

Страсбург, 4 декември 2015 г.

Публичен документ

Greco RC-III (2015) 10E

## **ТРЕТИ КРЪГ НА ОЦЕНКА**

### **Допълнение към Втория 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 70-та ѝ пленарна сесия  
(Страсбург, 30 ноември – 4 декември 2015 г.)

## I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Допълнението към Втория доклад за изпълнение оценява допълнителните мерки, предприети от българските власти след приемането на Първия и Втория доклад за изпълнение на препоръките, отправени от GRECO в Доклада за България от третия кръг на оценка. Тук припомням, 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](#)). Вторият доклад за изпълнение ([Greco RC-III \(2014\) 12E](#)) е приет от GRECO по време на 65-та ѝ пленарна сесия (10 октомври 2014 г.) и е публикуван на 17 ноември 2014 г. след получаване на разрешение от страна на Българските власти.
3. Чрез Втория доклад за изпълнение, GRECO, в съответствие с Правило 31, ревизирано, параграф 9 от Процедурните си правила, приканва ръководителя на делегацията на България да представи допълнителна информация относно изпълнението на шестте препоръки, които са били частично изпълнени или неизпълнени. Информацията е предоставена на 23 юли 2015 г. и служи като основа за настоящото Допълнение към Втория доклад за изпълнение.
4. GRECO избра Украйна и Швеция да определят докладчици в рамките на процедурата за оценка на изпълнението. За докладчици бяха определени г-н Олексий СВЯТУН от името на Украйна и г-н Вало фон ГРЕЙЕРЦ от името на Швеция. При изготвянето на Допълнението, докладчиците бяха подпомогнати от Секретариата на GRECO.

## II. АНАЛИЗ

### Тема I: Инкриминиране

5. Припомня се, че в Доклада си за оценка GRECO отправи четири препоръки към България по отношение на Тема I. Чрез Втория доклад за изпълнение се стигна до заключение, че препоръка ii е изпълнена задоволително, препоръки i и iii са частично изпълнени, а препоръка iv не е изпълнена. Всичките препоръки са разгледани по-долу.

### Препоръки i и iii:

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. (препоръка i)*
  - *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. (препоръка iii)*
7. GRECO припомня, че съгласно Втория доклад за изпълнение, 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). 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.
8. Съгласно Втория доклад за изпълнение, горепосочените законодателни проектоизменения сигурно щяха да изпълнят целите на препоръки i и iii, ако те бяха приети навреме, преди разпускането на парламента. Ако тези проектоизменения са в текущата им формулировка, съобразно установената парламентарна практика, те отново ще изискват политическо одобрение от бъдещото правителство преди последващото им внасяне и приемане от новоизбраното Народно събрание. Предвид обстоятелствата, че този процес не е могъл да бъде завършен единствено поради общите политически и институционални фактори, GRECO прави заключение, че препоръки i и iii са частично изпълнени.
9. Властите сега докладват, че на 9 декември 2014 г. българското правителство отново внася в Народното събрание проектоизменения на Наказателния кодекс (НК), които – както и в предишния проект - включват изричното криминализиране на пасивния и активния подкуп и търговията с влияние, когато облагата е предназначена за трета страна (препоръка i.), и криминализирането на подкупа на чужди арбитри (препоръка iii). Първото четене се проведе в Народното събрание на 25 юни 2015 г., а измененията бяха окончателно приети на 17 септември 2015 г. Законът за изменение на Наказателния кодекс е публикуван в Държавен вестник от 26 септември 2015 г. (извънреден брой № 74) и влезе в сила на 30 септември 2015.
10. Що се отнася до препоръка i, измененията на НК въведоха нов член 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, когато облагата е предназначена за трета страна) беше отменен. По този начин, една единствена конкретна разпоредба за трети лица бенефициери покрива последователно и изрично активния и пасивния подкуп в публичния сектор, както и активната и пасивна търговия с влияние.

11. Що се отнася до препоръка iii, измененията добавиха нова буква г) към т.15 на чл. 93 от НК, която предвижда, че изразът „чуждо длъжностно лице” също така обхваща всяко лице, упражняващо „функции на арбитър, възложени в съответствие със законодателството на чужда държава”. По този начин определението на чуждо длъжностно лице беше разширено в съответствие с Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията.
12. GRECO потвърждава, че вследствие на политическите промени, а именно избирането на ново правителство и парламент, е предприета нова законодателна инициатива и че приетите изменения в НК са идентични на тези, съдържащи се в предишния законопроект, както е описано и оценено във Втория доклад за изпълнение. GRECO отбелязва, че измененията изрично въвеждат концепцията за трето лице бенефициер в разпоредбите, които уреждат активния и пасивния подкуп в публичния сектор и активната и пасивна търговия с влияние, в съответствие с изискванията на препоръка i, и че те ясно разширяват определението "чуждо длъжностно лице", за да обхваща лицата, упражняващи "функции на арбитър, възложени в съответствие със законодателството на чужда държава", в съответствие с изискванията на препоръка iii.
13. GRECO стига до заключението, че препоръки i и iii са изпълнени задоволително.

