



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ „ПРАВА НА ЧОВЕКА И ПРАВНИ ВЪПРОСИ“
ДИРЕКЦИЯ МОНИТОРИНГ



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Страсбург, 1 октомври 2010 г.

Публичен документ
Greco Eval III Rep (2009) 7E
Тема II

Трети кръг на оценка

Доклад за оценка на България Прозрачност при финансирането на политическите партии

(Тема II)

Приет от GRECO (Група държави срещу корупцията)
по време на 48^{та} й пленарна сесия
(Страсбург, 27 септември - 1 октомври 2010 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. България се присъедини към GRECO през 1999 г. GRECO прие Доклада за България от първия кръг на оценка (Greco Eval I Rep (2001) 14E) по време на 9-та си пленарна сесия (17 май 2002 г.) и Доклада за България от втория кръг на оценка (Greco Eval II Rep 2004) 13E) по време на 24-та си пленарна сесия (1 юли 2005 г.). Горепосочените Доклади за оценка, както и всички свързани Доклади за съответствие, са достъпни на уебстраницата на GRECO (<http://www.coe.int/greco>).
2. Настоящият Трети кръг на оценка от GRECO (започнал от 1 януари 2007 г.) разглежда следните теми:
 - **Тема I – Инкриминация:** 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 финансирането на политическите партии:** чл. 8, 11, 12, 13б, 14 и 16 от Препоръка Rec(2003)4 относно Общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании, и в по-общ смисъл Ръководен принцип 15 (финансиране на политически партии и предизборни кампании).
3. Екипът за оценка от страна на GRECO по Тема II (наричан за краткост по-долу ЕОГ), който проведе посещение на място в България в периода от 21 до 23 октомври 2009 г., се състоеше от г-н Стефан Говин, Помощник директор на Правния отдел на Националната комисия по отчитане на предизборни кампании и финансиране на политически партии (CNCCFP) (Франция), г-н Пауло ПИНТО ДЕ АЛБУКЕРКЕ, професор в Лисабонския университет (Португалия). ЕОГ се подпомагаше от г-жа Александра КУРНИК и г-н Кристоф СПЕКБАХЕР от Секретариата на GRECO. Преди посещението на членовете на ЕОГ бяха предоставени отговорите на Въпросника за оценка (документ Greco Eval III (2009) 7E, Тема II), както и копия от съответната нормативна уредба.
4. ЕОГ се срещна с официални лица от следните институции: Министерство на правосъдието, Министерство на финансите, Софийски районен съд, Върховна касационна прокуратура, Сметна палата, Национална агенция за приходите, Централна избирателна комисия, Комисия за борба с корупцията, Комисия за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народното събрание, Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори, регистрирани одитори и Института на дипломираните експерт-счетоводители. В допълнение, ЕОГ се срещна с представители на две политически партии. ЕОГ се срещна и с представители на академичните среди и гражданския сектор: Софийски университет „Св. Климент Охридски“ и българското представителство на „Прозрачност без граници“.
5. Настоящият доклад по Тема II от провеждания от GRECO Трети кръг за оценка на прозрачността на финансирането на политическите партии е изготвен въз основа на попълнените отговори във въпросниците и на информацията, получена по време на посещението на място. Основната цел на настоящия доклад е да оцени предприетите от българските власти мерки за съобразяване с изискванията, произтичащи от разпоредбите, залегнали в т. 2. Докладът съдържа описание на състоянието и критичен анализ. В заключенията е включен списък с препоръки, приети от GRECO и отправени към България, с помощта на които да се подобри нивото на съответствие с цитираните разпоредби.

6. Докладът по Тема I - Инкриминация, е представен в Доклад за оценка III на Гресо - Gresco Eval III Rep (2009) 7E - Тема I.

II. ПРОЗРАЧНОСТ ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ – ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Правна рамка

7. Дейността на политическите партии в България се регулира от Закона за политическите партии (наричан за краткост по-долу ЗПП), в сила от 2005 г., както и от закони с по-общ обхват, като Закона за юридическите лица с нестопанска цел от 2000 г., който е приложим за политическите партии, освен ако в Закона за политическите партии не е посочено друго, и от законите за изборите (виж т. 16 и 25). Освен това, няколко разпоредби относно политическите партии се съдържат в чл. 11 от Конституцията.
8. Националната валута е български лев. За целите на настоящия доклад 1 лев = 0,50 евро.

Дефиниция на политическите партии

9. Съгласно чл.11 от Конституцията, „политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм“. Политическите партии са дефинирани в чл. 2 от ЗПП като „доброволни сдружения на граждани с избирателни права, съгласно българското законодателство“. Те „съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите чрез избори или по други демократични начини“. Политическите партии осъществяват дейността си въз основа на Конституцията, законите и в съответствие с техните устави (чл.4 от ЗПП).
10. В съответствие с чл.3 от ЗПП, организации, които не са политически партии, не могат да участват в избори, но редицата закони, регулиращи провеждането на избори, предвиждат възможности за формиране на коалиции и така наречените инициативни комитети, които да издигат кандидатите и да участват в изборите чрез кампанийни и спонсорски дейности.
11. Съгласно ЗПП (чл. 20-22), политическите партии могат да създават свои местни структури на териториален или тематичен принцип, както и „свои младежки, женски и други организации“, но не могат: а) да създават свои структури по месторабота в търговски дружества, кооперации, еднолични търговци, юридически лица с нестопанска цел и религиозни институции, в държавни, областни или общински администрации, както и да се намесват в управлението и дейността им; б) да създават или участват в религиозни и военизирани структури; в) да извършват стопанска дейност, освен в случаите, когато се извършва издателска дейност и продажба и разпространение на печатни и аудиовизуални материали с пропагандно съдържание; г) да учредяват и да участват в търговски дружества и кооперации.

Учредяване и регистрация на политическите партии

12. Учредяването и регистрацията на политическите партии са регламентирани в чл. чл. 7-20 от ЗПП. Съгласно чл. 10 от ЗПП политическа партия се учредява по инициатива на най-малко 500 граждани с избирателни права съгласно българското законодателство. Учредителите, които образуват инициативен комитет, приемат учредителна декларация, с

която се определят основните принципи и цели на политическата партия, приемат устав¹ и избират ръководните и контролните органи..

13. Партията се вписва в Регистъра на политическите партии в Софийски градски съд по писмена молба, която включва освен всичко останало цели, седалище и статут на политическата партия, списък на учредителите и членовете на органите на административно управление, списък с лицата, упълномощени да представляват партията, и декларации за индивидуално членство. Софийски градски съд, при участие на прокурор, разглежда молбата, като се произнася с решение в 14-дневен срок след заседанието. Политическата партия придобива качество на юридическо лице от деня на вписването в Регистъра на политическите партии в Софийския градски съд (чл.18, ал.4). Решението на съда за вписване на политическата партия в регистъра се обнародва в "Държавен вестник" в 7-дневен срок от представянето му.
14. През 2009 г. в Регистъра на политическите партии в Софийски градски съд е имало вписани 330 партии.

Партийно представителство в парламента

15. В парламентарните избори на 5 юли 2009 г. участват 20 политически партии и коалиции и 357 мажоритарни кандидати. Местата са заети от следните партии:
 - Граждани за европейско развитие на България: 116 места
 - Коалиция за България: 40 места
 - Движение за права и свободи (ДПС): 38 места
 - Партия „Атака”: 21 места
 - Синята коалиция: 15 места
 - Партия „Ред, законност, справедливост”: 10 места

Участие в изборите

16. България е парламентарна република с многопартийна система, чиято Конституция е приета през 1991 г. и е претърпяла последно изменение през 2007 г. Няма общ изборен закон или изборителен кодекс, както е в други страни; изборите се провеждат съгласно разпоредбите на Закона за избиране на народни представители (наричан за краткост по-долу ЗИНП), Закона за избиране на членове на Европейския парламент (ЗИЧЕП), Закона за местните избори (наричан за краткост по-долу ЗМИ) и Закона за избиране на президент и вицепрезидент (наричан за краткост по-долу ЗИПВР). По време на посещението на място бяха споменати още Закона за избиране на Велико народно събрание (наричан за краткост по-долу ЗИВНС) и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС).
17. Държавен глава на България е президентът, който се избира пряко за срок от пет години и има право да бъде преизбран еднократно. За президент може да бъде избран български гражданин по рождение, навършил 40 години, който отговаря на условията за избиране на народен представител и е живял последните пет години в страната. Избран е кандидатът,

¹ Съгласно чл. 14 от ЗПП, уставът съдържа освен всичко останало информация за наименованието, седалището и адреса на управление, целите на политическата партия, както и реда за свикване, избиране и освобождаване на ръководните и контролни органи, реда за възникване и прекратяване на членство, условията и реда за прекратяване на политическа партия и правилата за набиране и разходване на средства и за разпореждане с партийно имущество.

получил повече от половината действителни гласове, ако в гласуването са участвали повече от половината избиратели.

18. Еднокамарният парламент (*Народно събрание*) се състои от 240 народни представители, избирани за срок от четири години на основата на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване. Съгласно ЗИНП със съответните му изменения, приети два месеца преди провеждането на парламентарните избори през 2009 г., с които се въвеждат мащабни промени в изборителната система, 209 народни представители се избират по пропорционална система с кандидатски листи на политически партии или коалиции, регистрирани в многомандатни изборителни райони (по системата d'Hondt) и 31 народни представители се избират по мажоритарна система в едномандатни изборителни райони. Изборите се провеждат в десет изборителни района, които съответстват на административното деление на страната, с изключение на градовете София (където има три изборителни района) и Пловдив (където има два изборителни района). Право да участват в разпределението на мандатите при многомандатните изборителни райони имат партиите, получили не по-малко от четири на сто от действителните гласове, и коалициите, получили не по-малко от осем на сто от действителните гласове (метод на Хеър-Ниймайер). Всички български граждани, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващи наказание лишаване от свобода, имат право да гласуват. Право да бъдат избирани за народни представители имат българските граждани, които са навършили 21 години и нямат друго гражданство (чл. 3 от ЗИНП). Възрастовите ограничения са същите за провеждането на избори за членове на Европейския парламент, като има различия в специфични разпоредби (по-конкретно по отношение на изискванията за националност, чл. 4 от ЗИЧЕП). Специфични разпоредби се прилагат и при местните избори, където минималната възраст както за гласуване, така и за кандидатите за изборните места, е 18 г. (чл. чл. 3 – 4а от ЗМИ).
19. Кандидатите за народни представители могат да бъдат предлагани от политически партии и партийни коалиции; инициативни комитети, съставени от гласоподаватели, също могат да предлагат независими кандидати. Кандидатските листи на партиите и коалициите се подреждат и предлагат за регистриране от техните централни ръководства. Коалициите участват в изборите с обща кандидатска листа във всеки отделен многомандатен изборителен район. Участващите в тях партии не могат да участват със самостоятелни листи или да издигат самостоятелно мажоритарни кандидати. Могат да участват сами или в коалиция с други партии и коалиции. Всяка партия и коалиция може да участва в изборите като част само от една коалиция във всички изборителни райони.
20. Парламентарните избори се провеждат от Районните изборителни комисии (по една за всеки район) и Секционна изборителна комисия (по една за всяка секция) под надзора на Централната изборителна комисия (една за цялата страна). Тази комисия, която се назначава до прекратяването на пълномощията на Народното събрание, отговаря за подготовката, управлението и надзора на изборния процес. Централната изборителна комисия работи в сътрудничество с Министерски съвет, областните и общинските администрации за провеждане на организационната и техническа подготовка на изборите. Комисията събира и проверява дали удостоверенията, издадени от Националната сметна палата за внесени финансови отчети на политическата партия за последните три последователни години или от датата на регистрация за новорегистрирани партии, са внесени в рамките на установения срок.

21. Парламентарните избори се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди датата на произвеждането им. Избирателната кампания започва 21 дни и приключва 24 часа преди изборния ден. Кандидатските листи се представят на Централната избирателна комисия при регистрацията за участие в изборите. Комисията публикува кандидатските листи на партиите и коалициите, както и имената на мажоритарните кандидати на политическите партии, коалициите и инициативните комитети.
22. По отношение на органите на местното самоуправление, изборите за общински съветници се провеждат по пропорционалната избирателна система, а изборите за кметове на населени места по мажоритарната избирателна система. За разпределянето на мандатите между партиите, коалициите и инициативните комитети се използва методът на Хеър-Ниймайер на общинско ниво.
23. Обособени са три избирателни комисии: централна (за цялата страна), общинска (за всяка община), секционна (за всяка секция). Кандидатите за общински съветници и кметове се издигат и предлагат за регистрация от централното управление на политическите партии и коалиции, които отговарят на изискванията по Закона за политическите партии и са регистрирани от Централната избирателна комисия за местни избори и от Общинската избирателна комисия.
24. Великото Народно събрание, състоящо се от 400 народни представители, може да бъде свикано при специални случаи, като: 1) приемане на нова Конституция; 2) изменение на разпоредби с фундаментално значение, например свързани с основните граждански права по Конституция; 3) изменения в териториалния обхват и др. Законът за избиране на Велико Народно събрание урежда избирането на народните представители за Велико Народно събрание, както и реда за прекратяването на пълномощията им. Съгласно чл. 2 от ЗИВНС, изборите се произвеждат на основата на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Прилага се смесена избирателна система.

