija labai sėkmingai kovoja su kyšininkavimu užsienyje. EBPO itin palankiai įvertino tai, kaip Vokietija užtikrina šios srities teisės aktų vykdymą. Nuo 2007 m. išnagrinėtų bylų dėl kyšininkavimo užsienyje, po kurių pradėta vykdyti asmenų baudžiamąjį persekiojimą arba nustatytos sankcijos, skaičius nuolat didėjo. EBPO palankiai atsiliepė ir apie teisinės priemonės bei teisminę praktiką, dėl kurių mokesčių inspektoriai dažniau praneša apie įtariamą kyšininkavimą užsienyje. Tačiau EBPO pastebėjo, kad atskiriems asmenims nustatytos mažiausios laisvės atėmimo bausmės ir dauguma iš jų buvo nuteisti lygtinai, todėl ji rekomendavo imtis papildomų priemonių veiksmingoms, proporcingoms ir atgrasančioms sankcijoms užtikrinti⁴⁵. Kalbant apie juridinius asmenis, Vokietija iš dalies pakeitė savo teisės aktus atsižvelgdama į EBPO rekomendacijas ir labai padidino didžiausią administracinę baudą, kuri gali būti skiriama už korupciją⁴⁶. 2011 m. Vokietija „Transparency International“ pagal kyšininkavimo indeksą tarp 28 šalių užėmė 4 vietą. Pagal šį indeksą vertinamas šalių bendrovių pasirengimas mokėti kyšius užsienyje⁴⁷.

Atitikties sistemos privačiame sektoriuje, ypač pasaulinio masto įmonėse, vykdančiose tarptautinius verslo sandorius, pastaraisiais metais tapo sudėtingesnės. Taip nutiko po garsių bylų, prisidėjusių prie to, kad iš esmės pakito ypač Vokietijos tarpnacionalinių korporacijų požiūris į korupciją⁴⁸. Kovos su korupcija reikalavimų laikymasis tapo pagrindiniu uždaviniu, kurį spręsti iš dalies paskatino JAV Vertybinių popierių ir biržos komisija, galinti nustatyti

44 2012 m. kovo 29 d. sprendimas GSSt 2/11; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=60678&linked=pm>.

45 EBPO darbo grupės dėl kyšininkavimo tarptautiniuose verslo sandoriuose 2011 m. kovo 17 d. priimta Konvencijos dėl kyšių davimo užsienio valstybių pareigūnams tarptautiniuose verslo sandoriuose taikymo ataskaita.

46 Įstatymo pataisa, kuria numatytos dešimt kartų didesnės administracinės baudos juridiniams asmenims (t. y. nuo 1 mln. iki 10 mln.), įsigaliojo 2013 m. birželio 30 d. (*BGBI. 2013, Teil I Nr. 32, S. 1738*).

47 <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>.

48 *Karl Sidhu*, Kovos su korupcija atitikties standartai po skandalo bendrovėje „Siemens“ (angl. *Anti-Corruption Compliance Standards in the Aftermath of the Siemens Scandal*), 10 Vokietijos teisės leidinys 1343–1354 (2009 m.), žr. <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1167>

dideles baudas⁴⁹. Dėl šių priežasčių daug didelių bendrovių (2011 m. – 59 proc.) įgyvendino atitikties programas, įsteigė už atitiktį atsakingus padalinius ir tam tikrais atvejais pasitraukė iš rinkų, kuriose korupcijos rizika yra didelė⁵⁰. Kai kurios iš tų programų (pvz., bendrovių „Siemens“, „Daimler-Benz“, „Volkswagen“ ir „Deutsche Bank“) laikomos tarptautine norma⁵¹.

Geroji praktika. Bendrovės „Siemens“ atitikties sistema

Pastaraisiais metais Vokietijos privačiajame sektoriuje daug investuota į kovos su korupcija politiką ir atitikties procedūras. Daug didelių Vokietijos bendrovių įgyvendino išsamias atitikties strategijas, įkūrė už atitiktį atsakingus padalinius ir tam tikrais atvejais pasitraukė iš rinkų, kuriose korupcijos rizika yra didelė.

