



Приет на 10 октомври 2014 г.
Публикуван на 17 ноември 2014 г.

GRECO RC-III (2014) 12E
Втори доклад за изпълнение

ТРЕТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА

Втори доклад за изпълнение на препоръките от страна на България

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

* * *

„Прозрачност при финансиране на политическите партии“

Приет от GRECO (Група държави срещу корупцията)
по време на 65-та й пленарна сесия
(Страсбург, 6 – 10 октомври 2014 г.)

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Вторият доклад за изпълнение оценява допълнителните мерки, предприети от българските власти след приемането на Доклада за изпълнение във връзка с препоръките, издадени от GRECO в Доклада за България от третия кръг на оценка. Тук припомняме, че Докладът за България от третия кръг на оценка обхваща две отделни теми, а именно:
 - **Тема I – Инкриминиране:** чл. 1а и 1b, 2 – 12, 15 – 17, 19, алинея 1 от Наказателната конвенция относно корупцията (ETS 173), чл. 1 – 6 от Допълнителния протокол към нея (ETS 191) и Ръководен принцип 2 (криминализиране на корупцията).
 - **Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии:** чл. 8, 11, 12, 13b, 14 и 16 от Препоръка Rec(2003)4 относно общите правила за борба с корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании и в по-общ смисъл Ръководен принцип 15 (финансиране на политически партии и предизборни кампании).
2. Докладът от третия кръг на оценка е приет от GRECO по време на 48-та ѝ пленарна сесия (1 октомври 2010 г.) и е публикуван на 10 ноември 2010 г. след получаване на разрешение от България (Greco Eval III Rep (2009) 7E, Тема I и Тема II). Следващият Доклад за изпълнение е приет от GRECO по време на 57-та ѝ пленарна сесия (19 октомври 2012 г.) и е публикуван на 8 януари 2013 г. след получаване на разрешение от България (Greco RC-III (2012) 14E.)
3. Съгласно изискванията на Процедурните правила на GRECO българските власти предоставиха Втория си ситуационен доклад с допълнителна информация за предприетите действия за изпълнение на онези препоръки, които са били частично изпълнени или неизпълнени съобразно Доклада за изпълнение. Този доклад е получен на 9 май 2014 г. и служи като основа за настоящия Втори доклад за изпълнение.
4. GRECO избра Украйна и Швеция да определят докладчици в рамките на процедурата за оценка на изпълнението. За докладчици за Втория доклад за изпълнение бяха определени г-жа Олена ТИШЧЕНКО от името на Украйна и г-н Вало фон ГРЕЙЕРЦ от името на Швеция. При изготвянето на Доклада за изпълнение докладчиците бяха подпомогнати от Секретариата на GRECO.

II. АНАЛИЗ

Тема I: Инкриминиране

5. Припомня се, че в Доклада си за оценка GRECO отправи 4 препоръки към България по отношение на Тема I. В последващия Доклад за изпълнение GRECO стига до заключението, че препоръка ii е изпълнена задоволително, препоръка iii е частично изпълнена, а препоръки i и iv не са изпълнени. Изпълнението на препоръки i, iii и iv е разгледано по-долу.

Препоръка i.

6. *GRECO* *отправи препоръка да се гарантира, че престъпленията активен подкуп в публичния сектор, както и търговия с влияние, се тълкуват по начин, който недвусмислено обхваща случаи, когато облагата не е предназначена за самото длъжностно лице, а за трета страна.*
7. GRECO припомня, че досега концепцията за трето лице бенефициер е обхваната изрично от действащите разпоредби на Наказателния кодекс (НК), които уреждат пасивния подкуп в публичния сектор и активния и пасивния подкуп в частния сектор. В сравнение, разпоредбите, криминализиращи активния подкуп в публичния сектор, активната и пасивната търговия с влияние, не са били свързани с разпоредбата, която изрично предвижда трети лица бенефициери. GRECO също така припомня съдебната практика във връзка с трети лица бенефициери от 1969-1976 г., която властите посочват, както при изготвяне на Доклада за оценка, така и при изготвянето на първия Доклад за изпълнение и че уместността в настоящия контекст не е напълно ясна. Още повече, по време на обсъжданията с практикуващи професионалисти на място, бяха изразени различни мнения по въпроса дали елементът „трети лица бенефициери“ е предвиден по отношение на всички престъпления, свързани с корупция. При липсата на предприети уместни стъпки, в Първия Доклад за изпълнение GRECO стига до извода, че тази препоръка не е изпълнена.
8. Българските власти сега докладват, че на 19 декември 2013 г. българското правителство внася в Народното събрание проектоизменения на Наказателния кодекс (НК), които включват изричното криминализиране на пасивния и активния подкуп и търговията с влияние, когато облагата е предназначена за трета страна (препоръка i.), и криминализирането на подкупи на чужди арбитри (препоръка iii – вижте по-долу в настоящото). Първото четене се проведе в Народното събрание на 30 януари 2014 г. Измененията са одобрени от Парламентарната комисия, след което на 27 юни 2014 г. са предадени на пленарната сесия за второ четене и окончателно приемане. Българското правителство, обаче, подаде оставка на 24 юли 2014 г. и на 6 август Народното събрание е разпуснато с насрочени предсрочни избори за 5 октомври. Следователно, горепосочените предстоящи проектоизменения не можаха да се приемат.
9. Що се отнася до препоръка i., проектоизмененията на НК, които преминаха първо четене в Парламента на 30 януари 2014 г., предвиждат въвеждането на нов чл. 304в в Раздел „Подкуп“. Той определя, че наказанията за престъпления по смисъла на тази глава (пасивен и активен подкуп и търговия с влияние) също така се налагат, когато се обещава, предлага или дава облага на друго лице със съгласието на длъжностното лице или чуждото длъжностно лице (в случай на подкуп) или на лицето, което търгува с влияние (в случай на търговия с влияние). Същевременно, Член 303 от НК (който урежда наказанието за пасивен подкуп в публичния сектор, където облагата е предназначена за трета страна) би бил отменен. По този начин, една единствена конкретна разпоредба за трети лица бенефициери би покрила последователно и изрично активния и пасивния подкуп в публичния сектор, както и активната и пасивна търговия с влияние.
10. GRECO взема под внимание законодателните изменения в Наказателния кодекс (НК), упоменати по-горе в настоящото, които са одобрени от Правителството и разгледани от Парламента. Ако бяха приети навреме преди разпускането на Парламента, щеше да изглежда, че са насочени към неточностите, определени в Доклада за оценка. Ако тези проектоизменения са в текущата им формулировка, съобразно установената

