

Приет: 19 октомври 2012 г.
Публикуван: 08 януари 2013 г.

Публичен документ
GRECO RC-III (2012) 14E

ТРЕТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

Доклад за изпълнение на препоръките от страна на България

„Инкриминиране (ETS 173 и 191, Ръководен принцип 2)“

* * *

„Прозрачност при финансиране на политическите партии“

Приет от GRECO (Група държави срещу корупцията)
по време на 57-та й пленарна сесия
(Страсбург, 15 – 19 октомври 2012 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Докладът за изпълнение оценява мерките, предприети от българските власти за изпълнение на 20-те препоръки, дадени в Доклада за България от третия кръг на оценка (вж. параграф 2), който обхваща две отделни теми, а именно:
 - **Тема I – Инкриминиране:** чл. 1а и 16, 2 – 12, 15 – 17, 19, алинея 1 от Наказателната конвенция относно корупцията (ETS 173), чл. 1 – 6 от Допълнителния протокол към нея (ETS 191) и Ръководен принцип 2 (криминализиране на корупцията).
 - **Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии:** чл. 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 от Препоръка Rec(2003)4 относно общите правила за борба с корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании и в по-общ смисъл Ръководен принцип 15 (финансиране на политически партии и предизборни кампании).
2. Докладът от третия кръг на оценка е приет от GRECO по време на 48-та ѝ пленарна сесия (1 октомври 2010 г.) и е публикуван на 10 ноември 2010 г. след получаване на разрешение от България (Greco Eval III Rep (2009) 7E, Тема I и Тема II).
3. Съгласно изискванията на Процедурните правила на GRECO българските власти предоставиха Ситуационен доклад за предприетите мерки в изпълнение на препоръките. Този доклад е получен на 11 май 2012 г. и служи като основа за Доклада за изпълнение.
4. GRECO избра Украйна и Швеция да определят докладчици в рамките на процедурата за оценка на изпълнението. За докладчици бяха определени г-жа Олена СМИРНОВА, началник отдел „Развитие на антикорупционната политика“ към Министерство на правосъдието на Украйна, от името на Украйна, и г-н Вало фон ГРЕЙЕРЦ, юрисконсулт в Министерство на правосъдието на Швеция, от името на Швеция. При изготвянето на Доклада за изпълнение докладчиците бяха подпомогнати от Секретариата на GRECO.
5. Докладът за изпълнение оценява изпълнението на всяка отделна препоръка от Доклада за оценка и дава цялостна оценка на степента на спазване на тези препоръки от държавата членка. Изпълнението на неизпълнени препоръки (частично или изцяло) ще се оцени въз основа на допълнителен Ситуационен доклад, който следва да се представи от властите 18 месеца след приемането на настоящия Доклад за изпълнение.

II. АНАЛИЗ

Тема I: Инкриминиране

6. Припомня се, че в Доклада си за оценка GRECO отправи 4 препоръки към България по отношение на Тема I. Изпълнението на тези препоръки е разгледано по-долу.

Препоръка i.

7. *GRECO отправи препоръка да се гарантира, че престъпленията активен подкуп в публичния сектор, както и търговия с влияние, се тълкуват по начин, който недвусмислено обхваща случаи, когато облагата не е предназначена за самото длъжностно лице, а за трета страна.*

Препоръка ii.

8. *GRECO* *отправи препоръка да се продължи разясняването на тълкуването на закона след поправките от 2002 г. относно криминализирането на материалните и нематериалните облаги.*
9. Българските власти докладват, че в изпълнение на горепосочените препоръки и за да се подпомогне правилното тълкуване и прилагане на Наказателния кодекс след неговата поправка от 2002 г., Националният институт на правосъдието и Прокуратурата на Република България са организирали серия от специализирани обучения, обучителни мероприятия и публични лекции, които, наред с другото, включват:
 - пет специализирани обучения за съдии, прокурори и служители на правоохранителните органи, организирани в периода октомври 2010 г. – март 2012 г., посветени на тълкуването и прилагането на разпоредбите от раздел „Подкуп“ в Наказателния кодекс, които вземат предвид изискванията на Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа и са съсредоточени върху случаи на активен подкуп, когато облагата е предназначена за трето лице и когато се предоставят нематериални облаги като подкуп;
 - пилотен курс за дистанционно обучение на тема „Престъпления по служба и подкуп“, проведен през 2010 г. с участието на 83 магистрати (съдии и прокурори), в който специално внимание е обърнато на наказуемостта на активния подкуп в публичния сектор и търговията с влияние, когато облагата е предназначена за трето лице, както и на наказуемостта на подкупа, когато са включени нематериални облаги; и
 - два обучителни семинара за съдии и прокурори от София и Пловдив, организирани през май 2011 г. и януари 2012 г. съвместно от Министерство на правосъдието на България, Баварското министерство на правосъдието и Германската фондация „Ханс Зайдел“, които също разглеждат горепосочените проблеми.
10. Освен това властите посочват, че въпросите, свързани с наказуемостта на подкупа, когато облагата е предназначена за трето лице и когато предмет на подкупа са нематериални облаги, са включени в Плана за обучение на прокуратурата за периода септември 2011 г. – юни 2012 г. В обученията, проведени през посочения период, са участвали общо 758 прокурори, 52 следователи и 49 военни следователи от регионите София, Варна, Бургас и Велико Търново.
11. GRECO поздравява българските власти, че са планирали и провели многобройни обучителни мероприятия, посветени на анализа на проблемите, отразени в горепосочените препоръки. Що се отнася до препоръка i, GRECO признава, че концепцията за трето лице бенефициер е обхваната изрично от действащите разпоредби на Наказателния кодекс (НК), които уреждат пасивния подкуп в публичния сектор¹ и активния и пасивния подкуп в частния сектор.² Въпреки това следва да се отбележи, че

¹ Чл. 303 от НК.

² Чл. 226, ал. 3 от НК.