Tokios sistemos pavyzdys būtų bendrovės „Siemens“ sukurta atitikties sistema. Miuncheno ir Vašingtono prokuratūros 2008 m. užbaigė teismo bylą, iškeltą bendrovei „Siemens AG“ dėl sunkių įtarimų kyšininkavimu. Du sprendimai toje byloje pakeitė verslo sektoriaus požiūrį į atitiktį. Bendrovė „Siemens“ ne tik sumokėjo Vokietijos (apie 600 mln. EUR) ir JAV (apie 620 mln. EUR) skirtas baudas ir grąžino išieškotą turtą, bet ir sukūrė atitikties programą, kad išvengtų didžiausios baudos, kokią gali skirti JAV institucijos. Pagal šią programą įtariamų nusižengimų prevencijai ir nustatymui skiriamas toks pat dėmesys kaip ir reagavimui į juos. Be to, bendrovė „Siemens“ ne tik ėmėsi priemonių savo įmonėje, bet ir, pagal teisminį susitarimą, sutiko per 15 metų sumokėti 100 mln. JAV dolerių, kurie bus skiriami organizacijoms, kovojančioms su korupcija ir sukčiavimu, tam skirtiems projektams, bendriems veiksams, mokymams ir švietimui.

Be to, Federalinė ekonominio bendradarbiavimo ir vystymosi ministerija neseniai pristatė kovos su korupcija strategiją, pagal kurią būtų mažinama korupcija vykdant vystymosi ir bendradarbiavimo projektus⁵². Atskleidus keletą kyšininkavimo atvejų gynybos sektoriuje⁵³, Gynybos ministerija sukūrė naują išsamią kyšininkavimo ir korupcijos prevencijos procedūrą⁵⁴. Tačiau mažųjų ir vidutinių įmonių sektoriuje įmonių valdymo programos ir atitikties struktūros dar nėra labai plačiai paplitusios⁵⁵.

3. TOLESNI VEIKSMAI

Kovoje su korupcija Vokietija tarptautiniu lygmeniu užima vieną iš aukščiausių pozicijų ir yra priskiriama prie nuolat geriausių rezultatų pasiekiančių šalių. Dėdamos pastangas užkirsti kelią kyšininkavimui užsienyje ir su juo kovoti, Vokietijos valdžios institucijos ir privačios bendrovės susikūrė gerą reputaciją. Vokietijos valdžios institucijos ir kiti svarbūs subjektai,

49 <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>.

50 Bussmann, K. / Nestler, Cl. / Salvenmoser, S. (2011) *Wirtschaftskriminalität Frankfurt a.M./Halle*, p. 34.

51 Bussmann, K. / Nestler, Cl. / Salvenmoser, S. *supra*, p. 60.

52 Bundesministerium Für Wirtschaftliche Zusammenarbeit (2012) *Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik Berlin*.

53 Pz., 2011 m. vadinamojoje povandeninių laivų byloje Miuncheno teismas nuteisė du vienos Vokietijos bendrovės vadybininkus, kurie davė kyšius siekdami sudaryti pirkimo sutartis su Portugalija ir Graikija.

54 „Transparency international“, Apsaugos ministerijų ir ginkluotųjų pajėgų elgesio kodeksas – gero elgesio kodekso principai. 2011 m. gegužės mėn., pp. 28–31; BMVg-ES kova su korupcija Vokietijos ginkluotuosiose pajėgose (2001 m. spalio 15 d.).

55 Vokietijos nacionalinė sąžiningumo sistemos ataskaita. „Transparency International“, Vokietija, 2012 m. Žr. 13 stulpelį.

kaip antai didelės įmonės, pateikė nemažai pavyzdžių, rodančių jų ryžtą spręsti problemas ir šalinti spragas vos joms atsiradus. Siekiant tęsti kovą su korupcija, svarbu, kad ši tendencija nenutrūktų.

Neišspręstų klausimų taip pat dar liko: pavyzdžiui, nėra numatyta sankcijų korumpuotiems renkamiems pareigūnams ir stinga taisyklių, ypač viešajame sektoriuje, dėl valstybės tarnybą paliekančių darbuotojų interesų konflikto. Galima būtų skirti daugiau pastangų mažųjų ir vidutinių įmonių sąžiningumui skatinti, taip pat didinti jų informuotumą apie kyšininkavimą užsienyje.

Reikėtų daugiau dėmesio skirti šiems aspektams:

- užtikrinti, kad tokiose svarbiose srityse, kaip visų valstybės lygmenų **renkamų pareigūnų** pasyvus ir aktyvus kyšininkavimas, būtų nustatytos atgrasančios baudžiamosios ir administracinės sankcijos;
- dar labiau sustiprinti priemones politinių partijų finansavimo srityje, atsižvelgiant į GRECO rekomendacijas dėl **rinkimų kampanijų ataskaitų ir aukojamų lėšų ar dovanų**;
- praplėsti teisės aktus, kuriais perkeliamas Pamatinis sprendimas 2003/568/TVR dėl kovos su **korupcija privačiame sektoriuje**, ir numatyti tam tikrus kyšininkavimo veikos aspektus. Skatinti mažųjų ir vidutinių įmonių sąžiningumą ir didinti jų informuotumą apie kyšininkavimą užsienyje.