



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 22

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПОРТУГАЛИЯ

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ПОРТУГАЛИЯ

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Правна уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. През последните години португалските правителства въведоха редица законодателни и институционални мерки за борба с корупцията. Разследвания по обвинения в корупция на високо равнище при възлагането на обществени поръчки в областта на отбраната и финансирането на партиите допринесоха за това общественото внимание да се насочи отново към нерешените въпроси. Правителството обеща да сложи край на „времената на безнаказаност“ чрез промени на законодателството в областта на наказателното право, като се проучи възможността за криминализиране на незаконното забогатяване и приемане на нов закон за набиране на служители – въз основа на заслугите – за висши управленски постове в публичната администрация. Освен това като част от програмата за икономическо приспособяване, правителството се ангажира да подобри процедурите за одит, банковия надзор и стандартите за отчетност в публичната администрация и държавните предприятия. То също така обеща да засили надзора на публично-частните партньорства (ПЧП), да повиши прозрачността на публичните разходи и контрола върху текущия процес на приватизация, да предоговори договори за публично-частни партньорства и да реструктурира сектора на отбраната¹. Тези усилия биха могли да представляват първи стъпки към разработването на национална стратегия за борба с корупцията. Необходими са по-всеобхватни усилия от страна на правоприлагащите органи, органите за вътрешен и външен контрол и съдебната власт с цел повишаване на ефикасността при преодоляването на рисковете, свързани с корупция.

Нормативна уредба. През 2010 г. Парламентът прие пакет от мерки за борба с корупцията, като добави нарушаването на правилата за градоустройство планиране като нов вид престъпност, увеличи давностните срокове за престъпления, свързани с корупция, създаде централен регистър на банковите сметки и промени закона за финансирането на партиите². Оценка на групата „Държави срещу корупцията“ (GRECO) към Съвета на Европа, публикувана през октомври 2013 г., изтъкна, че Португалия е изпълнила задоволително или разгледала по задоволителен начин шест от тринадесетте препоръки относно уличаването и финансирането на партиите. Шест други препоръки са частично изпълнени и една до този момент не е приложена³. В началото на 2013 г. бяха приети изменения в наказателното право, включително увеличаване на наказанията за престъпни деяния, извършени от членове на политически кабинети или висши държавни служители⁴. В началото на октомври 2013 г. в Парламента беше внесено законодателно предложение за борба с корупцията, включващо изменения на Наказателния кодекс, Закона за отговорността на политическите и висшите държавни служители и Закона за подкупването на чужди длъжностни лица⁵. По отношение на повдигането на обвинения, последните законодателни предложения изглежда имат за цел да отстранят оставащите недостатъци, отбелязани от GRECO по отношение на равнището на наказателните санкции за престъпления, свързани с корупция в частния сектор, криминализацията на активната страна в търговия с влияние, давностния срок за търговия с влияние и

1 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf

2 Закон № 26 от 30 август 2010 г. за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс. Закон № 32 от 2 септември 2010 г. за изменение на Наказателния кодекс. Закон № 55 от 24 декември 2010 г.

3 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf)

4 Закон № 4 от 14 януари 2013 г.

5 Законопроект № 453/XII.

обхвата на престъпленията, свързани с корупция, които не включват чужди длъжностни лица.