разпоредбите, криминализиращи активния подкуп в публичния сектор³ и активната и пасивната търговия с влияние⁴, все още не са свързани с разпоредбата, която изрично предвижда трети лица бенефициери⁵, който пропуск е посочен в параграф 61 от Доклада за оценка. Освен това съдебната практика във връзка с трети лица бенефициери, която властите посочват както при изготвянето на Доклада за оценка, така и при изготвянето на настоящия Доклад за изпълнение, е от периода 1969 – 1976 г. GRECO вече отбеляза в Доклада за оценка, че уместността на тази по-ранна юриспруденция в настоящия контекст не е напълно ясна и че по време на обсъжданията с практикуващи професионалисти на място бяха изразени различни мнения по въпроса дали елементът „трети лица бенефициери“ е предвиден по отношение на всички престъпления, свързани с корупция. На този етап властите не са подали нова информация, която да дава възможност за допълнително разяснение на този проблем. Предвид гореизложеното GRECO прави заключение, че съществуващият недостатък не може да бъде разрешен единствено чрез обучение, а изисква изменение на НК или тълкувателно решение от Върховния касационен съд, за да се гарантира, че престъпленията активен подкуп и търговия с влияние ясно и недвусмислено обхващат случаи, когато облагата е предназначена за трето лице.

12. Относно препоръка ii GRECO припомня, че НК беше изменен през 2002 г., за да се криминализира изрично нематериалните облаги. Въпреки това, по време на посещението на място, практиката все още не следваше това ново развитие. Ето защо от властите беше поискано да предоставят допълнителни разяснения относно тълкуването на изменената правна разпоредба. Изглежда дългият и впечатляващ списък от обучителни курсове на съдии, прокурори и служители на правоохранителните органи, представен от властите, е увеличил необходимата осведоменост и е разсеял всякакви съмнения относно правилното тълкуване на закона по отношение на криминализирането на нематериалните облаги.

13. GRECO стига до заключението, че препоръка i не е изпълнена, а препоръка ii е изпълнена задоволително.

Препоръка iii.

14. *GRECO отправя препоръка ясно да се посочи, че подкупът на чужди арбитри е престъпление и когато арбитърът изпълнява функциите си съгласно националното арбитражно право на която и да било друга държава.*
15. Българските власти докладват, че в изпълнение на тази препоръка министърът на правосъдието е създавал работна група със задача Наказателният кодекс да се измени така, че чуждите арбитри /т.е. арбитър, изпълняващ функциите си съгласно националния арбитражен закон на друга държава/ да се включат изрично в определението за „чуждо длъжностно лице“. Това ще се извърши чрез разширяване на посоченото определение, като се създаде подкатегория, включваща лице, което изпълнява „функции на арбитър, възложени в съответствие със законодателството на чужда държава“ (текстът е предоставен на докладчиците). Властите посочват, че към настоящия момент проектът е предмет на публично обсъждане и е достъпен на уебсайта на Министерство на правосъдието. След приключването на публичните консултации ще бъде внесен в Министерския съвет и Народното събрание.

³ Чл. 304 и чл. 304а от НК.

⁴ Чл. 304б от НК.

⁵ Чл. 303 от НК.

16. GRECO взема предвид тези развития. Като се има предвид, че предложените изменения на Наказателния кодекс все още са на етап проект и не са приети официално, GRECO насърчава българските власти да завършат този процес без ненужно забавяне.
17. GRECO стига до заключението, че препоръка iii е частично изпълнена.

Препоръка iv.

18. *GRECO* *отправи препоръка да се анализира и съответно да се преразгледа автоматичното – и задължителното пълно – освобождаване от наказание на извършителите на активен подкуп в публичния сектор в случаите на ефективно разкаяние (чл. 306 от Наказателния кодекс).*
19. Българските власти докладват, че въпросите, произтичащи от тази препоръка, са били предмет на тълкуване от Върховния касационен съд. На 21 декември 2011 г. Съдът е постановил Тълкувателно решение № 2, с което установява съществуването на противоречива съдебна практика относно отнемането на подкуп, който е предложен с цел разкриване на престъпление от изнудвано лице или от разследващ орган. В своето решение Съдът посочва, че предметът на подкупа не следва да се отнема в полза на държавата, когато парите, послужили за разкриване на престъплението, са осигурени от изнудваното лице, от службите на Министерство на вътрешните работи или от Държавна агенция „Национална сигурност“. Властите също така докладват, че в момента обсъждат възможността тази препоръка да бъде отразена в съответни разпоредби на проекта на нов Наказателен кодекс.
20. GRECO отбелязва, че въпросът за „ефективното разкаяние“ е разгледан до известна степен в контекста на Тълкувателното решение на Върховния касационен съд. Въпреки това в същото са посочени само някои специфични аспекти на отнемането на подкупа. Обмислят се и възможни изменения на Наказателния кодекс, за да се изпълни тази препоръка. GRECO напомня, че в параграф 74 от Доклада за оценка изразява загриженост, че разпоредбата за „ефективно разкаяние“ предоставя автоматично и пълно освобождаване от наказание и че валидността на прилагането на тази разпоредба не подлежи на съдебен контрол. GRECO изразява съжаление, че досега не са предприети конкретни мерки за цялостно разглеждане на този въпрос, за да се осигури положителен изход от един евентуален процес на преразглеждане.
21. GRECO прави заключение, че препоръка iv не е изпълнена.

Тема II: Прозрачност при финансиране на политическите партии

22. Припомня се, че в Доклада си за оценка GRECO отправи 16 препоръки към България по отношение на Тема II. Изпълнението на тези препоръки е разгледано по-долу.
23. Властите докладват, че след приемането на Доклада за оценка в България е прието ново законодателство относно прозрачността при финансиране на политическите партии. На 19 януари 2011 г. Народното събрание приема нов Изборен кодекс, който консолидира и систематизира няколко предишни закона и правилника относно провеждането на избори за народни представители, президент и вицепрезидент на Републиката, членове на Европейския парламент, общински съветници, кметове на общини и кметства. Кодексът е

обнародван в Държавен вестник на 28 януари 2011 г. и влиза в сила три дни по-късно. За да се осигури съответствие с Кодекса, са направени изменения и в Закона за политическите партии от 2005 г., обнародвани в Държавен вестник също на горепосочената дата.

Препоръка i.