#### **Препоръка iv.**

14. *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).*
15. GRECO припомня, че Първият и Втория Доклад за изпълнение е счел тази препоръка за неизпълнена, поради липсата на предприети значими последващи мерки<sup>1</sup>.
16. Властите, за целите на настоящия доклад, не се позовават на ново развитие. Изглежда, че след приемането на Втория Доклад за изпълнение от страна на България не са предприети по-нататъшни действия за разглеждане на тази препоръка.
17. GRECO изразява голямо съжаление за липсата на по-нататъшен напредък и прави заключение, че препоръка iv остава изпълнена.

#### **Тема II: Прозрачност при финансиране на политическите партии**

18. Припомня се, че в Доклада си за оценка GRECO отправи 16 препоръки към България по отношение на Тема II. Вторият доклад за изпълнение стига до заключение, че препоръки i, ii, iii, iv, v, vi, vii, ix, xi, xii, xiii, xv и xvi са изпълнени задоволително или са уредени по задоволителен начин, препоръки viii и xiv са частично изпълнени, а препоръка x остава неизпълнена. Всяките препоръки са разгледани по-долу.

---

<sup>1</sup> Параграф 20 от Първия доклад за изпълнение 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”.

#### **Препоръка viii.**

19. GRECO препоръча да бъдат предвидени ясни критерии относно използването на публични ресурси за дейността на партиите и за целите на предизборните кампании.
20. GRECO напомня, че тази препоръка е била категоризирана като частично изпълнена във Втория доклад за изпълнение. GRECO отбелязва, че България очевидно е направила някои подобрения, чрез създаване на изрична забрана в член 168, алинея 3 от Изборния кодекс (ИК) за „безплатното използване“ на публичен административен ресурс във връзка с предизборна кампания и чрез осигуряване специална административна санкция в чл. 474 от ИК в случай на нарушение на горепосочената разпоредба под формата на глоба. Предвид това, GRECO отбелязва, че предпазните мерки срещу злоупотребата с използването на публични ресурси за политически дейности само частично засягат настоящата препоръка: в частност, те не са достатъчно обширни, за да могат ясно да се приложат извън контекста на предизборната кампания: Също така би било желателно да се гарантира, че забраните също така ясно обхващат човешките ресурси, които обикновено се асоциират с публичните ресурси.
21. Властите, за целите на настоящия доклад, не се позовават на ново развитие. Изглежда, че след приемането на Втория Доклад за изпълнение от страна на България не са предприети по-нататъшни действия за разглеждане на тази препоръка.
22. GRECO изразява съжаление за липсата на по-нататъшен напредък и прави заключение, че препоръка viii остава частично изпълнена.

#### **Препоръка х.**

23. 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 засили координацията с професията; ii) да се засили независимостта на външния одит на финансовите отчети на политическите партии.
24. 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, съгласно някои индикации, на практика се прилага висок марж на точност, а именно 50-70% по отношение на финансовите отчети на политическите партии. Докладът също така отбелязва, 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).
25. Властите сега докладват по отношение на първата част от препоръката, че след сключването на Споразумението за сътрудничество между Сметната палата (СП), Института на дипломираните експерт-счетоводители и Института на вътрешните одитори на 1 ноември 2011 г., координацията между СП и сертифицираните одитори по отношение на контрола на политическото финансиране е допълнително увеличена и гарантира на институционално ниво, чрез приемането на законодателни промени през 2015 г.. А именно,

на 29 януари 2015 г. Народното събрание прие нов Закон за Сметната палата<sup>2</sup>, съгласно който СП се състои от председател, двама заместник-председатели и двама членове, които се избират от Народното събрание по предложение на председателя на СП: единият член е предложен от Института на дипломираните експерт-счетоводители, а другият член е предложен от Института на вътрешните одитори<sup>3</sup>. Двата членове на Сметната палата са сертифицирани одитори и бяха избрани на 9 април 2015 г.

26. По отношение на втората част от препоръката, властите посочват, че в момента работна група към Института на дипломираните експерт-счетоводители, в рамките на подготовката на предложенията за нов Закон за независим финансов одит, разглежда възможността за ротацията на одиторите, които проверяват годишните финансови отчети на политическите партии. Назначаването на втори одитор ("съвместен одит") също е обсъждано от работната група, но не е било прието. По мнение на работната група, въвеждането на съвместен одит за политическите партии - което изглежда е рядкост в Европа - ще доведе до редица административни последици за тяхната дейност, включително избора и функционирането на одитен комитет. И накрая, Институтът на дипломираните експерт-счетоводители потвърждава, че понастоящем одиторите на Института стриктно прилагат общите нива на надеждност и разумния одитен риск за финансовите отчети на политическите партии (както и за другите организации), в съответствие с Международните одиторски стандарти (МОС), по-специално МОС 315 и МОС 320.
27. GRECO взема под внимание горепосоченото. Изглежда, че новата институционална структура на СП благоприятства координацията с одиторската професия; все пак, GRECO счита, че са необходими повече усилия, за да се разсеят опасенията, залегнали в първата част на препоръката, като високия марж на точност и толерантност, приет от одиторите в практиката във връзка с финансовите отчети на политическите партии. Повторното позоваване на международните стандарти за одит не отговаря адекватно на тези проблеми. По отношение на втората част на препоръката, GRECO признава, че възможните мерки за засилване на независимостта на външния одит на отчетите на политическите партии в момента се разглеждат в рамките на подготвителните работи по законодателството. GRECO настоятелно призовава властите да продължат тези обсъждания и да предприемат решителни действия.
28. GRECO стига до заключението, че препоръка х е частично изпълнена.
- Препоръка хiv.**
29. *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 приходи и разходи.*
30. GRECO напомня, че тази препоръка е била категоризирана като частично изпълнена във Втория доклад за изпълнение. 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. Що се отнася до втората част на препоръката, някои допълнителни важни изисквания от ЗПП бяха предмет на санкции. Въпреки това, възможни са още подобрения; например, неправилното идентифициране на дарители и недостатъчната или липсваща регистрация на елементи, свързани с приходи и разходи, все още

