

# 欧盟反腐败制度的多维解析

张军妮

**内容提要:**作为世界上最大的超国家行为体,欧盟拥有的权力和可支配的税金比民族国家要少得多。但是,由于反腐败体制、机制上存在的问题,欧盟成立后还是曝出不少比较严重的腐败案件。本文通过对欧盟反腐败制度的多维度解析发现,与民族国家相比,欧盟的反腐败制度存在权能不足、针对欧盟权力的监管较弱和反腐败机制建设不完善等缺陷。近年来,欧盟正在针对这些缺陷完善其反腐败制度。对这个过程进行分析,不仅有助于我们更加全面地了解欧盟,而且有助于我们探究反腐败制度设计的一般规律。

**关键词:** 欧盟 反腐败 权能 监督

## 引言

腐败不仅对发展中国家来说是“生死攸关”的问题,对于一向以“廉洁”著称的欧洲国家也是巨大的挑战。虽然很多“廉洁国家”都坐落在欧盟,但就腐败而言,欧盟从来就不是一片净土。金融危机的爆发伴随着腐败的新现象,如卢森堡因低税率诱发的税务欺诈问题以及西班牙金融体系的腐败问题等,这些腐败现象对其他欧盟成员国产生的“溢出效应”不容忽视。但最需要警惕的是,负责监督、协调成员国反腐败工作的欧盟机构本身的腐败状况堪忧。2014年欧洲晴雨表的调查显示:“70%的欧盟民众认为欧盟机构层面存在腐败。52%的欧盟民众认为欧盟机构在减少欧洲腐败方面没有发挥有效作用。”<sup>①</sup>公众对欧盟机构的信心明显不足,如果继续忽视欧盟反腐败建设中的弱点,需要承担很高风险。

欧盟层面的腐败主要由两部分组成:一是欧盟机构的腐败行为;二是涉及欧盟基

---

<sup>①</sup> European Commission, *Corruption*, Special Eurobarometer 397, p.40, 61, available at [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_397\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf), last accessed on 28 July 2015.

金使用的成员国腐败与欺诈行为。与此相应,欧盟层面的反腐败既包括反腐败(anti-corruption)也包括反欺诈(anti-fraud)。比较起来,欺诈犯罪一直以来都是欧盟反腐败的重点领域<sup>①</sup>,因为它不仅极大地影响到了欧盟的金融利益,而且会破坏欧盟经济发展的平衡,阻碍欧洲一体化进程的顺利发展。

反腐败在一定程度上是整个欧盟范围内的政策问题,由于可能涉及跨国犯罪,成员国不能完全自己解决,因此共同体应承担相应责任。<sup>②</sup>但是,与民族国家不同,欧盟作为一个超国家行为体,在反腐败方面的权能有限。欧盟没有独立的刑法和警察制度,在反腐败方面只有调查权和侦查权,到目前为止尚未获得完整意义上的起诉权。在打击腐败和欺诈行为的过程中,欧盟必须与成员国司法机构合作。到目前为止,欧盟在反腐败方面发挥的作用主要包括对自身机构、基金使用过程的监管,以及协调成员国反腐标准和准则、对各国反腐败实践进行监督、为各国提供反腐败合作平台等。即使如此,反腐败仍然是欧盟治理的重要组成部分,已经被“主流化”到欧盟的内外政策中:内部反腐败的重点领域包括加强司法与警务合作,加强对于欧盟公共采购、公共资金的监管等方面;外部反腐败则主要体现在对候选国家、潜在候选国家和邻国,国际合作与发展政策,以及贸易政策的监管等方面。

目前,欧盟层面上发生腐败的“高发区”主要是结构基金使用过程中的“欺诈行为”和官员在决策过程中的“以权谋私”。究其原因,与欧盟反腐败法律维度、政治维度、制度维度上存在的缺陷有关。

## 一 欧盟的反腐败制度框架

法律层面上,在欧盟《马斯特里赫特条约》、《阿姆斯特丹条约》和《尼斯条约》中都有条款要求各成员国在打击腐败犯罪方面采取共同行动。1995年,欧盟发布《保护欧洲共同体金融利益条约》,<sup>③</sup>就欧盟资金和各成员国相关资金的保护措施、防止欺诈的办法做出了规定。1997年,欧盟发布《打击涉及欧盟官员或欧盟成员国官员腐败行

<sup>①</sup> 近些年欧盟理事会会议的结论中也越来越多地将关注点集中到金融欺诈(financial fraud)。在对2010年至2013年欧盟理事会的会议结论进行整理后发现,腐败“corruption”这个单词只出现过一次,是在论述申请入盟国家的反腐败斗争及维护法治的时候提及的。但是呼吁解决税收欺诈(tax fraud)的必要性,则出现过8次。参见The Transparency International, *The European Union Integrity System (2014)*, p.64. available at [http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2014/04/EU\\_Integrity\\_System\\_Report.pdf](http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2014/04/EU_Integrity_System_Report.pdf), last accessed on 16 July 2014.

<sup>②</sup> European Commission, “Fighting Corruption in the EU”, COM(2011) 308 final, Brussels, 6.6.2011, p.3.

<sup>③</sup> EU, *European Union Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:41995A1127%2803%29>. last accessed on 16 July 2014.

为公约》<sup>①</sup>,规定无论官员的行为是否损害欧盟金融利益,只要涉及行贿受贿,一律定为刑事犯罪。私营部门反腐败法律的采用<sup>②</sup>以及加入联合国反腐败公约<sup>③</sup>进一步完善了欧盟层面反腐败法律框架。与欧盟联系紧密的区域性反腐公约有欧洲理事会倡导下的《反腐败民法公约》<sup>④</sup>和《反腐败刑法公约》<sup>⑤</sup>。斯德哥尔摩计划还呼吁欧盟成员国在 UNCAC、GRECO 和 OECD 的框架下加强反腐败协调与合作。

在落实欧盟反腐败法律方面,成员国之间的表现参差不齐、差强人意。欧盟反腐败立法并没有在所有成员国内转化。有些国家甚至没有批准最重要的国际反腐败公约。即便是在那些机构和立法已经到位的国家,他们的执法实践也往往是不到位的。为了激发反腐败的政治意愿,提高反腐政策与成员国行动的协调与一致性,欧盟 2013 年专门提出建立了一个新的监督和评估机制,每两年发布一份《欧盟反腐败报告》,对成员国反腐败方面的进展进行评估,用以督促成员国落实欧盟在反腐败方面的各项要求。

目前,欧盟与反腐败有关的机构主要包括负责共同体行政监督的欧盟审计院(European Court of Auditors)、欧盟反欺诈署(European Anti-Fraud Office, OLAF)、欧洲警察署与欧洲司法组织(Europol & Eurojust)、欧盟监察专员(European Ombudsman)和调查与纪律办公室(The Investigation and Disciplinary Office of the Commission, IDOC)。其中,欧盟审计院、监察专员和 IDOC 在反腐败方面主要发挥监管作用,发现、侦办腐败案件的作用有限。欧洲警察署与欧洲司法组织的主要职能是协调成员国司法合作,反腐败并非其主业。相比而言,欧盟机构中反腐败功能最强的核心机构是欧盟反欺诈署。

1988 年 7 月,欧盟建立“预防欺诈协调工作组”(the Task Force for Coordination of Fraud Prevention, UCLAF),由欧盟委员会直接监管,与成员国反欺诈部门共同工作,为调查跨国有组织欺诈犯罪提供协调和帮助。1993 年,欧洲议会提议将其权力逐渐扩大,1995 年被授权开展初步的调查。1999 年,欧盟委员会因腐败问题集体辞职后,为了更加有效地针对欧盟资金使用中不断发生的欺诈和贪污行为,欧盟委员会在 UCLAF 基础上成立了“欧盟反欺诈署”。反欺诈署是欧盟委员会的独立机构,主要职

<sup>①</sup> EU, European Union on the Fight against Corruption Involving Officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625%2801%29;EN;HTML>, last accessed on 11 June 2015.