24. *GRECO* отправи препоръка да се поясни забраната за провеждане на събития за набиране на средства.
25. Българските власти докладват, че новият Изборен кодекс въвежда изрична забрана за анонимни дарения под каквато и да било форма като източник на финансиране на предизборна кампания⁶. Тази забрана обхваща, наред с другото, средства за предизборна кампания, получени по време на мероприятия за набиране на средства. За да се отрази подобна загриженост в рамките на оперативната дейност на политическите партии, идентична разпоредба е въведена и в Закона за политическите партии.⁷
26. GRECO приветства въвеждането на забрана за анонимни дарения под каквато и да било форма както в Изборния кодекс (ИК), така и в Закона за политическите партии (ЗПП). Групата напомня, че в миналото мероприятията за набиране на средства са били премахнати от списъка на допустимите източници на приходи по ЗПП, но същите не са били ясно категоризирани като забранени източници на финансиране, като по този начин е създадено голямо объркване. GRECO изразява задоволство, че новите разпоредби на ЗПП и ИК поправят този недостатък и осигуряват съответствие между двата законодателни акта.
27. GRECO стига до заключението, че препоръка i е изпълнена задоволително.

Препоръка ii.

28. *GRECO* отправи препоръка i) да се регулира подкрепата, получена от трети страни по време на предизборна кампания, по такъв начин, че същата да бъде отчитана от страната, получаваща облаги от тази дейност; ii) да се проучи възможността за по-детайлно регулиране на прозрачността на финансовата дейност и прозрачността на дейността на коалициите.

Препоръка iii.

29. *GRECO* отправи препоръка i) да се въведе изискване политическите партии и участниците в кампанията да използват по правило банковата система за получаване на дарения и други източници на приходи, както и за покриването на разходи; ii) да се гарантира, че ако се въведе минимален праг за дарения в малки размери, то той ще бъде съобразен с икономическата действителност в България; iii) да се въведе изискване за специална сметка за предизборна кампания за финансиране на предизборните кампании.

⁶ Точка 1 от чл. 152, ал. 1 от ИК.

⁷ Точка 1 от чл. 24, ал. 1 от ЗПП.

30. Българските власти посочват, че Изборният кодекс (ИК) предвижда всяка партия, коалиция от политически партии или инициативен комитет да може да използва само една банкова сметка, по която да обслужва предизборната си кампания. Когато подават заявление за регистрация в Централната изборителна комисия, политическите партии⁸, коалициите от партии и инициативните комитети трябва да представят удостоверение за съответната актуална банкова сметка. Що се отнася до коалициите, само една от партиите, участващи в коалицията, може да има банкова сметка на свое име за обслужване на предизборната кампания на коалицията⁹. Що се отнася до инициативните комитети, освен удостоверение за банкова сметка, те трябва да предоставят информация за лицето, което е определено да представлява комитета и да бъде титуляр на сметката за кампанията¹⁰. В срок до пет дни от регистрацията в Централната изборителна комисия политическите партии, коалициите от партии и инициативните комитети представят пред Сметната палата данни за банковата сметка за кампанията си¹¹.
31. Изборният кодекс изрично предписва, че всички приходи и разходи, които са свързани с кампанията и надхвърлят 1 000 лв. (приблизително 500 евро)¹², се извършват по банков път¹³.
32. GRECO приветства факта, че България се придържа към принципа за специална сметка за предизборна кампания. Съгласно новия Изборен кодекс (ИК) всяка подкрепа, получена по време на предизборна кампания, се внася в една банкова сметка, и всички свързани разходи се плащат от същата сметка. Новите правила са приложими за всички участници в избори, т.е. политически партии, коалиции от партии и инициативни комитети.
33. Относно първата част от препоръка ii, GRECO изразява задоволство, че подкрепата от трето лице е отразена чрез горепосочените разпоредби за една банкова сметка, както и чрез забраната да се финансира предизборна кампания със средства, различни от изрично посочените в ИК (за повече подробности вж. параграф 36 по-долу). Освен това ИК изглежда ясно и последователно регулира предизборните дейности, извършени от „застъпници“. Според закона тези дейности не могат да имат финансово отражение.¹⁴ Що се отнася до втората част на препоръка ii, понастоящем ИК изрично изисква финансовата дейност на партии, които са членове на коалиции, да се извършва чрез една банкова сметка и да се отразява във финансовите отчети, подавани пред Сметната палата след изборите. ИК посочва, че във всеки отделен вид избори всяка партия може да участва само в една коалиция от партии¹⁵; също така партия, включена в група, формираща коалиция, не може да провежда самостоятелна предизборна кампания¹⁶. GRECO приветства въвеждането на тези правила, тъй като те значително повишават прозрачността на коалициите и тяхното финансиране по време на избори, в съответствие с препоръките в Доклада за оценка.

⁸ Точка 11 от чл. 82, ал. 3 и т. 9 от чл. 89, ал. 3 от ИК.

⁹ Точка 5 от чл. 84, ал. 4, т. 5 от чл. 91, ал. 4; и т. 6 от чл. 95, ал. 5 от ИК.

¹⁰ Точка 1 от чл. 97, ал. 8 и т. 5 от чл. 97, ал. 8 от ИК.

¹¹ Чл. 157 от ИК.

¹² 1 лв. се равнява приблизително на 0,5 евро.

¹³ Чл. 154, ал. 4 от ИК.

¹⁴ Чл. 101, ал. 1 и чл. 102, ал. 1 от ИК.

¹⁵ Чл. 76, ал. 2 от ИК.

¹⁶ Чл. 86, ал. 1 от ИК.

Както следва от гореизложеното, първа и трета част от препоръка iii са уредени адекватно от властите. Що се отнася до втората част от препоръка iii, GRECO изразява съмнение дали прагът от 500 евро, установен за даренията по банков път, е съобразен с националния икономически контекст. Въпреки това следва да се припомни, че към момента на оценката прагът беше приблизително 2 500 евро и се считаше за първи положителен опит за регулиране. GRECO не може да не отчете факта, че в сравнение с момента на посещението прагът е намален пет пъти. Затова приема, че властите са обърнали дължимото внимание на този проблем и са намалили прага доколкото е възможно, въпреки че според GRECO цифрата би могла да се намали още повече.

34. GRECO стига до заключението, че препоръки ii и iii са уредени по задоволителен начин.

Препоръка iv.