парламентарна практика, те отново ще изискват политическото им одобрение от бъдещото правителство преди последващото им внасяне и приемане от новоизбраното Народно събрание. GRECO с удоволствие отбелязва, че досега съществува ясно определено политическо желание да се продължи с необходимите изменения във връзка с трети лица бенефициери и се надява, че България ще е в състояние да финализира този процес. Предвид обстоятелствата, че този процес не е могъл да бъде завършен единствено поради общите политически и институционални фактори, GRECO прави заключение, че препоръка i е частично изпълнена.

Препоръка iii.

11. *GRECO* отправи препоръка ясно да се посочи, че подкупът на чужди арбитри е престъпление и когато арбитърът изпълнява функциите си съгласно националното арбитражно право на която и да било друга държава.
12. GRECO припомня, че в предишния Доклад за изпълнение от месец октомври 2012 г., тази препоръка бе счетена като „частично изпълнена“, тъй като съответните изменения са изготвени от Работна група, назначена от Министерството на правосъдието и са били на етап публични консултации. Предложението трябваше да включва в определението за “чуждо длъжностно лице” на Наказателния кодекс (НК) конкретна препратка към “чужд арбитър” (разбирано като лице, което изпълнява функциите си съгласно националното арбитражно право на която и да било друга държава).
13. Българските власти сега докладват, че проектоизмененията в НК, упоменати в параграф 8, действително предвиждат криминализиране на подкуп на чужди арбитри. Както бе обявено по-рано, към т.15 на чл. 93 от НК е добавена нова буква г), която предвижда, че изразът „чуждо длъжностно лице“ също така ще обхваща в бъдеще всяко лице, упражняващо “функции на арбитър, възложени в съответствие със законодателството на чужда държава”. По този начин определението на чуждо длъжностно лице ще се разшири в съответствие с Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията. Както бе посочено в параграф 8, разпускането на Парламента попречи на окончателното приемане на предвидените изменения в НК.
14. GRECO взема горепосоченото под внимание. Ако преди разпускането на Народното събрание бяха приети предвидените изменения в Наказателния кодекс, в това число разширяването на определението за “чуждо длъжностно лице”, щеше да изглежда, че са постигнати целите тази препоръка. Както бе упоменато относно предходната препоръка, процесът на изменението е забавен по причини, които не са свързани с липсата на политическо желание да се продължи с измененията. Следователно GRECO приема да поддържа предишното заключение и се надява, че бъдещото правителство и парламент скоро ще възобновят този процес, свързан с измененията.
15. GRECO прави заключение, че препоръка iii остава частично изпълнена.

Препоръка iv.

16. *GRECO* отправи препоръка да се анализира и съответно да се преразгледа автоматичното – и задължителното пълно – освобождаване от наказание на

извършителите на активен подкуп в публичния сектор в случаите на ефективно разкаяние (чл. 306 от Наказателния кодекс).

17. GRECO припомня, че Първият Доклад за изпълнение е счел тази препоръка като неизпълнена, поради липсата на предприети значими последващи мерки¹.
18. Българските власти, за целите на настоящия доклад, не се позовават на ново развитие. Изглежда, че след приемането на Първия Доклад за изпълнение от страна на България не са предприети по-нататъшни действия за разглеждане на тази препоръка.
19. GRECO следователно прави заключение, че препоръка iv остава неизпълнена.

Тема II: Прозрачност при финансиране на политическите партии

20. В Доклада си за оценка GRECO отправи 16 препоръки към България по отношение на Тема II. Докладът за изпълнение стига до заключение, че препоръки i, v, vi, vii, ix, xi, xii и xiii са изпълнени задоволително и че препоръки ii и iii са изпълнени по задоволителен начин. Препоръки iv и xv са частично изпълнени, а препоръки viii, x, xiv и xvi не са изпълнени. Изпълнението на препоръки iv, viii, x, xiv, xv и xvi е разгледано по-долу.
21. GRECO припомня, че след приемането на Доклада за оценка на България е прието ново законодателство относно прозрачността при финансиране на политическите партии. На 19 януари 2011 г. Народното събрание приема нов Изборен кодекс, който консолидира и систематизира няколко предишни закона и правилника относно провеждането на различни избори (за народни представители, президент и вицепрезидент на Републиката, членове на Европейския парламент, общински съветници, кметове на общини и кметства). Същевременно, Законът за политическите партии от 2005 г. е приведен в съответствие с новия кодекс. Тези различни промени влизат в сила на 31 януари 2011 г.
22. Българските власти сега докладват, че на 4 март 2014 г. Народното събрание приема нов Изборен кодекс, който отменя горепосочения Кодекс от 2011 г. Новият Кодекс (обнародван в Държавен вестник № 19 от 2014 г.) влиза в сила на 5 март 2014 г. В новия Изборен кодекс, съответно се отразяват препоръките на GRECO в областта на прозрачността при финансиране на изборните кампании, които се считат за неизпълнени или частично изпълнени (препоръки iv, viii, xiv и xv). Освен това, през м.февруари 2013 г. са приети изменения в Закона за административните нарушения и наказания, за да се удължи срокът на давност, приложим към нарушенията на Закона за политическите партии и Изборния кодекс до две години след извършването на нарушението (препоръка xvi.).
23. Те също така посочват, че съответните разпоредби на Изборния кодекс от 2011 г., които уреждат въпросите, определени от препоръките, считани от Доклада за изпълнение за