<sup>②</sup> Council Framework Decision 2003/568/JHA on Combating Corruption in the Private Sector, OJ L 192, 31.7.2003, p. 54.

<sup>③</sup> Council Decision 2008/801/EC, OJ L 287, 29.10.2008, p. 1.

<sup>④</sup> See Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (COE Civil Law Convention).

<sup>⑤</sup> See Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (COE Criminal Law Convention).

责是通过侦查与共同体机构和项目有关的欺诈、贪污和其他非法行为,保护欧盟的金融利益。同时,反欺诈署还有权调查欧盟机构或人员的不当行为或非法行为,代表欧盟委员会负责欧盟层面欺诈预防政策的协调与发展。截至2012年,欧盟反欺诈署完成3500项调查,致使335人被判刑,总刑期900年,为欧盟追回超过11亿欧元的财政损失。<sup>①</sup>目前,欧盟反欺诈署有435名员工,年度预算约5700万欧元,是欧盟反腐败制度中规模最大的“强力部门”。欧盟反欺诈署的调查属于行政性质,没有司法审判和制裁的权力。行政调查结束后,其会对部分案件<sup>②</sup>拟定建议报告,建议可分为四类:金融建议、行政建议、纪律处分建议和司法建议。前三类建议交给相关欧盟或成员国行政机构处理,构成刑事案件的转交成员国司法部门处理。

欧盟的警务与刑事司法合作是欧洲一体化的重要方面。<sup>③</sup>欧洲警察署 Europol (the European Police Office) 和欧洲司法组织 Eurojust (the European Union's Judicial Cooperation Unit) 分别负责欧盟成员国之间的警察与司法合作,负责预防和打击有组织犯罪、恐怖主义和其他欧盟层面的严重犯罪。欧洲警察署是1992年马约要求建立的,欧洲司法组织的建立源于1999年坦佩雷欧盟峰会,它们的总部都设在海牙。欧洲警察署搜集情报,并且向成员国提供风险分析。欧洲司法组织帮助成员国协调欧盟层面的跨国刑事调查和司法程序。对上述两个机构来说,腐败属于它们职权范围中的其他欧盟层面严重犯罪的范畴。目前欧洲警察署的管理委员会由29位代表组成,即28个成员国各出一名代表以及欧盟委员会的一个代表,其行政长官由欧盟部长理事会任命,现有雇员550名。欧洲司法组织由28个代表(每个成员国一个)负责其运营,由一个主席领导,现有雇员245名。<sup>④</sup>

欧盟监察专员也是其反腐败制度的组成部分。《马斯特里赫特条约》G条第138条E<sup>⑤</sup>规定:监察专员有权受理任何欧盟公民以及在一成员国居住或有注册机构的自然人或法人提出的关于指控共同体机构或组织活动中的不当行政行为的申诉。1994年3月9日,《欧盟监察专员法》(Statute of the European Ombudsman)正式出台。<sup>⑥</sup>为保证欧盟监察专员的独立性,监察专员与欧洲法院法官享受同等薪酬、津贴、福利金以及

① 参见 OLAF 官方网站, [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/fraud-in-figures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/fraud-in-figures/index_en.htm)。

② 欧盟反欺诈署的年度报告数据显示,自2010年以来,调查结果附有建议报告的案件比例均超过50%。

③ 即欧盟警务与刑事司法合作是《里斯本条约》中的新提法,而该条约的全称是《修改〈欧洲联盟条约〉以及〈欧洲共同体条约〉的里斯本条约》(Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community)。《欧洲联盟条约》经修订后的名称未作改变,但《欧洲共同体条约》的名称改为《欧洲联盟运行条约》(Treaty on the Functioning of the European Union)。警务合作、刑事司法合作就分别规定在《欧洲联盟运行条约》第三部分“欧盟政策和内部行动”(Part Three—Union Policies and Internal Actions)第五篇“自由、安全与公正区域”(Title V—Area of Freedom, Security and Justice)第五章(87—89条)和第四章(82—86条)当中。

④ The Transparency International, *The European Union Integrity System (2014)*, p.184.

⑤ 该条后在1997年《阿姆斯特丹条约》签署后重新调整,现为《欧洲共同体条约》第195条。

⑥ 2002年3月14日通过了《欧盟监察专员法》的修正案,删除了原法的第12条和第16条。

豁免权,在任期内不得兼职任何其他政治或行政上的职务或是任何其他工作,不论担任该职务是有偿还是无偿。欧盟监察专员由欧洲议会选举产生。<sup>①</sup>监察专员任期与欧洲议会任期相同,可连任。监察专员如不再具备执行职务的必要条件,或犯有重大过失时,法院应欧洲议会的请求,解除监察专员的职务。目前监察专员具有独立的财政预算,1995-2000年期间其财政预算附属于欧洲议会。1999年12月,欧盟理事会制定规章,<sup>②</sup>将欧盟监察专员的预算改为独立列出。欧盟监察专员的机构设置在逐年扩张,从1995-1996年的10个人,到2013年的67个人;案件处理也在增加,从1995年处理298个投诉到2012年的2242个。<sup>③</sup>

2000年成立的欧盟“调查和纪律办公室”(The Investigation and Disciplinary Office of the Commission, IDOC)只对欧盟委员会主席负责,主要职能是制定欧盟工作人员行为准则和行政、财政纪律,监督工作人员恪尽职守,受理工作人员的投诉,调查违法违规案件。经过独立调查, IDOC会根据违纪的具体情况对公务员进行处分,包括停职、开除,以及开除并扣减养老金等。涉及到对工作人员的调查, OLAF与IDOC的角色一般根据案件的严重性来划分。性质严重的,可能导致潜在刑事诉讼的时候, OLAF有第一选择权。IDOC(或其他类似机构)则有权处理那些通常是道德层面或者很少涉及金融利益的案件。

## 二 法律维度:欧盟反腐败的权能不足

按照“辅助性原则”,欧盟应有权力处理“与欧洲一体化有关的”腐败问题,在“成员国共同关心的”反腐败问题方面也有促进合作、协调行动的权力。但到目前为止,欧盟的反腐败制度基本属于“司法与内务合作”的政府间合作范畴,在腐败案件的侦办、审理、处罚方面,欧盟机构几乎都没有专属权能,需要和相关成员国机构合作办案。这种情况使得欧盟在反腐败方面长期处于侦办效率低下、各国处罚标准不统一的窘境。

欧盟在司法方面实行成员国政府间合作的体制。由于欧盟没有刑法,自然也就谈不上对腐败案件实施司法。同时,除去受理欧盟法相关案件的欧洲法院之外,欧盟也没有独立的司法机构。在欧盟层面上,目前具有一定司法权能的是“欧洲警察署与欧洲司法组织”。打击腐败属于“欧盟层面其他严重犯罪”范畴,并非其工作的重点领

① 《里斯本条约》第182条(a)。

② See EC, ECSC EURATOM 2673/1999, Official Journal 1999 L326.