35. *GRECO отправя препоръка да се приеме изчерпателна и последователна правна рамка относно финансирането на предизборните кампании, в която изрично да бъдат посочени различните форми на допустимите приходи и разходи, точният начин на отчитане на приходите и разходите и лицата, отговорни за събирането на даренията и финансовото им отразяване.*
36. Българските власти докладват, че в Изборния кодекс (ИК) се изброяват допустимите източници на финансиране на предизборна кампания. Съгласно изброеното политическите партии и инициативните комитети, регистрирали кандидати за участие в избори, могат да финансират предизборните си кампании със собствени финансови средства на политическата партия, на членовете на инициативни комитети, кандидати в изборите, както и с дарения от физически лица¹⁷. При регистрация на кандидати от коалиция от партии, коалицията може да финансира предизборната си кампания със средства на партиите, участващи в нея, средства на кандидатите в изборите, както и с дарения от физически лица¹⁸. В ИК е включен отделен списък, изброяващ забранените източници на финансиране¹⁹.
37. Общото дарение от едно физическо лице за една партия, коалиция от партии или инициативен комитет през една календарна година не може да надхвърля 10 000 лв. (приблизително 5 000 евро)²⁰. Когато общият размер надхвърли 1 000 лв. (приблизително 500 евро), лицето представя декларация по образец за произхода на средствата си. Освен това физическите лица могат да предоставят за безвъзмездно ползване свои движими и недвижими вещи и услуги. По отношение на движими или недвижими вещи се подписва декларация по образец за собствеността им²¹.
38. Както беше споменато, всички приходи и разходи, надхвърлящи 500 евро, се извършват по банков път. За различните видове избори е установен максимален размер на разходите (например за народни представители, за президент и вицепрезидент на Републиката, за членове на Европейския парламент)²².

¹⁷ Чл. 150, ал. 1 от ИК.

¹⁸ Чл. 150, ал. 2 от ИК.

¹⁹ Чл. 152 от ИК.

²⁰ Чл. 151, ал. 1 – 2 от ИК.

²¹ Чл. 154, ал. 1 – 3 от ИК.

²² Алинеи 1 – 4 от чл. 155 ИК.

39. В хода на кампанията Сметната палата има задължение редовно да публикува информация от т.нар. Единен публичен регистър, създаден и поддържан от Палатата. Същият съдържа по-специално данни за участниците в изборите; имената на дарителите, вида, целта, размера и стойността на даренията; имената на физическите лица, предоставили вещи за безвъзмездно ползване или услуги, срока на ползването, вида и описанието на вещите и вида на услугите; декларациите за произхода на дарените средства, за собствеността на предоставените вещи за безвъзмездно ползване и за произхода на средствата на кандидатите и на членовете на инициативните комитети²³. Достъпът до регистъра е неограничен и безплатен. В срок до 30 дни след изборния ден пред Сметната палата се представят пълни финансови отчети за приходите и разходите по предизборната кампания²⁴ и същите подлежат на проверка²⁵.
40. В тази връзка Сметната палата е приела две указания. Първите са озаглавени „Указания за подаване на информация на Сметната палата за публикуване в Единния регистър по Изборния кодекс (член 158)“ от 9 септември 2011 г. Те установяват формата за подаване на съответните данни и задължава лицата, представляващи политическа партия, коалиция от партии или инициативен комитет, да подадат до Палатата списък на лицата, които са оправомощени да подават такива данни и да подписват информацията с притежаван от тях електронен подпис. Другите указания, приети на 7 юли 2012 г. и озаглавени „Указания за изготвяне на отчетите за приходите, разходите и поетите задължения за плащане“, предписват формата за подаване на финансовия отчет, представян след изборите. Тези Указания изискват лицата, упълномощени да представляват политическа партия, коалиция от партии или инициативен комитет, да подписват отчетите лично.
41. Властите посочват, че където е целесъобразно, идентични разпоредби са въведени и в Закона за политическите партии²⁶. По-специално всяка партия има задължение да създаде и води публичен регистър, в който се вписва същата информация като включената в Единния публичен регистър по ИК. Публичността на регистъра се осигурява чрез интернет сайта на партията²⁷.
42. GRECO признава, че новият Изборен кодекс (ИК) значително увеличава последователността на правната рамка, регулираща финансирането на предизборните кампании в България. По-специално Кодексът ясно изрежда допустимите и забранените източници на финансиране, въвежда тавани за даренията от физически лица, както и лимити на общия размер на разходите за определен вид избори. Кодексът също така установява правила, така че свързаните с кампанията приходи и разходи да се отчитат, а именно чрез регистриране на всички категории дарения и дарители. За да се осигури по-голяма прозрачност, е създаден Единен публичен регистър, информацията от който се публикува по време на предизборната кампания. Впоследствие достоверността на финансовите отчети се проверява от Сметната палата. Освен това Палатата е приела специални указания, за да се осигури последователното представяне на данните, вписвани в Единния публичен регистър, и на финансовите отчети, изготвяни след изборите.

²³ Чл. 158, ал. 2 от ИК.

²⁴ Чл. 159, ал. 1 от ИК.

²⁵ Чл. 159, ал. 5 от ИК.

²⁶ Чл. 23 (относно източниците на финансиране на политически партии) и чл. 29 от ЗПП (относно регистрацията на дарения).

²⁷ Чл. 29, ал. 2 – 4 от ЗПП.

Указанията също така изясняват, наред с другото, отговорността на лицата, от които се изисква да представят информация и отчети в Сметната палата.

43. Въпреки това, що се отнася до разпоредбите, свързани с лицата, които отговарят за даренията, положението остава доста несигурно. Според ИК от политическите партии, коалициите от партии и инициативните комитети се изисква единствено да определят лица, които да ги представляват пред Централната изборителна комисия, но не и лица, които да отговарят за съответните банкови сметки, свързани с кампанията. GRECO отбелязва, че съгласно чл. 30, ал. 1 от ЗПП всяка политическа партия определя конкретно лице/а, което/ито отговаря/т за приходите, разходите и сметките на партията. Може да се предположи, че същите лица могат да отговарят за сметките на партията по време на кампания. Въпреки това ИК не формулира ясно дали и как това правило се прилага за коалициите от партии. Воденето на финансови отчети от инициативните комитети също трябва да се изясни. GRECO прави заключение, че съществуването на прозрачни и ясни правила относно лицата, които са определени да събират дарения и да управляват банковите сметки за предизборна кампания, е необходим елемент на всяка изчерпателна правна рамка, насочена към надлежното регулиране на финансирането на предизборните кампании. Ето защо GRECO не може окончателно да определи, че тази препоръка е изпълнена изцяло.