Преглед на системата на финансиране на политическите партии

25. Разпоредбите, съгласно които се осъществява финансирането на политическите партии, се съдържат в Закона за политическите партии (ЗПП), който е в сила от 2005 г. Различни разпоредби регулират финансирането на предизборните кампании: а) Законът за местните избори (ЗМИ) от 1995 г. (последно изменение от септември 2007 г.), където са разписани разпоредбите при избор на общински съветници, кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства; б) Законът за избиране на народни представители (ЗИНП) от 2001 г. (последно изменение от април 2009 г.); в) Законът за избиране на членове на Европейския парламент (ЗИЧЕП) от 2001 г. (последно изменение от април 2009 г.); г) Законът за избиране на президент и вицепрезидент (ЗИПВР) от 2007 г. (последно изменение от октомври 2007 г.); някои от разпоредбите на Закона за избиране на Велико Народно събрание (наричан за краткост по-долу ЗИВНС) и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) също формират част от съответната нормативна уредба.
26. Съгласно чл. 24 от ЗПП, дейността на политическите партии се финансира от държавни субсидии и частно финансиране (в закона са дефинирани като „собствени приходи“, които на практика обхващат всички останали форми на частно финансиране и доходи, включително и такива, генерирани от дейността на партиите).

27. Държавната субсидия се отпуска ежегодно от централния бюджет на четири равни транша. На публично финансиране имат право политическите партии или коалиции, които са регистрирани в Централната изборителна комисия за участие в избори, участвали са в последните парламентарни избори и имат избрани народни представители (чл. 25 от ЗПП). Общата сума, предвидена в бюджета, се разпределя пропорционално на действителните гласове, получени от всяка партия или коалиция. Държавната субсидия, отпуска на всяка парламентарно представена коалиция, се разпределя между съставляващите я партии според коалиционно споразумение. Министерството на финансите превежда дела от субсидията за всяка партия в посочена от нея сметка. Държавна субсидия се отпуска ежегодно и на партиите, които не са представени в Народното събрание, но са получили не по-малко от едно на сто от всички действителни гласове на последните парламентарни избори. Общата сума, предвидена за субсидиране на политическите партии и коалиции, се определя ежегодно в закона за държавния бюджет на Република България в зависимост от броя на получените действителни гласове на последните парламентарни избори, като за един получен глас се предвижда субсидия в размер 5 на сто от минималната работна заплата за страната за текущата календарна година. Начинът за предоставянето на средствата за субсидиране на партиите и коалициите се определя от министъра на финансите.
28. Държавната субсидия се предоставя за осигуряване работата на партийните структури, включително за подготовка и участие в избори, за организационни разходи по провеждане на мероприятия и за други присъщи за дейността на партията разходи. (чл. 29 от ЗПП). ЕОГ не би могла да определи практическата значимост на държавните субсидии спрямо формите на частно финансиране. Изглежда, че за някои партии държавната субсидия е единствен източник на приходи.
29. Съгласно чл. 48 от Закона за местните данъци и такси, даренията за политическите партии, които получават държавна субсидия, са необлагаеми.

Други форми на държавно субсидиране

30. Политическите партии, коалициите и инициативните комитети за издигане на независими кандидати получават непряко държавно финансиране под формата на безплатно ефирно време в Българска национална телевизия и Българско национално радио за изборни клипове и съобщения, излъчвани от 21-я ден преди изборите (чл.60 от ЗИМП). Политическите партии, коалициите и кандидатите за членове на Европейския парламент имат право на най-малко три дебата с продължителност най-малко три часа в ефира на националните радио и телевизия. Кандидатите за участие в изборите за президент също разполагат с безплатно ефирно време (в еднакъв размер) под формата на телевизионно и радиовреме за диспути един път в седмицата до 90 минути (чл. 11 от ЗИПВР). Българската национална телевизия и Българското национално радио отразяват предизборната кампания чрез хроники и диспути.
31. Съгласно чл. 31 от ЗПП, държавата и общините предоставят под наем на политическите партии, които имат парламентарна група или достатъчен брой народни представители да образуват такава, помещения за осъществяване на тяхната дейност, за които политическите партии дължат наем. Партиите, които са получили повече от едно на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори, също имат право на този

вид финансиране. Наемът на предоставените помещения е преференциален и е в размер на амортизационните отчисления, като към тях се добавят и експлоатационните разходи, ако има такива. Предоставените помещения на политически партии не могат да се преотдават под наем и да се преотстъпват за ползване. Такива помещения могат да се ползват съвместно по договор с трети лица само за цели, пряко свързани с дейността на партията. ЕОГ получи информация, че парламентарните групи представляват неразделна част от политическите партии и нямат самостоятелен бюджет.

32. В някои от различните изборни закони е заложено изискването при регистрацията си кандидатите да внесат депозит, който при определени случаи може да бъде възстановен. Така например, съгласно чл. 6а от Закона за избиране на президент и вицепрезидент (ЗИПВР) „при издигане на кандидатура за президент и вицепрезидент политическите партии, коалициите и инициативните комитети внасят по сметка в Българска народна банка изборен безлихвен депозит в размер 5000 лв. След обявяване на окончателните резултати от изборите с решение на Централната избирателна комисия, депозитът се възстановява на политическите партии, коалициите и инициативните комитети, чиито кандидати са получили не по-малко от 1 на сто от действителните гласове.”

Собствено финансиране по Закона за политическите партии

33. Както бе посочено в т. 10, политическите партии нямат право да участват в търговски дружества, нито да извършват стопанска дейност, освен в случаите, когато се извършва издателска дейност и продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание. Съгласно чл. 23 от ЗПП, доходите на партиите („собствените приходи“) включват: а) членски внос; б) собствени недвижими имоти; в) дарения и завещания от физически лица; г) лихви по парични депозити в банки и доходи от ценни книжа, доколкото това не противоречи на забраната за извършване на икономическа дейност; д) доходи от издателска дейност и от продажба на материали с партийно-пропагандно съдържание.
34. Източниците на собствени приходи са обект на различни ограничения. По-конкретно, на политическите партии не се разрешава да приемат: а) никакви анонимни дарения (съгласно допълнителните разпоредби на ЗПП, „анонимни дарения“ са „дарения, при които самоличността или фирмата на дарителя са запазени в тайна по отношение на трети лица“); б) средства от юридически лица и от еднолични търговци; в) средства от религиозни институции; г) средства от чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел². Освен това, както политическите партии, така и изборните кандидати не могат да получават дарения от физически лица в размер над 10 000 лв. за една година. Съгласно допълнителните разпоредби на ЗПП, терминът "средства" се отнася за всички парични или непарични ресурси, предоставени на политическа партия въз основа на безвъзмездна сделка.
35. Политическите партии могат да ползват заеми от банки в размер до две трети от отчетените в Сметната палата приходи за предходната календарна година.

² Чл. 24 от ЗПП и чл. 71 от ЗИНП

36. Даренията за политически партии от физически лица не са данъчно признати разходи. ЕОГ бе информиран, че това е общовалидно правило, приложимо и за финансирането на избори.

Собствено финансиране по Закона за местните избори (ЗМИ)

37. Съгласно чл. 68 от ЗМИ, предизборната кампания се финансира със средства на партиите, коалициите и инициативните комитети, както и чрез дарения от физически и юридически лица. Даренията не могат да бъдат на стойност повече от 10 000 лв. за физически лица и 30 000 лева за юридически лица. Забранява се финансиране на предизборната кампания със средства от: а) търговски дружества с над 5 на сто държавно или общинско участие или от свързани с тях лица от дружества, в които държавата притежава акции с особени права, както и от държавни и общински предприятия; б) чуждестранни физически и юридически лица, както и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно участие; в) кандидати и участници в процедура по възлагане на обществена поръчка, която не е приключила и не е изтекъл срокът за обжалване по Закона за обществените поръчки, изпълнител по договор за обществена поръчка или юридическо лице в процедура на приватизация; г) организатори на хазартни игри; д) религиозни институции или юридически лица с нестопанска цел, извършващи дейност в обществена полза; е) чужди правителства или чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.
38. По време на посещението на няколко пъти бе подчертана забраната за анонимни дарения, приложима и за местните избори, въпреки, че това не е изрично разписано в Закона за местните избори.

Собствено финансиране по Закона за избиране на народни представители (ЗИНП)

39. Регулирано е в чл. 71 и чл. 72 от ЗИНП. Съгласно тях, предизборната кампания се финансира със собствени средства на независимите кандидати, партиите и коалициите, както и чрез дарения от физически лица. След последните изменения в закона от 2009 г., даренията от физически лица не могат да бъдат повече от 10 000 лв. (5 000 евро) от едно физическо лице (дискусиите по време на посещението показаха, че понякога този лимит е считан за общо ограничение за сумата на даренията в рамките на една календарна година, въпреки че в ЗИНП няма такава изрична разпоредба); забранява се финансиране от: а) юридически лица и еднолични търговци (такива дарения са били разрешени до 2009 г.); б) чуждестранни физически лица; в) религиозни институции; г) чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.

Собствено финансиране по Закона за избор на президент и вицепрезидент (ЗИПВР)

40. Предизборната кампания за президент и вицепрезидент на Република България се финансира със собствени средства от партиите и коалициите (чл. 12). Общата сума за финансиране на предизборната кампания на една кандидатска листа не може да надвишава 2 000 000 лв. Кандидатите за президент и вицепрезидент могат да получават дарения за финансиране на предизборната си кампания. Сумата на едно дарение не може да надвишава 10 000 лева от физическо лице и 30 000 лева от юридическо лице. Не се допуска финансиране на предизборната кампания от чужди държави, чуждестранни физически и юридически лица и от смесени дружества с повече от 25 на сто чуждестранно

участие, както и от юридически лица с повече от 50 на сто държавно или общинско участие.

41. ЗИПВР не съдържа разпоредби относно редица въпроси като анонимните дарения, използването на банкови трансфери вместо кешови плащания при осъществяване на дарения и т.н. Не са разписани и клаузи, изискващи представяне на финансови отчети пред Сметната палата. ЕОГ отбеляза, че съгласно параграф 2 от Заключителните разпоредби, „по неуредените в този закон въпроси се прилагат съответните разпоредби на Закона за избиране на народни представители”.

Собствено финансиране по Закона за избиране на членове на Европейския парламент (ЗИЧЕП)

42. Този въпрос е уреден в чл. 76 от ЗИЧЕП със съответните му изменения от 2009 г. Според разпоредбите, предизборната кампания се финансира със средства на партиите, коалициите и инициативните комитети, както и чрез дарения от физически лица, които не могат да бъдат повече от 10 000 лева (5 000 евро) от едно лице. Забранява се финансиране на предизборната кампания със средства от: а) юридически лица и от еднолични търговци; б) чуждестранни физически лица; в) религиозни институции; г) чужди правителства или от чуждестранни държавни предприятия, чуждестранни търговски дружества или чуждестранни организации с идеална цел.
43. Считано от 2009 г., от дарителите се изисква да представят декларация за произхода на дарените средства; всички дарения и разходи, свързани с предизборната кампания, на стойност над 5000 лв. (2 500 евро) се извършват по банков път, а партиите, коалициите и инициативните комитети създават публичен регистър на дарителите на предизборните им кампании. Освен това партиите, коалициите и инициативните комитети представят в Сметната палата в срок от 5 дни след регистрацията си за участие в изборите банкови сметки за приходите и разходите по обслужване на предизборната кампания. За банкова сметка на коалиция може да се използва банковата сметка на някоя от включените в състава ѝ партии.

Собствено финансиране по Закона за избиране на Велико Народно събрание (ЗИВНС) и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)

44. Както бе посочено и по-рано, в тези два правни документа също се съдържат някои съответни разпоредби. Така например, съгласно ЗИВНС на кандидатите се забранява да получават помощи, дарения и вноски във връзка с изборите от други държави, чуждестранни юридически или физически лица. Съгласно чл.53 от ЗИВНС за финансиране на предизборна дейност размерът на всяка вноска не може да надвишава 100 лв. за физически лица и 2 000 лв. за юридически лица. В допълнение, разходите за предизборната кампания не могат да надвишават 20 000 лв.