③ The Transparency International, *The European Union Integrity System* (2014), p.209.

域。据统计,2012年欧洲司法组织处理案件总数为1533件,腐败相关案件只有30个,其中27个案件与欧盟金融利益保护有关。<sup>①</sup>

对欧盟来说,缺乏专属的刑事司法权能对反腐败工作已经产生了明显的消极影响。早在2001年,欧盟委员会就发布绿皮书,要求建立欧盟公诉人制度。<sup>②</sup>这是因为,由于没有建成整体性的欧洲刑事执法区,欧盟对侵犯共同体金融利益的跨国犯罪无法进行完整的侦查、起诉和审判。传统的、繁琐的国家间司法合作严重削弱了欧盟对相关刑事犯罪的打击力度,案件拖延及有罪难罚等现象时有发生。欧洲司法组织虽然可以协调成员国的起诉,但在实践过程中,很多起诉都缺乏连续性和有效性。因此,该绿皮书建议设立“欧洲公诉人办公室”,以其为核心建立一种更加顺畅的欧洲机制,克服不成系统的欧盟刑法障碍,更好地打击欧盟层面的刑事犯罪。<sup>③</sup>

欧盟反腐败制度这方面的缺陷在2011年“现金修正案”中表现得非常明显。该案缘起于2010年英国《泰晤士报》针对欧洲议员的一次“钓鱼行动”,当时该报记者以游说公司人员的身份给60名欧洲议员发出邀请函,以每年10万欧元报酬请他们充当某些游说业务的“顾问”。最后,有四名欧洲议员表示接受,其中包括罗马尼亚前副总理塞维林(Adrian Severin)、奥地利前内政部长施特拉塞尔(Ernst Strasser)、斯洛文尼亚前外交部长塔勒尔(Zoran Thaler)和西班牙议员比德加因(Pablo Zalba Bidegai)。记者要求这四名议员对欧洲议会某些现有立法提出修正案来换取报酬,塞维林对“存款担保计划指令”(Deposit Guarantee Schemes Directive)提出了修正案,塔勒尔和施特拉塞尔对“投资者补偿计划指令”(Investor Compensation Schemes(ICS) Directive)提出了修正案。到2011年3月发案时,上述两项修正案已在欧洲议会获得通过。由于欧盟没有统一的刑法,这四名议员在案发后的命运截然不同。丑闻曝光24小时后,塔勒尔和施特拉塞尔宣布放弃欧洲议会席位。2013年1月14日,施特拉塞尔被奥地利法院判处四年监禁。<sup>④</sup> 欧盟反欺诈署撤销了对塔勒尔的指控,声称找不到支持其涉嫌不法行为的证据。<sup>⑤</sup> 但是,2014年1月,斯洛文尼亚司法系统认定塔勒尔有罪,判处其两年半监禁。<sup>⑥</sup> 塞维林宣称自己无罪,在被欧洲议会社民党党团开除后,仍以无党派议员

① Eurojust Annual Report 2012, p. 59.

② See European Commission, Green Paper on Criminal-law Protection of the Financial Interests of the Community and the Establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11 December, 2001, com(2001)715 final.

③ See Katalin Ligeti and Michele Simonato, “The European Public Prosecutor’s Office: Towards a Truly European Prosecution Service?”, *New Journal of European Criminal Law*, Issue 1-2, 2013.

④ See Reuters: “Strasser Jailed for Bribery in European Parliament Sting”, 14 January 2013.

⑤ See Delo, “Thaler v Bruslju oproscen obtozb”, 2012-02-04.

⑥ See “Ex-MEP to Serve Prison in ‘Cash-for-laws’ Scandal”, EurActiv, 3 February 2014.

身份留在欧洲议会。<sup>①</sup> 2013年9月,塞维林被罗马尼亚反腐败机构起诉,<sup>②</sup>但截至2015年7月该案件还没有判决。比德加因案发较晚,目前仍留在欧洲议会人民党党团。<sup>③</sup> 由此案可见,由于没有统一的司法制度,欧盟反腐败过程中“同罪不同罚”的现象非常严重。

事实上,欧盟在与反腐败有关的司法一体化方面也并非毫无建树。欧盟成立后,成员国签署了一系列反腐败、反欺诈条约。显然,这些条约和对成员国统一量刑标准,杜绝罪犯在联盟内逃避处罚的可能性具有积极意义。但是,要从根本上缓解欧盟缺乏反腐败司法权能的问题还要靠制度建设。在这方面,欧盟把建立“欧洲公诉人”制度作为重点。

早在2000年,欧盟委员会就提出了建立“欧洲公诉人”的建议,但是没有得到《尼斯条约》的认可。2004年的《欧盟宪法条约》包含了建立欧盟公诉人的条款,但该条约并未生效。2007年,欧盟《里斯本条约》采纳此项建议,要求“在欧洲司法组织设立欧洲公诉人办公室”(European Public Prosecutor's Office, EPPO),“负责对针对联盟财政利益的罪行之罪犯及同谋进行调查、起诉及敦促做出判决;并在适当的情况下,与欧洲警察组织合作。欧洲公诉人办公室在成员国审判此类罪行的法庭上行使公诉人的职责”。<sup>④</sup> 不难看出,“欧洲公诉人办公室”虽然设在政府间合作性质的“欧洲司法组织”内部,但是已经可以作为公诉人介入成员国的审判过程,这是欧盟机构在司法权方面取得的一项重大突破。但令人遗憾的是,欧盟成员国一直对这种超国家性质的司法制度安排存在严重的意见分歧,<sup>⑤</sup>《里斯本条约》也只是在一级立法层面为“欧洲公诉人”提出了一个框架性的规定,真正的实施还需要进一步完善二级立法。目前学者与成员国关于欧洲公诉人还存在很多争论,具体规则仍在酝酿当中。欧盟想在短期内解决反腐败权能不足的现状可谓困难重重。

### 三 政治维度:欧盟针对权力的监管较弱

与欧洲的民族国家政府相比,欧盟这个拥有数万名雇员的庞大官僚机构受到的监

<sup>①</sup> See “Romanian MEP Expelled over Bribery Scandal”, EurActiv, 23 March 2011.

<sup>②</sup> See “Romanian Elite's Relatives and Friends Run as MEPs”, EUobserver, 10 March 2014.