44. GRECO стига до заключението, че препоръка iv е частично изпълнена.

Препоръка v.

45. *GRECO отправя препоръка да се въведе изрична и последователна правна рамка относно забраната за дарения от юридически лица в контекста на финансирането на дейността на политическите партии и предизборните кампании в съгласие с вече въведените поправки на Закона за политическите партии, законите за избиране на народни представители и членове на Европейския парламент, както и новата практика, приета в това отношение от Сметната палата.*
46. Българските власти докладват, че за да се осигури съответствие с разпоредбите на Закона за политическите партии²⁸, новият Изборен кодекс понастоящем включва специална забрана за финансиране на всякакъв вид предизборни кампании от юридически лица и от еднолични търговци²⁹.
47. GRECO припомня, че Препоръка Rec(2003)4 на Комитета на министрите към държавите членки относно общите правила за борба с корупцията при финансирането на политически партии и предизборни кампании не съдържа изискване да се забрани финансирането на политически партии и предизборни кампании от юридически лица. GRECO отбелязва също така, че в параграф 104 от Доклада за оценка изразява загриженост относно липсата на последователна забрана за дарения от юридически лица, които бяха забранени от Закона за политическите партии, но не и от някои от съществуващите преди това изборни закони. Това възпрепятстваше ясното разграничаване между обичайното финансиране на партия и финансирането на предизборна кампания, когато местни или президентски избори например се провеждат през една и съща година с парламентарни избори. GRECO потвърждава, че сега този недостатък е поправен.

²⁸ Точка 2 от чл. 24, ал. 1 от ЗПП.

²⁹ Точка 2 от чл. 152, ал. 1 от ИК.

48. GRECO стига до заключението, че препоръка v е изпълнена задоволително.

Препоръка vi.

49. *GRECO препоръча ясно да се посочи, че всички приходи и разходи, свързани с дадена предизборна кампания, трябва да бъдат отчитани.*
50. Българските власти докладват, че Изборният кодекс предвижда, че всички приходи, разходи и други задължения, поети във връзка с предизборната кампания от партии, коалиции от партии и инициативни комитети, трябва да се регистрират и представят под формата на отчети пред Сметната палата³⁰. Средствата на кандидат и/или на член на инициативен комитет се отчитат по същия начин и ако тези средства надвишават 1 000 лв. (приблизително 500 евро), се прилага декларация за техния произход³¹. Властите обръщат внимание на факта, че финансовите отчети включват всички средства, които са свързани със и предназначени за целите на предизборна кампания, дори и ако същите са набрани или използвани преди началото на кампанията. Това включва по-специално заеми и печатни материали, закупени или поръчани преди кампанията.
51. GRECO взема под внимание съответните разпоредби от Изборния кодекс. Те имат за цел не само да се осигури надлежното отчитане на приходите и разходите, направени по време на предизборна кампания, но също така т.нар. „предкампанийни“ дейности да бъдат отразявани в отчетите и регулирани от същите правила. GRECO отбелязва, че независими кандидати, които не са подкрепени от инициативен комитет, понастоящем трябва да представят финансовите си отчети пред Сметната палата наред с всички останали категории участници в избори.
52. GRECO стига до заключението, че препоръка vi е изпълнена задоволително.

Препоръка vii.

53. *GRECO препоръча да бъде предвидено по един последователен начин своевременното публикуване на финансовите отчети за предизборните кампании като цяло.*

Препоръка ix.

54. *GRECO препоръча да бъдат предвидени правила за запазването на съответните финансови записи и документи, които да бъдат приложими и в контекста на финансирането на кампании.*
55. Българските власти заявяват, че в срок от 30 дни от изборния ден, политическите партии, партийните коалиции и инициативните комитети трябва да представят пред Сметната палата копия на хартия и в електронен формат на отчета с подробности за приходите, разходите и плащането на задължения, поети във връзка с предизборната кампания, заедно с извлечение от банковата си сметка. Докладите се изготвят въз основа на

³⁰ Чл. 159, ал. 1 от ИК.

³¹ Чл. 159, ал. 2 от ИК.

формуляр по образец, одобрен от Сметната палата, и се оповестяват в срок от 15 дни от предаването им.³²

56. Както е посочено по-горе (вж. параграф 39), Изборният кодекс предвижда да се създаде Единен публичен регистър на политическите партии, коалициите от партии и инициативните комитети, който да се поддържа от Сметната палата. Докато протича кампанията, Палатата публикува в реално време информация за приходите и разходите, извършени от участниците в изборите. В срок от 45 дни от изборния ден се осигурява достъп до отчетите за финансирането на предизборните кампании чрез Регистъра, където те остават до провеждането на следващите избори от същия вид (напр. четири години за парламентарни избори и пет години за избори за президент на републиката)³³.
57. GRECO взема под внимание мерките, предприети в изпълнение на тези препоръки. Тя счита, че общият период за предоставянето и публикуването на финансови отчети за предизборни кампании (45 дни) е разумен и улеснява необходимите проверки веднага след изборите. Освен това GRECO отбелязва със задоволство, че са положени усилия за хармонизиране в максималната възможна степен на периодите на запазване на съответните финансови архиви, отнасящи се до предизборни кампании и оперативни дейности на политически партии. По отношение на запазването на разписки, потвърждаващи извършените разходи, GRECO разбира, че се прилагат съответните разпоредби на Закона за счетоводството.
58. GRECO стига до заключението, че препоръки vii и ix са изпълнени задоволително.

Препоръка viii.

59. *GRECO препоръча да бъдат предвидени ясни критерии относно използването на публични ресурси за дейността на партиите и за целите на предизборните кампании.*
60. Българските власти съобщават, че „Народното събрание има установена постоянна практика, включваща приемането на решение, която забранява използването на административни ресурси, включително служебни коли, по време на предизборната кампания“.
61. GRECO припомня констатациите си в параграф 108 от Доклада за оценка, в който се посочва, че предходната уредба не е ясна по отношение на (зло)употребата (с)на публични ресурси по време на предизборните кампании. GRECO приветства решението на Народното събрание от 29 май 2009 г. да ограничи използването на административни ресурси от народните представители по време на кампаниите и отбелязва, че този вид инициативи са стъпка в правилната посока и биха могли да вдъхновят други държавни и местни институции. В тази връзка GRECO се затруднява в тълкуването на горепосочената информация по начина, по който е представена от властите. Що се отнася до народните представители, изглежда, че веднъж прието, решението на Народното събрание не е необходимо да бъде подновявано. В обратния случай ситуацията остава противоречива и изисква по-строга уредба. Освен това GRECO не е убедена, че решението на Народното събрание се прилага и спрямо другите държавни и местни институции и урежда

³² Чл. 159, ал. 1 – 4 от ИК.

