



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 18.6.2007
COM(2007) 328 τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**βάσει του άρθρου 9 της απόφασης-πλαισίου αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της
22ας Ιουλίου 2003 για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα**

{SEC(2007) 808}

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

βάσει του άρθρου 9 της απόφασης-πλαίσιου αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003 για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Συμβούλιο¹ εξέδωσε την απόφαση-πλαίσιο αριθ. 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003 για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα² βάσει του τίτλου VI της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Όπως αναφέρεται στην παράγραφο (10) του προοιμίου, στόχος της είναι:

«...να εξασφαλισθεί ότι τόσο η ενεργητική όσο και η παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα θα είναι ποινικά αδικήματα σε όλα τα κράτη μέλη, ότι και τα νομικά πρόσωπα θα υπέχουν ευθύνη για τα εν λόγω ποινικά αδικήματα και ότι τα εν λόγω αδικήματα θα επισύρουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινές.»

Στον πυρήνα της απόφασης αυτής βρίσκεται απαίτηση ποινικοποίησης από τα κράτη μέλη³ δύο ειδών πράξεων, η οποία συνοψίζεται στα ακόλουθα (άρθρο 2 της απόφασης-πλαίσιου):

- υπόσχεση, προσφορά ή παροχή σε πρόσωπο εργαζόμενο στον ιδιωτικό τομέα προκειμένου το πρόσωπο να τελέσει ή να μην τελέσει πράξη, κατά παράβαση των καθηκόντων του
- αίτηση ή αποδοχή δωροδοκίας, ή αποδοχή της υπόσχεσης δωροδοκίας, εκ μέρους προσώπου που εργάζεται στον ιδιωτικό τομέα, προκειμένου να τελέσει ή να μην τελέσει πράξη κατά παράβαση των καθηκόντων του.

Η Επιτροπή εκτιμά ότι η καταπολέμηση κάθε περιστατικού δωροδοκίας είναι ζωτικής σημασίας. Η δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα έχει άμεσο αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα και στην οικονομική ανάπτυξη. Καταπολεμώντας τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, τα κράτη μέλη θα ενισχύσουν τόσο την εσωτερική αγορά όσο και τις οικονομίες τους. Επιπλέον, αναμένεται ότι τα μέτρα αυτά θα έχουν θετικό αντίκτυπο στις σχέσεις με τους εξωτερικούς εμπορικούς εταίρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Ανάπτυξη μέσων

Η πρόληψη και η καταπολέμηση της δωροδοκίας έχει αποτελέσει προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής επί μακρό χρονικό διάστημα. Από το 1995 και μετά, πριν από τη θέσπιση της κοινής δράσης κατά της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θεσπίσει μια σειρά μέσων για την αντιμετώπιση της δωροδοκίας. Αυτά τα μέσα ήταν:

¹ 2524^η σύνοδος του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Γεωργία και Αλιεία) στις Βρυξέλλες στις 22 Ιουλίου 2003

² ΕΕ L 192 της 31.7.2003, σ. 54.

³ Στην παρούσα έκθεση, ο όρος "κράτη μέλη" αναφέρεται στην ΕΕ των 25. Η Ρουμανία και η Βουλγαρία θα προσκληθούν να συμμετάσχουν σε τυχόν μεταγενέστερη έκθεση

- η σύμβαση σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1995, και τα προσαρτώμενα πρωτόκολλα⁴

- η σύμβαση περί της καταπολέμησης της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 1997⁵

Στη συνέχεια, το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε στον ιδιωτικό τομέα, με αποτέλεσμα την κατάρτιση της κοινής δράσης κατά της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (κοινή δράση της 22ας Δεκεμβρίου 1998 (98/742/ΔΕΥ))⁶. Η κοινή δράση χαιρετίστηκε ως ένα πρώτο βήμα για την αντιμετώπιση των συνεπειών της δωροδοκίας στην εσωτερική αγορά και στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές και καλούσε τα κράτη μέλη:

- να θεμελιώσουν το αξιόπιστο τόσο της παθητικής όσο και της ενεργητικής δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, τουλάχιστον στις περιπτώσεις εκείνες όπου οι συγκεκριμένες πράξεις συνεπάγονται στρέβλωση του ανταγωνισμού σε συνάρτηση με την ανάθεση συμβάσεων

- να θεσπίσουν την ευθύνη των νομικών προσώπων για την ενεργητική δωροδοκία.

Μέσα άλλων φορέων για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα

Κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι στα τέλη της δεκαετίας του 1990 το Συμβούλιο της Ευρώπης θέσπισε ομοίως μια σειρά μέτρων και μέσων για την αντιμετώπιση των διαφόρων πτυχών της δωροδοκίας, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η σύμβαση ποινικού δικαίου για τη δωροδοκία⁷, η οποία περιελάμβανε άρθρα για τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα (ενεργητική δωροδοκία - άρθρο 7 και παθητική δωροδοκία – άρθρο 8). Το πεδίο εφαρμογής των μέσων αυτών ήταν ευρύτερο από την προσέγγιση που υιοθετήθηκε με την κοινή δράση και στη συνέχεια με την απόφαση-πλαίσιο, καθώς δεν προέβλεπε περιορισμό σε πράξεις που συνεπαγόταν στρέβλωση του ανταγωνισμού. Η σύμβαση περιείχε επίσης μια διάταξη για την ευθύνη των εταιρειών (άρθρο 18), η οποία ήταν πιο περιορισμένη απ' ό,τι η αντίστοιχή της στην απόφαση-πλαίσιο, καθώς δεν επεκτεινόταν στην παθητική δωροδοκία. Μολονότι τόσο η απόφαση-πλαίσιο όσο και η σύμβαση προβλέπουν ότι ο όρος «νομικό πρόσωπο» βασίζεται στον εκάστοτε ορισμό του στο εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, το γενικό πλαίσιο που προβλέπεται στην απόφαση-πλαίσιο είναι δυνητικά ευρύτερο, καθώς επεκτείνει το αξιόπιστο της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας σε επιχειρηματικές δραστηριότητες κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών φορέων.