<sup>③</sup> See Deutsche Presse-Agentur, EU Parliament, Anti-fraud Agency Bury Hatchet in Corruption Case, Europe News, April 1, 2011, [http://www.monstersandcritics.com/news/europe/news/article\\_1630129.php/EUparliament-anti-fraud-agency-bury-hatchet-in-corruption-case](http://www.monstersandcritics.com/news/europe/news/article_1630129.php/EUparliament-anti-fraud-agency-bury-hatchet-in-corruption-case), last accessed on 16 July 2014.

<sup>④</sup> 《欧洲联盟基础条约》,程卫东、李靖堃译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第82页。

<sup>⑤</sup> 2003年,有报告就成员国的态度进行了总结:比利时、希腊、荷兰、葡萄牙和西班牙等国支持建立“欧洲公诉人办公室”,奥地利、丹麦、芬兰、法国、爱尔兰和英国反对,德国、意大利、卢森堡和瑞典等国则持怀疑态度。

管相对较弱。目前,欧盟也像民族国家那样,建立了独立的审计、监察和纪检机构,欧盟审计署、欧盟监察专员、欧盟反欺诈署、调查与纪律办公室等机构在预防和调查腐败案件方面都发挥着重要作用。但是,上述机制总的看来都属于欧盟行政机构内部的“自我监督”,在议会监督、媒体监督、公民监督等“外部监督”机制方面,欧盟都不及民族国家。在行政层面上,针对欧盟高级官员的监管有待加强,官员财产申报流于形式、“利益冲突”监管不足等问题仍然存在。同时,欧盟对从事院外游说活动的利益集团的监管度较低。

在欧盟现有体制中,对欧洲议员和欧盟高级官员的反腐监督较弱。第一,财产公开制度存在缺陷。目前,欧盟委员和欧洲议员上任前都必须公布自己的个人财产和配偶职业等情况,但无须提供切实证明,对其声明真实性的检查并不严格。既没有证据说明这些信息经过了欧盟机构的审查,也没有全面公开这些资产申报数据供社会监督。同时,欧盟委员会聘用的“专家”目前还没有义务完成利益申报(declarations of interests),欧洲议会议员的个人费用信息也是不公开的。<sup>①</sup> 第二,针对欧盟高官的“利益冲突”监管不足。在任命欧盟委员、审计院成员、欧盟监察专员、欧盟反欺诈署主任的时候,独立性本应是一个必要的先决条件,但目前尚没有详细的、客观的标准来评估这些职位候选人的潜在利益冲突。欧洲法院法官已有评估程序,但也不过是让一个由法院的前成员组成的小组去评估被提名人的专业资格,而且这个程序是内部的和保密的,在廉政监督方面的价值不高。

对院外游说集团的活动进行监管,是西方国家反腐败的一个重要方面,但目前欧盟层面缺乏强制性法规管理这些院外游说集团的活动。资料显示,目前仅在布鲁塞尔就有大约 15000 个院外游说集团,<sup>②</sup>可是民众对于院外集团怎样影响执政者及欧盟立法所知甚少。没有规则要求欧盟立法者记录或者公开起草立法时其与游说者的会议记录;他们也不需要提供政策、法律以及修正案等的草稿材料——所谓的“立法足迹”(legislative footprint)。这使得欧盟院外集团的活动缺乏严格监管,容易滋生腐败。导致四名欧洲议员陷入腐败丑闻的 2011 年现金修正案就是这方面的一个例子。目前为止,只有部分对欧盟委员会和欧洲议会实施游说活动的利益集团实行了“自愿登记”(voluntary register)。尽管部长理事会或成员国常驻代表在欧盟法律制定方面扮演着重要角色,而且他们也是院外集团游说的重要目标,但是对他们都没有“登记”的要求。

<sup>①</sup> The Transparency International, *The European Union Integrity System (2014)*, p.11.

<sup>②</sup> Corporate Europe Observatory, “Brussels: The EU Quarter”, p.7, <http://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/ceolobbylow.pdf>, last accessed on 22 July 2014.



到目前为止,欧盟各机构对高官离任后的“冷却期”(cooling off period)持续时间还没有统一规定,对欧盟委员会前委员的要求是18个月,欧盟委员会高级官员的要求是1年,欧洲法院法官的要求是3年,对欧盟反欺诈署主任的要求是1年。而对欧洲议员、欧盟理事会成员、部长理事会成员、欧盟审计署成员、欧洲警察组织和欧洲司法组织的管理委员会成员则没有要求。对于高官卸任后的新工作报备,欧盟委员会的要求相对较多,欧盟委员会委员、永久雇员、高级官员以及临时机构中的固定合同雇员(Fixed-term staff)都必须上报其即将加入的新工作,欧洲议会超过5年的议员助手、欧盟审计署成员以及欧盟反欺诈署主任也必须上报其卸任后的新工作,其他人员则不做要求。<sup>①</sup>

1999年,桑特为首的欧盟委员会集体辞职,案件的起因是1996年欧盟审计院的一份报告披露欧盟委员会在援助地中海南部国家的项目中有违规现象,在旅游领域等几个项目(欧盟出资超过一半)账目不清。后来,欧盟成立“独立专家委员会”对欧盟委员会内部舞弊和腐败情况进行调查。该委员会最后发表了长达144页的报告<sup>②</sup>,声称没有发现欧盟委员从诸如营私舞弊和管理不善中获取经济利益的证据。但是,欧盟委员会内部失去了对营私舞弊和腐败的控制,委员们工作严重失职。当时,除克勒松之外的所有欧盟委员都未被查实腐败行为,但克勒松本人拒绝辞职,法国政府也拒绝将其召回,似乎只有集体辞职才能将克勒松驱逐出欧盟委员会。由于调查报告的态度严厉,欧洲议会主要党团表示要对欧盟委员会进行弹劾。最后,以桑特为首的20名委员只得集体辞职才平息了这场欧洲一体化史上最大的腐败丑闻。

此后,欧盟在反腐败制度建设方面明显加大力度,高官腐败的报道明显减少,欧盟委员层级的官员基本没再受到腐败指控。直到2012年,欧盟负责卫生与消费者事务的来自马耳他的委员约翰·达利被控通过其密友向一家瑞典主要的鼻烟生产商(Match)索贿6000万欧元,承诺将推动修改欧盟烟草条例以帮助那家烟草公司获得更多利益。2012年10月16日,在与巴罗佐进行长达90分钟的谈话后,达利宣布辞职,成为1999年后因腐败丑闻下台的欧盟最高级别官员。<sup>③</sup>

#### 四 制度维度:欧盟反腐败机制建设有待完善

作为世界上最大的超国家行为体,欧盟反腐败体制面临着民族国家没有的很多困

<sup>①</sup> The Transparency International, *European Union Integrity System (2014)*, p.242.

<sup>②</sup> See First Report on Allegations Regarding Fraud, Mismanagement and Nepotism in the European Commission, Committee of Independent Experts, 15 March 1999.