Институционална рамка. Специализирани агенции в рамките на прокуратурската служба (Централният отдел за разследване и наказателното действие — DCIAP) и полицията (Националното звено за борба с корупцията) са определени да разследват случаи на корупция. Сметната палата също така има водеща роля в борбата с корупцията. Съветът за превенция на корупцията (CPC), създаден в рамките на Сметната палата през 2008 г., е натоварен с координацията и анализа на политиките за превенция⁶. Съветът препоръчва на всички централни и местни публични органи, включително държавни предприятия, да изготвят планове за управление на рисковете, свързани с корупцията⁷. Над 1 000 проекта за превенция на корупцията бяха представени на CPC за оценка. Въздействието на тези планове все още предстои да бъде оценено. CPC няма правомощия за проверка или налагане на санкции и не може да извършва проверки по същество на имуществените декларации или за конфликти на интереси. Тези задачи попадат в правомощията на Конституционния съд и на главния прокурор.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. В Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.⁸, посветено на корупцията, 90% от португалските респонденти заявяват, че корупцията е широко разпространен проблем в страната им (средна стойност за ЕС: 76%), а 72% смятат, че положението се е влошило през предходните три години. 36 % от португалските респонденти твърдят, че са лично засегнати от корупцията в ежедневието си (средна стойност за ЕС: 26 %). През 2011 г. португалците определят корупцията като един от основните проблеми, засягащи демократичните институции⁹.

Личен опит в областта на корупцията. Прекият опит с дребните подкупи е рядко явление, тъй като по-малко от 1 % от общото население (средна стойност за ЕС: 4%) и представителите на бизнеса признават, че от тях се е искало или се е очаквало да платят подкуп в редица конкретни области¹⁰. Португалия също така има по-добър резултат от средния за ЕС при въпроса към гражданите дали са имали личен опит или са били свидетели на корупция¹¹.

Проучване сред представителите на бизнес средите. Според проучване на Евробарометър от 2013 г. 68 % от предприятията в Португалия (вторият най-висок процент в ЕС) възприемат корупцията като пречка за извършването на стопанска дейност в страната им (средна стойност за ЕС: 43%)¹². 87 % от респондентите в същото проучване посочват, че фаворитизирането и корупцията пречат на конкуренцията между предприятията (средна стойност за ЕС: 73 %), докато 79 % заявяват, че даването на подкупи и използването на връзки често е най-лесният начин да се получат някои публични услуги (средна стойност за ЕС: 69 %), и 76 % (най-висок процент в ЕС), че единственият начин за постигане на успех в бизнеса е чрез политически връзки (средна стойност за ЕС: 47 %).

6 Закон № 54 от 4 септември 2008 г.

7 http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf.

8 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

9 Другите основни проблеми, посочени от португалските респонденти, са доверието в политиките и изпълнителната власт, неефекасността на управлението и социалното неравенство. Национален барометър за качеството на демокрацията от 2011 г.
http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt.

10 Става въпрос за областите здравеопазване, полиция, митнически органи, частни дружества.

11 Както в Евробарометъра през 2011 г., така и в този през 2013 г. 5 % от португалските респонденти признават, че са имали личен опит или са били свидетели на корупция през предходните 12 месеца. За сравнение средната стойност за ЕС е 8 %.

12 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

Контекст

Частен сектор. Португалия транспонира всички разпоредби на Рамково решение 2003/568/ПВР относно определението за активна и пасивна корупция в частния сектор, както и тези относно санкциите, които се прилагат за физически и юридически лица, както и отговорността на юридическите лица¹³. Въпреки това GRECO препоръчва увеличаване на наказателните санкции за подкуп и търговия с влияние в частния сектор и уеднаквяване на обхвата на инкриминирането на търговията с влияние в частния сектор с тази в публичния сектор. Изглежда, че едно законодателно предложение, внесено в Парламента през октомври 2013 г., следва тези препоръки¹⁴. По отношение на подкупването на чужди длъжностни лица, ОИСР изрази загриженост, че в Португалия се отбелязва „минимално изпълнение“ на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването, с четири висящи дела през 2010-2011 г. и липсата на нови разследвания¹⁵. Според португалските власти от януари 2012 г. насам са образувани три нови разследвания на подкупвания на чужди длъжностни лица. В докладите на Световния икономически форум относно конкурентоспособността, Португалия е отстъпила от 28-о място в световен мащаб през 2000 г. на 51-во през 2013 г.¹⁶ Според неотдавнашни проучвания относно сивата икономика през 2012 г. нейният размер достига 19,4 % от БВП¹⁷.