¹ Параграф 20 гласи: "Въпросът за „ефективното разкаяние“ е разгледан до известна степен в контекста на Тълкувателното решение на Върховния касационен съд. Въпреки това в същото са посочени само някои специфични аспекти на отнемането на подкупа. Обмислят се и възможни изменения на Наказателния кодекс, за да се изпълни тази препоръка. GRECO напомня, че в параграф 74 от Доклада за оценка изразява загриженост, че разпоредбата за „ефективно разкаяние“ предоставя автоматично и пълно освобождаване от наказание и че валидността на прилагането на тази разпоредба не подлежи на съдебен контрол. GRECO изразява съжаление, че досега не са предприети конкретни мерки за цялостно разглеждане на този въпрос, за да се осигури положителен изход от един евентуален процес на преразглеждане".

задоволително изпълнени, са съответно транспонирани в новия ИК от март 2014 г.². На докладчиците и Секретариата е предоставена версия на английски език на съответните извадки от законодателството.

Препоръка iv.

24. *GRECO* *отправи препоръка да се приеме изчерпателна и последователна правна рамка относно финансирането на предизборните кампании, в която изрично да бъдат посочени различните форми на допустимите приходи и разходи, точният начин на отчитане на приходите и разходите и лицата, отговорни за събирането на даренията и счетоводната отчетност.*
25. GRECO припомня, че тази препоръка беше категоризирана като частично изпълнена. Като потвърди напредъка, постигнат от Изборния кодекс (ИК) от 2011 г., по-конкретно значително увеличената последователност на правната рамка, регулираща финансирането на предизборните кампании в България, ролята на финансовите мениджъри оставаше неясна. GRECO отбеляза, че съгласно чл. 30 ал. 1 от Закона за политическите партии (ЗПП), всяка политическа партия определя конкретно лице/а, което/ито отговаря/т за приходите, разходите и сметките на партията, като се допуска, че същото/ите лице/а отговаря/т за сметките на партията по време на кампания. Същевременно, ИК не формулираше ясно дали и как това правило се прилага за коалициите от партии и инициативните комитети.
26. Българските власти сега докладват, че в новия Изборен кодекс (ИК) от март 2014 г. са въведени специфични разпоредби по отношение на лицата, отговорни за финансовите аспекти на предизборна кампания. Съгласно член 164, ал.1 от ИК всяка политическа партия и инициативен комитет определя лице или лица, които да отговарят за приходите, разходите и счетоводната им отчетност, свързани с предизборната кампания (финансов мениджър). Още повече, всяка коалиция определя една от партиите, която участва в нея, да отговаря за приходите, разходите и счетоводната отчетност на коалицията, свързани с предизборната ѝ кампания, и определя едно или няколко лица, които да отговарят за приходите, разходите и счетоводната отчетност, свързани с предизборната кампания (чл. 164, ал. 2 от ИК). Имената и длъжностите на горепосочените лица се предоставят по време на регистрацията на партията за изборите пред съответната избирателна комисия. Тази информация след това се предава на Сметната палата (СП) (чл. 163 от ИК). По отношение на даренията се предвижда, че коалициите и инициативните комитети могат да финансират кампанията от дарения на лица, които са направени единствено до финансовия мениджър (чл. 162, ал. 2(3) и ал. 3(3) от ИК). Въведено е също така задължение да се публикува в Единния публичен регистър наименованието на политическата партия, която е определена от коалицията да отговаря за приходите, разходите и счетоводната ѝ отчетност, свързани с кампанията, както и имената на

² Препоръка i: Чл. 168, ал. 1(1) ИК;

Препоръки ii and iii: Чл. 133, ал. 3(7); Чл. 127, ал. 2 и Чл. 144, ал. 7; Чл. 140, ал. 3(7) и Чл. 148, ал. 5(6); Чл. 151, ал. 5 и Чл. 153, ал. 4 (1) и (6); Чл. 117, ал. 1 и Чл. 119; Чл. 163; Чл. 165 и 169; Чл. 170 ИК;

Препоръка v: чл. 168, ал. 1(2) ИК;

Препоръка vi: Чл. 172, ал. 1 и 3 ИК;

Препоръки vii и ix: Чл. 171 и Чл. 172 ИК

Препоръка xiii: Членове 171, 172 и 497 ИК

отговорните финансови мениджъри (чл. 171, ал. 2 (3) и (4) от ИК). Властите потвърждават, че тези лица носят отговорност за централизацията на всички въпроси, свързани с приходи и разходи на кампанията, което включва, например, извършването на всички съответни плащания от определената банкова сметка.

27. GRECO взема под внимание горепосоченото и счита, че останалите опасения, по отношение на които е изразила загриженост, са разгледани по конструктивен начин.
28. GRECO стига до заключението, че препоръка iv сега е изпълнена задоволително.