<sup>③</sup> 目前,达利案尚未审结,没有证据对其进行刑事诉讼,达利反告烟草公司诽谤,还将巴罗佐告上法庭。

难。从反腐败涉及的范围说,需要纳入欧盟反腐败体制的行为者的成分更加复杂,既包括整个欧盟官僚机构,也涉及成员国相关行为者。当来自成员国的代表在践行欧盟层面的功能时,对他们的约束缺乏统一规则。如欧盟理事会中的部长及外交官、成员国委员会中的专家与官员、欧洲警察署与欧洲司法组织中的成员国代表等,他们经常直接参与欧盟法律的制定,手中握有权力,处理敏感信息,但欧盟对他们的行为却几乎没有监管。从理论上说,这些人应该归属其国内廉政制度的管控。由于各国规定不同,他们受到的约束严厉程度也不一致。

即使是对欧盟常规雇员,由于各部门都有独立性,反腐败的规定也很难统一。目前,欧盟对常规雇员有着比较严格的反腐败约束。欧盟雇员在职时都有义务报告利益冲突,从2014年开始,他们被录用前就都要接受利益冲突检查。但是,由于部门差别,不同种类欧盟雇员的具体情况有很大不同,雇员个人很难在所有的情况下都清楚自己的利益冲突状况。结果,欧盟的很多违纪案件都是因为雇员对繁杂的规则理解不到位而越界造成的。2012年,欧盟雇员对欧盟委员会人力资源部门提出的疑问中,有1078个问题是涉及到雇员外部职业活动(external professional activities)具体规则的,占比超过全部问题的三分之一。<sup>①</sup> 这种情况从一个侧面说明了欧盟反腐败规章制度的复杂性和部门差异性。

更重要的是,由于没有独立的司法机构,欧盟反腐败实际上是一种行政机构主导的“内部制度”,欧盟审计院、欧盟监察专员、欧盟反欺诈署、调查与纪律办公室等机构虽然在欧盟内部具有一定的独立性,但毕竟都是欧盟的行政机构。由此带来的最严重的问题就是在反腐败过程中效率低下、办事不力。在这方面,“2003年欧盟统计局腐败案”<sup>②</sup>的办理过程就很有典型意义。2000年,欧盟统计局雇员施密特-布朗(Dorte Schmidt-Brown)注意到欧盟统计局与外部公司签署虚假合同,随即向欧盟反欺诈署报告,但是反欺诈署并没有做出回应。她写信给欧盟委员会负责行政改革的副主席金诺克(Neil Kinnock)汇报此事,很久以后才得到回复,金诺克以毫无根据为由否定了她的投诉。直到媒体开始关注此事,欧洲议会提出质疑,欧盟反欺诈署才于2003年5月16日发布报告,将欧盟统计局称为“掠夺共同体基金的大户”<sup>③</sup>。到2003年6月欧委会才最终承认,欧盟统计局内存在大规模腐败行为,施密特-布朗收到了金诺克的正式道歉信。<sup>④</sup> 最后,涉及该案的三人,包括担任欧盟统计局局长16年之久的法国人伊

<sup>①</sup> European Commission, *Human Resources Report of the European Commission-2013*, Luxembourg; Publications Office of the European Union, 2013, p.72.

<sup>②</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Eurostat\\_scandal](https://en.wikipedia.org/wiki/Eurostat_scandal), last accessed on 9 June 2015.

<sup>③</sup> See “A Vast Enterprise for Looting Community Funds”, *Financial Times*, May 16, 2003.

<sup>④</sup> Urs Steiner Brandt and Gert Tinggaard Svendsen, “Why does Bureaucratic Corruption Occur in the EU? —A Principal-Supervisor-Agent Model”, *Public Choice*, Vol.157, 2013, p.589.

夫·弗朗谢和他的两位助手被开除,大量合同被取消。在这个案件中,欧盟统计局官员通过签署虚假合同,向承包商支付超额的款项,将数百万欧元转移到没有任何预算控制的非官方银行账户中,大量挪用欧盟资金,自行使用盈余。欧盟反欺诈署的调查结论是:此案中没有证据表明存在贪污行为,属于金融违规的性质。据说违规行为主要集中在1996年至2001年,欧盟反欺诈署追回了一些涉案资金。<sup>①</sup>

事实上,这种发现腐败案件线索后得不到反腐败机构积极回应的事情在欧盟是长期存在的。在1999年欧盟委员会腐败案中,欧盟委员会助理审计官荷兰人保罗·范·比特南(Paul van Buitenen)试图从内部通过向上司汇报腐败情况来解决问题,但没有任何结果。随后,他将这些情况汇报给欧盟反欺诈署的前身“预防欺诈协调工作组”,还是没有得到回应。当时,比特南掌握的证据十分确凿,但是他没有从欧盟机构得到任何回复与帮助。最后,比特南不得不向欧洲议会和欧洲审计署求助,把自己搜集整理的一份长达34页的关于欧盟委员会腐败的文件交给欧洲议会绿党党团主席阿尔沃特和欧洲审计署署长,这才揭开了桑特委员会腐败案的盖子。但欧盟委员会认为比特南无权将未经核实的机密材料擅自透露出去,对他做出了停职4个月、工资减半的处罚。<sup>②</sup> 比特南的经历说明,欧盟机构在处理腐败案件的过程中不仅效率低下,而且对机构内部举报者的鼓励和保护存在严重不足,这使得欧盟工作人员举报内部不道德的和违法行为的热情降低,增加了欧盟机构的腐败风险。

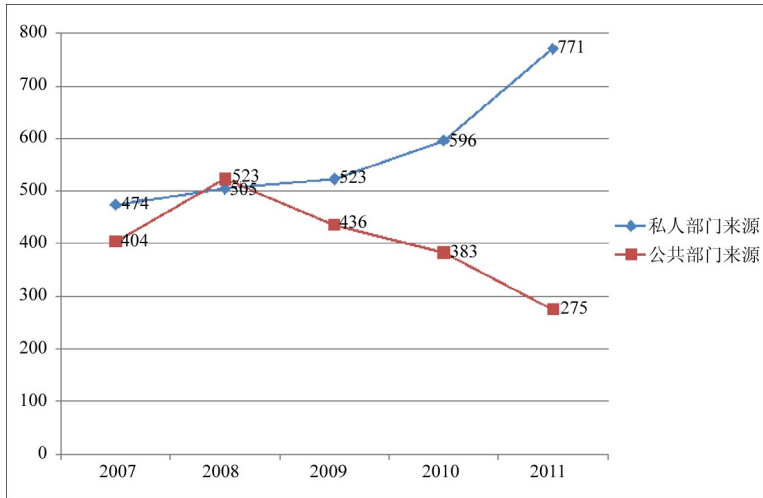
这两起案件后,欧盟加强了对内部举报人的保护。按照现在的“欧盟雇员规则”(EU staff rules)的要求,欧盟公务员有责任报告他们在工作过程中观察到的非法或者不当行为,对举报的路径和方法也有明确规定,同时还设置了保护举报人的相关规定(provisions)。下图是欧盟反欺诈署2007年至2011年接收的举报信息来源,只有2008年来自“公共部门来源”信息多于“私人部门来源”信息<sup>③</sup>。而且从2009年开始,两者的差距迅速加大。截至2011年,来自公共部门的信息为275条,而私人部门信息来源为771条,公共部门在信息来源中占比仅约26%。由此可见,私人部门信息逐渐成为反欺诈署的信息来源主流。

<sup>①</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Eurostat\\_scandal](https://en.wikipedia.org/wiki/Eurostat_scandal), last accessed on 18 July 2015.