Приватизация. В резултат на икономическата криза, с ЕС, Европейската централна банка (ЕЦБ) и Международния валутен фонд (МВФ) бяха договорени условия за приспособяване, включително структурни реформи, насочени към намаляване на дефицита и тежестта на публичния дълг. Като част от международните планове за икономическо приспособяване, Португалия се ангажира с бърза, широкомащабна приватизация на държавните активи. Някои от тези приватизационни сделки бяха обект на полемика въз основа на предполагаем неправомерен достъп до привилегирована информация или недостатъчна прозрачност. Португалският Съвет за превенция на корупцията (CPC) обърна внимание на някои рискове, свързани с корупция в процеса на приватизация, и препоръчва създаването на комитети за наблюдение в началото на процеса¹⁸. Правителството създаде комитети за последващ мониторинг. Парламентът също така създаде комитет, който да наблюдава изпълнението на ангажиментите за икономическо приспособяване. С оглед на текущия процес на приватизация¹⁹, през 2013 г. мандатът на омбудсмана беше разширен, като бяха включени частни органи, които упражняват публична власт или които предоставят услуги от общ интерес.

Подаване на сигнали за нередности. Съществуват общи разпоредби за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности за заетите в публичния сектор²⁰. Кодексът на труда защитава наетия персонал от нелоялни действия на работодателите при

13 COM(2011) 309 final, Втори доклад от 6 юни 2011 г. относно прилагането на Рамково решение 2003/568/ПВР: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

14 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

15 Вж. сравнителни данни за правоприлагането на:

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd.

16 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

17 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

18 Годишен отчет за дейността на CPC за 2012 г.:

http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf.

Вж. също така препоръките на португалския Съвет за превенция на корупцията (Recomendação do CPC, de 14 de Setembro de 2011, sobre Prevenção de riscos associados aos processos de privatizações; http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20110914.pdf) относно рисковете, свързани с приватизацията.

19 <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/02/03400/0097900986.pdf>.

20 Закон № 19/2008 и Наредба–закон № 190/2003.

упражняването на права като правото на съобщаване за извършено престъпление. Законът за лицата на публични длъжности и държавните служители съдържа сходни разпоредби²¹. Освен това наказателно-процесуалният кодекс задължава лицата на публични длъжности да съобщават за престъпления, открити при изпълнение на техните задължения²². Въпреки това в публичните институции не съществуват специфични механизми, с които да се гарантира на практика защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности. Освен това обхватът на настоящата правна закрила не включва работещите в частния сектор и съдебната власт или правителствени или синдикални служители. Законопроект, приет от правителството през октомври 2013 г., предлага да се разшири обхватът на защита на лицата, подаващи сигнали за нередности в частния сектор. Законопроектът също така разширява прилагането на разпоредбите на Наказателния кодекс за защита на свидетелите, така че те да обхващат лицата, подаващи сигнали за нередности. За допълнително улесняване на подаването на сигнали за нередности през ноември 2010 г. DCIAP стартира онлайн инструмент за докладване²³. ОИСР отбелязва в по-общ план, че са необходими повече усилия за гарантиране на ефективни механизми за защита на лицата, подаващи сигнали за нередности²⁴.

Прозрачност при лобиране. Не съществуват специален регламент за лобирането, изискване за регистрация на лобисти или за разкриване на техните контакти с лица на публични длъжности.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Преследване на корупцията

Преследването на корупцията е ключът към надеждността на една ефективна и възпираща рамка за борба с корупцията. Обществените нагласи свидетелстват за загриженост в тази област. През 2013 г. в специално проучване на Евробарометър относно корупцията 17 % от португалските респонденти считат, че има достатъчно успешни преследвания за възпиране на хората от корупционни практики (средна стойност за ЕС: 26%), докато 77 % казват, че случаите на корупция на високо равнище не се преследват в достатъчна степен (средна стойност за ЕС: 73%)²⁵.