Μέχρι στιγμής, η σύμβαση ποινικού δικαίου για τη δωροδοκία έχει υπογραφεί από όλα τα κράτη μέλη αλλά έχει επικυρωθεί μόνο από 19⁸. Ορισμένα κράτη μέλη εξέφρασαν, όπως προβλέπεται από τη διαδικασία επικύρωσης, επιφυλάξεις σχετικά με ένα ή περισσότερα από τα προαναφερθέντα άρθρα.⁹ Το άρθρο 18 περί ευθύνης των εταιρειών συμπεριελήφθη μεν στο δεύτερο στάδιο της αξιολόγησης (2003-2005) που διεξήχθη από την Ομάδα κρατών κατά

⁴ EE C 316, 27.11.95, σ. 3.

⁵ EE C 195, 25.06.97, σ. 1.

⁶ Κοινή δράση της 22ας Δεκεμβρίου 1998 που θεσπίζεται από το Συμβούλιο βάσει του άρθρου K.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση κατά της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (98/742/ΔΕΥ) EE L 358, 31.12.98, σ. 2-4

⁷ Σύμβαση ποινικού δικαίου κατά της δωροδοκίας (ETS αριθ. 173 Στρασβούργο 27.1.1999) <http://conventions.coe.int/Treaty>

⁸ Οι εξαιρέσεις αφορούν την Αυστρία, τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ελλάδα, την Ιταλία και την Ισπανία.

⁹ Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Πολωνία– άρθρα 7, 8· Ηνωμένο Βασίλειο – άρθρο 7· Ουγγαρία – άρθρο 8.

της διαφθοράς (GRECO) του Συμβουλίου της Ευρώπης, εντούτοις η αξιολόγηση δεν επεκτάθηκε στα άρθρα 7 και 8 σχετικά με τη δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα. Ομοίως, η παρούσα αναφορά δεν παραπέμπει στις αξιολογήσεις του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Το ζήτημα της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα επεξεργάστηκαν και τα Ηνωμένα Έθνη. Το άρθρο της σύμβασης του 2003 των Ηνωμένων Εθνών κατά της δωροδοκίας (UNCAC) δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση θεσμοθέτησης του αξιόποινου της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα. Το πεδίο εφαρμογής του περιορίζεται κυρίως στην ενθάρρυνση των κρατών μελών ως προς τη λήψη μέτρων για την πρόληψη της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα, τη βελτίωση των λογιστικών και ελεγκτικών προτύπων και την προαγωγή της διαφάνειας και ως προς τη θέσπιση αστικών, διοικητικών ή ποινικών κυρώσεων στις περιπτώσεις μη συμμόρφωσης προς τα εν λόγω μέτρα.

Η δανική πρωτοβουλία

Τον Ιούλιο του 2002, η Δανία παρουσίασε μια πρωτοβουλία για μια απόφαση-πλαίσιο¹⁰, μετά την έκδοση της οποίας θα καταργείτο η κοινή δράση.

Η πρωτοβουλία διεύρυνε το υφιστάμενο πλαίσιο συμπεριλαμβάνοντας μια ειδική αναφορά στην απειλή που αποτελεί η δωροδοκία για «μια σύννομη κοινωνία» σε συνδυασμό με το γεγονός ότι στρεβλώνει τον «ανταγωνισμό» και εμποδίζει την «υγιή οικονομική ανάπτυξη» (παράγραφος 7, προοίμιο). Στην πρωτοβουλία αναφερόταν ότι στόχος της απόφασης-πλαισίου ήταν

«...ιδίως να εξασφαλισθεί ότι τόσο η ενεργητική όσο και η παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα θα είναι ποινικό αδίκημα σε όλα τα κράτη μέλη, ότι και τα νομικά πρόσωπα θα υπέχουν ευθύνη για τα εν λόγω ποινικά αδικήματα τα οποία θα επισύρουν αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές ποινές.» (παράγραφος 8, προοίμιο).

Έκδοση της απόφασης-πλαισίου

Όπως καταγράφηκε στα πρακτικά της συνόδου του Συμβουλίου για την έκδοση της απόφασης-πλαισίου¹, τρία κράτη μέλη (Γερμανία, Ιρλανδία και Ιταλία) καταχώρισαν δηλώσεις στα πρακτικά. Η Ιρλανδία δήλωσε ότι ο ορισμός της «παράβασης καθήκοντος» (άρθρο 1) ο οποίος αναφέρεται σε «αθέμιτη συμπεριφορά» δεν συμπεριελάμβανε «πράξεις καταγγελίας δυσλειτουργιών». Η Γερμανία δήλωσε ότι ο όρος «στο πλαίσιο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων» (άρθρο 2 παράγραφος 1) ερμηνεύεται υπό την έννοια δραστηριοτήτων σχετικών με την αγορά αγαθών ή εμπορικών υπηρεσιών. Τόσο η Γερμανία όσο και η Ιταλία δήλωσαν τον περιορισμό του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 2 παράγραφος 1 σε πράξεις που συνεπάγονται, ή μπορούν να συνεπάγονται, στρέβλωση του ανταγωνισμού σε συνάρτηση με την αγορά αγαθών ή εμπορικών υπηρεσιών (άρθρο 2 παράγραφος 3).

2. ΣΚΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΜΕΘΟΔΟΣ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ

Οι αποφάσεις-πλαίσια του Συμβουλίου είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών την επιλογή της μορφής των μέσων και των μεθόδων εφαρμογής. Οι αποφάσεις-πλαίσια δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα.

¹⁰ Πρωτοβουλία του Βασιλείου της Δανίας για την έκδοση της απόφασης πλαισίου για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (2002/C 184/04)

Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν έχει, στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, αρμοδιότητα κίνησης διαδικασίας παράβασης έναντι κράτους μέλους, η φύση και ο σκοπός της παρούσας έκθεσης περιορίζονται στην πραγματολογική αξιολόγηση των ληφθέντων μέτρων εφαρμογής.

Η έκθεση εστιάζει στα άρθρα 1 έως 7 (με μια σύντομη αναφορά στο άρθρο 10 ανάλογα με την περίπτωση) και καταγράφει τις δηλώσεις των κρατών βάσει των άρθρων 2 και 7. Δεν εξετάζει τα άρθρα 8, 9 και 11 διότι οι σχετικές διατάξεις δεν χρήζουν εφαρμογής.

Τα κριτήρια αξιολόγησης που υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή για τη συγκεκριμένη έκθεση είναι τα γενικά κριτήρια που θεσπίστηκαν το 2001¹¹ για την αξιολόγηση της εφαρμογής αποφάσεων-πλαisiών (πρακτική αποτελεσματικότητα, σαφήνεια και νομική βεβαιότητα, πλήρης εφαρμογή και τήρηση της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο). Κατά δεύτερον, χρησιμοποιήθηκαν κριτήρια ειδικά για τη συγκεκριμένη απόφαση-πλαίσιο, ενώ στην ανάλυση των επιμέρους άρθρων που παρατίθεται στη συνέχεια παρέχονται περαιτέρω αναλυτικές πληροφορίες.

Το άρθρο 9 παράγραφος 1 της απόφασης-πλαisiού προβλέπει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της παρούσας απόφασης-πλαisiού πριν από τις 22 Ιουλίου 2005. Το άρθρο 9 παράγραφος 2 απαιτεί από τα κράτη μέλη να διαβιβάσουν στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου και στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων με τις οποίες μεταφέρονται στο εθνικό τους δίκαιο οι υποχρεώσεις τους δυνάμει της συγκεκριμένης απόφασης-πλαisiού.

Δύο κράτη μέλη (NL, FI) κοινοποίησαν τις απαντήσεις τους και διαβίβασαν την οικεία νομοθεσία στην Επιτροπή πριν από τη λήξη της προθεσμίας. Στη συνέχεια απάντησαν 21 κράτη μέλη, εκ των οποίων η Τσεχία διαβίβασε το οικείο νομοσχέδιο (πλην των άρθρων 5 και 6), ενώ η Ελλάδα και η Ισπανία δήλωσαν ότι η σχετική νομοθεσία βρίσκεται υπό εκπόνηση χωρίς όμως να έχουν διαβιβάσει κανένα κείμενο μέχρι στιγμής. Η Κύπρος και η Μάλτα δεν έχουν απαντήσει μέχρι σήμερα.

Αρκετά κράτη μέλη υπέβαλαν ένα είδος διαβιβαστικού σημειώματος στο οποίο επεσήμαναν τυχόν δηλώσεις τους, ενώ άλλα υπέβαλαν σε συνδυασμό με το διαβιβαστικό σημείωμα και έναν πίνακα αντιστοιχίας στο οποίο επεξηγούσαν τη γενική και επιμέρους προσέγγιση που ακολούθησαν στη νομοθεσία τους, τεκμηριώνοντάς την με σχετικές παραπομπές στη νομοθεσία. Όσον αφορά την υποχρέωση διαβίβασης του κειμένου των προς μεταφορά διατάξεων, η Δανία δεν διαβίβασε κείμενο προκειμένου να στηρίξει τις κατά τα άλλα ιδιαίτερα αναλυτικές παρατηρήσεις της, ενώ σε αρκετά κράτη προέβησαν εν μέρει σε παραλείψεις. Οι παραλείψεις αυτές επισημαίνονται αναλυτικότερα κατά την εξέταση των σχετικών μέτρων.

Ως εκ τούτου, η έκθεση παρέχει μια ανάλυση των παρατηρήσεων σχετικά με τη μεταφορά καθώς και της νομοθεσίας που διαβιβάστηκε από 20 κράτη μέλη, σε συνδυασμό με ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το νομοσχέδιο που υποβλήθηκε από την Τσεχική Δημοκρατία.

Άρθρο 1 - Ορισμοί

Τα κράτη μέλη που απάντησαν, έστω και εν μέρει, στο συγκεκριμένο άρθρο ήταν ελάχιστα. Άλλα εξέφρασαν την άποψη ότι δεν ήταν απαραίτητο να απαντήσουν. Εντούτοις, η Επιτροπή

¹¹ COM(2001) 771, 13.12.2001, σημείο 1.2.2

είναι της γνώμης ότι οι πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των ορισμών στην εθνική νομοθεσία είναι ιδιαιτέρως χρήσιμες για τη διασαφήνιση του τρόπου με τον οποίο γίνεται χρήση των εννοιών αυτών στο εθνικό δίκαιο. Χωρίς τις πληροφορίες αυτές, η Επιτροπή δεν μπορεί να είναι βέβαιη για την ορθή μεταφορά της απόφασης-πλαίσιου –για παράδειγμα, οι πληροφορίες σχετικά με τον ορισμό του «νομικού προσώπου» είναι ουσιώδους σημασίας για την ανάλυση της μεταφοράς του άρθρου 5.