Разходи за предизборни кампании

45. Въведени са редица ограничения, приложими към разходите във връзка с предизборните кампании. Съгласно чл. 72 от ЗИНП, финансирането по чл. 71, ал. 1 не може да надхвърля общо: а) 1 000 000 лв. (500 000 евро) за партия; б) 2 000 000 лв. (1 000 000 евро) за коалиция и в) 200 000 лв. (100 000 евро) за инициативен комитет. При изборите за

президент общата сума за финансиране на предизборната кампания на една кандидатска листа не може да надхвърля 2 000 000 лв. (1 000 000 евро) (чл. 12 от ЗИПВР). По отношение на местните избори, всеки кандидат за общински съветник може да разходва за предизборна агитация не повече от 5 000 лв. Всеки кандидат за кмет (на община, район или кметство) може да похарчи средства до размера, посочен в чл. 69 от ЗМИ; определените средства варират от 5 000 лв. до 1 000 000 лв. (от 2 500 евро до 500 000 евро) в зависимост от броя на населението в изборителния район. Съгласно чл. 78 от ЗИЧЕП, общият размер на средствата за предизборната кампания за изборите за членове на Европейския парламент не може да надхвърля 2 000 000 лв. (1 000 000 евро) за една кандидатска листа.

III. ПРОЗРАЧНОСТ НА ФИНАНСИРАНЕТО НА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ – СПЕЦИФИЧНА ЧАСТ

(i) Прозрачност (чл. 11, 12 и 136 от Препоръка Rec(2003)4)

Счетоводно отразяване и отчетност

Политически партии

46. Политическите партии са задължени да определят едно или повече лица (ковчежници), които да отговарят за отразяването на всички приходи и разходи, както и за воденето на отчетност. Имената на тези лица, както и всякаква друга информация (в случай, че партията получава държавни субсидии), включително собствените приходи и разходи и финансови интереси, трябва да се представят пред Сметната палата. Политическите партии са задължени да прилагат двустранно счетоводно записване в съответствие с разпоредбите на Закона за счетоводството (наричан за краткост по-долу ЗС) (чл. 33, ал. 2 от ЗПП). Формата на счетоводството на политическите партии следва да осигурява хронологичното и систематичното (аналитично и синтетично) счетоводно отчитане (член 12 от ЗС). Активите, собственият капитал, пасивите, приходите и разходите се оценяват и записват при тяхното придобиване или възникване по историческата им цена³ или друга цена, в съответствие с приложимите счетоводни стандарти.
47. Освен това, политическите партии са задължени: а) да изготвят финансов отчет за предходната календарна година (чл. 34 от ЗПП) съгласно изискванията на Закона за счетоводството и националните счетоводни стандарти, като предоставят данни за централната и регионалните структури. Към финансовия отчет се прилагат баланс, отчет за доходите, отчет за паричните потоци, отчет за изменението на собствения капитал и бележки; б) да поддържат публичен регистър с онлайн достъп, в който да въвеждат изискуемите обстоятелства в 14-дневен срок от възникването им: а) имената на лицата, направили дарение; б) вида, размера, стойността и целта на направеното дарение или завещание; в) декларация от лицата, направили дарение, за произхода на средствата, в случаите, когато дарението е в размер над 5000 лв.; (2 500 евро); г) наименованията на социологическите и рекламните агенции, както и на агенциите за осъществяване на връзки с обществеността, които работят с партията; д) притежаваните недвижими имоти; е) разпоредителните сделки с движимо или недвижимо имущество, чиято стойност

³ Историческа цена е цената на придобиване, себестойността или справедливата цена. (чл. 13, ал. 2 от ЗС)

надхвърля 5000 лв. (2 500 евро); ж) годишните финансови отчети и отчетите за предизборните кампании (чл. 29 от ЗПП).

48. По отношение на изискванията за счетоводното отразяване при лицата, направили дарение, ЕОГ не получи информация за съществуването на конкретни разпоредби в тази сфера, с изключение на общите счетоводни правила, приложими към съответните лица.

Предизборни кампании

49. ЕОГ отбеляза, че официално съществуват изисквания за счетоводно отразяване и отчетност на финансирането на предизборните кампании. Съгласно ЗПП и редицата изборни закони, приложимите задължения за отчитане (вж. по-долу) са предпоставка политическите партии, коалициите, инициативните комитети и кандидатите (в зависимост от съответния правен документ) да водят такава отчетност.

Задължения за отчитане

50. Съгласно ЗПП, Сметната палата е задължена да изготви стандартизирани бланки за изискуемите финансови отчети. При посещението на място ЕОГ бе информиран, че всички бланки за годишното отчитане и за отчитането на разходите, свързани с предизборните кампании, са издадени. Освен това, Сметната палата предоставя на политическите партии съвети и методическа подкрепа по тези въпроси.

Политически партии

51. Съгласно чл. 34 от ЗПП, политическите партии представят годишния финансов отчет за предходната календарна година на хартиен и електронен носител до 31 март. Към финансовите отчети се представя още и декларация със списък на физическите и юридическите лица, направили дарения.

Предизборни кампании

52. Съгласно чл. 37а от ЗПП, в срок до един месец след провеждане на избори политическите партии представят пред Сметната палата на електронен и хартиен носител финансови отчети за набраните и изразходваните в предизборната кампания средства.
53. Съгласно Закона за избиране на народни представители (ЗИНП) (чл. 71, ал. 8), партиите и коалициите представят в Сметната палата в срок от 5 дни след регистрацията си за участие в изборите банкови сметки за приходите и разходите по обслужване на предизборната кампания, както и отделни банкови сметки за избирателните райони, ако има такива. За банкови сметки на коалициите могат да се използват банковите сметки на една или повече от включените в състава на коалицията партии.
54. Партиите, коалициите и инициативните комитети създават публичен регистър на дарителите на предизборните им кампании. (чл. 71, ал. 7)
55. В срок до един месец след изборния ден партиите, коалициите и инициативните комитети представят отчети пред Сметната палата за набраните и изразходваните в предизборната кампания средства, включително и извлечения от представените за участие в изборите банкови сметки (чл. 73 от ЗИНП).

56. Съгласно чл. 79 от Закона за избиране на членове на Европейския парламент (ЗИЧЕП), в срок до един месец след изборния ден политическите партии, коалициите на политически партии и инициативните комитети представят отчети пред Сметната палата за набраните и изразходваните в предизборната кампания средства, включително и извлечения от представените за участие в изборите банкови сметки.
57. Съгласно чл. 19 от Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката (ЗИПВР), в едномесечен срок след изборите всички кандидати за президент и вицепрезидент декларират пред Сметната палата източниците на финансирането и разходите, които са направили по време на предизборната кампания. Законът не съдържа по-подробни разпоредби относно съдържанието на декларацията, нито дали е изискуем например списък на дарителите.
58. Съгласно Закона за местните избори (ЗМИ), партиите, коалициите и инициативните комитети представят в Сметната палата а) в срок от 5 дни след регистрацията си за участие в изборите банкови сметки за приходите и разходите по обслужване на предизборната кампания (чл. 70а); б) в срок до един месец след изборния ден отчети за набраните и изразходваните в предизборната кампания средства, включително и извлечения от представените за участие в изборите банкови сметки (чл. 71). ЕОГ отбелязва, че ЗМИ не задава конкретни изисквания относно формата на тези отчети.
59. Въз основа на чл. 52 от Закона за избиране на Велико Народно събрание (ЗИВНС), кандидатите за народни представители „отчитат при широка гласност финансирането на предизборната си дейност пред избирателите и съответните избирателни комисии.”

Изисквания за публичност

60. Съгласно чл. 29, ал. 4 от ЗПП, политическите партии са задължени да водят публичен регистър, в който се вписват наред с всичко останало и: а) списък на дарителите и вида, размера, стойността и целта на направеното дарение или завещание; б) декларация от дарителите за произхода на средствата в случаите, когато дарението е в размер над 5000 лв. (2 500 евро); в) притежаваните недвижими имоти; г) годишните финансови отчети и отчетите за предизборните кампании. Този регистър трябва да бъде публикуван на интернет страниците на политическите партии. В допълнение, съгласно чл. 40, ал. 2 от ЗС годишните финансови отчети се публикуват до 3 месеца след приемането им. Когато отчетите и докладите на предприятията се публикуват в Интернет, до тях трябва да бъде осигурен свободен неплатен достъп за период не по-кратък от три години след датата на публикуването им.
61. В допълнение, чл. 34, ал. 6 от ЗПП изисква Сметната палата да публикува в официалния си бюлетин и на интернет страницата си в срок до 15 април на текущата година отчетите и декларациите със списъците на донорите, списък с наименованията на партиите, които не са подали отчети в срок, както и списък на партиите, получили държавна субсидия през предходната година. Сметната палата публикува в официалния си бюлетин и на интернет страницата си не по-късно от 15 април всяка година списък на партиите, които не са подали отчетите в рамките на законоустановения срок.

62. Финансовите отчети за предизборните кампании се публикуват на интернет страницата на Сметната палата до 15 дни след изтичане на срока за подаването им (който е един месец след края на кампанията),

Достъп до и съхранение на счетоводните отчети

63. Относно запазването на отчетите властите посочват, че съгласно чл. 42, ал. 2 от Закона за счетоводството, финансовите отчети на политическите партии се съхраняват за период от 10 години.

Други механизми

64. Изборните закони понякога регулират допълнителни аспекти, като например условията на достъп до медиите. Така например, съгласно чл. 56а от ЗИНП печатните издания предоставят едни и същи условия и цени за платени публикации на всички регистрирани за участие в изборите партии, коалиции и независими кандидати. Тарифите се обявяват най-късно 31 дни преди датата на изборите и всяка публикация се извършва при условията на предварително заплащане преди публикуването ѝ в съответното печатно издание. Съгласно чл. 11 от ЗИПВР в предизборната кампания се спазва принципът за равенство на кандидатите в информационните програми на националните средства за масово осведомяване (този аспект е подробно разписан в закона). Подобни правила за равни възможностите са заложили в ЗМИ и ЗИЧЕП.

(ii) Контрол (член 14 от Препоръка Rec(2003)4)

Одит

65. Някои от по-големите политически партии са създали комисии за контрол, чиято дейност е регулирана в устава на партията. Още по-голямо значение има фактът, че политическите партии са задължени да осигурят одит и заверка от независим финансов одитор на финансовите отчети (преди да ги представят в Сметната палата – вж. по-долу), „ако политическата партия през отчетния период е получила или изразходвала суми и/или друго имущество на стойност над 50 000 лв., независимо от техния произход“ (чл. 34, ал. 2 от ЗПП). Разходите за одита и заверката на финансовите отчети са за сметка на съответната политическа партия.

Мониторинг

66. Съгласно чл. 33 от ЗПП „финансовият контрол върху дейността на политическите партии и управлението на предоставеното им имущество се осъществява от Сметната палата“. Това изискване е в сила в случаите, когато през предходната година политическата партия е а) получила държавна субсидия или б) използвала държавни или общински помещения, или в) участвала в избори, ако са проведени такива.
67. Контролът се прилага към годишни финансови отчети, съдържащи подробна информация за източниците на финансиране, както и списък с дарителите; извършва се шест месеца след изтичане на срока за представяне на годишните финансови отчети (чл. 35 от ЗПП) по отношение на: а) финансовата дейност, б) приходите, в) разходите и г) управлението на предоставеното имущество на политическите партии.