<sup>②</sup> Urs Steiner Brandt and Gert Tinggaard Svendsen, “Why does Bureaucratic Corruption Occur in the EU? — A Principal-Supervisor-Agent Model”, p.589.

<sup>③</sup> “公共部门来源”包括欧盟机构和成员国,“私人部门来源”包括公民、私营部门和举报。参见 *The OLAF Report 2011*, p.14.

图1 欧盟反欺诈署 2007年至2011年接收的举报信息来源



资料来源: The Summary of OLAF's Achievements in 2011 and Examples of Our Cases, p.11。

虽然对举报者的保护有所改善,但还远远不够。2003年腐败案后,欧盟要求从2004年开始,所有欧盟机构都要设置内部程序保护检举者。但到目前为止,欧盟十大廉政机构中<sup>①</sup>,只有欧盟委员会在2012年设置了机构内部的指导原则,其余机构都没有完成任务。

行政机构主导反腐败的一个重要悖论就是反腐败主管机构如何自我监督。反欺诈署作为欧盟最重要的监督机构,有其内部的监察机构,即独立的“监督委员会”(Supervisory Committee)负责监督其调查组工作。但很多时候,“监督委员会”发挥不了作用。比如,反欺诈署主任与欧盟委员会秘书长或主席每两个月有一次非正式的“清算会议”(Clearing House' meetings),对反欺诈署正在进行调查的案件做闭门讨论,而“监督委员会”得不到任何会议信息或报告。由于“清算会议”案件的信息共享,当被举报者是欧盟委员会内部人员时,举报者就很有可能被置于危险境地。这就牵扯到反欺诈署的独立性问题,由于从属于欧盟委员会,当涉及到欧委会内部的案件时,反欺诈署在调查过程中就难免存在顾虑。按照欧盟的法律规定,反欺诈署是独立部门,反欺诈署的长官是由部长理事会和欧洲议会任命的,但是其候选人却是从欧委会提交的名单里选的,这对反欺诈署的独立性明显存在消极影响。

<sup>①</sup> 10家机构包含欧洲议会、欧盟理事会、部长理事会、欧盟委员会、欧盟法院、欧盟审计院、欧盟反欺诈署、欧洲刑警组织、欧洲司法组织、欧盟监察专员。

当涉及欧盟要员的时候,欧盟反欺诈署的工作难免具有很强的“政治性”,在案件处理过程中的公正性很容易引发争议。在处理前面提到的 2012 年达利腐败案过程中,欧盟反欺诈署就受到不少批评。据报道,当时巴罗佐希望将这个调查置于首要位置。欧盟反欺诈署主任凯斯勒(Giovanni Kessler)得到案件线索 24 小时后就启动了调查,这很不正常且过于草率。同时,凯斯勒在处理案件过程中的公正性也值得怀疑,有存在利益冲突的可能性。反欺诈署在马耳他进行非法审讯,拦截私人电话谈话,在没有恰当法律依据的情况下接受马耳他当局的帮助,为了加快办案进度,忽视了对其行动合法性的检查。<sup>①</sup> 据报道,反欺诈署在调查报告中说明:没有证据表明达利与瑞典烟草公司之间存在金钱交易,也没有证据说明达利运用职权干涉了欧盟控烟条例。但是,达利知晓相关事件。当时的欧盟委员会主席巴罗佐据此敦促达利辞职,明显有政治考虑。不久前,巴罗佐在接受法官询问时表示,对达利的指控有很多,包括与烟草游说者的不当接触以及对索贿(未遂)的知情。让达利继续留在委员会要承受很大的政治风险。他说那个时期很敏感,因为达利即将要提出一项关于烟草的法案。巴罗佐说,“我很害怕重蹈 1999 年危机的覆辙”。<sup>②</sup> 那么,在达利案调查过程中,欧盟反欺诈署是否保持了独立性和中立性,抑或已经成为欧盟内部政治斗争的工具? 这恐怕在达利案审结之前就很难有明确的结论了。

## 五 欧盟反腐败的新探索

欧盟成立以来,曾经曝出几起影响较大的腐败案。但从案件调查结果来看,基本很少查到欧盟官员个人获得大量资金收益的证据,都是在合同招标、人事任命等方面打“擦边球”,对相关人员或者利益群体给予特殊照顾,还有很多隐藏的其他利益,比如官员任职到期后可以直接谋得某个集团的高薪职位,几乎都不是赤裸裸的“权钱交易”。调查报告的用词更多采用的是“违规行为”(irregularities),对涉案人员的处罚一般都是迫使他们辞职,很少有人受到刑事处罚。形成这种现象,一方面是由于欧盟作为超国家集团,权能受到多方面的限制,可被寻租的空间相对较小;另一方面,1999 年委员会案之后欧盟对反腐败给予了更高的重视,治理基金流失、管理混乱等方面的力度不断加大,应该说也起到了积极的作用。

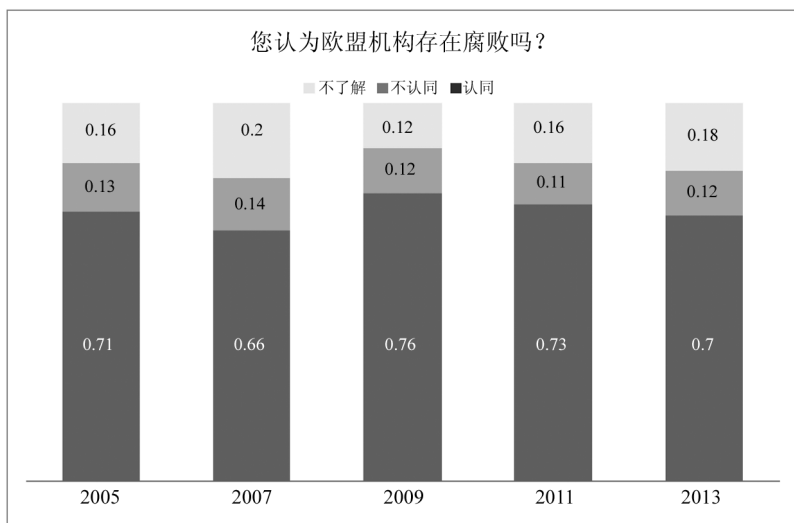
目前,欧盟大多数民众都认为欧盟机构存在腐败。“欧洲晴雨表”关于欧盟民众

<sup>①</sup> “From Dalligate to Olafgate: Supervisors Condemn EU Anti-fraud Office”, <https://euobserver.com/justice/119906>, last accessed on 9 September 2015.

<sup>②</sup> “Barroso Faces Dalli at EU Court in Tobacco Lobby Case”, <https://euobserver.com/institutional/124890>, last accessed on 26 September 2015.