Препоръка viii.

29. *GRECO препоръчва да бъдат предвидени ясни критерии относно използването на публични ресурси за дейността на партиите и за целите на предизборните кампании.*
30. GRECO припомня, че тази препоръка беше категоризирана като неизпълнена. България единствено посочи, че «Народното събрание има установена постоянна практика, включваща приемането на решение, което забранява използването на административни ресурси, включително служебни коли, по време на предизборната кампания». GRECO стигна до заключението, че ефектът от такава мярка, каквато вече е съществувала по времето на оценката, е ограничен и не отстранява съответната загриженост, изразена в Доклада за оценката.
31. Българските власти посочват, че в чл. 168, ал. 3 от ИК се съдържа изричната забрана за „безплатното използване“ на публичен административен ресурс във връзка с предизборна кампания. Според определението на § 1 т. 18 от Допълнителните разпоредби на ИК, „публичен административен ресурс“ са бюджетни средства, помещения, автомобили, самолети и други транспортни средства, оборудване и други движими и недвижими вещи - държавна или общинска собственост, предоставени на администрацията, държавните и местните органи, или държавните и общинските предприятия”. В допълнение към това, в чл. 474 от ИК е предвидено специално административно наказание за нарушение на горепосочената разпоредба под формата на глоба от 1 000 до 3 000 лв. (500 до 1500 Евро). В случай на повторно нарушение размерът на глобата се увеличава, а именно от 3 000 до 10 000 лв. (1 500 до 5 000 Евро).
32. GRECO взема под внимание горепосоченото. България очевидно е постигнала известен напредък. За момента, обаче, предпазните мерки срещу злоупотребата с използването на публични ресурси за политически дейности само частично засягат настоящата препоръка. Те не са достатъчно обширни, за да могат ясно да се приложат извън контекста на предизборната кампания: висши служители, които разполагат с достатъчно власт в рамките на публичния сектор все още могат да използват (злоупотребят с използването на) публични ресурси и инфраструктури в полза на дейностите на партията им (или преди, или след периода на кампанията). Когато България въвежда по-обширни предпазни мерки, е желателно да се осигури, че забраните също така ясно обхващат човешките ресурси, които обикновено се асоциират с публичните ресурси.
33. GRECO стига до заключението, че препоръка viii е частично изпълнена.

Препоръка х.

34. *GRECO препоръча i) да бъде проучена целесъобразността от повишаване на стандартите и качеството на одиторската заверка на финансовите отчети, представени в контекста на финансирането на партиите, и да се заздравят координацията с професията; ii) да се засили независимостта на външния одит на финансовите отчети на политическите партии.*
35. *GRECO припомня, че тази препоръка е счестена за неизпълнена. Докладвано е само, че одиторите от 10 години прилагат Международните одиторски стандарти (МОС) и, че те осигуряват достатъчни гаранции за независимост на одиторите (посредством политика за липса на конфликт на интереси). GRECO изтъкна загрижеността, изразена в Доклада за оценката (параграфи 110-112), по-конкретно, че по постъпваща информация на практика се прилага висок марж на точност, а именно 50-70% по отношение на финансовите отчети на политическите партии. Докладът също така отбеляза, че въпреки че политическото финансиране е изложено на риск от пране на пари, и законодателството за мерките срещу изпирането на пари изисква от одиторите и политическите партии да предоставят доклади за съмнителни сделки пред звената за финансово разузнаване, на практика такива доклади никога не са били представяни. Като оставим настрана ефективността на системата за мерките срещу изпирането на пари, тъй като тя се оценява в други форуми, GRECO очаква предприемането на конкретни мерки, които да стеснят маржа на точност и да увеличат независимостта на одиторите (например, разумна ротация, назначаване на втори одитор).*
36. *Българските власти не се позовават на ново развитие и очевидно не е извършено нищо във връзка с въпросите, повдигнати от тази препоръка.*
37. *GRECO изразява съжаление за липсата на инициативи, предприети в горепосочената област. Тя напомня, че дори и най-добрите правила за прозрачност при политическо финансиране са безсмислени, ако не са ефективни. Тя приканва България да предприеме определени действия за изпълнение на тази препоръка и стига до заключението, че препоръка х остава неизпълнена.*

Препоръка xiv.

38. *GRECO препоръча i) да се допълни съществуващият арсенал от санкции, предвидени в Закона за политическите партии, с допълнителни санкции, които могат да бъдат налагани и върху физически лица, включително лица, които отговарят за партийните сметки; ii) да се предвиди по-широк кръг от по-съразмерни и разубеждаващи наказания, насочени и към други важни изисквания на Закона, като приемане на незаконни дарения, неправилно идентифициране на дарителите, неправилно или отсъстващо регистриране на части от приходите и разходите.*
39. *GRECO припомня, че тази препоръка беше категоризирана като неизпълнена, тъй като не са предприети конкретни действия с оглед на изпълнението ѝ. GRECO изтъкна, че Законът за политическите партии (ЗПП) предвижда следните наказания.*
40. *Българските власти сега съобщават, че с приемането на новия Изборен кодекс (ИК) през март 2014 г., ЗПП също е изменен (чл. 43 и нов чл. 43а на ЗПП), за да се допълни*

съществуващата система за административни нарушения във връзка с правилата за финансиране на партия с нови административни законови нарушения. Някои от санкциите могат да се наложат на лицето, определено да води сметките и финансовото управление на партията и/или на лицето, което представлява партията, както е препоръчано в първата част на препоръката. За внасяне на яснота по въпроса, докладчиците и Секретариатът са съставили таблицата, посочената по-долу, за да предоставят консолидиран преглед на текущите санкции по ЗПП. Българските власти изтъкват, че разпоредбите на чл. 36 и 43 на ЗПП, които санкционират непредставяне на годишните финансови отчети, трябва да се разбират в разширен смисъл като допускащи, например, санкциониране също така на представянето на отчети в неподходящ формат или невключването на списък на дарителите.