Άρθρο 2 – Ενεργητική και παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα

Το άρθρο 2 είναι το βασικό άρθρο της απόφασης-πλαίσιου του 2003. Πέραν του ότι συνδυάζει τους ορισμούς και τα αδικήματα που σχετίζονται με την ενεργητική και την παθητική δωροδοκία, διευρύνει επιπλέον το πεδίο εφαρμογής των αδικημάτων πέραν της εσωτερικής αγοράς, εκτός εάν ένα κράτος μέλος προβαίνει σε ρητή δήλωση διατήρησης αυτού του περιορισμού.

Η μεταφορά του άρθρου 2 αποδείχθη ιδιαιτέρως προβληματική για την πλειονότητα των 20 κρατών μελών. Μόνο δύο (BE, UK) μετέφεραν ορθά όλα τα στοιχεία του. Το ίδιο έκαναν η Πορτογαλία και η Ιρλανδία (PT και IE), με εξαίρεση μία απαίτηση του άρθρου 2 παράγραφος 1. Αν και μπορεί να υποστηριχθεί ότι τα κράτη μέλη ποινικοποίησαν σε κάποιο βαθμό την ενεργητική και την παθητική δωροδοκία στον ιδιωτικό τομέα, υπάρχουν κάποια ζητήματα των οποίων τα κράτη μέλη δεν επιλήφθηκαν επαρκώς, γεγονός που εγείρει σοβαρές ανησυχίες διότι οι παραλείψεις καθιστούν πιο εύκολη την παράκαμψη της νομοθεσίας. Συνεπώς, ζητήθηκε από τα κράτη μέλη να επιληφθούν των κενών αυτών το συντομότερο δυνατόν.

Στο άρθρο 2 παράγραφος 1 θεσπίζεται για τα κράτη μέλη η απαίτηση να θεσμοθετήσουν το **αξιόποινο της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας στο πλαίσιο επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στον ιδιωτικό τομέα**. Για τη διευκόλυνση της ανάλυσης, η νομοθεσία εξετάστηκε στο πλαίσιο των 7 στοιχείων της περιγραφής στο άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο α) (ενεργητική δωροδοκία) και στοιχείο β) (παθητική δωροδοκία) αντιστοίχως. Δεδομένου ότι η νομοθεσία των περισσότερων κρατών μελών παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες και για τα δύο είδη δωροδοκίας, οι ακόλουθες παρατηρήσεις αφορούν αποκλειστικά το αδίκημα της ενεργητικής δωροδοκίας (άρθρο 2 παράγραφος 1 στοιχείο α)).

- «υπόσχεση, προσφορά ή παροχή»

Προς την απαίτηση αυτή συμμορφώθηκαν έντεκα κράτη μέλη, όμως 7 (EE, HU, IT, NL, PL, PT, SK) παρέλειψαν την «προσφορά», το Λουξεμβούργο (LU) παρέλειψε την «παροχή» και η Λετονία την «υπόσχεση».

- «απευθείας ή μέσω τρίτου»

Και τα 20 κράτη μέλη προβλέπουν διατάξεις για την απευθείας δωροδοκία, όμως 8 κράτη μέλη είτε παρέλειψαν τους «τρίτους» (AT, DE, FI, IT, NL, PL, SE, SI) είτε μετατόπισαν τη βαρύτητα του αδικήματος στην ευθύνη του «τρίτου» (EE) αντί του προσώπου που προσφεύγει στον τρίτο.

- «πρόσωπο το οποίο ασκεί διευθυντική λειτουργία ή εργάζεται»

Ορισμένα κράτη μέλη δεν εξάντλησαν το εννοιολογικό πεδίο του όρου «ασκεί διευθυντική λειτουργία» (AT, DE, LV, SE) ούτε του όρου «εργάζεται» (IT, LU, LV, PL), ενώ η Εσθονία (EE) δεν υπέβαλε πληροφορίες σχετικά με το σημείο αυτό.

- «ιδιωτικός φορέας»

Το σημείο αυτό απαντήθηκε με σαφήνεια από 18 κράτη μέλη, αλλά η Εσθονία (EE) δεν υπέβαλε πληροφορίες, ενώ το Λουξεμβούργο (LU) δεν παρέσχε ορισμό του όρου «ιδιωτικός φορέας».

- «μη οφειλόμενο πλεονέκτημα οιασδήποτε φύσεως»

Δεκατέσσερα κράτη μέλη συμμορφώθηκαν προς την απαίτηση, όμως 5 (DE, EE, FI, LT, NL) δεν αναφέρθηκαν στα άυλα οφέλη. Η Ιρλανδία (IE) ενημέρωσε ότι η σχετική οικεία νομοθεσία βρισκόταν υπό εκπόνηση.

-«για τον εαυτό του ή για τρίτον»

Ενώ η Γαλλία (FR) και η Εσθονία (EE) δεν παρείχαν σχετικές πληροφορίες, 16 κράτη μέλη ποινικοποίησαν την παροχή κ.λπ. ίδιου πλεονεκτήματος ή πλεονεκτήματος για τρίτον, όμως η Ιταλία (IT) και οι Κάτω Χώρες (NL) παρέλειψαν το στοιχείο του «τρίτου» από τη νομοθεσία τους.