68. Органите на Сметната палата имат право: а) на свободен достъп до служебните помещения и до всички документи, отчети, активи и пасиви, свързани с финансовата дейност на политическите партии; б) да изискват в определени от тях срокове справки, заверени копия от документи и друга информация във връзка с извършването на одитите, включително на електронен носител; в) да изискват устни и писмени обяснения от длъжностни лица, включително от бивши длъжностни лица, по факти, които са констатирани при одитите, както и по въпроси, които са свързани с тяхната дейност; г) да изискват справки, заверени копия от документи и друга информация от физически лица, юридически лица и еднолични търговци извън съответната политическа партия, свързани с възможни случаи на незаконна дейност; д) да изискват и да получават информация от всички органи в страната, както и достъп до базите им от данни във връзка с изпълнението на одита. При отказ за предоставяне на информация председателят на Сметната палата има право да издаде „заповед за извършване на проверка“ на юридическото лице или на едноличния търговец във връзка с отказаната информация.
69. Съгласно чл. 37 от ЗПП, Сметната палата издава удостоверения за представените и/или непредставените в срок годишни финансови отчети на политическите партии за последните три години, а за новорегистрираните партии - от датата на съдебната им регистрация. Удостоверението се представя от политическата партия пред съответната централна избирателна комисия при регистриране за участие в избори.
70. Съгласно чл. 10 от Закона за сметната палата (ЗСП), Сметната палата се оглавява от общ колегиален орган, състоящ се от 11 души - председател и 10 членове, които се избират и освобождават от Народното събрание. Съгласно чл. 12 от ЗСП председателят и членовете се избират от Парламента за срок от 9 години. Председателят не може да бъде преизбиран. За председател и членове на Сметната палата се избират лица, които: 1) имат висше икономическо или юридическо образование с минимална образователно квалификационна степен "магистър" и с трудов и/или служебен стаж по специалността не по-малко от 15 години - за председателя, и 10 години - за членовете; 2) не са били членове на правителството или ръководители на централни органи на изпълнителната власт през последните 3 години, предхождащи избора; 3) не са осъждани за умишлени престъпления от общ характер или не са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност. Единадесетте члена не могат да бъдат освобождавани колективно от парламента (прекратяването на службата е настъпило два пъти, когато съответните членове са били починали). В чл. 12 са посочени специални обстоятелства, при които мандатите на председателя и членовете могат да бъдат предсрочно прекратени от парламента: 1) по тяхна писмена молба; 2) при невъзможност да изпълняват задълженията си повече от 6 месеца; 3) когато са осъдени за умишлено престъпление от общ характер или са лишени по съдебен ред от правото да заемат съответната длъжност; 4) поради несъвместимост по чл. 11, ал. 3⁴, настъпила след избора; 5) при влизане в сила на закон, по силата на който има конфликт на интереси съгласно Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси.
71. При посещението на място, ЕОГ получи информация, че общият брой на заетите в Сметната палата е 500 души, без да се вземат предвид служителите в регионалните/териориалните поделения; заетите със същината на естеството на работата са опитни специалисти в областта на финансите, счетоводството и правото. Понастоящем

⁴ Членове на Сметната палата не могат да бъдат лица, които помежду си или с председателя са съпрузи или роднини по права линия без ограничения и по съребрена линия до четвърта степен включително.

в отдела, занимаващ се с контрола на финансирането на политическите партии, са заети 22 души.

Други ангажирани институции: прокуратура, Национална агенция за приходите, изборителни комисии

72. В седемдневен срок от приемането му Сметната палата изпраща доклада в Софийска градска прокуратура, в случай че в хода на одита: а) са установени нарушения при набирването и разходването на средства, при управлението на предоставеното имущество или при финансовата отчетност; б) съществуват основателни съмнения за извършено престъпление. Сметната палата има право да сезира прокуратурата и когато юридическо лице или едноличен търговец, попадащи в обхвата на контрола от Сметната палата, възпрепятства проверката.
73. Органите на Националната агенция за приходите извършват действия по компетентност по отношение на политическите партии, които не са подали в срок отчетите си пред Сметната палата (чл. 35а от ЗПП). Изпълнителният директор на НАП изпраща на Сметната палата информация за предприетите от нея действия, включително за издадените ревизионни актове.
74. Централната изборителна комисия, регионалните изборителни комисии и секционните изборителни комисии отговарят за организацията и цялостния контрол на провеждането на изборите в съответствие с различните изборни закони. Така например, Централната изборителна комисия е специално създадена институция, назначавана преди провеждане на избори, която отговаря за изпълнението на широк кръг от дейности, като: 1) следи за изпълнението на (части от) Закона за политическите партии; 2) упражнява методическо ръководство и контрол върху дейността на районните и секционните изборителни комисии; 3) определя и публикува резултатите от изборите; 4) назначава районните изборителни комисии и секционните изборителни комисии; 5) регистрира политически партии, коалиции на политически партии и инициативни комитети за участие в изборите и им издава удостоверения; 6) регистрира наблюдатели за кандидатите и им предоставя удостоверения; 7) контролира развитието на предизборната кампания в националните средства за масова информация.
75. По принцип председателят на Централната изборителна комисия констатира нарушения на изборните закони. Издава се акт за констатиране на нарушения, който се препраща на компетентния областен управител. Последният издава наказателно постановление.

Предизборни кампании

76. Както бе посочено по-рано, съгласно чл. 73 от Закона за избиране на народни представители (ЗИНП), в срок до един месец след изборния ден партиите, коалициите и инициативните комитети представят отчети пред Сметната палата за набраните и изразходваните в предизборната кампания средства, включително и извлечения от представените за участие в изборите банкови сметки (чл. 73 от ЗИНП). От 2009 г. Сметната палата извършва фактическа проверка за съответствие на декларираните приходи и реално извършените разходи по предизборната кампания. Подобен механизъм съществува и в Закона за избиране на членове на Европейския парламент, но не и в останалите изборни закони, както отбеляза ЕОГ.

Преглед на контрола, осъществяван на практика

77. В попълнените въпросници се съдържа някаква информация относно контрола, осъществяван на практика, включително статистическите данни по-долу (вижте т. 93 и 94). По време на посещението си ЕОГ бе информиран за някои случаи от съдебната практика (предимно жалби срещу решения на Сметната палата), свързани главно с неподадени в срок или изобщо неподадени финансови отчети на политически партии (през 2007 и 2008 г.). ЕОГ получи и информация, че по същото време законът е бил изменен, като отговорността се прехвърля от физическите лица към политическите партии. Това оказва ефект не само върху все още неразрешените случаи, но и при тези, по които вече има решение.

(iii) Санкции (член 16 от Препоръка Rec(2003)4)

По Закона за политическите партии (ЗПП)

78. Актовете за констатиране на нарушенията се съставят от длъжностните лица, упълномощени от председателя на Сметната палата. (чл. 44 от ЗПП). Сметната палата е и органът, оправомощен да издава наказателни постановления, които могат да бъдат обжалвани пред съответния районен съд (обжалването трябва да бъде направено в седем дневен срок след издаването на решението; прокурорите могат да заведат възражение в срок от две седмици). В случай, че нарушението представлява криминално престъпление съгласно Наказателния кодекс (напр. измама, незаконно присвояване), обвиняемите се подвеждат под отговорност съгласно тези разпоредби.
79. Съгласно чл. 43 от ЗПП, „на политическа партия, която не представи⁵ в срок финансов отчет по чл. 34 и не изпълнява задължението си за създаване и водене на публичен регистър, се налага имуществена санкция в размер от 5000 до 10 000 лв.” (2 500 до 5 000 евро). Лице от политическа партия, което възпрепятства извършването на одит от Сметната палата, се наказва с глоба в размер от 1000 до 2000 лв. (500 до 1 000 евро), а в случай на “повторно извършване на такова нарушение”, лицето подлежи на глоба от 5 000 до 10 000 лв. (2 500 до 5 000 евро). При нарушение на ЗПП се отнемат в полза на държавата и получените средства и имущества.
80. ЕОГ отбеляза, че освен това съгласно чл. 40, ал. 1 и 4 от ЗПП, Софийски градски съд е упълномощен да постанови разпускане на политическа партия в случаите, когато с дейността си партията системно нарушава изискванията на ЗПП или когато не е представила годишните си финансови отчети пред Сметната палата за две последователни години.
81. В допълнение, при непредставяне или непредставяне в срок на финансовите отчети в Сметната палата политическите партии губят правото си на държавна субсидия до произвеждането на следващите избори за народни представители (чл. 36 от ЗПП). Тази санкция не засяга други форми на публично финансиране на държавно или местно ниво (напр. предоставяне на помещения).

⁵ Освен това, съгласно чл. 34, ал. 5 от ЗПП, “Годишен финансов отчет, който не отговаря на изискванията на ал. 1 и/или ал. 4 относно формата, съдържанието и начина на представянето му, както и когато не е придружен с декларацията по ал. 4, се смята за неподаден.”

По Закона за избор на народни представители (ЗИНП)

82. Съгласно чл. 116 от ЗИНП, нарушителите на закона подлежат на глоба в размер между 500 и 5 000 лв. (250 до 2 500 евро), при условие че нарушението не представлява криминално престъпление. Ако нарушението е извършено умишлено от длъжностно лице, се налага глоба от 1000 до 10 000 лв. (500 до 5 000 евро). Актове за констатиране на нарушенията се съставят от председателите на Централната изборителна комисия и на районните изборителни комисии; наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението. Ако актът е срещу областния управител, наказателното постановление се издава от министъра на държавната администрация и административната реформа. Горепосочените процедури се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания и Административнопроцесуалния кодекс.

По Закона за избиране на членове на Европейския парламент (ЗИЧЕП)

83. Съгласно чл. 123 от ЗИЧЕП, нарушителите на закона се наказват с глоба от 500 до 5 000 лв. (1 000 до 10 000, ако нарушителят е длъжностно лице), когато деянието не съставлява престъпление. Актове за установяване на нарушенията се съставят от председателите на Централната изборителна комисия и на районните изборителни комисии по решение на съответната комисия в тридневен срок от получаване на сигнала или жалбата за нарушението. Наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в тридневен срок от получаване на преписката. Ако актът е срещу областния управител, наказателното постановление се издава от министъра на държавната администрация и административната реформа. Горепосочените процедури се извършват в съответствие със Закона за административните нарушения и наказания.

По Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката (ЗИПВР)

84. Съгласно чл. 18а нарушителите на разпоредбите на ЗИПВР се наказват с а) глоба от 5 000 лв. (2 500 евро); б) глоба от 500 до 10 000 лв. (250 до 5 000 евро), ако нарушителят е длъжностно лице; в) имуществена санкция в размер от 500 до 10 000 лв. (250 до 5 000 евро), ако нарушението е извършено от юридическо лице или едноличен търговец. Актовете за установяване на административни нарушения се съставят от председателите на Централната изборителна комисия и на районните изборителни комисии по решение на съответната комисия в 3-дневен срок от получаване на сигнала или жалбата за нарушението (чл. 18г). Наказателните постановления се издават от областните управители по местоизвършване на нарушението в 3-дневен срок от получаване на преписката. В случаите, в които актът е срещу областен управител, наказателното постановление се издава от министъра на държавната администрация и административната реформа. Процедурните аспекти са уредени в Закона за административните нарушения и наказания.

По Закона за местните избори (ЗМИ)

85. Съгласно чл. 70 от ЗМИ, ако се установи, че лице, което е избрано за съветник или кмет, е ползвало за предизборната кампания средства, предоставени му в нарушение на чл. 68 за забранените източници на финансиране, „по предложение на партиите, коалициите и инициативните комитети, участвали в изборите, и прокурора” съответният окръжен съд обявява избора за недействителен, а получените суми се присъждат в полза на държавата.

86. В закона е предвиден и общ механизъм за санкции в чл. 109 и 110 от ЗМИ: „който наруши разпоредбите на този закон, се наказва с глоба от 50 до 2000 лв. (25 до 1 000 евро), ако извършеното деяние не съставлява престъпление.” Глобите за нарушители, които са длъжностни лица, са в размер на 500 до 5 000 лв. (250 до 2 500 евро).

Имунитет

87. В попълнените въпросници се посочва, че съгласно чл. 70 от Конституцията народните представители имат имунитет. Те не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за престъпления от общ характер, и то с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава - на председателя на Народното събрание. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, но в такъв случай незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава - председателя на Народното събрание. Когато е налице писмено съгласие на народния представител, не се изисква разрешение за възбуждане на наказателно производство.

Чл. 70.

(1) (Предишен текст на чл. 70, изм. - ДВ, бр. 27 от 2006 г.) Народните представители не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за престъпления от общ характер, и то с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава - на председателя на Народното събрание. Разрешение за задържане не се иска при заварено тежко престъпление, но в такъв случай незабавно се известява Народното събрание, а ако то не заседава - председателя на Народното събрание.

(2) (Нова - ДВ, бр. 27 от 2006 г.) Разрешение за възбуждане на наказателно преследване не се изисква при писмено съгласие на народния представител.

88. И още, съгласно чл. 53 от ЗИНП, регистрираните кандидати за народни представители и техните застъпници не могат да бъдат задържани или привлечени към наказателна отговорност (неприкосновеност), освен в случаите на заварено тежко престъпление.
89. ЕОГ забеляза, че по аналогичен начин, по време на предизборната кампания кандидатите за членове на Европейския парламент и техните наблюдатели (техните представители в изборните секции) не могат да бъдат задържани или привлечени към наказателна отговорност, освен в случаи на заварено тежко престъпление (*flagrante delicto*) (чл. 59, ал. 1 от ЗИЧЕП).
90. ЕОГ установи от [Доклада от първия кръг на оценка](#), че съгласно чл. 103 от Конституцията, президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действия, извършени в изпълнение на функциите им (неприкосновеност), освен в случай на държавна измяна и нарушение на Конституцията. В тези случаи парламентът може да започне процедура по импийчмънт.