Министерството на правосъдието докладва за 549 присъди за корупция и свързани с нея престъпления през последното десетилетие²⁶. От тях 50 публични длъжностни лица бяха осъдени на лишаване от свобода. Процедурите са продължителни, като само 8,5 % от 838-те дела, свързани с корупция и разследвани през периода 2004-2008 г., приключиха с решения на Съда до 2010 г. От тях 6,9 % стигнаха до присъда до 2010 г. само на първа инстанция²⁷. Полицейски статистически данни²⁸ за делата за корупция от 2007 г. до 2012 г. показват намаляване на броя на новите, приключените и висящите

21 Закон № 59 от 11 септември 2008 г.

22 Член 242 от Наказателния кодекс.

23 <http://www.smmpt.pt/?p=19482>.

24 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44424102.pdf>.

25 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

26 Приблизително 60 присъди годишно:

http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634832407639218750.

27 A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso (Сигнали за корупция в Португалия през периода 2004-2008 г. Обобщени резултати от текущо проучване) [окончателен доклад]. Лисабон: PGR/DCIAP и CIES-ISCTE.

28 Главна дирекция на съдебната полиция (DGPI) — Тематичен статистически бюлетин, май 2013 г. — статистически данни за корупцията през периода 2007-2012 г.

дела за корупция²⁹. Броят на делата за корупция, по които се е стигнало до съдебни решения на първа инстанция през периода 2007-2011 г., също намаля от около 60 дела през 2007 г. до 49 през 2011 г., докато броят на обвиняемите се увеличи от 105 през 2007 г. на 149 през 2011 г.³⁰ Средната продължителност на производствата пред първа инстанция варира между 14 месеца през 2007 г. до 12 месеца през 2011 г.³¹ Съдебното производство по някои на дела, свързани с обвинения в корупция на високо равнище или незаконно финансиране на партиите, продължи над шест години. Сложни дела за корупция често не се приключват бързо и рядко водят до налагане на окончателни възпиращи санкции³². Забавянията и сравнително малкият дял на отсъдени възпиращи присъди доведоха до опасения относно способността на съдебната система за ефективно водене на делата.

По отношение на наказателното преследване бяха повдигнати въпроси относно капацитета на специализирания Централен отдел за разследване и наказателно действие (DCIAP) и Националното звено за борба с корупцията в съдебната полиция (UNCC), с цел да се увеличи броят и качеството на разследванията³³. Програмата за икономическо приспособяване за Португалия от юни 2011 г. включва ангажимент за по-устойчив и прозрачен бюджет на съдебната власт. В процес на изпълнение е Карта за съдебна реформа³⁴. Оперативната независимост на прокурорските служби е гарантирана от Конституцията и от закона³⁵. Отбелязват се случаи обаче, в които промените в състава на следователските екипи, занимаващи се с разследване на нашумели случаи, повдигнаха известни опасения. Сметната палата изглежда разполага с достатъчно ресурси, за да изпълнява ефективно дейността си. По-добро сътрудничество, от една страна, между Сметнатата палата и други механизми за контрол, и прилагането на закона, от друга, биха могли допълнително да подобрят ефективността на откриване и съдебно преследване на корупцията.

Финансиране на политическите партии

Политическите партии в Португалия разчитат до голяма степен на държавно финансиране. От 2005 г. насам единен орган, Отдел за счетоводство и политическо финансиране (ECFP), наблюдава сметките на партиите. Той е подопечен на Конституционния съд и има служебни правомощия за извършване на одит. През 2010 г. GRECO похвали Португалия за детайлната ѝ правна рамка относно финансирането на политическите партии, включително подробни правила за частното финансиране, ограничения за даренията и забрана за корпоративни дарения. едновременно с това GRECO посочва недостатъци във връзка с публикуването на счетоводните отчети на партиите, които бяха публикувани със значително закъснение и в труден за разбиране формат, най-вече по отношение на финансирането на предизборни кампании. В резултат на това тя отправи редица препоръки, включително за подобро наблюдение и по-добро обучение във връзка с прилагането на закона³⁶. През октомври 2013 г.