³³ Чл. 158, ал. 1 от ИК.

(зло)употребата (с)на публични ресурси в други видове избори. Прави се заключението, че ефектът от съобщените мерки остава доста ограничен.

62. GRECO стига до заключението, че препоръка viii не е изпълнена.

Препоръка х.

63. *GRECO препоръча i) да бъде проучена целесъобразността от повишаване на стандартите и качеството на одиторската заверка на финансовите отчети, представени в контекста на финансирането на партиите, и да се заздравя координацията с професията; ii) да се засили независимостта на външния одит на финансовите отчети на политическите партии.*

64. Българските власти съобщават, че в началото на 2012 г. Сметната палата е провела консултации с Института на дипломираните експерт-счетоводители (ИДЕС). От тези консултации става ясно, че одиторите в България от 10 години прилагат Международните одиторски стандарти (МОС) на Международната федерация на счетоводителите. Това осигурява необходимите гаранции за независимост на одиторите, тъй като преди поемането на одитни функции за нови клиенти, одиторите трябва да декларират липсата на конфликт на интереси. Декларацията се прилага в работното досие.

65. GRECO припомня своите констатации в параграфи 110 – 112 от Доклада за оценка. По-специално се посочва предполагаемият много висок марж на точност (50 – 70%) между разгледаните отчети, представени от одитираните политически партии, и действителното положение. Според събеседниците, с които са проведени срещи на място, подобно положение среща широка подкрепа и бива толерирано от българските одитори, което компрометира самия процес на заверка на финансовите отчети. Освен това на GRECO постоянно се напомня, че както се твърди, финансирането на политически партии и предизборни кампании в България е изложено на риск от пране на пари, но никога не са подавани съобщения пред ЗФР от одитори, които се занимават с политическо финансиране. От тази гледна точка трябва да се изрази съжаление, че не са предприети необходимите стъпки за коригиране на настоящото положение. Според GRECO повече би могло да бъде направено за стесняване на маржа на точност и за увеличаване на независимостта на одиторите чрез различни инструменти като разумна ротация на одиторите, назначаване на втори одитор, както е предложено в Доклада за оценка.

66. GRECO стига до заключението, че препоръка х не е изпълнена.

Препоръка xi.

67. *GRECO препоръча да бъде предоставена допълнителна подкрепа на Сметната палата, за да може тя да осъществява контролната си функция по отношение на финансирането на политическите партии и предизборните кампании.*

Препоръка xiii.

68. *GRECO препоръча да бъде предвиден адекватен и последователен надзор над финансирането на предизборните кампании на политическите партии, кандидати и други участници в кампаниите при ясната отговорност и ръководство на Сметната палата.*

69. Българските власти съобщават, че е приет нов Закон за Сметната палата, който е влязъл в сила на 17 декември 2010 г. Той води до съществени изменения в структурата на Палатата и обхвата на дейността ѝ. С него са създадени четири дирекции, една от които, Дирекция „Специфични одити“, има за задача извършването на одити по Закона за политическите партии (ЗПП) и Изборния кодекс (ИК). През 2012 г. са прехвърлени 60 одитори в Дирекцията, за да извършват одитите специално съгласно ЗПП. В същото време са извършени проверки по ИК на отчети, представени след изборите от 2011 г. за президент, вицепрезидент, общински съветници и кметове. Тези одити са възложени на над 60 одитори, както и 50 одитори от други дирекции в страната. Сметната палата е получила и бюджет за разработването на специализиран софтуер, обслужващ Единния публичен регистър. През 2011 г. Регистърът влиза в действие. В резултат от това финансовите отчети на политическите партии, коалициите от партии и инициативните комитети, които участват в изборите през 2011 г., сега са публично достъпни.
70. Освен това властите съобщават, че новият ИК урежда ясно и последователно отговорностите на Сметната палата във връзка с надзора и контрола върху финансирането на предизборните кампании. Както вече беше споменато, Палатата отговаря за електронния Единен публичен регистър (вж. параграф 39 по-горе). След изборите тя е длъжна да публикува отчетите за приходите и разходите и за плащането на задълженията, поети от участниците в избори, във връзка с предизборната кампания. И нещо още по-важно, на Сметната палата понастоящем дори изрично е възложено да проверява съответствието между приходи и разходи. В случай на нарушения на правилата за финансирането на предизборни кампании, установени в хода на проверките, одиторите трябва да издават актове за нарушения, които водят до налагането на глоби от Председателя на Палатата.
71. GRECO приветства усилията на властите да увеличат материалната подкрепа и да осигурят допълнителни човешки ресурси за Сметната палата. Изглежда, че значимото вътрешно реструктуриране, увеличението на числеността на персонала (от 22 одитори през 2009 г. на 60 одитори през 2011 г.), както и въвеждането на нов софтуер, са увеличили капацитета на Палатата да изпълнява своите функции съгласно Закона за политическите партии и Изборния кодекс. Освен това GRECO приветства законодателните и оперативните стъпки, предприети от властите за осигуряване на по-последователен надзор на финансирането на предизборните кампании. Що се отнася до проверките на финансовите отчети, GRECO е убедена, че отговорността за установяването на нарушения на Изборния кодекс и предприемането на действия във връзка с тях е ясно предоставена на Сметната палата (може да бъде припомнено, че някои от съществувалите преди това изборни закони възлагат тези функции на Централната избирателна комисия). Също така създаването на Единния публичен регистър, който дава възможност – за първи път – за текущо наблюдение на финансовите дейности, извършвани в хода на една предизборна кампания, е похвално усилие. GRECO вярва, че понастоящем Сметната палата е в позиция да упражнява по-активна контролна роля в областта на финансирането на партиите и предизборните кампании, както показват по-строгите проверки, проведени след изборите през 2011 г.
72. GRECO стига до заключението, че препоръки xi и xiii са изпълнени задоволително.

Препоръка xii.