Давностен срок

91. Попълнените въпросници не съдържаха ясна информация относно давностния срок, приложим в България. ЕОГ научи, че срокът за образуване на производство като такъв е посочен в чл. 34, ал. 1 от Закона за административните наказания и нарушения, съгласно

който: „Не се образува административнонаказателно производство, ако не е съставен акт за установяване на нарушението в продължение на три месеца от откриване на нарушителя или ако е изтекла една година от извършване на нарушението, а за митнически, данъчни, банкови, екологични и валутни нарушения - две (2) години.”

92. Чл. 82 от горепосочения закон, който бе споменат в получените отговори, урежда давността, приложима при изпълнение на наказанията: „Административното наказание не се изпълнява, ако са изтекли: а) две години, когато наложеното наказание е глоба; б) шест месеца, когато наложеното наказание е временно лишаване от право да се упражнява определена професия или дейност; в) три месеца, когато наложеното наказание е обществено порицание.”⁶

Статистика

93. Председателят на Сметната палата е издал 92 наказателни постановления през 2007 г. и 74 през 2008 г.; всички те са били наложени поради неподаване в срок на финансовите отчети в Сметната палата. Не бе предоставена допълнителна информация относно наложените конкретни санкции.
94. Председателят на Сметната палата е издал и 9 наказателни постановления с наложени глоби срещу лидери на партии, които са нарушили разпоредбите за разпределението на държавните и общински помещения, предоставени на политически партии за нуждите на партията (помещенията не са били използвани за целите, посочени в закона, напр. предоставяни са на наематели срещу заплащане).

IV. АНАЛИЗ

Общи заключения

95. От гледна точка на Екипа за оценка на GRECO (наричан по-долу за краткост ЕОГ) финансирането на политическите партии в България не е леснодостъпно и лесно оценима област. Широк кръг от държавни институции, политици и наблюдатели на политическия живот потвърждават, че в България финансирането на политическите партии е било и продължава да бъде област с много въпросителни, както и че официалната финансова информация, предоставяна от партиите, далеч не отразява реалната ситуация, особено по отношение на разходите за предизборни кампании (присъствие в медиите, реклами по билбордове и др.) Както много други страни, България периодично е изправяна пред обвинения в съмнителни практики в областта на финансирането на политическите партии, включително и пред обвинения в купуване на гласове (което предполага съществуването на двойно счетоводство и тайни разполагаеми средства). Въпросът остава чувствителен, като се има предвид, че само две политически партии приеха поканата на централните власти да се срещнат с ЕОГ. Приложимото законодателство е трудно разбираемо, тъй като е разпръснато в няколко текста, свързани или с рутинната дейност и финансирането на политическите партии, или – частично – с действията по време на предизборните кампании. По мнение на политици и представители на гражданското общество и държавните институции, партиите и кандидатите биха могли да се възползват от тази ситуация. При подготовката на посещението на място бе необходима настойчивост при събирането на различните закони, касаещи финансирането на предизборните кампании за

⁶ Чл. 14 от Закона за административните нарушения и наказанията дефинира „общественото порицание” както следва: публично порицание на нарушителя пред трудовия колектив, където работи, или пред организацията, в която членува.

изборите за членове на Европейския парламент от България, изборите за народни представители и местните избори; тези закони разкриха, че информацията от попълнените въпросници не винаги беше вярна, особено по отношение на разрешените източници на финансиране, които са различни в различните законови текстове. Някои срещи бяха отменени в последната минута (включително и последната среща за допълнителни уточнения с представители на Сметната палата, която носи основната отговорност за контрола над финансирането на политическите партии в България).

96. Правната рамка в България, обхващаща финансирането на политическите партии и предизборните кампании, регламентира смесена система на публично и частно финансиране, допълвани от ограничения в размера на даренията и размера на извършваните разходи за предизборни кампании. Както е посочено в описателната част на настоящия доклад (вж. т. 25е), разпоредбите относно финансирането на политическите партии се съдържат в Закона за политическите партии (ЗПП), който е в сила от 2005 г. и за последно е изменян през януари 2009 г. (напр. в частта за забраната на дарения от юридически лица и изискването за регистрация на дарителите). Различни клаузи регламентират провеждането на различните видове избори, както и финансирането на предизборните кампании: а) Закона за местните избори – ЗМИ – от 1995 г. (последно изменение от септември 2007 г.)⁷; б) Закона за избиране на народни представители – ЗИНП – от 2001 г. (последно изменение от октомври 2009 г.); в) Закона за избиране на членове на Европейския парламент – ЗИЧЕП – от 2007 г. (последно изменение от октомври 2007 г.); г) Закона за избиране на президент и вицепрезидент на републиката – ЗИПВР – от 1991 г. (последно изменение от октомври 2007 г.). По време на посещението на място бяха споменати Закона за избиране на Велико Народно събрание (наричан за краткост по-долу ЗИВНС) и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). ЕОГ реши да съсредоточи вниманието си върху основните закони, посочени по-горе, въпреки че е ясно, че хармонизацията, препоръчана по-долу, ще трябва да вземе предвид и ЗИВНС, и ЗПУГДВМС. С годините тези текстове са претърпели значителни изменения. Например, Законът за местните избори е претърпял 24 поправки, откакто е приет през 1995 г.; както бе изтъкнато от отделни събеседници, често измененията се правят прекалено късно, за да бъдат напълно приложими в следващите избори, и, както изтъкнаха някои събеседници - често по причини, които не са в полза на обществения интерес, а на управляващите партии и коалиции в конкретен момент.
97. Най-очевидното последствие от съществуващото многообразие в правната уредба е липсата на съгласуваност. Ето няколко ярки примера: даренията от юридически лица са разрешени в някои закони, а в други – не са; ограниченията в размера на даренията понякога се прилагат към общия размер в рамките на една година, а в други случаи – не (което улеснява възможността големи по размер дарения да бъдат разделени на части, за да се избегнат заложените ограничения); анонимните дарения са разрешени в някои закони и забранени в други, няма яснота относно ограниченията в размера на даренията и разходите в случай на провеждане на избори два пъти в рамките на една календарна година, нито по отношение на ограниченията при финансирането със собствени средства на избраните длъжностни лица. Тази липса на съгласуваност засяга различните разпоредби за прозрачността, контрола и санкциите при финансирането, които ще бъдат разгледани по-долу. И още, голяма част от събеседниците на ЕОГ имаха крайно различаващи се гледни точки относно значението и съдържанието на законодателството, регламентиращо финансирането на политическите партии, като в няколко случая тълкуването на съответните разпоредби – и взаимодействието помежду им – бе обект на

⁷ Засяга изборите за кметове на общини, кметове на райони и кметове на кметства

задълбочени дебати. Българските власти обясниха, че най-последните изменения на ЗПП, ЗИНП и ЗИЧЕП са валидни по принцип и че всички разминаващи се разпоредби се хармонизират постепенно до следващите проведени избори в съответната област. ЕОГ изразява увереност, че разнообразните разпоредби трябва да бъдат консолидирани и хармонизирани, както за да се избегнат правните пропуски и противоречия, така и за избягване на всякакви съмнения, които могат да възникнат поради правна неяснота (например в случай на предвидени избори). Съгласуваната и стабилна правна уредба ще допринесе и за подобряване на общото разбиране и прилагане на законодателството. В последно време в България се правят предложения за консолидиране на разнообразните разпоредби, регламентиращи изборителната система, в един общ изборителен кодекс. Следващите точки представят предложения за хармонизиране на законодателството.

Прозрачност

98. Законът за политическите партии (ЗПП) от 2005 г. е приложим единствено за финансирането на политическите партии. Положително се оценява изискването съгласно закона партиите да прилагат система на двустранно счетоводно записване в съответствие със Закона за счетоводството, както и изискването за съставянето на финансови отчети за последната финансова година съгласно изискванията на посочения закон. Тези отчети се представят пред Сметната палата и се правят обществено достояние. Въведено е изискване за назначаване на лица, отговорни за счетоводното управление. Партиите са задължени да поддържат и публичен регистър, в който например се съдържа информация за всички получени дарения, посочват се донорите, направили дарения на стойност над 5 000 лв. (2 500 евро), посредством декларация от дарителя за произхода на средствата. ЕОГ бе информиран, че по принцип отчетите на политическите партии трябва да бъдат консолидирани, т.е. да включват информация за всички териториални клонове и структури; местните клонове понякога се съпротивяват на опитите за финансова интеграция от страна на централните управления. В последните няколко години са направени ограничения относно структурите, които политическите партии могат да създават, и по принцип на партиите се забранява упражняването на стопанска дейност, с изключение на издателска дейност и продажба на авторски материали. Въвеждането на ограниченията по силата на ЗПП относно участието на политически партии в други структури и дейности е подобрило ситуацията, въпреки че според някои от събеседниците на ЕОГ все още има възможност за подобряване на прозрачността сред неясното множество от структури (търговски дружества, социологически институти, организации с идеална цел), обкръжаващо отделни партии. Българските власти биха могли да осъществяват наблюдение върху тези структури.
99. За да се вникне в законодателната уредба, трябва да се познава развитието ѝ; например, тъй като в началото са били основната причина за проблемите с анонимното финансиране на политическите партии, в последните години събитията за набиране на средства са премахнати от списъка с разрешени източници на доходи, което е заложено в основния закон – ЗПП; но тъй като понастоящем събитията за набиране на средства не са включени в списъка със забранените източници на финансиране, те все още понякога се считат за разрешени; ЕОГ не може да прецени дали това тълкуване е резултат от непознаване на измененията в правната уредба, от изключително буквалния прочит на ЗПП или от липсата на съвместимост между различните разпоредби. При всички положения въпросът се нуждае от изясняване заради възможностите за набиране на огромни дарения в брой, които предоставят тези дейности и които е възможно да не бъдат отчетени по правилния

начин. По тази причина ЕОГ препоръчва **изясняване, веднъж за винаги, на забраната за провеждане на събития за набиране на средства.**

100. ЕОГ бе обезпокоен и от начина на регулиране на дейността на застъпниците в различните закони; правният режим е различен⁸, но понякога има разлика в значението и възможните тълкувания; в резултат ЕОГ не може с точност да определи какъв точно тип дейности обхваща това понятие⁹. Българските власти информираха ЕОГ, че дейността на застъпниците е ограничена до форми на подкрепа без финансово измерение. Това изглежда е и съществен елемент в контекста на явлението на скритите партии и местни политически фигури, чиято подкрепа може да бъде „наета“ (без формално, явно политическо споразумение) от управляващите партии по време на избори.
101. Освен това, законът разбира се предвижда възможността партиите да формализират сътрудничеството си и да създават коалиции. Изборните закони (с изключение на ЗИПВР) залагат възможността коалициите да използват някои от съществуващите сметки на участващите в коалицията партии за сметка на коалицията; законодателството обаче мълчи по такива въпроси, като например необходимостта при такива случаи тази използвана сметка да включва финансовата дейност на всички членове на коалицията, както и необходимостта от одит на финансовите отчети на коалициите, в случай че те надхвърлят заложения лимит на оборота за политическите партии съгласно ЗПП (вж. т. 111). ЕОГ смята, че финансовите отчети могат да дават вярна представа за финансовата дейност, извършена по време на предизборните кампании, само при правилно отчитане на всички свързани дейности, включително извършените от трети страни и партньори в коалицията. В светлината на гореизложеното ЕОГ препоръчва: **i) да се въведат разпоредби, регулиращи подкрепата, получена от трети страни по време на предизборна кампания, така че същата да се отчита 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.**
102. Въпреки всепризнатия факт, че прозрачността на финансирането на политическите партии е пряко повлияна от голямото значение, което има неформалната икономика, и прекомерната употреба на пари в брой, ЗПП в действителност не съдържа разпоредби, насърчаващи употребата на банковите сметки, които партиите са длъжни да открият при кандидатстване за регистрация. По-конкретно, не съществува изискване за използване на банкови сметки за събиране на дарения и осъществяване на финансови трансакции и операции. В следствие на натиска на гражданското общество е въведено изискване (само) в ЗИНП и ЗИЧЕП (но не и в ЗМИ и ЗИПВР) дарения и разходи над определен размер да бъдат правени през банковата система; определен е праг от 5 000 лв. (2500 евро), което несъмнено е прекалено висок праг за българските условия, но тази първа стъпка е отчетена като по-добра в сравнение с непредприемането на никакви действия. В ЗПП не съществува такова изискване по отношение на самото финансиране на дейността на политическите партии. Представители на Сметната палата се оплакаха от голямото значение, което имат разплащанията в брой, и от тяхното практическо въздействие (дарения и разходи не се отчитат систематично; банковата информация е безполезна на практика). Има и провалили се опити – в контекста на горепосочените изменения на ЗИНП

⁸ Например ЗМИ (чл. 69) е единственият закон, в който са предвидени ограничения на размера на разходите на застъпниците, освен на размера на разходите за предизборната кампания.