Нарушено изискване	Приложима санкция
Непредставяне на годишните финансови отчети в рамките на определения краен срок (31 март) (съобразно изискването от чл. 26 на Закона за счетоводството), в това число декларация със списък на дарителите, (чл.43, ал. 1 от ЗПП)	Загуба на държавна субсидия до произвеждането на следващите парламентарни избори (чл.36, ал. 1) Ако партия получава държавна субсидия, докладът в съответната му част трябва да се изпрати на данъчните органи за допълнителен преглед Изменена 2014 г.: (чл.43 от ЗПП): имуществена санкция от 5000 до 10 000 лв. (2 500 до 5 000 Евро)
Несъздаване на публичен регистър на дарителите и невключване в него на изискваната информация (чл.43, ал. 2 от ЗПП)	Имуществена санкция от 1 000 до 5 000 лв. (500 до 2 500 Евро)
Системни нарушения на ЗПП, неподдаване на финансови отчети за две последователни години, липсата на участие в избори повече от 5 години и прочие (Чл. 40 от ЗПП)	Софийски градски съд може да произнесе решение за разпускане на политическата партия по иск на прокурора
Нова 2014 г.: Учредяване на / участие в търговска дейност в противоречие с чл.22, приемане на дарение, надхвърлящо 10 000 лв. за календарна година (чл.23, ал. 2), приемане на подкрепа от неоторизирани източници (чл.24), използване на ресурси за цели различни от тези предвидени в чл. 29, ал. 1.	Глоба от 1 000 до 5 000 лв. (500 до 2 500 Евро), наложена на физическо лице, на което е възложено воденето на счетоводството и финансовото управление, или на лицето, което представлява политическата партия (нов чл.43а) (или горепосочената сума в двоен размер, ако нарушението е повторно)
Недеклариране в рамките на надлежно определения срок на банковите сметки пред Сметната палата (чл.28а)	Глоба от 100 до 500 лв. (50 до 250 Евро) (нов чл.43а, ал. 2) на посоченото/ите по-горе в настоящото физическо/и лице/а (или тези суми в двоен размер, ако нарушението е повторно)
Неопределяне / представяне на лицето, на което е възложено воденето на счетоводната отчетност и финансовото управление (чл.30, ал. 1 и 2)	Глоба от 200 до 500 лв. (100 до 250 Евро), наложена на лицето, което представлява политическата партия (нов чл.43а)

41. GRECO взема под внимание измененията от март 2014 г., посочени по-горе в настоящото. По отношение на първата част от препоръката, България е предприела мерки да се съобрази с нея, като в Закона за политическите партии (ЗПП) повторно е въвела разпоредби за определени нарушения, извършени от длъжностни лица на партията, на които са възложени финансови и/или представителни функции. GRECO приветства това, като има предвид загрижеността, изразена в параграф 119 на Доклада за оценката и факта, че всички санкции за физически лица са отменени през 2009 г. (с ретроактивен ефект), след като редица партийни лидери са били подложени на такива производства. Новите санкции обхващат редица важни изисквания от ЗПП, предвидени в чл. 22, 23, ал. 2, 24 и 29, например за приемането на дарения над предписания лимит или от неоторизирани източници за финансиране на партията, в това число анонимни дарения. Възпиращият им ефект обикновено би допринесъл до осигуряване на подходящо ниво на финансова дисциплина, отчетност и вътрешен контрол в рамките на партийните структури. Що се

отнася до втората част на препоръката, някои допълнителни важни изисквания от ЗПП понастоящем са предмет на санкции. Все още предстои извършването на подобрения; например, неправилно установяване на дарители и неправилна или липса на регистрация на елементи, свързани с приходи и разходи – примери, упоменати в препоръката – все още не са достатъчно разгледани. Властите също така се позовават на приложимостта на общите санкции, определени в Закона за счетоводството, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за административните нарушения и наказания (когато се стигне до конфискация)³ и наказанията за документни престъпления (чл. 308, ал. 1 и чл. 313⁴ на Наказателния кодекс) за санкциониране на различни нарушения, свързани с регистрацията и отчитането на приходи и разходи. GRECO отбелязва, че тази важна информация не се упоменава в Доклада за България от третия кръг на оценка. В допълнение към това, според GRECO, ЗПП най-малкото би трябвало изрично да се позове на тези други общи разпоредби, с оглед правната сигурност (според властите формулярите за декларация, издадени от Сметната палата, изрично се позовават на наказателната отговорност по смисъла на член 313 от НК). Още повече, GRECO продължава да счита, че обхватът от наказания не отговаря на изискванията на препоръката (“ефективни, пропорционални, възпиращи”). По мнението на GRECO, нивото на глобите остава, както преди, глобално ниско и неадекватни за санкциониране на значителни финансови нарушения и незаконни сделки. С цел сравнение, глобата до 10 000 лв. е равна на максималната сума, която бенефициер има право да приеме през определена година от дарител физическо лице (както по смисъла на ЗПП, така и на ИК). Надзорните органи и съдебните институции нормално вземат под внимание възможното разпускане на партия (въз основа на “системни нарушения” по смисъла на чл. 40 от ЗПП), но е възможно да съществува нежелание за използването на този механизъм на практика, както GRECO вече изтъкна. Подобно на това, загубата на публична субсидия (или прекратяването, или рамбурсирането на публична подкрепа, ако такава е била въведена) би заслужавало да се приложи при по-широк кръг от обстоятелства. В заключение, България явно трябва да вземе под внимание изпълнението на втората част на тази препоръка.