29 Налице е намаление с 38,6 % на броя на делата от 2007 до 2012 г., което отговаря на годишен темп на намаление в размер на 11,5 %. Налице е подобно намаление в броя на приключените дела: 30,5% от 2007 г. до 2012 г., с годишен темп на намаление в размер на 8,7 %.

30 Главна дирекция на съдебната полиция (DGPI) — Тематичен статистически бюлетин, май 2013 г. — статистически данни за корупцията през периода 2007-2012 г.

31 Пак там.

32 <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/Corrupção-Fora-de-Prazo-Vs.-Imprensa.pdf>.

33 Според оценка на „Transparency International“ на националните системи за почтеност, публикувана през 2012 г., разследващите органи, и по-специално специализираните звена на отдели на прокуратурата, занимаващи се с престъпления, свързани с корупция, работят при затегнати финансови условия.

34 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.

35 Конституция на Португалската република, седмо преразглеждане [2005 г.] глава IV. Закон №60/98 (27 август 1998 г.), относно статута на прокуратурата.

36 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdfhttp://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdfhttp://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf).

GRECO заключи, че по-голямата част от препоръките ѝ относно финансирането на партиите са били изпълнени по задоволителен начин³⁷. Въпреки това тя препоръчва въвеждането на по-често отчитане на приходите и разходите, свързани с предизборни кампании, и укрепването на капацитета на Конституционния съд, за да гарантира ефективно процесът на надлежен мониторинг на годишните отчети на партиите и тези във връзка с провеждането на избори. Тя също така препоръча да се анализира приносът на трети страни за различните политически заинтересовани страни.

През декември 2010 г. Парламентът прие изменения в законодателството относно финансирането на партиите³⁸, в които се повдигат редица нови проблеми. Бяха въведени нови източници на финансиране, което може да създаде известни рискове по отношение на заобикаляне на надзорните механизми, като например вноса от кандидати за изборите без таван и нов вид държавна субсидия за политическите групи в Парламента, която се изплаща директно на партиите. Дейностите за набиране на средства вече не се вписват изцяло и заемите не са напълно прозрачни. Измененията също така въведоха нова форма на непряка субсидия, като съдържат разпоредба, която се прилага ретроактивно и валидира трансфери от регионалните парламенти към политическите партии, които не са били разрешени съгласно предишния закон и преди са били обявени за незаконни от Конституционния съд³⁹.

В контекста на строги мерки, субсидиите и ограниченията на разходите за предизборни кампании впоследствие бяха намалени, и бяха въведени прагове за субсидии за външна реклама⁴⁰. Освен това в началото на 2013 г. беше приет нов регламент относно стандартизирането на процедурите за сметките на политическите партии. Той има за цел да увеличи прозрачността чрез въвеждане на общ формат⁴¹ за представянето на счетоводните отчети на политическите партии и на предизборните кампании⁴², като също така обхваща и вътрешните структури на политическите партии, включително регионалните и местните подразделения. Годишните отчети на политическите партии се публикуват от ECFR на уебсайта му в срок от пет до осем дни от внасянето им.

Някои от случаи, свързани с корупция, които станаха достояние на обществеността през последните години, се отнасят до обвинения в незаконно финансиране на партии. Макар ECPF да предприе стъпки, за да засили своята надзорна дейност, правомощията му да прилага административни санкции остават ограничени. През последните години Конституционният съд започна налагането на някои по-тежки глоби в случаите, когато са би открити нередности при финансирането на партиите. В един случай Конституционният съд осъди дружество на глоби в размер на 600 000 EUR във връзка с незаконно финансиране на партии⁴³. Главният изпълнителен директор и касиерът на партия също бяха глобени по това дело.