⁹ В ЗИНП (чл. 55) например се дава широка възможност на всеки гражданин (освен на самите участници в кампанията и техните собствени застъпници) да участват в кампанията, включително чрез агитация в устна и писмена форма чрез средствата за масово осведомяване.

и ЗИЧЕП – за въвеждане на принципа на уникална сметка за целите на кампанията, в резултат на което на дадена партия (или коалиция, или инициативен комитет) се оставя възможността да използва различни банкови сметки за финансиране на кампанията, при положение че използването на една сметка би било огромна стъпка към повишаване на прозрачността и възможностите за контрол тази област. ЕОГ е дълбоко убеден, че тази ситуация се нуждае от подобрене. За целта се препоръчва: **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 реалност в България; iii) да се въведе изискване за уникална (целева) сметка за предизборна кампания за финансирането на предизборни кампании.**

103. Основният пропуск, свързан с прозрачността на финансирането на предизборните кампании, е, че в тази област няма почти никакви действащи регулации, а съществуващите такива не са хармонизирани и съгласувани (типичен пример в това отношение са крайно различните и в някои случаи специфични за дадени избори източници на доходи, разрешени от закона). Няма въведени ясни или консолидирани правила по въпроси като даренията в натура (наблюдатели на политическия живот потвърдиха, че на практика даренията в натура не се включват във финансовите отчети, независимо че за целта има предвидена специална графа), спонсорството, начина на отчитане на подкрепата на дадена партия за нейните кандидати, начина на регулиране на даренията в брой и анонимните дарения и др. И още, няма въведено ясно разпределение на отговорностите в сферата на счетоводното отчитане (които ще позволят отчитане пред Сметната палата след изборите) и при събирането на дарения в случаите, когато кандидатите са представени от политическа партия, са (независими) кандидати, представени от инициативни комитети, или в случаите, когато кандидатите се явяват на избори за президент (въпреки, че те биха били членове на партия). ЕОГ е на мнение че правната рамка се нуждае от значителни подобрения, като се има предвид фактът, че финансирането на политическите партии не може да бъде разграничавано от финансирането на предизборни кампании. Затова ЕОГ препоръчва **да се приеме изчерпателна и последователна правна рамка относно финансирането на предизборните кампании, в която изрично да са посочени различните форми на допустимите приходи и разходи, точният начин на отчитане на приходите и разходите, лицата, отговорни за събирането и отчитането на даренията и финансовото им отразяване.**

104. Отсъствието на принципна забрана за получаване на дарения от юридически лица е сериозен проблем. Както е посочено в т. 33 – 44 от описателната част на доклада, финансирането на политическите партии (съгласно ЗПП) и на предизборната кампания на кандидатите за депутати (съгласно ЗИНП и ЗИЧЕП) изключва по принцип даренията от представители на бизнеса и в по-общ план – от юридически лица. Не такова, обаче, е положението със законите, свързани с местните избори (ЗМИ) и изборите за президент и вицепрезидент (ЗИПВР). ЕОГ си зададе въпроса как българската система на финансиране на политическите партии може да гарантира на практика ясното разделение между финансирането на дейността на политическата партия и финансирането на предизборните кампании с цел да се избегне възможността даренията, направени от юридически лица за членове на политическите партии по време на местни или президентски избори, да достигнат до партийната каса; този въпрос придобива още по-съмнителен оттенък в случаите, когато в рамките на една година се провеждат парламентарни избори и избори за местен парламент или президент. Информацията, събрана от ЕОГ по време на

посещението на място, недвусмислено подсказва, че политическите партии получават индиректна помощ от компании чрез дарения за кандидатите, което със сигурност не е била целта на последните изменения в ЗПП, ЗИНП и ЗПЧЕП¹⁰. По тези причини ЕОГ препоръчва: **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 в Закона за политическите партии, законите за избиране на народни представители и членове на Европейския парламент, както и с новата практика, приета в това отношение от Сметната палата.**

105. Друг сериозен проблем е начинът на отчитане на приходите и разходите, свързани с предизборните кампании. Проведените на място дискусии показаха, че както и в други страни, дейността на участниците в кампанията не е ограничена до официалния срок за провеждане на кампанията (започваща 21 или 30 дни преди деня на провеждане на изборите, в зависимост от случая); участниците в кампанията осъществяват дейност и преди кампанията и през този период участват във финансови операции (напр. вземат заеми, купуват материали за кампанията, набират финансова подкрепа). Същевременно липсва единодушие по въпроса дали дейностите, извършвани преди официалното начало на кампанията, трябва или не трябва да бъдат отчитани във финансовите отчети, съдържащи информация за предизборните кампании¹¹. Тази финансова дейност по принцип се включва в обхвата на годишните отчети за дейността на партиите; за да се добие, обаче, пълна представа, трябва да се комбинира информацията от този годишен отчет и от финансовия отчет (отчети) за предизборните кампании на кандидатите, които може би са получили подкрепа от партиите. Още повече, дейностите, предхождащи предизборната кампания на независимите кандидати и инициативните комитети, не се водят на никакъв отчет и следователно представените от тях финансови отчети не могат да бъдат отражение на действителността. Това състояние на нещата оказва отрицателен ефект върху прозрачността при финансирането на политическите партии в България. ЕОГ препоръчва **да се въведе изрична регламентация, изискваща отчитане на всички приходи и разходи, свързани с дадена предизборна кампания.**

106. В този контекст допълнителни трудности могат да възникнат от факта, че понастоящем частните радио и телевизионни оператори не са задължени да обявяват в достатъчно ранен срок цените за предоставяните от тях услуги; така например, по отношение на изборите за президент, съгласно чл. 11г от ЗИПВР посочените оператори трябва да обявят условията, реда за предоставяне и цените на предоставяните услуги „предварително“. Това определение контрастира с по-стриктните правила, приложими за цените на държавните медии (официалната тарифа трябва да бъде публикувана 40 дни преди изборите). ЕОГ бе обезпокоен от възможните последици от липсата на изрични срокове за частните радио- и телевизионни оператори, в рамките на които те да обявят своите търговски условия (напр. заради риска от късно обявяване, риска от двойственост на условията и цените в зависимост от това дали ефирното време ще бъде закупено преди или след умишлено забавено обявление). Българските власти посочиха след посещенията, че заключителните разпоредби на ЗИПВР препращат към общата приложимост на правилата от ЗИНП по всякакви въпроси, които не са уредени в ЗИПВР, като по тази причина горепосочените въпроси трябва да бъдат уредени по съответния начин.

¹⁰ Някои от събеседниците на ЕО очакваха пълната хармонизация да бъде осъществена преди изборите през 2011 г., докато други изтъкнаха, че вече е прекалено късно да се правят промени навреме за тези избори.

¹¹ В преведеният на английски ЗПП всъщност се обхващат средства, които са набрани и разходвани по време на предизборната кампания, а не във връзка с нея.

107. Съгласно ЗПП са въведени изисквания за публикуване на годишните финансови отчети и отчетите за финансиране на предизборните кампании на политическите партии; за последните е въведено и изискване задължително да публикуват на интернет страниците си имената на всички дарители (независимо дали са направили дарения в размер, надвишаващ специалния праг от 5 000 лв. (2500 евро) (вж. т. 60. в описателната част на доклада). ЕОГ получи информация, че дори и политическите партии да не публикуват цялата изискуема информация на интернет страниците си, публичният достъп до тези отчети при всички случаи се осигурява от Сметната палата, чиято интернет страница политическите анализатори описват като съдържаща в общи линии актуална информация. Въпреки това все още има редица лица и участници в кампанията, които не предоставят отчети, въпреки че като цяло броят им намалява. ЕОГ бе обезпокоен и от последиците от отсъствието на изискване в изборните закони (ЗИНП, ЗИЧЕП, ЗМИ, ЗИПВР) за публикуване на финансовите отчети от предизборните кампании, които се представят в Сметната палата за политически партии, коалиции, инициативни комитети и кандидати (в зависимост от случая); в случая с политическите партии тази констатация вероятно не крие сериозни последиствия, тъй като ЗПП съдържа разпоредби в тази връзка (въпреки, че се препоръчва по-висока съгласуваност); финансовите отчети, предоставяни от останалите категории обаче не се публикуват никъде. Това се отнася за кампаниите на независими кандидати, издигнати от инициативни комитети, както и за кандидатите, явяващи се на президентски избори със собственото си име (въпреки, че е много вероятно да са членове на партия, която им оказва подкрепа). Въпреки, че се приветства решението на Сметната палата да публикува по своя инициатива всички финансови отчети, които получава, на ЕОГ бе потвърдено, че сегашните механизми не са напълно задоволителни и не позволяват на обществеността да добие пълна и навременна представа за финансовата дейност на политическите партии и кандидати (независими или не). По тези причини ЕО препоръчва **да се въведе изчерпателно изискване за публикуване на финансовите отчети за предизборните кампании изобщо.**
108. Текущите разпоредби не обхващат пряко (зло)употребата на публични ресурси по време на избори. ЕОГ получи информация, че на практика кандидатите, които вече заемат изборни длъжности, използват административните ресурси, които са на тяхно разположение (служебни коли, комуникационно обслужване, секретариат и др.) за политически цели, особено в контекста на дейностите, свързани с предизборните кампании. По отношение на парламентарната инфраструктура и ресурси, разграничението между дейността на политическата партия и парламентарната група е дори по-сложно, тъй като парламентарните групи се считат за част от политическите партии (парламентът не предоставя отделно финансиране на парламентарната дейност на политическите групи и тя обикновено се финансира от политическите партии). Ресурсите в помощ на работата и услугите на секретариата са достъпни чрез парламентарните услуги. След посещението ЕОГ бе информиран, че на 29 май 2009 г. Народното събрание прие решение, което ограничава използването на административните ресурси, които са на разположение на депутатите, по време на предизборни кампании, включително използването на служебни автомобили. Подобни инициативи са първата стъпка в правилната посока, която може да насърчи и други държавни и местни институции. ЕОГ препоръчва **да бъдат поставени ясни критерии за използването на публични ресурси за дейността на политическите партии и за целите на предизборните кампании.**
109. Както бе посочено и в описателната част, властите отбелязаха, че в съответствие с общите разпоредби на Закона за счетоводството (чл. 42, ал. 2), политическите партии са задължени да съхраняват счетоводната документация за период от 10 години. ЕОГ не

можа да изясни дали тази разпоредба е приложима за различните отчети и доказателствени документи, събрани в контекста на финансирането на дейността на партията и предизборните кампании (включително списъка с дарителите). ЕОГ счита, че в контекста на консолидирането и хармонизацията на правилата за финансиране на политическите партии, запазването на документи е въпрос, който трябва да бъде разгледан, за да може документацията, която е от значение в контекста на финансирането на политическите партии и предизборните кампании, да бъде съхранявана с цел осъществяване на надзор и контролни функции от Сметната палата. Изискванията за съхраняване на счетоводната документация трябва да вземат под внимание останалите видове участници в предизборните кампании (кандидати, инициативни комитети); с цел преодоляване на практически трудности (дължащи се например на временното съществуване на инициативните комитети), задължението за запазване може да бъде прехвърлено върху Сметната палата или изпълнявано съвместно с нея. ЕО препоръчва **да бъдат приети ясни правила за запазване на съответните финансови записи и документи, които да бъдат приложими и в контекста на финансирането на предизборни кампании.**

Надзор

110. Системата за контрол на политическото финансиране е подобна на тази в няколко други страни-членки на GRECO, дотолкова доколкото предвижда първо заверка на сметките от регистриран одитор и след това проверка от държавна институция. Одиторите в България, както и в другите страни-членки на GRECO, прилагат изискванията на националното законодателство срещу изпирането на пари, което, освен всичко останало, предвижда и процедури за финансов и правен анализ (*due diligence*) на клиента и докладване на съмнения за пране на пари на звеното за финансово разузнаване в България. Същите задължения се прилагат и за политическите партии, което е различно в сравнение с другите страни и може да се обясни с факта, че финансирането на политическите партии и предизборните кампании реално е изложено на рискове от пране на пари, както многократно беше казано на ЕОГ по време на срещите. Въпреки това изглежда, че през последните години¹² звеното на българското финансово разузнаване не е получило никакви доклади от одитори за съмнителни трансакции.
111. (Годишната) заверка на финансовите отчети е уредена в ЗПП и се прилага за редовната годишна финансова дейност на политическите партии. Законът се фокусира върху партиите, които имат значителна дейност и това се определя от техния финансов оборот (50,000 лв. или € 25,000 приходи или разходи). Напоследък се полагат усилия за прилагането на европейските и международните стандарти за одит, а самите регистрирани одитори се подчиняват на техните професионални органи и на специализираната комисия (*Комисията за публичен надзор над регистрираните одитори*). Въпреки усилията за професионализиране, изглежда, че одиторите приемат праг на точност и толеранс (между проверените отчети и реалната ситуация), който може да стигне и до 50 - 70%. Беше признато, че този праг е прекалено висок в сравнение с обявената цел от 5%, но в същото време одиторите твърдят, че тяхната задача не е била да гледат отвъд финансовите отчети, предоставени им за одит (неофициалната част от финансовата дейност). ЕОГ се съгласява с факта, че идеалната цел от 5% праг на точност трудно може да се постигне в