- «προκειμένου το πρόσωπο να τελέσει ή να μην τελέσει πράξη, κατά παράβαση των καθηκόντων του»

Δεκατρία κράτη μέλη συμμορφώθηκαν προς την απαίτηση αυτή. Τέσσερα κράτη μέλη (HU, PL, SE, SI) δεν επεξεργάστηκαν τον όρο «μην τελέσει», ενώ η Γερμανία (DE) και η Λιθουανία (LT) δεν επεξεργάστηκαν το στοιχείο «κατά παράβαση των καθηκόντων του». Η Εσθονία (EE) δεν διαβίβασε σχετικές πληροφορίες.

Όσον αφορά τη δωροδοκία στο πλαίσιο **μη κερδοσκοπικών φορέων** (άρθρο 2 παράγραφος 2), παρατηρήθηκε συχνά έλλειψη πληροφοριών οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως βάση της ανάλυσης. Όπου ήταν εφικτό, χρησιμοποιήθηκε σχετικό υλικό προερχόμενο από αλλού, π.χ. αυτό συνέβη για το άρθρο 5 σχετικά με την ευθύνη νομικών προσώπων. Εντούτοις, σε 10 κράτη μέλη (AT, FI, HU, IT, LT, LU, LV, PL, SE, SK) η κατάσταση παραμένει ασαφής.

Η απόφαση-πλαίσιο προβλέπει ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να περιορίσει το πεδίο εφαρμογής των ποινικών αδικημάτων της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας σε πράξεις που συνεπάγονται στρέβλωση του ανταγωνισμού (άρθρο 2 παράγραφος 3), αλλά απαιτεί τη διαβίβαση σχετικής δήλωσης. Το άρθρο 2 παράγραφος 4 της απόφασης-πλαισίου προβλέπει την ανακοίνωση των δηλώσεων αυτών στο Συμβούλιο κατά την έκδοση της απόφασης και, επιπλέον, περιορίζει την ισχύ τους στα πέντε έτη αρχής γενομένης από τις 22 Ιουλίου 2005, ενώ το άρθρο 2 παράγραφος 5 απαιτεί από το Συμβούλιο να εξετάζει, πριν από την εκπνοή της προθεσμίας, τη δυνατότητα ανανέωσης των εν λόγω δηλώσεων. Οι δηλώσεις που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη (άρθρο 2 παράγραφος 3), είτε επισήμως στο Συμβούλιο είτε μέσω επιστολής με τις διατάξεις που μεταφέρθηκαν, ελήφθησαν υπόψη. Δηλώσεις αυτού είδους υποβλήθηκαν από τη Γερμανία, την Ιταλία και την Πολωνία (DE, IT και PL). Το Συμβούλιο καλείται να εξετάσει πριν από την 22α Ιουλίου 2010 (άρθρο 2 παράγραφος 5) τη

δυνατότητα ανανέωσης των δηλώσεων αυτών. Δήλωση υποβλήθηκε και από την Αυστρία (ΑΤ), με την οποία επικαλείτο τη ρήτρα εξαίρεσης σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 για όσα στοιχεία του άρθρου 2 παρέλειψε να μεταφέρει στην εθνική νομοθεσία. Η Επιτροπή εκτιμά ότι η προσέγγιση της Αυστρίας υπερβαίνει το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 παράγραφος 3 και καλεί την Αυστρία να αναθεωρήσει τη θέση της.

Άρθρο 3 – Ηθική αυτουργία και συνέργεια

Το συγκεκριμένο άρθρο εστιάζει στην έμμεση συμμετοχή σε πράξεις δωροδοκίας μέσω ηθικής αυτουργίας και συνέργειας. Δεν εξετάζει την απόπειρα διάπραξης του αδικήματος.

Το γενικό επίπεδο μεταφοράς ήταν ιδιαίτερος υψηλό –18 κράτη μέλη (ΑΤ, ΒΕ, ΔΚ, ΕΕ, ΦΙ, ΔΕ, ΗΥ, ΙΕ, ΙΤ, ΛΤ, ΛΥ, ΛΒ, ΝΛ, ΠΛ, ΡΤ, ΣΕ, ΣΚ, ΣΛ) συμμορφώθηκαν προς τις απαιτήσεις του άρθρου 3, καθώς και το ΗΒ (πλην της Σκωτίας).

Άρθρο 4 – Ποινές και άλλες κυρώσεις

Πέραν της απαίτησης, στο άρθρο 4 παράγραφος 1, του κολάσιμου των αδικημάτων με «αποτελεσματικές, ανάλογες και αποτρεπτικές» ποινικές κυρώσεις, στα κράτη μέλη επιβάλλεται η υποχρέωση (άρθρο 4 παράγραφος 2) θέσπισης ποινής φυλάκισης "ελάχιστης-μέγιστης" διάρκειας τουλάχιστον ενός έως τριών ετών για το αδίκημα της ενεργητικής και της παθητικής δωροδοκίας, ενώ παραλείπεται κάθε αναφορά στην πρόβλεψη άλλων ποινών για ελάσσονος σημασίας περιπτώσεις ενεργητικής ή παθητικής δωροδοκίας. Το άρθρο 4 παράγραφος 3 καινοτομεί από την άποψη ότι προβλέπει για τα κράτη μέλη, σύμφωνα με τους οικείους τους συνταγματικούς κανόνες και αρχές, τη δυνατότητα να απαγορεύουν κατά περίπτωση και προσωρινά σε φυσικά πρόσωπα την άσκηση μιας ειδικής ή παρόμοιας επιχειρηματικής δραστηριότητας σε ανάλογη θέση ή ιδιότητα.