Понастоящем не съществуват етични кодекси, приложими към лицата на изборни длъжности на централно и местно равнище, както и съпътстващи санкции за нарушения по отношение на почтеността (с изключение на тези от криминално естество), така че да се гарантира насърчаването на високи стандарти по отношение на почтеността. Съществува един кодекс за поведение на правителствените служители⁴⁴.

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

38 Закон № 55 от 24 декември 2010 г.

39 Решения: 515/2009 и 498/2010.

40 Закон № 1 от 3 януари 2013 г.

41 <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/regulamento%202013.pdf?src=1&mid=1971&bid=1303>.

42 Регламент № 16 от 10 януари 2013 г.

43 Конституционен съд, Решение №371/2007. Лисабон, 27.6.2007 г.
<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html>.

44 <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17400/0626006274.pdf>.

Подобни кодекси за поведение на лицата на изборни длъжности, в съчетание с регулаторни разпоредби за санкции, приложими в случай на нарушения на етичните правила, ще повишат стандартите по отношение на почтеността и отчетността и ще гарантират по-широк набор от ненаказателни санкции за неетично поведение, което е в ущърб на обществения интерес. Това също така ще гарантира по-ефективно прилагане на правилата по отношение на почтеността посредством решения, основаващи се на саморегулиране, предвид особеностите на ненаказателните санкции, приложими към лица на изборни длъжности, в сравнение с тези за други категории държавни служители (т.е. назначени длъжностни лица, държавни служители и др.).

Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние

На национално равнище както членовете на Парламента, така и министрите са задължени по закон да декларират всички действителни и потенциални конфликти на интереси. Декларациите се вписват в публичен регистър, който е достъпен онлайн⁴⁵. Бяха предприети мерки, за да се гарантира, че декларациите са в електронен формат. В допълнение, лицата на изборни длъжности трябва да спазват правила за несъвместимост⁴⁶ и за разкриване на информация за имущественото състояние⁴⁷. Всички членове на Парламента, министри, други лица на изборни длъжности и високопоставени назначени служители трябва да декларират имуществото си пред Конституционния съд в началото и в края на своя мандат⁴⁸. Тези декларации са подробни, но са изключени активи, притежавани от семействата на лицата на изборни длъжности и от свързани с последните лица.

Конституционния съд и главният прокурор са отговорни за проверката на всички декларации⁴⁹. Законодателни изменения през 2010 г. разшириха обхвата на декларациите и Конституционният съд взе решение за широко тълкуване на този обхват⁵⁰. В случая с членовете на Парламента, етичната комисия отговаря за почтеността и дисциплинарните аспекти. Членовете на Парламента могат да бъдат принудени да напуснат своята служба, ако етичната комисия констатира несъвместимост или пречка. Въпреки това няма яснота относно честотата на проверките от горепосочените институции и органите съобщават за няколко случая на освобождаване от длъжност⁵¹. Главният прокурор подчерта, че за да бъде по-ефективен механизмът за проверка, е необходимо да се засили капацитетът на Конституционния съд и да се подобрят междуинституционалното сътрудничество и обменът на информация⁵².

Съветът за превенция на корупцията (CPC) привлече вниманието към въпроса за

45 Закон № 24/95, 18 август; закон № 28/95, 18 август; закон № 3/2001, 23 февруари; Изм. № 9/2001, 13 март; Закон № 45/2006, 25 август; Закон № 43/2007, 24 август.

46 Несъответствията се отнасят до заемането на множество позиции.

47 Закон № 64 от 26 август 1993 г.

48 Закон № 4/83, 2 април; Закон № 38/83, 25 октомври; Закон № 25/95, 18 август; Закон № 19/2008, 21 април; Закон № 30/2008, 10 юли; Закон № 38/2010:

www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticoss_Simples.pdf.