42. GRECO стига до заключението, че препоръка xiv е частично изпълнена.

Препоръка xv.

43. *GRECO препоръчва да се изготвят разпоредби за ефективни, пропорционални и възпиращи санкции, подобни на тези, препоръчани във връзка със Закона за политическите партии, които да се прилагат в случаи на нарушения на разпоредбите за финансирането на предизборни кампании.*

³ Властите обясняват, че, в случай на нарушение на чл. 477 от Изборния кодекс (приемане на дарение от физическо лице над допустимия размер, предвиден от чл. 167 от ИК), в допълнение към санкцията, наложена върху финансовия мениджър, активите, надхвърлящи таваните върху дарението, ще се отнемат съобразно общото правило на чл. 21 от Закона за административните нарушения и наказания. Това общо правило се прилага в случай на всички административни нарушения, в това число тези, установени от Закона за политическите партии и Изборния кодекс. Член 21 на Закона за административните нарушения и наказания гласи следното: “Всички /вещи, придобити от нарушителя в резултат на извършеното административно нарушение се отнемат в полза на държавата, независимо от тяхното количество и стойност.”

⁴ Член 313, алинея 1 предвижда, че “Който потвърди неистина или затаи истина в писмена декларация или съобщение, изпратено по електронен път, които по силата на закон, указ или постановление на Министерския съвет се дават пред орган на властта за удостоверяване истинността на някои обстоятелства, се наказва с лишаване от свобода до три години или с глоба от 100 до 300 лева.”

44. GRECO припомня, че тази препоръка беше счетена като частично изпълнена. В Изборния кодекс (ИК), въведен през 2011 г. – който заменя поредица от специфични за провеждане на избори закони – България предвижда по-последователен набор от наказания, ясно свързани с нарушаването на правилата, отнасящи се до финансирането на предизборни кампании. GRECO, обаче, счете тези санкции за недостатъчно ефективни, пропорционални и възпиращи. В допълнение към това, тя изрази съжаление за липсата на разпоредби за отговорността на лицата, които отговарят за сметките на кампаниите, принадлежащи на партии, партийни коалиции и инициативни комитети (които да са съвместими със Закона за политическите партии (ЗПП)).
45. Българските власти сега заявяват, че в новия Изборен кодекс от март 2014 г., са въведени редица разпоредби с цел увеличаване на възпиращия ефект на административните наказания за нарушаване на правилата, отнасящи се до финансирането на предизборни кампании (чл.474 и 476-479 на ИК). Както и в предишната препоръка, докладчиците и Секретариатът са съставили таблица, за да предоставят по-ясно дефиниран преглед за развитието на ситуацията след Първия Доклад за изпълнение:

ИК 2011 (положение, отчетено в Първия Доклад за изпълнение)	Нов ИК март 2014 г.
<p>В случаи на нарушения на изискванията за финансиране на предизборни кампании, установени от Глава 8, Раздел VI от ИК, може да бъде наложено наказание в размер между 5 000 и 10 000 лв. (приблизително между 2 500 и 5 000 Евро) на лица, представляващи политическа партия или инициативен комитет, или лица, представляващи партийна коалиция.</p> <p>Може да бъде наложена глоба в размер на 5 000 лв. (приблизително 2 500 Евро) на кандидати за позиция на общински съветник или кмет, ако бъде установено, че те са в нарушение на изискванията, предвидени за финансирането на предизборните кампании. (...)</p>	<p>Надхвърляне на общия размер на финансирането на всяка предизборна кампания (чл.165 от ИК), нарушаване на правилата за забранените източници за финансиране и административни “безплатни” ресурси (чл.168 от ИК), както и на задължението да се използват банкови трансфери за операции по приходите и разходите над 1 000 лв. (чл.170 на ИК): те включват налагането на глоба от 3 000 до 15 000 лв. (1500 до 7500 Евро) (чл.476 от ИК).</p> <p>Забележка: в съответствие с чл.474 на ИК, несъобразяването с член 168, алинея 3 конкретно води също така до (различни) наказания – глоба до 10 000 лв. (5 000 Евро), упоменати в обсъждането на Препоръка viii горе в настоящото – вижте параграфи 29-32)</p> <p>При получаването на частна подкрепа, надхвърляща предписания таван от 10 000 лв. (чл.167, ал. 1 и 2 от ИК) или получаването на стоки или услуги в нарушение на правилата по чл. 167, ал. 3 или 4 се налага глоба от 2 000 до 10 000 лв. (от 1 000 до 5 000 Евро) (чл.477 от ИК).</p> <p>Несъобразяването с изискванията за подаване на информация за вписване в единния публичен регистър, в това число съответната информация за дарения (име на дарителя, цел, тип и стойност на дарението) води до налагането на глоба от 3 000 до 10 000 лв. (от 1 500 до 5 000 Евро) (чл.478 от ИК).</p> <p>За нарушаване на изискването за представяне на отчет за приходите, разходите и поетите задължения за плащане, свързани с предизборната кампания, се налага глоба от 2000 до 10 000 лв. (от 1 000 до 5 000 Евро) (чл.479 от ИК).</p>