Επισημαίνεται ότι στις πληροφορίες που υπέβαλαν σχετικά με το άρθρο 4 παράγραφος 1, αρκετά κράτη μέλη παρέλειψαν τις ποινές που προβλέπονται στο άρθρο 3. Όπου ήταν εφικτό, οι σχετικές ποινές πληροφορίες αντλήθηκαν από τις πληροφορίες που υποβλήθηκαν για το άρθρο 3 αυτό καθαυτό.

Έντεκα κράτη μέλη (ΔΚ, ΕΕ, ΦΙ, ΔΕ, ΙΕ, ΙΤ, ΛΤ, ΛΥ, ΝΛ, ΠΛ, ΣΕ) μετέφεραν πλήρως το άρθρο 4.

Επισημαίνεται ότι η μέγιστη ποινή φυλάκισης που προβλέπει η Αυστρία (ΑΤ) είναι μικρότερης διάρκειας από την ελάχιστη ποινή φυλάκισης που προβλέπεται δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφος 2 της απόφασης-πλαισίου.

Η πλειονότητα των κρατών μελών συμμορφώθηκε προς τις απαιτήσεις του άρθρου 4 παράγραφος 3.

Άρθρο 5 – Ευθύνη νομικών προσώπων

Το ζήτημα της ευθύνης των νομικών προσώπων εξακολουθεί να εγείρει δυσκολίες για ορισμένα κράτη μέλη. Τρία κράτη μέλη (ΑΤ, ΙΤ, ΣΚ) δεν έχουν ακόμη ολοκληρώσει την εκπόνηση της σχετικής νομοθεσίας ή η νομοθεσία απορρίφθηκε από εθνικό κοινοβούλιο, όπως στην περίπτωση της Σλοβακικής Δημοκρατίας, με αποτέλεσμα τη μη μεταφορά των άρθρων 5 και 6 της απόφασης-πλαισίου. Επιπλέον, η Ιρλανδία εκπονεί επί του παρόντος νομοθεσία ειδικά για το άρθρο 5 παράγραφος 2.

Μόνο 5 κράτη μέλη (LT, LU, NL, PL, SI) μετέφεραν πλήρως το άρθρο 5. Δεκατρία μετέφεραν την παράγραφο 1 του άρθρου 5, ενώ κατά τι λιγότερα ήταν εκείνα που μετέφεραν τις παραγράφους 2 (6 κράτη μέλη) και 3 του άρθρου 5 (10 κράτη μέλη). Το προβληματικό σημείο της σχετικής ανάλυσης ήταν η πλημμελής παροχή πληροφοριών εκ μέρους των κρατών μελών, ιδίως όσον αφορά τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 5. Δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, 3 κράτη μέλη δεν έχουν θέσει ακόμη σε ισχύ νομοθεσία ειδικά για το άρθρο 5, κρίνεται ότι το εν λόγω άρθρο χρήζει διεξοδικής εξέτασης σε μεταγενέστερες εκθέσεις.

Άρθρο 6 – Κυρώσεις κατά νομικών προσώπων

Όπως έχει ήδη αναφερθεί σε σχέση με το άρθρο 5, τρία κράτη μέλη (AT, IT, SK) δεν διαθέτουν νομοθεσία σχετική με τα άρθρα 5 και 6 ούτως ώστε να καταστεί εφικτή η μεταφορά τους. Το Λουξεμβούργο έχει επισημάνει ότι έχει δρομολογηθεί η εκπόνηση οικείας νομοθεσίας για την επιβολή προστίμων σε νομικά πρόσωπα.

Για τον λόγο ότι αμφότερα τα επίμαχα άρθρα αφορούν νομικά πρόσωπα, τα κωλύματα και τα κενά στη νομοθεσία των κρατών μελών ή στις πληροφορίες που διαβίβασαν σχετικά με το άρθρο 5 είχαν αντίκτυπο στο βαθμό μεταφοράς του άρθρου 6. Πέντε κράτη μέλη (DK, LT, NL, PL, SI) μετέφεραν το άρθρο πλήρως. Από αρκετά κράτη μέλη απαιτούνται περαιτέρω πληροφορίες ούτως ώστε να αξιολογηθεί η θέση τους.

Τα κράτη μέλη (BE, FI) που προβλέπουν χρηματικές ποινές εκφρασμένες στα εθνικά νομίσματα καλούνται να διαβιβάσουν το ύψος των ποινών σε ευρώ ούτως ώστε να καταστεί εφικτή η αξιολόγησή τους.

Άρθρο 7 – Δικαιοδοσία

Μολονότι η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι οι διατάξεις δικαιοδοσίας αποτελούν πάγιο χαρακτηριστικό των αποφάσεων-πλαισίων, καλεί τα κράτη μέλη να διατηρήσουν στην απάντησή τους σχετικά με τα άρθρα αυτού του είδους το ίδιο επίπεδο πληροφοριών που τηρούν στις απαντήσεις τους σχετικά με άρθρα ειδικού αντικειμένου. Λόγω της ανομοιογένειας των απαντήσεων των κρατών μελών όσον αφορά το εν λόγω άρθρο, η εικόνα της μεταφοράς που μπόρεσε να συνθέσει η Επιτροπή κατά το συγκεκριμένο στάδιο παραμένει ατελής. Τα κράτη μέλη καλούνται να παράσχουν εν ευθέτω χρόνω πρόσθετες πληροφορίες, οι οποίες θα συμβάλουν στην εκπόνηση μεταγενέστερης έκθεσης.