73. *GRECO препоръчва да бъдат предвидени по-ефективни начини за сътрудничество между Националната агенция за приходите и Сметната палата по Закона за политическите партии.*
74. Българските власти припомнят на първо място, че ролята на Националната агенция за приходите във връзка с контрола върху финансовите дейности на политическите партии е спомагателна и допълваща спрямо тази на Сметната палата. През 2010 – 2011 г., като действа въз основа на констатациите в Докладите на Сметната палата, които разкриват нередности, извършени от партии, получаващи държавна помощ, и партии, които не са подали в срок своите финансови отчети, Националната агенция за приходите извършва общо 16 проверки на политически партии и движения. В хода на една проверка са установени задължения в размер на 16 393 лв. (приблизително 8 196 евро) и са издадени общо девет акта за административни нарушения на счетоводното законодателство.
75. Властите съобщават също така, че на 23 януари 2012 г. Сметната палата и Националната агенция за приходите са подписали споразумение за сътрудничество и взаимодействие. Член 7, ал. 1 от него предвижда, че Сметната палата и органите на Националната агенция за приходите следва да си взаимодействат и сътрудничат при упражняването на правомощията, предоставени им от Закона за политическите партии. Това обхваща, по-специално, сътрудничеството и комуникацията в рамката на данъчни проверки и одити на политически партии, които получават държавна помощ. Предвидено е Сметната палата да публикува на своя уебсайт информацията, предоставена от Националната агенция за приходите, в срок от един месец от получаването ѝ. Освен това се предвижда разпоредбите относно взаимодействието между Сметната палата и Националната агенция за приходите във връзка с констатациите, свързани с публични задължения, и действията, предприемани във връзка с тези констатации, да се прилагат и спрямо констатациите, свързани с предизборни кампании. Двете агенции трябва да провеждат съвместни срещи два пъти годишно, за да оценяват напредъка в своето сътрудничество съгласно споразумението.
76. GRECO отбелязва засилването на сътрудничеството между Сметната палата и Националната агенция за приходите, както показва ръстът в броя на проверките, осъществявани от последната, съгласно докладите на Сметната палата. Освен това новото споразумение за сътрудничество, сключено между двете институции, конкретизира условията на тяхното сътрудничество и комуникация по Закона за политическите партии и Изборния кодекс. Въпреки че това споразумение и законите, които го уреждат, са сравнително нови, изглежда, че те въвеждат подобрена рамка за по-ефективен външен контрол на политическото финансиране в България.
77. GRECO стига до заключението, че препоръка xii е изпълнена задоволително.

Препоръка xiv.

78. *GRECO препоръча i) да се допълни съществуващият арсенал от санкции, предвидени в Закона за политическите партии, с допълнителни санкции, които могат да бъдат налагани и върху физически лица, включително лица, които отговарят за партийните сметки; ii) да се предвиди по-широк кръг от по-съразмерни наказания, което би имало възпиращ ефект и би насочило вниманието и към други важни изисквания на Закона, като приемане на незаконни дарения, неправилно идентифициране на дарителите, неправилно или отсъстващо регистриране на части от приходите и разходите.*

79. От информацията, представена от българските власти, изглежда, че не са предприети конкретни стъпки по изпълнението на тази препоръка.
80. GRECO припомня, че Законът за политическите партии (ЗПП) предвижда следните наказания. Систематично нарушение на изискванията на ЗПП, включително на тези, които се отнасят до финансирането на оперативните дейности на политическите партии, може да доведе до разпускане на партията по силата на решение на Софийски градски съд. Същото наказание може да бъде наложено в случай на непредаване на годишни финансови отчети на Сметната палата за две последователни години³⁴. Освен това политическа партия, която не предаде финансов отчет и декларация, съдържаща списък на дарителите, и която не изпълни своето задължение да създаде и поддържа публичен регистър, се наказва с имуществена санкция в размер от 5 000 лв. (приблизително 2 500 евро) до 10 000 лв. (приблизително 5 000 евро)³⁵. Повторното извършване на каквото и да било нарушение се наказва с глоба от 5 000 лв. (приблизително 2 500 евро) до 10 000 лв. (приблизително 5 000 евро)³⁶.
81. Както е посочено в параграф 120 от Доклада за оценка, системата от санкции, установена по ЗПП, не може да се счита за ефективна, пропорционална и възпираща. Според GRECO разпускането на една политическа партия е прекалено строга санкция, за да бъде от каквато и да било практическа полза, като в същото време административните глоби са много ниски в сравнение със средните разходи на една партия през която и да било календарна година (както и като се имат предвид твърденията за сиво финансиране и пране на пари, които хвърлят сянка на политическото финансиране в България). Освен това, както става ясно от горепосоченото, приемането на незаконно дарение или ненадлежащото идентифициране на дарител не са определени като отделни нарушения по ЗПП. Също така не е предвидено налагане на санкции на физическите лица, отговарящи за партийните сметки. GRECO заключава, че не са предприети конкретни мерки по отношение на тази препоръка.
82. GRECO стига до заключението, че препоръка xiv не е изпълнена.

Препоръка xv.

83. *GRECO препоръчва да се изготвят разпоредби за ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, подобни на тези, препоръчани във връзка със Закона за политическите партии, които да се прилагат в случаи на нарушения на разпоредбите за финансирането на предизборни кампании.*
84. Българските власти съобщават, че съгласно новия Изборен кодекс (ИК) в случаи на нарушения на изискванията за финансирането на предизборни кампании, установени в Глава 8, Раздел VI от ИК, може да бъде наложено наказание в размер между 5 000 и 10 000 лв. (приблизително между 2 500 и 5 000 евро) на лица, представляващи политическа партия или инициативен комитет, или лица, представляващи партийна коалиция. Освен това може да бъде наложена глоба в размер на 5 000 лв. (приблизително 2 500 евро) на кандидати за позиция на общински съветник или кмет, ако бъде установено,

³⁴ Чл. 40, ал. 1 от ЗПП.

³⁵ Чл. 43, ал. 1 от ЗПП.

³⁶ Чл. 45, ал. 2 от ЗПП.

че те са в нарушение на изискванията, предвидени за финансирането на предизборните кампании³⁷. В допълнение към това, лице, което нарушава която и да било разпоредба на Изборния кодекс, се наказва с глоба или имуществена санкция в размер от 200 лв. (приблизително 100 евро) до 2 000 лв. (приблизително 1 000 евро). Актовете, с които се констатира посочените нарушения, се съставят от упълномощените одитори и след това се издават наказателните постановления от Председателя на Сметната палата.