<sup>2</sup> Публикуван в Държавен вестник № 12 на 13 февруари 2015 г. Виж <http://www.bulnao.government.bg/en/articles/national-audit-office-act-1035>

<sup>3</sup> Чл. 15, алинея 1 от Закона за Сметната палата.

не са достатъчно разгледани. В допълнение към това, според GRECO, ЗПП най-малкото би трябвало изрично да се позове на съответните общи разпоредби относно санкциите, които се съдържат в Закона за счетоводството, Закона за мерките срещу изпирането на пари, Закона за административните нарушения и наказателни санкции за документни престъпления с оглед по-голяма правна сигурност. Още повече, GRECO продължава да счита, че предвидените наказания не отговарят на изискванията на препоръката ("ефективни, пропорционални, възпиращи") и че нивото на глобите остава, както преди, общо ниско и недостатъчно за санкциониране на значителни финансови нарушения и незаконни сделки. В заключение, България явно трябва да вземе под внимание изпълнението на втората част на тази препоръка.

31. Властите, за целите на настоящия доклад, не се позовават на ново развитие. Изглежда, че след приемането на Втория Доклад за изпълнение от страна на България не са предприети по-нататъшни действия за разглеждане на тази препоръка.
32. GRECO изразява съжаление за липсата на по-нататъшен напредък и прави заключение, че препоръка xiv остава частично изпълнена.

### III ЗАКЛЮЧЕНИЯ

33. **С приемането на настоящото Допълнение към Втория доклад за изпълнение, GRECO заключава, че България е изпълнила в задоволителна степен или е уредила по задоволителен начин шестнадесет от двадесетте препоръки, съдържащи се в Доклада от третия кръг на оценка.** От останалите препоръки три са частично изпълнени и една не е изпълнена.
34. По-конкретно, по отношение на Тема I – Инкриминиране, препоръки i, ii и iii са изпълнени задоволително, 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, а препоръки viii, x и xiv са частично изпълнени.
35. Доколкото става дума за инкриминирането, България е използвала допълнителното време след Втория Доклад за изпълнение, за да приеме изменения в Наказателния кодекс, за да покрие третите лица бенефициери на наследващите се облаги и подкупа на чужди арбитри, когато те изпълняват арбитражни функции по законодателството на друга държава. Измененията, които вече са в сила, отговарят адекватно на двете висящи препоръки. Единствената препоръка, която остава да бъде изпълнена се отнася до автоматичното и задължителното пълно освобождаване от наказателна отговорност в случаите на "ефективно разкаяние". GRECO настоятелно призовава властите да предприемат значими действия за преразглеждане на този механизъм.
36. Що се отнася до прозрачността на политическото финансиране, GRECO припомня, че Вторият доклад за изпълнение стига до заключение, че като се погледне отново към ситуацията по време на посещението за оценка през м. октомври 2009 г., България е изминала дълъг път, за да подобри регулаторната си рамка, насърчавайки по-голямата самодисциплина на политическите партии в тази сфера и подобрявайки надзора, преди всичко от страна на Сметната палата (СП). Предвид това, GRECO подчертава, че новите законови разпоредби за прозрачност на политическото финансиране се нуждаят от определена стабилност и спокойствие, за да се постигне напредък в прилагането, и трябва да се спестят ревизиите, през които законодателството и институциите (управлението им) твърде често преминават. Освен това, GRECO приканва България да изпълни частично изпълнените препоръки по Тема II. GRECO сега отбелязва, че е постигнат малък напредък след приемането на Втория доклад за изпълнение.

Ново развитие е докладвано само във връзка с една от трите висящи препоръки, по отношение на външния одит на отчетите на политическите партии, като пълното изпълнение на тази препоръка явно би изисквало по-нататъшни действия и финализиране на започнатите правни реформи. GRECO още веднъж приканва България изцяло да изпълни висящите препоръки по Тема II

37. С приемането на настоящото Допълнение към Втория доклад за изпълнение приключва Третият кръг на процедурата за съответствие по отношение на България
38. GRECO приканва българските власти да разрешат възможно най-скоро публикуването на настоящото Допълнение, да го преведат на националния език и да публикуват превода.