49 Що се отнася до проверката на декларациите за имущественото състояние законодателните изменения, въведени със Закон 19/2008, позволяват засилено сътрудничество между главния прокурор и Конституционния съд.

50 Закон № 38 от 2 септември 2010 г. Решение на Конституционния съд № 302/2011: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110302.html>.

51 Главният прокурор докладва само за четири случая през 2011 г., в които от административните съдилища беше поискано освобождаване от длъжност. Често съответните служители решават да подадат оставка преди постановяването на решение: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf

52 Годишен отчет за дейността на генералния прокурор през 2011 г.: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf.

практиката „кадрова въртележка“. Има случаи на министри, отговарящи за благоустройствени дейности, заели ръководни постове в дружествата, с които са подписали договори на предишните си длъжности. По-късно тези дружества се стремяха да бъдат включени в публично-частни партньорства. Следователно СРС препоръча създаването на механизми за наблюдение и управление на конфликти на интереси, особено по отношение на практиката на кадровата въртележка⁵³.

На местно равнище конфликтите на интереси не са регулирани по еднакъв начин. Местните избрани представители са длъжни да декларират конфликт на интереси само ако общинските съвети са приели законодателство по този въпрос.

По отношение на държавните служители⁵⁴ съществуват разпоредби относно разкриване на информация за имущественото състояние, конфликт на интереси и несъвместимост⁵⁵. От 1997 г. е в сила обща Етична харта за публичната администрация, като в нея се определят основните принципи на публичните служби: законност, справедливост, безпристрастност, лоялност и почтеност⁵⁶.

Законодателството, прието през 2013 г. относно Правилника за длъжностните лица в съдебната администрация, установи правила за несъвместимост, както и критерии за изключване от подобни позиции на лица с присъди за корупция⁵⁷. Както омбудсманът⁵⁸, така и Съветът за превенция на корупцията препоръчаха приемането на всеобхватен етичен кодекс на публичната администрация. Министерството на правосъдието реши да включи такъв кодекс в Кодекса за административните процедури, който понастоящем е подложен на реформа.

След ангажиментите, поети в Меморандум за разбирателство относно икономическите и финансовите политики, наскоро приетото законодателство е насочено към по-обективен процес за наемане на държавни служители, включително на средно управленско равнище, като се определят критерии за прозрачност, безпристрастност и заслуги⁵⁹.

Възлагане на обществени поръчки

Обществените поръчки имат важен дял в португалската икономика. Обществените поръчки за строителни работи, стоки и услуги в Португалия възлизат на около 19,6 % от БВП през 2011 г. Стойността на поканите за участие в тръжни процедури, публикувани в Официален вестник, като процент от общия размер на разходите за обществени поръчки за строителни работи, стоки и услуги възлиза на 10,9 % през 2011 г.⁶⁰

Правната рамка за възлагане на обществени поръчки в Португалия предоставя гаранции за прозрачност, недискриминация и лоялна конкуренция. През юли 2012 г. бяха приети изменения в кодекса за възлагане на обществени поръчки, които имат за цел подобряване на практиките за възлагане на обществени поръчки, за да се гарантира по-прозрачна и по-конкурентна бизнес среда⁶¹. Измененията са насочени, в частност, към системата за възлагане на допълнителни строителни работи и услуги, както и

53 Съвет за превенция на корупцията, Препоръка на СРС от 7 ноември 2012 г., на:

http://www.cpc.tecontas.pt/documentos/recomendacao_conflictos_interesse.pdf.

54 Професионални служители, които не са избрани и не са назначени политически.

55 Закон №12А от 27 февруари 2008 г.

56 Резолюция на Министерски съвет № 47/1997.

57 Закон № 22 от 26 февруари 2013 г.

58 http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2012.pdf.

59 Закон № 8 от 18 януари 2012 г.