85. GRECO отчита предоставената информация. Тя признава, че българските власти са въвели по-съгласуван набор от мерки, които понастоящем са ясно свързани с нарушаването на правила, отнасящи се до финансирането на предизборни кампании. Въпреки че, в сравнение с действащите по-рано разпоредби, равнището на глобите е увеличено, GRECO не е убедена, че те биха произвели желания възпиращ ефект с оглед на таваните на разходите, установени за определени предизборни кампании (напр. 2 000 000 евро на партия и коалиция от партии в случай на парламентарни избори; 1 000 000 евро на партия, коалиция от партии и инициативни комитети в случай на президентски избори). GRECO изразява съжаление също така, че новата правна уредба не позволява налагането на санкции по отношение на физически лица, които отговарят за сметките на кампаниите, принадлежащи на партии, партийни коалиции и инициативни комитети.
86. GRECO стига до заключението, че препоръка xv е частично изпълнена.

Препоръка xvi.

87. *GRECO препоръча да се увеличи срокът на давност за нарушения по Закона за политическите партии от 2005 г. и по различните изборни закони.*
88. Българските власти съобщават, че не е разгледано въвеждането на специална давност за нарушения по Закона за политическите партии и Изборния кодекс, различна от общата давност, установена в Закона за административните нарушения и наказания, поради което не са предприети мерки в тази посока.
89. GRECO взема предвид предоставената информация. Изразява съжаление, че този важен аспект е останал извън обхвата на измененията, внесени в Закона за политическите партии, и не е уреден при изготвянето на Изборния кодекс. GRECO припомня, че съгласно съществуващия давностен срок, предвиден в Закона за административните нарушения и наказания, производство не може да започне, ако акт за нарушение е съставен 3 месеца след установяването на извършителя или една година след извършването на нарушение. Ситуацията се усложнява допълнително от факта, че, както изглежда, не е предвиден механизъм за спиране на давността. GRECO вече посочи в параграф 124 от своя Доклад за оценка, че тези изисквания изглеждат прекалено строги в контекста на политическото финансиране, ако бъде установено или съобщено нарушение едва няколко месеца след извършването му. Поради това GRECO изразява своето съжаление, че не е постигнат конкретен напредък по настоящия въпрос.
90. GRECO стига до заключението, че препоръка xvi не е изпълнена.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

³⁷ Чл. 289, ал. 1 – 2 от ИК.

91. С оглед на предходното GRECO заключава, че България е изпълнила в задоволителна степен или е уредила по задоволителен начин единадесет от двадесетте препоръки, съдържащи се в Доклада от третия кръг на оценка. По отношение на Тема I – Инкриминиране, препоръка ii е изпълнена задоволително, препоръка iii е частично изпълнена, а препоръки i и iv не са изпълнени. По отношение на Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии, препоръки i, v, vi, vii, ix, xi, xii и xiii са изпълнени задоволително, препоръки ii и iii са уредени по задоволителен начин, препоръки iv и xv са частично изпълнени, а препоръки viii, x, xiv, xvi не са изпълнени.
92. Доколкото става дума за инкриминиране, България е инвестирала значителни ресурси в обучението на голям брой съдии, прокурори и служители на реда по въпроси, които се отнасят до активния подкуп в публичния сектор и търговията с влияние, когато облагата е предназначена за трето лице, и криминализирането на нематериалните облаги. Що се отнася до първото обаче, не са предприети реални стъпки да се гарантира, че Наказателният кодекс обхваща изрично и недвусмислено случаи, в които облагата е предназначена за третото лице. Сред другите проблематични области, които не са обхванати от Кодекса, е прилагането на разпоредбата за „ефективно разкаianie“, което според GRECO представлява автоматично и пълно освобождаване от наказание и което не подлежи на съдебен контрол, и подкупването на чуждестранни публични арбитри, когато последните изпълняват своите задължения по националния закон за арбитража на която и да било друга държава. Въпреки това GRECO отново получи уверения, че се работи по съответните промени в Наказателния кодекс по отношение на арбитрите и същите ще бъдат приключени своевременно.
93. Що се отнася до прозрачността на политическото финансиране, положени са съществени усилия за спазване на препоръките. Новият Изборен кодекс (ИК) е приет през 2011 г., като заменя няколко съществуващи дотогава нормативни акта. За да се осигури съответствие и съгласуваност с Кодекса, Законът за политическите партии от 2005 г. (ЗПП) е изменен същата година, като заимства много разпоредби от Кодекса. Двата правни акта създават по-ясна и бистра правна рамка, що се отнася за прозрачност и надзор на политическото финансиране. Те изброяват източниците на допустимо и забранено финансиране и забраняват анонимни дарения под каквато и да било форма, както и дарения от юридически лица, независимо дали са в рамката на редовни дейности на политическите партии или в хода на предизборна кампания. За да се наблюдават приходите и разходите, ЗПП възлага задължение на партиите да създадат онлайн публични регистри, съдържащи всички съответни данни за дарители, дарения, а ИК установява електронен Единен публичен регистър под егидата на Сметната палата за осъществяване на надзор върху финансирането на предизборните кампании и значително разширява обхвата на задълженията на Палатата, особено по отношение на проверката на финансите, свързани с предизборните кампании. Що се отнася до слабостите на двата законови акта, техните разпоредби относно санкции остават фактически без изменения и все още са без изискуемия ефективен, пропорционален и възпиращ ефект.
94. В контекста на посоченото по-горе, GRECO специално поздравява България за значителните реформи, извършени по отношение на Тема II – Прозрачност на политическото финансиране. GRECO насърчава България да продължава своите усилия, за да изпълни оставащите препоръки със същата убедителност през следващите 18 месеца. GRECO приканва Ръководителя на делегацията на България да представи допълнителна информация за изпълнението на препоръки i, iii, iv (Тема I – Инкриминиране)

и препоръки iv, viii, x, xiv, xv, xvi (Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии) най-късно до 30 април 2014 г.

95. Накрая, GRECO приканва българските власти да разрешат възможно най-скоро публикуването на доклада, превода на доклада на националния език и оповестяването на този превод.