Η ελλιπής πληροφόρηση είναι υπεύνη για το χαμηλό επίπεδο μεταφοράς –βάσει των παρεχόμενων πληροφοριών θεωρείται ότι μόνο 3 κράτη μέλη (DK, DE, UK) μετέφεραν το συγκεκριμένο άρθρο. Ο δεύτερος βασικός παράγοντας που συνέβαλε στο χαμηλό επίπεδο μεταφοράς είναι η έλλειψη πληροφοριών ειδικά για αδικήματα που διαπράττονται *εν μέρει* στο έδαφος των κρατών μελών (άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο α)). Είναι βεβαίως πιθανό ότι στη νομοθεσία των κρατών μελών οι αναφορές στη δικαιοδοσία για αδικήματα που διαπράττονται στο έδαφός τους εμπεριέχουν εκ των πραγμάτων την παράμετρο αυτή, όμως ελλείψει ρητής σχετικής αναφοράς είτε στο κείμενο της νομοθεσίας είτε στις συνοδευτικές παρατηρήσεις, η υπόθεση αυτή δεν μπορεί να εκληφθεί ως δεδομένο στο πλαίσιο της ανάλυσης. Τέλος, κατέστη σαφές ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν συμπεριέλαβαν στη νομοθεσία τους τη δυνατότητα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παράγραφος 1 στοιχείο γ), θεμελίωσης της δικαιοδοσίας τους εφόσον το αδίκημα έχει διαπραχθεί προς όφελος νομικού προσώπου που έχει την έδρα του στο έδαφός τους και είτε διαβίβασαν δήλωση εξαίρεσης είτε παρέλειψαν εντελώς να προσκομίσουν πληροφορίες στην απάντησή τους.

Άρθρο 10 - Γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής

Όσον αφορά το άρθρο 10, το HB δήλωσε ότι το Γιβραλτάρ «σκοπεύει να μεταφέρει το εν λόγω μέτρο στο βαθμό που αυτό θα καταστεί εφικτό από τη διάρκεια των νομοθετικών εργασιών», όμως δεν έχει μέχρι στιγμή παράσχει το κείμενο της τεθείσας σε ισχύ νομοθεσίας.

Επικείμενη νομοθεσία – Τσεχική Δημοκρατία

Η Τσεχική Δημοκρατία υπέβαλε διαβιβαστικό σημείωμα και πίνακα αντιστοιχίας ο οποίος περιλαμβάνει το κείμενο των σχετικών άρθρων του σχεδίου του τσεχικού ποινικού κώδικα. Η Τσεχική Δημοκρατία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι το νομοσχέδιό της ήταν συμβατό προς τις διατάξεις της απόφασης-πλαίσίου, με εξαίρεση τα άρθρα 5 και 6. Εντούτοις, δεν ενημέρωσε στη συνέχεια την Επιτροπή σχετικά με την πρόοδο του νομοσχεδίου και κατ' επέκταση, εφόσον προκύπτει ότι το κείμενο εξακολουθεί να βρίσκεται υπό τροποποίηση στο πλαίσιο των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, η Επιτροπή διατυπώνει γενικές μόνο παρατηρήσεις στο παράρτημα της παρούσας έκθεσης.

3. ΕΠΟΜΕΝΑ ΣΤΑΔΙΑ ΤΗΣ ΑΠΟΦΑΣΗΣ-ΠΛΑΙΣΙΟΥ

Η Επιτροπή δράττεται της ευκαιρίας προκειμένου να επιστήσσει την προσοχή σε δύο ζητήματα που χρήζουν επεξεργασίας κατά τα προσεχή έτη:

- «Αναμόρφωση»

Όπως υποδεικνύεται από την Επιτροπή στην ανακοίνωσή της "για τις επιπτώσεις της απόφασης του Δικαστηρίου της 13.9.05 2005" (Υπόθεση C-176/03 Επιτροπή κατά Συμβουλίου) (COM(2005) 583 τελικό/2 Βρυξέλλες 24.11.2005), η απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα είναι ένα από τα μέσα που επηρεάζονται από την απόφαση του δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η νομική βάση της απόφασης-πλαίσίου χρήζει τροποποίησης. Οι επιπτώσεις για την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου, καθώς και η προσέγγιση που πρόκειται να υιοθετηθεί, θα αποτελέσουν αντικείμενο επεξεργασίας σε μεταγενέστερη ημερομηνία.

- Αναθεώρηση του άρθρου 2 από το Συμβούλιο, δυνάμει του άρθρου 2 παράγραφος 5

Δυνάμει του άρθρου 2 παράγραφος 4, η ισχύς των δηλώσεων των κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 λήγει στις 21 Ιουλίου 2010. Έως αυτήν την ημερομηνία, το άρθρο 2 παράγραφος 5 προβλέπει ότι το Συμβούλιο οφείλει να επανεξετάσει το άρθρο 2 «για να αποφασίσει αν καταστεί δυνατόν να ανανεωθούν οι δηλώσεις που έγιναν βάσει της παραγράφου 3.» Δηλώσεις έγιναν από τέσσερα κράτη μέλη (AT, DE, IT, PL).