<p>В допълнение към това, всяко лице, което наруши разпоредба на Изборния кодекс, се наказва с глоба или имуществена санкция в размер от 200 лв. (приблизително 100 Евро) или надхвърляща тази сума, но не надвишаваща 2 000 лв. (приблизително 1 000 Евро).</p>	<p>Всяко лице, което наруши разпоредба от ИК в случаи, различни от тези, обхванати по горепосочените чл. 474 и 476-479, се наказва с глоба или имуществена санкция от 200 лв. (приблизително 100 Евро) до 2,000 лв. (приблизително 1,000 Евро) (чл.495 от ИК)</p>
--	---

46. Българските власти обясняват, че в повечето случаи санкциите се налагат на физически лица, отговорни за финансовото управление на политическите партии, инициативни комитети и коалиции от партии. Когато нарушенията са свързани с изискванията за подаване на информация към единния публичен регистър и изискването за представяне на финансови отчети за предизборната кампания, административната санкция се налага на физическите лица, определени да представляват политическата партия, инициативен комитет или коалиция от партии. Какъвто беше случаят и с ИК 2011 г., актовете за установяване на нарушенията се съставят от одиторите на Сметната палата и впоследствие Председателят на Сметната палата издава наказателните постановления (чл. 497 от ИК).
47. GRECO взема под внимание промените, въведени в новия Изборен кодекс (ИК) от март 2014 г. Изглежда, че новият ИК 2014 г. следва радикално различен подход от предшественика си от 2011 г., когато става дума за санкции: конкретни нарушения и разпоредби са заменили по-рано формулираните общи разпоредби и това има вероятност да ги направи по-възпиращи и ефективни на практика. Също така, до известна степен са увеличени санкциите, от равностойността на 5 000 до 7 500 Евро в случай на нарушения, обхванати понастоящем от чл. 476 от ИК. GRECO също така е удовлетворен да види, че финансовите мениджъри понастоящем са отговорни за изпълнение на някои от основните им задължения. Новият подход изисква по принцип системата от санкции да е последователна и да се прилага към всички главни изисквания на финансирането на предизборните кампании. Българските власти се позовават на обширния допълнителен обхват на чл. 495 от ИК, но максималният размер на глобата / наказанието е равен на 1 000 Евро, и по този начин изглежда, че е под очакванията на препоръката. Властите също така се позовават, както и в предишната препоръка, на приложимостта на Наказателния кодекс към сериозни счетоводни нарушения и манипулации, и разпоредбите, съдържащи се в други закони. Като цяло, GRECO е удовлетворен от напредъка, постигнат от България.
48. GRECO стига до заключението, че препоръка xv е изпълнена задоволително.

Препоръка xvi.

49. *GRECO препоръчва да се увеличи срокът на давност за нарушения по Закона за политическите партии от 2005 г. и по различните изборни закони.*
50. GRECO припомня, че при липсата на последващи мерки, тази препоръка беше сметана като неизпълнена. Изглежда, че въвеждането на специален срок на давност за нарушенията по Закона за политическите партии и Изборния кодекс (различен от общия срок на давност, установен по Закона за административните нарушения и наказания) не е било взето под внимание. GRECO подчерта, че съобразно съществуващия срок на давност, предвиден от Закона за административните нарушения и наказания, не може да

започне производство, ако акт за нарушение е съставен три месеца след установяването на извършителя или една година след извършване на нарушението. В този контекст, в допълнение към това изглеждаше, че не е предвиден механизъм за спиране на давността. GRECO вече отбеляза, че тези изисквания изглеждат прекалено строги в контекста на политическото финансиране, ако бъде установено или съобщено нарушение едва няколко месеца след извършването му.

51. Българските власти сега съобщават, че с измененията на Закона за административните нарушения и наказания (чл.34, ал. 1 съобразно измененията), приети през м.февруари 2013 г. (Държавен вестник № 17 от 21.02.2013 г.), срокът на давност за започване на административно производство за нарушения на Изборния кодекс и на Закона за политическите партии е удължен до две години, започвайки да тече от момента на извършване на нарушението.
52. GRECO приветства ясно изразеното подобрене, отчетено по-горе, и стига до заключението, че препоръка хvi е изпълнена задоволително.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

53. **С оглед на заключенията, съдържащи се в Доклада за изпълнение на препоръките от България от Третия кръг на оценка и в светлината на горепосоченото, GRECO заключава, че България сега е изпълнила в задоволителна степен или е уредила по задоволителен начин четиринадесет от двадесетте препоръки, съдържащи се в Доклада от третия кръг на оценка. Четири препоръки остават частично изпълнени и две остават неизпълнени.**
54. По-конкретно, по отношение на Тема I – Инкриминиране, препоръка ii е изпълнена задоволително, препоръки i и iii са частично изпълнени, а препоръка iv остава неизпълнена. По отношение на Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии, препоръки i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xv и xvi сега са изпълнени задоволително или са уредени по задоволителен начин, препоръки viii и xiv са частично изпълнени, а препоръка x остава неизпълнена.
55. Доколкото става дума за инкриминиране, България е използвала допълнителното време след Първия Доклад за изпълнение, за да изготви допълнителни изменения и да ги представи в Парламента, за да покрие третите лица бенефициери за ненадлежащи облаги и подкупа на чужди арбитри, когато те оперират по законодателството на друга юрисдикция. За съжаление, въпреки постиженията на тези изменения, те не можаха да се приемат поради разпускането на Народното събрание на 6 август, две седмици след като Правителството подаде оставка. GRECO изразява също така съжалението си, че към днешна дата не са предприети значими действия, за да се преразгледа механизмът на ефективното разкаяние и GRECO призовава България отново да се заеме с разглеждането на този въпрос. Като цяло, GRECO заявява, че на настоящия етап, България е успяла досега напълно или частично да изпълни три от четирите препоръки за инкриминиране.
56. Що се отнася до прозрачността на политическото финансиране, България е използвала допълнителното време, за да изпълни задоволително още три препоръки и да постигне някои допълнителни резултати. Правилата за финансовите мениджъри, които трябва да