¹² Според годишните отчети за дейността, които могат да се намерят на интернет страницата на Звеното за финансово разузнаване (www.fia.minfin.bg)

настоящия контекст на разрастваща се сива икономика, базирана на парите¹³, но толеранс от 50% до 70% подлага на съмнение ползата от самата проверка като такава. Българските власти увериха ЕОГ, че подобни високи цифри са отделни изключения, които не отразяват общоприетите стандарти. Подобно положение изисква повече лична отговорност на одиторите и въвеждането на критерии, които да намалят прага на лична преценка на одиторите, така че те да могат да допринасят по-пълноценно за контролния механизъм. Изглежда, че до момента е имало диалог между представителите на професията и Сметната палата за обсъждане на въпроси като спецификите на политическите партии като обект на одит или резултата от одитните констатации и тяхното съобщаване на СП. Вниманието на ЕОГ беше привлечено от отсъствието в ЗПП на ясни изисквания за изпращането на одитния доклад до СП заедно с финансовите отчети на политическата партия (въпреки, че на практика Сметната палата не изисква подаването на одитните доклади). Засилването на ролята на одиторите в контрола на политическото финансиране нормално би означавало, че тези одитни доклади са надлежно приложени към годишните отчети на партиите, които се изпращат на Сметната палата.

112. По отношение на независимостта на одиторите, професията разчита най-вече на общите стандарти на етичния си кодекс, съгласно който ще възникне конфликт на интереси, ако одитор има професионални взаимоотношения с политическа партия, в която членува. На ЕОГ беше казано многократно, включително от представители на професията, че трябва да се направи повече в контекста на клиентските отношения с партиите, като се има предвид специфичния им характер, за да се увеличи независимостта на одиторите (например, изискване да се използват одитори, които не са свързани с партията, приемлива ротация, назначаване на втори одитор, и др.). В светлината на горното, ЕОГ препоръчва **1) да се повишат стандартите и качеството на одиторската заверка на финансовите отчети, представени в контекста на финансирането на партиите, и да се увеличи координацията с професията; 2) да се засили независимостта на външния одит на финансовите отчети на политическите партии.**
113. Според ЗПП, Сметната палата (СП) е общественият орган, който отговаря за надзора над финансирането на партиите. Както вече беше споменато, всички регистрирани политически партии трябва да представят финансови отчети пред СП. Особена характеристика на българската система е, че съгласно чл. 37 от ЗПП политическите партии трябва да представят пред Централната изборителна комисия удостоверение, издадено от СП за внесени финансови отчети за последните три години (или последните две за новорегистрираните партии). ЕОГ разбра, че без „чисто досие“ партиите не могат да се регистрират за участие в изборите въпреки, че решението зависи изцяло от компетентната изборителна комисия. Българските власти потвърдиха, че това е изключително мощно средство да се задължат партиите да предават финансовите си отчети навреме: през 2008 г. 47% от регистрираните партии не са отговаряли на условието, а през 2009 г. - броят им е намалял до 25%. Въпреки това СП извършва финансов контрол дотолкова, доколкото въпросните партии получават държана субсидия или материална помощ под формата на безплатни офиси или са участвали в изборите през предходната година. По тази причина, въпреки, че СП не осъществява финансов контрол по отношение на всички политически партии, приетите по закон критерии изглежда отчитат всички активни политически субекти.
114. Прегледът на резултатите от контролната дейност на Сметната палата (виж параграф 93 и 94 в описателната част) показва, че по време на посещението на място няколко открити

¹³ Според проведеното в цяла Европа проучване, публикувано през октомври 2009 г., сивата икономика в България се равнява на 37% от БВП (източник: http://www.novinite.com/view_news.php?id=108634)

нарушения са били основно от формален характер (като разбирането е, че нарушенията, допуснати от политическите партии при събирането и разходването на средствата и управлението на собствеността трябва да се предават на прокуратурата). На ЕОГ беше казано, че в България вече са изказани критики за липсата на резултати от тази част от дейността институцията и по-специално поради усещането, че СП никога не е реагирала дори на публично изказани предположения за сериозни нарушения, направени от партии или техни кандидати. Разговорите, проведени на място, потвърдиха, че приносът на СП за цялостната прозрачност на политическото финансиране остава доста скромнен. Освен това, представителите на СП не можаха да изложат ясно най-често срещаните проблеми, на които са се натъкнали в тази връзка. Причините за тази ситуация не са в институционалната им позиция, тъй като по мнение на ЕОГ, СП изпълнява изискванията на член 14 от Общите правила, приложени към Препоръка Rec(2003)4: тя има задоволителни гаранции за независимост, както и репутацията на разумно дистанцирана от партиите и парламента. Институцията има достатъчно много специалисти в областта на финансовия контрол. Съгласно чл. 35 от ЗПП тя има мощни инструменти за получаване от политическите партии и от всяко физическо или юридическо лице или едноличен предприемач извън партиите, както и от държавните одитори, на цялата необходима информация. Отказът за предоставянето на данни и документи или възпрепятстването на работата на СП са подсъдими. От СП обясниха, че 22 служители от отдела, отговорен за надзора над финансирането на партиите, не са достатъчни, за да се справят с този вид работа, което за тях представлява голяма тежест в допълнение към обичайната им работа. Особено в контекста на изборите ще трябва повече служители като в същото време ЕОГ с изненада разбра, че не са били предприети и не се предвиждат никакви мерки за временно прехвърляне на служители от другите отдели в случай на прекалено много работа. Размерът на структурите на СП все пак дава възможност за гъвкавост¹⁴. ЕОГ имаше силното усещане, че и СП е засегната (както и другите държавни агенции) от тенденцията отговорността за възможните недостатъци или за даването на точна информация да се прехвърля на другите институции. По-специално, представителите на СП наблегнаха на факта, че те нямат средства, с които реално да знаят за настъпването на нарушенията, освен ако неправомерностите не им бъдат докладвани от медиите или от други заинтересовани страни. Каквито и да са причините за това прекалено предпазливо поведение, ЕОГ вярва, че трябва да се вземат мерки за увеличаване ефективността на СП, особено като се има предвид критичното мнение за делата, свързани с политическото финансиране в България. Българските власти посочиха след посещението, че през февруари 2010 г. са публикувани резултатите от контролните мерки, изпълнени за първи път конкретно по отношение на финансирането на кампании (за парламентарните и европейските избори през 2009 г.), които показват, че СМ е разкрила 11 случая на нередности¹⁵. Това е стъпка в правилната посока, която трябва да доведе до бъдещи действия. Затова ЕОГ препоръчва **да се предостави допълнителна подкрепа на Сметната палата, за да може тя да осъществява ефективно контролната си функция по отношение на финансирането на политическите партии и предизборните кампании.**

115. През 2009 г. Националната агенция по приходите (НАП) беше включена в ЗПП като допълнителен надзорен орган, отговарящ за проверката в своята област на дейност на политическите партии, които ползват държавни субсидии, но не са подали финансовите си отчети в СП. Изглежда, че обхватът на тяхното участие се ограничава до въпроси като спазване на данъчните и социално-осигурителните правила. НАП смята, че разкриването

¹⁴ СП има 500 служители като не се смятат 28-те регионални офиси и някои подрегионални структури.

¹⁵ Нередностите са свързани с партии, които са декларирали по-малко доходи от действително разходваните суми (6 случая), незаконни дарения (2 случая) и нерегистрирани/неоповестени дарения (3 случая).

на нарушения в областта на финансирането на партиите не е част от нейните задължения, докато по мнение на ЕОГ НАП може да има значителен принос в контрола на финансирането на партиите. Затова ЕО препоръчва **да се осигурят по-ефективни начини за сътрудничество между Националната агенция по приходите и Сметната палата съгласно Закона за политическите партии.**

116. Що се касае до надзора на финансирането на кампаниите на политическите партии и другите участници в кампаниите, съществуващата система има два основни недостатъка: а) съществуващите задължения за отчетност са противоречиви и не съвсем ясни; б) не винаги е определен обхватът на задълженията на СП за контрол на финансовите отчети. Съгласно чл. 37а от ЗПП, политическите партии трябва в срок от един месец след провеждането на изборите да предадат в СП финансови отчети за средствата, набрани и изразходвани в предизборната кампания. Ако сме точни, ЗПП изисква СП да преглежда само годишните отчети на политическите партии, а мълчи относно това дали подадените отчети за предизборни кампании подлежат на проверка, тъй като формално се заявява само, че те са предназначени за публикуване на интернет страницата на СП. Относно кампаниите на кандидатите за народни представители ЗИНП (чл. 73) съдържа по-специфични разпоредби, тъй като политическите партии, както и коалициите и инициативните комитети, трябва да представят своите отчети за изборната кампания в същите срокове, както по-горе, но те трябва да съдържат и банкови извлечения. По отношение на евродепутатите, ЗИЧЕП (чл. 79) принципно съдържа същата разпоредба като ЗИНП, но по някакви причини представителите на СП смятат, че ЗИНП налага задължение за представяне на отчети само на политическите партии. ЗИНП и ЗИЧЕП изискват от СП да направи проверка. По отношение на контрола на финансирането на местните избори, ЗМИ налага задължения за подаване на отчети върху същите категории участници в кампанията като ЗИНП и ЗИЧЕП, но не предвижда никакви проверки от страна на СП. По отношение на финансирането на кампаниите за избор на президент и вицепрезидент, ЗИПВР (чл. 19) предвижда само да се представи декларация пред СП от самите кандидати, които са участвали в изборите, но законът мълчи по отношение на контрола върху тези декларации. Освен това, когато се предвижда контрол от страна на СП (ЗИНП, ЗИЧЕП), законите предвиждат *фактическа проверка на съответствието на декларираните приходи и реалните разходи, направени по време на кампанията*, което може да се разбира по различни начини (чисто формална проверка или по-задълбочена проверка на приходите и разходите, включително реално направените разходи).
117. СП потвърди необходимостта от хармонизиране на различните закони, както и факта, че Сметната палата не разполага с достатъчно правни инструменти и правомощия да контролира декларациите за финансирането на кампаниите като тези по отношение на годишните декларации на партиите съгласно ЗПП. В същото време няма постоянен мониторинг на финансовите дейности по време на изборните кампании. Като цяло по мнение на ЕОГ могат да се внесат подобрения в системата. В крайна сметка фактът, че различните изборни закони (да споменем само четири от тях - ЗИНП и ЗИЧЕП, ЗМИ, ЗИПВР) споменават само централната (или регионалната/местната) избирателни комисии като органи, които са отговорни за идентифицирането и предприемането на действия относно нарушенията по тези закони, включително налагането на глоби, стана обект на широки обсъждания по време на срещите на място. Те показаха, че има императивна нужда да се направи ясна разпоредба в ЗПП относно надзора от страна на СП над финансирането на кампаниите. Затова ЕО отправя следната препоръка: **да се осигури адекватен и последователен надзор над финансирането на изборните кампании на политическите партии, кандидати и другите участници в кампаниите при ясната отговорност и ръководство на Сметната палата.**

118. В заключение, както стана ясно, СП е издала различни стандартни формуляри за отчитането на финансирането на партиите и кампаниите, придружени с обяснителни указания. При поискване СП дава също съвети на партиите и техните местни клонове. ЕОГ приветства този подход, който би спечелил, ако се поддържа и коригира с оглед на потребностите на партиите и кандидатите след хармонизирането на законодателството.