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι οι αποφάσεις-πλαίσια¹² του Συμβουλίου είναι εκ φύσεως δεσμευτικές για τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνουν στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών την επιλογή της μορφής των μέσων και των μεθόδων εφαρμογής. Οι αποφάσεις-πλαίσια δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν έχει, στο πλαίσιο του τρίτου πυλώνα, αρμοδιότητα κίνησης διαδικασίας

¹² Άρθρο 34 παράγραφος 2 στοιχείο β) της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση

παράβασης έναντι κράτους μέλους, η φύση και ο σκοπός της παρούσας έκθεσης περιορίζονται στην πραγματολογική αξιολόγηση των λαμβανόμενων μέτρων εφαρμογής από τα 23 κράτη μέλη (στην ουσία είκοσι για τους λόγους που εκτίθενται παραπάνω).

Συνοπτικός πίνακας σχετικά με το επίπεδο της μεταφοράς από 20 κράτη μέλη

I = ανύπαρκτες/ανεπαρκείς πληροφορίες N = μη μεταφορά P = μερική μεταφορά T = πλήρης μεταφορά

Κράτος Μέλος	Άρθρο 1	Άρθρο 2	Άρθρο 3	Άρθρο 4	Άρθρο 5	Άρθρο 6	Άρθρο 7 παράγραφος 1
AT	I (LP) I (BofD)	P	T	P	N	N	I
BE	T (LP) T (BofD)	T	T	I	P	I	P
DE	I (LP) I (BofD)	P	T	T	P	P	T
DK	T (LP) I (BofD)	P	T	T	P	T	T
EE	T (LP) T (BofD)	P	T	T	P	P	I
FI	T (LP) I (BofD)	P	T	T	P	P	I
FR	I (LP) T (BofD)	P	I	P	P	I	I
HU	T (LP) I (BofD)	P	T	P	I	P	P

IE	T (LP) T (BofD)	P	T	T	P	P	P
IT	I (LP) I (BofD)	P	T	T	N	N	P
LT	T (LP) T (BofD)	P	T	T	T	T	I
LU	I (LP) I (BofD)	P	T	T	T	P	P
LV	I (LP) I (BofD)	P	T	P	P	P	P
NL	I (LP) T (BofD)	P	T	T	T	T	P
PL	T (LP) T (BofD)	P	T	T	T	T	P
PT	T (LP) T (BofD)	P	T	P	P	P	P
SE	I (LP) I (BofD)	P	T	T	P	P	P
SK	I (LP) I (BofD)	P	T	P	N	N	P
SI	T (LP) I (BofD)	P	T	P	T	T	P

UK	T (LP) I (BofD)	T	T (Αγγλία, Ουαλία & Βόρεια Ιρλανδία) I (Σκωτία)	P	P	P	T
Σύνολο διατάξεων μεταφοράς	10 (LP) 8 (BofD)	2	18	11	5	5	3

(LP) = Νομικό πρόσωπο BofD = Παράβαση καθήκοντος

Καταληκτικές παρατηρήσεις

Το γεγονός ότι η μεταφορά της παρούσας απόφασης-πλαισίου του Συμβουλίου βρίσκεται ακόμη σε πρώιμο στάδιο στα κράτη μέλη αποτελεί πηγή προβληματισμού για την Επιτροπή. Η Επιτροπή υπενθυμίζει στα κράτη μέλη τη σημασία που έχουν προσδώσει στην καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα¹³. Επιπλέον, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η σημασία αυτή αντανakλάται ομοίως στη σύμβαση ποινικού δικαίου του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1999 για τη δωροδοκία καθώς και στη σύμβαση του 2003 των Ηνωμένων Εθνών κατά της δωροδοκίας. Η αποτελεσματική προστασία του ιδιωτικού τομέα από την οικονομική αυτή απειλή προϋποθέτει μια ισχυρή και περιεκτική εθνική νομοθεσία.

Η Επιτροπή καλεί όλα τα κράτη μέλη να εξετάσουν την παρούσα έκθεση και επ' ευκαιρία αυτής να παράσχουν όλες τις επιπρόσθετες σχετικές πληροφορίες στην Επιτροπή και στη γραμματεία του Συμβουλίου, ούτως ώστε να ολοκληρωθεί η συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις τους δυνάμει του άρθρου 9 της απόφασης-πλαισίου. Επιπλέον, η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη που έχουν επισημάνει ότι βρίσκονται στο στάδιο εκπόνησης της σχετικής νομοθεσίας να θέσουν σε ισχύ τα οικεία νομοθετικά μέτρα το συντομότερο δυνατόν, καθώς και να διαβιβάσουν τα σχετικά κείμενα στη Γραμματεία του Συμβουλίου και την Επιτροπή ούτως ώστε αυτά να υποβληθούν σε ανάλυση. Το παρόν αίτημα απευθύνεται ιδίως στην Ελλάδα και την Ισπανία, οι οποίες δήλωσαν το 2005 ότι επέκειτο η εκπόνηση των σχετικών νομοσχεδίων, χωρίς όμως να έχουν παράσχει περαιτέρω πληροφορίες. Τέλος, η Επιτροπή εκφράζει την ανησυχία της για το γεγονός ότι 2 κράτη μέλη δεν έχουν μέχρι στιγμής απαντήσει (CY, MT), κατά παράβαση του άρθρου 9, και καλεί τα δύο αυτά κράτη μέλη να παράσχουν αναλυτικές πληροφορίες σχετικά με τη μεταφορά στην οικεία νομοθεσία χωρίς περαιτέρω καθυστέρηση.

Στο συνημμένο έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής παρατίθεται μια πιο λεπτομερής ανάλυση των εθνικών μέτρων των κρατών μελών, επί της οποίας βασίστηκε και η ανάλυση της Επιτροπής.

¹³ (παράγραφος (9) του προοιμίου της απόφασης-πλαισίου)