对腐败态度的历年调查显示(见图2),认为欧盟机构腐化的公民在七成左右浮动,2007年落到最低点(66%),但这并不表示民众对欧盟机构腐败的减少持乐观态度,因为不认同欧盟机构腐化的人数只增加了1%,差距主要体现在选择“不知道”的受访者比例增加。究其原因,2007年新成员国的加入,导致对欧盟机构情况不了解的民众增加。2009年达到最高点(76%),主要受欧债危机背景下欧盟民众普遍的悲观情绪影响。

图2 2005-2013年欧盟公众对欧盟机构腐败的认知



资料来源:作者根据 Special Eurobarometer 245, Special Eurobarometer 291, Special Eurobarometer 325, Special Eurobarometer 374, Special Eurobarometer 397 的数据整理制作。

欧盟在反腐败方面存在的制度缺陷在很大程度上与其性质有关。近年来,欧盟机构在这方面做了很多工作,在改善反腐败制度方面取得了一些进展。

第一,加强欧盟范围内的反腐败联络建设。欧盟在反腐败过程中缺乏专属权能不是短期内能够解决的问题,欧盟反腐败机构如欧盟反欺诈署在进行外部调查的时候,都要遵循成员国的法律与程序。成员国义务将它们掌握的影响欧盟金融利益的腐败信息传递给反欺诈署。<sup>①</sup>为了更好地与成员国在这方面加强合作,欧盟在每个成员国都建立了“反欺诈合作服务”(anti-fraud coordination service)机构,<sup>②</sup>专门协调欧盟与成员国在反欺诈事务上的合作。2008年,欧盟部长理事会建立“欧盟反腐败网络接

① 参见 EU, Regulation 883/2013, art. 8。

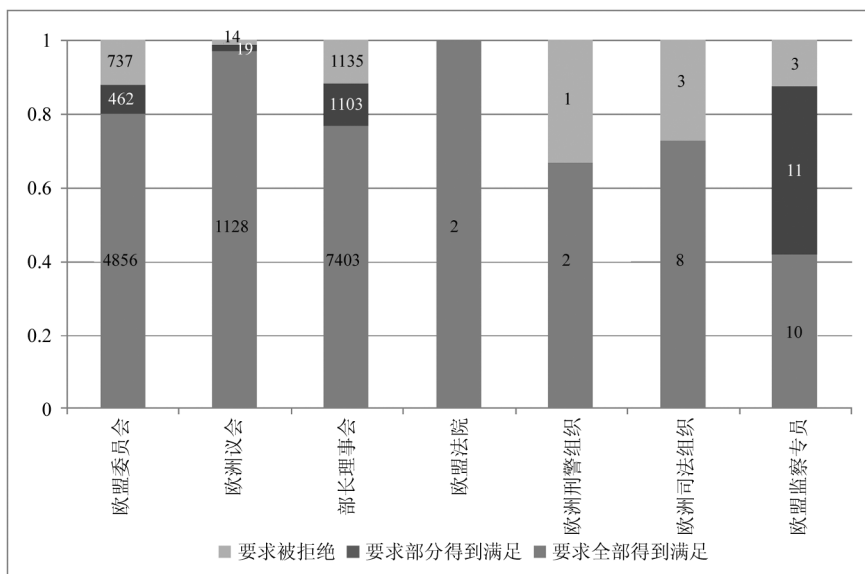
② Ibid., art 3(4)。

触点”(European network of contact points against corruption), 专职促进成员国相关机构的联系, 加强反腐败合作。<sup>①</sup>

第二, 在确保高级官员保持廉洁方面, 欧盟委员会在 2014 年的反腐败报告中强调, 腐败风险是未能妥善管理利益冲突的结果, 并且声明资产验证尤其重要。<sup>②</sup> 同时, 加强欧盟官员的廉政教育也非常重要。目前, 欧盟已颁布《欧盟委员会委员行为守则》、《欧盟委员会委员与各部门关系守则》和《行政操作守则》等一系列制度文件, 为共同体各级各类官员设置廉政守则。欧盟监察专员正在共同体层面积极上推动“良好公共服务准则”(principles of good public service)的践行。

第三, 将权力置于阳光之下是预防腐败的主要出路。由于欧盟是一个超国家组织, 客观上距离公民较远, 提高信息公开度和公众参与度就显得尤其重要。《马斯特里赫特条约》明确赋予公众获得欧盟信息的权力。<sup>③</sup> 2001 年, 欧盟颁布第 1049 号文件《关于公开获取欧洲议会、欧盟委员会和部长理事会文件的规则》, 规定公众原则上应

图 3 2012 年欧盟各机构对民众申请文件信息公开要求的处理情况



资料来源: The European Union Integrity System(2014), p.244。

① 参见 Council Decision 2008/852/JHA of 24 October 2008 on a Contact-point Network against Corruption, OJ L301。

② European Commission, “EU Anti-Corruption Report”, COM(2014) 38 final, Brussels, 3.2.2014, p.11.

③ 周汉华:《外国政府信息公开制度比较》,北京:中国法制出版社 2003 年版,第 325 页。

能获得欧盟各机构的所有文件,同时“每个机构应当每年就其前一年公民获取信息的情况发布一份报告,内容应涵盖机构拒绝批准获取文件的案件数量、拒绝的理由,以及没有在登记册中记录的机密文件的数量”。<sup>①</sup>目前,欧盟部长理事会、欧盟委员会、欧洲议会公布了很多文件,尤其是欧洲议会,公众已经可以通过网站追踪其决策过程中的大多数文件。<sup>②</sup>欧洲法院、欧洲审计院和欧盟监察专员也会系统地发布它们的工作成果。从下图可见,欧洲公民查阅共同体文件的多数申请都得到了满足。

第四,完善反腐败评估体系,提高共同体在成员国反腐败领域中的影响力。2011年6月欧盟提出反腐败一揽子计划,而这其中最引人注目的就是建立了新的欧盟反腐败评估机制——欧盟反腐败报告(EU Anti-Corruption Report)。<sup>③</sup>该报告的目的是客观反映成员国的反腐败成就和薄弱环节,判断腐败趋势,交流成功经验。该报告应从2013年起每两年发布一次。欧盟司法与民政事务局政策组将腐败作为欧盟内部安全的重要挑战之一并呼吁采取进一步行动。除了建立了政策周期(policy cycle)系统,欧洲警察组织还创建了“严重有组织犯罪威胁评估”(SOCTA)<sup>④</sup>和“有组织犯罪威胁评估”(OCTA)<sup>⑤</sup>报告,从各自的角度系统评价分析欧盟内的犯罪活动(包括腐败)。<sup>⑥</sup>尽管欧盟委员会没有直接参与到与反腐败或反欺诈有关的具体教育活动中,但是它从2005年起,每两年发布一次公众关于腐败的态度的调查报告。欧盟反欺诈署也没有义务对公众进行反腐败教育,但其将合作论坛作为教育公众的间接工具。它建立了“反欺诈通讯员网络”(OAFCN)<sup>⑦</sup>,通过OAFCN告知公众反欺诈署承担的工作以及公众在这些反欺诈措施中的受益。

第五,加强对于腐败的研究。2012年3月,欧洲议会建立“有组织犯罪、腐败以及洗钱特殊委员会”(CRIM),<sup>⑧</sup>主要分析跨国犯罪对欧盟及其28个成员国的影响,<sup>⑨</sup>涉

---

① Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1437535053858&uri=CELEX:32001R1049>, last accessed on 3 June 2015.