Санкции

119. Системата от санкции в повечето случаи е “на ниво партия” като единствените глоби конкретно за нарушения на политическото финансиране са тези, предвидени в ЗПП, който се прилага само за политическите партии и следователно санкциите са основно формулирани в този дух. По-специално, ЗПП мълчи по въпроса за възможните нарушения от страна на дарители и отделни членове на партии (освен за лидерите на партиите, които възпрепятстват контрола от страна на СП). ЕОГ беше информиран, че до известна степен сегашната ситуация е резултат от промените в подхода през 2009 г., тъй като дотогава ЗПП е предвиждал и глоби по отношение на физическите лица. След производствата, заведени срещу някои политически лидери (включително няколкото присъди, които са били обжалвани) поради факта, че партиите им не са подали финансовите си отчети, измененията в ЗПП са одобрени и с прилагане на административния закон с обратна сила (на основание на чл. 3, ал. 2 от Закона за административните нарушения) въпросните производства са прекратени и вече осъдените са освободени от отговорност. ЕОГ счита, че уреждането на нарушенията трябва да се допълни с разпоредби относно индивидуалните нарушения (включително тези, извършени от партийни членове или служители на партията, които отговарят за партийните сметки). Това може също така да има положителен ефект върху качеството на управление и финансовата дисциплина в партиите. Опитът на другите страни показва, че недопускането, като една от възможните санкции, налагана върху служител или кандидат, може да бъде мощно средство и от превантивна гледна точка.
120. Освен това, санкциите, предвидени към момента в ЗПП, не винаги са пропорционални и достатъчно възпиращи. В чл. 40 от ЗПП се предвижда, че в случай на т.нар. системни нарушения на Закона или неподаване на финансовите отчети пред СП за две последователни години, партията може да бъде разпусната от Софийски градски съд, като този вид санкции също са прекалено строги, за да имат практическо приложение. Затова, най-ефективната мярка остава лишаването от държавна субсидия, но и това е строга мярка, тъй като съгласно чл. 36, ал. 1, правото на субсидия се губи безвъзвратно до следващите избори, (а не пропорционално на тежестта на нарушението или временно до отстраняването на определени нередности). Партиите, които (все още) не са получили държавна субсидия, могат да бъдат санкционирани само с конфискация на незаконни дарения или с глоба от 5000 до 10 000 лв. (2500 до 5000 евро) в случай, че не представят някои от финансовите отчети, който се изискват по закон. Членовете на партията, които са виновни за възпрепятстване, подлежат на глоба от 1000 до 2000 лв. (500 до 1000 евро). Това показва, че максималната сума на глобите е по-скоро умерена и че нарушаването на редица специфични изисквания по ЗПП не се наказва, като например отказът да се публикува или да се направи публично достъпен регистърът на партията, липсата на регистрация или неправилната регистрация на дарения или разходи, да не говорим за укриването на средства или двойното счетоводство). Освен това, конфискуването на незаконните дарения е важен елемент в арсенала от санкции, но то трябва да остане допълнително наказание, за да се запази възпиращият ефект на санкциите. ЕОГ разбира, че в някои случаи могат да се прилагат разпоредби от наказателното право (за

фалшифициране на документи, данъчни измами, и др.). Това е много важно, тъй като СП трябва да изпраща до прокуратурата всички случаи на нарушения от страна на партиите при набирането и разходването на средствата, управлението на собствеността или финансовото отчитане. В светлината на горните разсъждения, ЕО препоръчва следното: **1) да се допълни съществуващия арсенал от санкции, предвидени в Закона за политическите партии, с допълнителни санкции, които могат да се налагат и върху физически лица, включително лица, които отговарят за партийните сметки; 2) да се предвиди по-широк кръг от наказания, което ще има възпиращ ефект и ще насочи вниманието и към други важни изисквания на Закона, като приемане на незаконни дарения, неправилно идентифициране на дарителите, неправилна или липса на регистрация на части от приходите или разходите.**

121. От чисто правна гледна точка, единствените санкции, приложими във връзка с финансирането на кампании, са тези, които се съдържат в (основните) изборни закони (ЗИНП, ЗИЧЕП, ЗМИ, ЗИПВР) и не касаят спецификите на изискванията за политическото финансиране: единствените глоби, приложими съгласно ЗИНП за всякакви нарушения по този закон са глоба от 500 до 5000 лв. (250 до 2500 евро) или ако престъплението е извършено умишлено от служителя, глобата е от 1000 до 10 000 лв. (500 до 5000 евро) като и тук обхватът на санкциите не винаги е адекватен - например, неспазването на тавана на разходите очевидно не е обект на никакви други санкции освен глоба, която може да бъде сравнително незначителна. Освен това, събеседници на ЕОГ подчертаха по време на срещите, че независимо, че санкциите се прилагат буквално за *всеки*, който наруши закона, този вид формула е прекалено широка, за да бъде ефективна на практика (например срещу издателите и рекламоделите). ЕОГ също така разбра, че съществуващите санкции не са ефективни. Например, по време на местните избори през 2007 г., 70% от инициативните комитети и кандидатите и 40% от коалициите не са подали финансови отчети; както ни беше казано, повечето от тези нарушения не са били санкционирани (може би са заведени няколко дела срещу партии по разпоредбите на ЗПП). Това е още едно неоспоримо доказателство за неадекватността на настоящите разпоредби в областта на надзора и санкциите при финансирането на кампаниите. ЕОГ иска да подчертае още веднъж, че предвид връзките между финансирането на предизборни кампании и на политическите партии, ясно се очертава нуждата от последователен подход по отношение на тези две области. Затова ЕОГ препоръчва **да се направят 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.**
122. Съгласно българската Конституция и вътрешните правила на Народното събрание, имунитет срещу наказателно преследване имат народните представители, както и президентът и вицепрезидентът на Републиката. Изглежда, че във втория случай имунитетът е абсолютен и не може да бъде вдигнат, което може да даде място за безнаказаност в контекста на нарушенията, свързани с политическото финансиране. Освен това, имунитети има и съгласно ЗИНП за кандидатите (и техните агитатори) в парламентарните избори и съгласно ЗИЧЕП за кандидатите (и техните предизборни комитети) в изборите за Европейски парламент. Правилата не винаги са съвместими, когато стане въпрос за други подкрепящи лица, които имат имунитет (агитаторите в първия случай или членовете на инициативните комитети във втория) и по отношение на обстоятелствата, при които имунитетът от наказателно преследване не се прилага (напр. когато нарушението представлява тежко престъпление и когато нарушителят е хванат в момента на извършване на престъплението). ЕОГ се замисли дали в настоящия контекст е

напълно оправдано да се запази имунитетът на кандидатите, както и на агитаторите или на членовете на техните предизборни комитети, и не стигна до ясно заключение в тази област. Въпреки това, очевидното несъответствие на правилата е проблем и ЕОГ насърчава българските власти да го вземат под внимание в контекста на цялостната хармонизация на разпоредбите за политическото финансиране, препоръчана в настоящия доклад.

123. В дискусиите по време на срещите ни беше споменато също, че настоящите правила най-вероятно не дават възможност за задоволително третиране на приемствеността на партиите и, по-специално, за недопускане дадена партия да избегне последиците от своите действия чрез доброволно разпускане и възобновяване под друго име. Препоръчва се на българските власти да разгледат по-подробно и този въпрос.
124. В заключение, ЕОГ разбира, че статутът на давност, който се прилага във връзка с административните престъпления, съдържащи се в ЗПП и в различните изборни закони, се определя от чл. 34, ал. 1 от Закона за административните нарушения и наказания. В тази връзка, не може да се започне производство, ако свидетелското показание, с което се установява наличието на нарушение, не е било изготвено в срок от три месеца след установяването на нарушителя или ако е изтекла една година от извършването на нарушението. По мнение на ЕОГ тези изисквания са прекалено стриктни в контекста на политическото финансиране и предвид механизмите на финансовата отчетност, които позволяват идентифициране на нарушението едва няколко месеца след като е било извършено (както и факта, че изглежда не е предвиден механизъм за временно прекратяване на статута във връзка с чл. 34 от гореупоменатия закон). Затова ЕОГ препоръчва **да се увеличи срокът на давност за административни нарушения по Закона за политическите партии от 2005 г. и по различните изборни закони.**

V. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

125. Със Закона за политическите партии от 2005 г. и с различните закони, отнасящи се до парламентарните избори, изборите за Европейски парламент, местните и президентските избори, България успя да въведе набор от важни мерки за прозрачност и надзор над финансирането на политическите партии и на предизборни кампании. Въпреки това, обаче, тази законова рамка се нуждае от всеобхватна хармонизация и различни конкретни подобрения, за да се гарантира, че финансовите отчети на партиите и кандидатите отразяват адекватно и достоверно произхода на доходите и обществеността получава своевременно достъп до тях. Необходими са и ясни критерии с цел избягване на злоупотреба с обществени ресурси за целите на партийна дейност и на предизборните кампании. Освен това, начинът, по който се пише и подготвя законодателството, основно под отговорността на самите политическите партии, поражда сериозни съмнения, че то се използва за политически цели. Например, Законът за местните избори е променен 24 пъти от приемането му през 1995 г., често пъти прекалено късно, за да могат промените да станат приложими за предстоящите избори, и често пъти поради причини, които не обслужват общия обществен интерес, а този на управляващите партии и коалиции в даден момент, както беше подчертано в разговорите по време на срещите. Сметната палата, която има основната отговорност за контрола на финансирането на партиите, се нуждае от допълнителна подкрепа, за да изпълнява ефективно функциите си. Това е изключително важен въпрос предвид широко разпространеното мнение, че финансовите отчети на политическите партии и участниците в кампаниите като цяло съвсем не отразяват реалността. Обхватът на санкциите за финансови нередности трябва да бъде допълнен с по-пропорционални и възпиращи санкции. Не е изненадващо, че до момента санкциите,

предвидени в Закона за политическите партии, са прилагани при неспазване на изключително формални изисквания на закона (като късно подаване или неподаване на финансовите отчети, неправомерно използване на офисите), като същевременно прехвърлянето на отговорността от членовете на партиите на самите партии засегна изхода от делата, заведени през 2007 и 2008 г. Като цяло тази ситуация в България налага бързи и съдържателни подобрения.

126. С оглед на горното, GRECO дава следните препоръки на България:

- i. да се изясни забраната за провеждане на събития за набиране на средства (т. 99);**
- ii. 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 (т. 101);**
- iii. 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 размер, то той ще бъде съобразен с икономическата реалност в България; iii) да се въведе изискване за уникална (целева) сметка за предизборна кампания за финансиране на предизборните кампании (т. 102);**
- iv. да се приеме изчерпателна и последователна правна рамка относно финансирането на предизборните кампании, в която изрично да са посочени различните форми на допустимите приходи и разходи, точният начин на отчитане на приходите и разходите, лицата, отговорни за събирането на даренията и финансовото им отразяване (т. 103);**
- v. 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 (т. 104);**
- vi. да се въведе изрична регламентация, според която всички приходи и разходи, свързани с дадена предизборна кампания, да бъдат отчитани (т. 105);**
- vii. да се въведе изчерпателно изискване за публикуване на финансовите отчети за предизборните кампании изобщо (т. 107);**
- viii. да бъдат поставени ясни критерии при употребата на публични ресурси за дейността на политическите партии и за целите на предизборните кампании (т. 108);**
- ix. да бъдат приети правила за запазване на съответните финансови записи и документи, които да бъдат приложими и в контекста на финансирането на предизборни кампании (т. 109);**

- х. i) да се проучи 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; 2) да се засили независимостта на външния одит на финансовите отчети на политическите партии (т. 112);
 - xi. да се предостави допълнителна подкрепа на Сметната палата, за да може тя да осъществява ефективно контролната си функция по отношение на финансирането на политическите партии и предизборните кампании (т. 114);
 - xii. да се осигурят по-ефективни начини за сътрудничество между Националната агенция по приходите и Сметната палата съгласно Закона за политическите партии (т. 115);
 - xiii. да се осигури адекватен и последователен надзор над финансирането на изборните кампании на политическите партии, кандидати и другите участници в кампаниите при ясната отговорност и ръководство на Сметната палата (т. 117);
 - xiv. i) да се допълни съществуващият арсенал от санкции, предвидени в Закона за политическите партии, с допълнителни санкции, които могат да се налагат и върху физически лица, включително лица, които отговарят за партийните сметки; ii) да се предвиди по-широк кръг от наказания, което ще има възпиращ ефект и ще насочи вниманието и към други важни изисквания на Закона, като приемане на незаконни дарения, неправилно идентифициране на дарителите, неправилна или липса на регистрация на части от приходите или разходите (т. 120);
 - xv. 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 (т. 121);
 - xvi. да се увеличи срокът на давност за административни нарушения по Закона за политическите партии от 2005 г. и по различните изборни закони (т. 124).
127. В съответствие с Правило 30.2 от Процедурните правила, GRECO приканва българските власти да представят доклад за изпълнението на горепосочените препоръки в срок до 30 април 2012 г.
128. В заключение, GRECO приканва българските власти да разрешат възможно най-скоро публикуването на доклада, да го преведат на националния език и да го направят публично достояние.