бъдат назначени от политическите партии, коалиции и инициативни комитети, участващи в изборите, са формулирани по по-последователен начин през март 2014 г., във връзка с приемането на нов Изборен кодекс (ИК), който заменя приетия през 2011 г. Административният срок на давност за производство за санкциониране на нарушения по Закона за политическите партии (ЗПП) и ИК е удължен от една на две години. Това сега предоставя реални възможности за надзорни действия на Сметната палата в контекста по-конкретно на ежегодната отчетност на финансирането на партии. С новия ИК от март 2014 г., системата от санкции по отношение на финансирането на предизборни кампании е значително променена с редица конкретни нарушения, заменящи понастоящем (предишните) общи разпоредби. В допълнение към това, е постигнат частичен напредък за предотвратяване на злоупотребата с публичните ресурси за политическа дейност и в областта на санкциите по отношение на финансирането на политически партии в ЗПП. Пълното изпълнение на съответните препоръки, обаче, би изисквало по-голяма съгласуваност на новите правила и по-амбициозен подход в тези области. Накрая, не са предприети действия по отношение на качеството и независимостта на одиторската сертификация на финансовите отчети на партиите от одиторите в частния сектор, и България се приканва бързо да разгледа този въпрос предвид загрижеността, изразена в Доклада за оценката.

57. В общи линии, като се погледне отново към ситуацията по време на посещението за оценка през м.октомври 2009 г., България без съмнение е изминала дълъг път, за да подобри регулаторната си рамка за прозрачност на политическото финансиране, да насърчи по-голяма самодисциплина на политическите партии в тази сфера и да подобри надзора, преди всичко от страна на Сметната палата (СП). GRECO желае, въпреки това, да подчертае, че новите законови разпоредби за прозрачност на политическото финансиране се нуждаят от определена стабилност и спокойствие, за да станат прогресивно ефективни, и трябва да се спестят преразглежданията, през които законодателството и институциите (управлението им)⁵ твърде често преминават. По отношение на ИК 2014 г., въведен точно три години след първия ИК от 2011 г., GRECO приветства уверенията, дадени от България в параграф 23, че съответните разпоредби от ИК 2011 г., които отговарят за задоволително изпълнените препоръки съобразно Първия доклад за изпълнение, са транспонирани съответно в новия ИК 2014. От друга страна, GRECO отбелязва, че приетото през м.април 2014 г. законодателство – отново – реорганизира Сметната палата. Последната претърпя реформа само преди три години, след измененията, извършени през м.декември 2010 г. GRECO счита, че те задоволително са изпълнили препоръките, които изискват подобрения на надзора на политическото финансиране (вижте Първия Доклад за изпълнение, по-конкретно препоръки xi и xiii). Реформата от м.април тази година предизвиква твърдения за политическа инструментализация в една от особено значение за изборни цели и финансов надзор на политически институции година⁶. Извършените изменения създават сега напълно нова

⁵ GRECO отбелязва политическото използване в заключението си към Доклада за оценката: *“начинът, по който се съставя 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.”*

⁶ 2014 е година за избори на Европейския Парламент, местни избори, както и за предсрочни общи избори. През януари 2014 г., Сметната палата обяви намерението си да одитира Парламента, както и голям брой държавни

структура и ръководство на Сметната палата – като по този начин се заменят настоящият председател и заместниците му – и според твърденията обратни промени в структурата на управлението (при предишната управляваща коалиция). Твърди се, че новите законови разпоредби ще направят ръководенето на Сметната палата по-податливо на натиск от политическите партии⁷, докато Докладът от третия кръг на оценка (параграф 114) досега положително оценяваше оперативната независимост на Сметната палата: “[Сметната палата] има задоволителни гаранции за независимост, както и репутацията на разумно дистанцирана от партиите и парламента.” GRECO следователно призовава България да направи така, че опасенията, изразени по отношение на реформата и оперативната независимост на СП, да не се осъществят. Тя също така приканва България изцяло да изпълни частично изпълнените и неизпълнена препоръки по Тема II.

58. В заключение, с оглед на факта, че следва да се изпълнят още три (от четири) препоръки за инкриминиране, GRECO в съответствие с Правило 31, параграф 9 от Процедурните си правила моли ръководителя на делегацията на България да представи допълнителна информация за висящите препоръки, а именно по отношение на изпълнението на препоръки i, iii и iv от Тема I – Инкриминиране, и препоръки viii, x и xiv от Тема II – Прозрачност при финансиране на политическите партии, най-късно до 31 юли 2015 г.
59. Накрая, GRECO приканва българските власти да разрешат възможно най-скоро публикуването на настоящия доклад, да го преведат на националния език и да публикуват превода.

агенции в течение на годината; тя също така изтъкна празнините в законодателството за политическо финансиране; вижте <http://www.balkan.eu.com/bulgarias-audit-office-check-parliament-state-agencies/> и <http://www.novinite.com/articles/157119/Bulgaria's-Audit-Office-Proposes-Changes-in-Political-Parties+Law>.

⁷ Вижте, например <http://sofiaglobe.com/2014/04/30/bulgarian-parliament-elects-new-audit-office-chief/> и <http://www.novinite.com/articles/161216/Bulgarian-MPs+Hastily+Approve+National+Audit+Office+Members>