② The European Parliament's Legislative Observatory, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do>, last accessed on 18 July 2015.

③ Commission decision COM(2011) 3673 of 6 June 2011, establishing an EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment.

④ Serious Organized Crime Threat Assessment 的缩写。

⑤ Organized Crime Threat Assessment 的缩写。

⑥ Europol webpage on SOCTA reports, <https://www.europol.europa.eu/content/eu-serious-and-organised-crime-threat-assessment-socta>, last accessed on 26 June 2015.

⑦ Anti-Fraud Communicators Network 的缩写。

⑧ Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money-Laundering.

⑨ European Parliament Decision of 14 March 2012 on Setting up a Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering, its Powers, Numerical Composition and Term of Office.



及有组织犯罪对欧盟的影响,以及公共采购中的腐败等内容。<sup>①</sup>该委员会的委任期一年,其最后的报告<sup>②</sup>呼吁欧盟委员会建立一个截至2019年的抵制有组织犯罪、腐败和洗钱的欧盟行动计划,并将其纳入立法措施。它的研究建议并没有全部获得通过,如其在2013年底呼吁欧盟委员会发布一个欧盟举报者保护项目的建议草案<sup>③</sup>就被拒绝了。<sup>④</sup>除了正式的政策工作范围外,欧盟委员会支持的最大项目就是“反腐败”(ANTICORRP),它是在“第七框架计划”下的一个研究项目,汇集了21个伙伴机构——包括大学、思想库以及民间社会组织的74名研究者,目的是“对促进或阻碍有效反腐败政策和公正政府机构发展的因素进行调查和解释”,主要立足于欧洲。<sup>⑤</sup>这个项目从2012年开始截至2017年,资助金额高达800万欧元。

第六,加强反腐败国际合作。欧盟反欺诈署在资助成员国反欺诈计划的同时,还积极加强与第三世界国家的反腐败合作,将反欺诈努力扩展到欧盟之外。反欺诈署还缔结了“行政合作协议”(ACAs)<sup>⑥</sup>,既包括双边也包括多边,缔结对象涉及成员国、第三世界国家以及国际组织。这个协议不仅包括预防活动比如战略分析、威胁评估,以及风险分析,还包括最佳实践的交流。2012年,其与五个国际组织(包括世界银行)签署了(ACAs)。<sup>⑦</sup>欧盟委员会也为外部的反腐败活动提供资助机会,在欧盟内政事务局的赞助下,其在2012年和2013年对反金融和经济犯罪项目的资助金额为700万欧元,也有资金资助支持公民社会以及调查性新闻记者的培训,还有资金用于支持提高跨境警察合作(包括加强信息交换以及与欧洲刑警组织的沟通交流)、司法合作等。<sup>⑧</sup>

## 结 语

总体来说,欧盟反腐败制度已经具备不错的基础。目前所有欧盟机构都有内部财政控制;有相关规定保护欧盟机构及其工作人员免受不必要的影响;公众有权查看欧盟文件信息;有针对不当行政、欺诈和腐败的调查机制;民众与企业也有渠道提交投诉

<sup>①</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/crim/studies.html#menuzone>, last accessed on 25 July 2015.

<sup>②</sup> 参见 European Parliament Resolution of 23 October 2013 on Organised Crime, Corruption and Money Laundering: Recommendations on Action and Initiatives to be Taken (final report) (2013/2107(INI)) (CRIM final report)。

<sup>③</sup> CRIM final report, art. 14.

<sup>④</sup> N. Nielsen, “EU-wide Whistleblower Protection Law Rejected”, EUObserver, 23 October 2013, <http://euobserver.com/justice/121873>, last accessed on 17 June 2015.

<sup>⑤</sup> [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/487\\_en.html](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/487_en.html), last accessed on 8 July 2015.

<sup>⑥</sup> Administrative Cooperation Agreements’, Reg 883/2013, art. 1.

<sup>⑦</sup> OLAF 2013 Annual Management Plan, p. 13.

<sup>⑧</sup> 参见 Commission Implementing Decision C(2012) 6402 of 19 September 2012 on Adopting the Annual Work Programme for 2013 for the Specific Programme on the “Prevention of and Fight against Crime”。

以及要求对影响到他们的欧盟决定予以司法审查。1999年危机以后,欧盟发起了大范围的行政改革,加强了金融监控和问责制。近年来,欧盟委员会在反欺诈和反腐败领域也启动了一系列立法和政策倡议,如2011年6月提出的反腐败一揽子计划。<sup>①</sup>欧盟现有的反腐败制度渠道正在发挥着积极的作用,然而,由于缺乏政治领导力、各项规则落实不到位、对反腐败未能分配足够的人员与资金,以及规则适用不清晰等原因,其成效被削弱了。

欧盟的反腐败制度总体框架有所改进,但腐败风险仍然在欧盟层面持续着。虽然欧盟对腐败问题的关注度在增加,但其一直处于被动状态,大多时候,是欧盟对腐败案件的反应在推动着其反腐败的政策议程。除了加强欧盟层面以及各成员国领导人对反腐败坚定的政治意愿外,最迫切的问题包括,缺少欧盟层面立法、透明度不够、利益冲突管理不善,以及对举报人的保护不到位。由于复杂的决策过程、欧盟机构内部以及欧盟机构之间遵循潜规则的不透明的谈判,现有的欧盟有关透明度的规则在实践中变得毫无意义。非正式决策在欧盟立法过程中越来越成为一种趋势,立法过程中的关键部分没有恰当的监管,重要的谈判被保密。没有证据证明欧盟委员会委员与欧洲议会议员宣称的财务信息被系统的验证过,管理利益冲突的最关键的屏障没有保证。几乎所有机构都缺少保护内部举报者的规定,欧盟工作人员缺少激励去报告不道德和违法行为。

由于没有欧盟刑法,欧盟法院不能对涉及国家司法管辖区的腐败案件进行审判。这就导致欧盟腐败案件的跟进缺乏一致性,当有些成员国司法机构不想跟进某个案子时,与该案件相关的欧盟机构就获得了“腐败豁免权”。“欧洲公诉人办公室”可谓解决欧盟权能问题的重要倡议,但成员国的各种不同意见导致其最终的落实任重而道远。目前直接快速的途径是从欧盟反欺诈署入手,所以关于反欺诈署的改革是可预见的。欧盟已于2011年提出修正立法建议来加强欧盟反欺诈署的力量,<sup>②</sup>并于2013年通过。下一步欧盟应建立“立法足迹”系统,加强对立法过程的监管;利益冲突政策参考国际标准(如OECD);加强欧盟反欺诈署或欧盟审计法院对财产声明的核查;加强欧盟反欺诈署的独立性;加强对内部举报者的保护等。

(作者简介:张军妮,中国社会科学院研究生院博士研究生;责任编辑:莫伟)

<sup>①</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20110606\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2011/20110606_en.htm), last accessed on 5 October 2015.

<sup>②</sup> The Revision Aims, inter Alia, to Improve OLAF's Cooperation with Member States and Europol and Eurojust, and also Strengthen Procedural Guarantees on the Protection of Fundamental Rights, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?id=536743#keyEvents>, last accessed on 17 July 2015.