60 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

61 Административно нареждане №149/2012, публикувано на 12 юли 2012 г.

премахване на изключенията, които позволяват пряко възлагане на такива поръчки. Правилата на Сметната палата бяха изменени през 2012 г., за да засилят нейните правомощия за извършване на одит и особено нейния капацитет за извършване на предварителен и последващ контрол на договорите за обществени поръчки⁶².

Добри практики: прозрачност на процедурите за възлагане на обществени поръчки

Програмата за електронни обществени поръчки стартира през юни 2003 г. като централизирана и висококачествена платформа, която насърчава ефективността и конкуренцията чрез повишена прозрачност, както и икономии в процедурата на възлагане на обществени поръчки. Чрез подобрена прозрачност, използването на електронни обществени поръчки създава рамка за засилено превенция и разкриване на нередности, засягащи процеса на възлагане на обществени поръчки, включително потенциални корупционни практики.

Порталът — <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> — предлага възможността да се свалят безплатно цялата тръжна документация и спецификациите. Той разпространява също покани за участие в тръжни процедури, получава запитвания от доставчици и управлява целия обмен на информация онлайн. Инструмент за управление на договорите предоставя възможност за качване в интернет на договори за обществени поръчки, за мониторинг на сключените договори, както и за електронно фактуриране. Също така системата за управление на информацията спомага за събиране, съхраняване и организиране на статистически данни за процедурата на възлагане на обществени поръчки.

От 2008 г. насам, след влизането в сила на Кодекса за обществените поръчки, Португалия поддържа национален уеб портал — BASE (www.base.gov.pt), в който е съсредоточена информацията относно обществените поръчки. За управлението на този портал отговаря Институтът за строителство и недвижими имоти (InCI). BASE получава данни от електронното издание на португалския държавен вестник и от сертифицираните електронни платформи относно откритите и ограничените процедури преди възлагането на обществена поръчка. Всички възложители на обществени поръчки използват сектора на портала, предвиден за вписване на договорните данни, качване на договорите и вписване на информация за резултатите от тях. От 2008 г. до 2011 г. BASE публикуваше само договорите, свързани с пряко възлагане. От януари 2012 г. насам, и в резултат на мерките, приети в рамките на Програмата за икономическо приспособяване, BASE трябва да публикува всички договори, произтичащи от всички видове процедури, които са предмет на Кодекса за обществените поръчки. Той също така публикува информация за резултатите от договорите. Обнародването на поръчките в BASE и в държавния вестник е понастоящем задължително за преки възлагания, увеличения от 15 % на цената на вече сключени договори и евентуални санкции. Наличната информация не дава възможност на обществеността да наблюдава междинните процедури. Въпреки това подобна информация се записва в базата данни и е достъпна за одитни органи.

Според проучването на Евробарометър през 2013 г. сред бизнес средите относно корупцията⁶³ 78 % от португалските респонденти считат, че корупцията е широко разпространена в областта на обществените поръчки, управлявани от националните органи (средна стойност за ЕС: 56%), и 83% – в областта на обществените поръчки на местните власти (средна стойност за ЕС: 60%). Респондентите, чиито дружества са участвали в публични търгове през предходните

62 Закон за организацията, процедурите и общите правила на Сметната палата (консолидирана версия – януари 2012 г.), <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>.

63 Експресно проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

три години, считат, че следните практики са широко разпространени: спецификации, изготвени „по мярка“ в интерес на определени дружества (72 %); злоупотреби с процедурите на договаряне (63 %); конфликти на интереси при оценяването на офертите (67 %); съгласителство при оферирание (65 %); неясни критерии за подбор или оценяване (68 %); злоупотреби с основания за неотложност, с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция (74 %); изменения на условията на договора след неговото сключване (62 %); и участие на оференти в подготвянето на спецификациите (57 %). Тези показатели за възприятията, макар и не непременно пряко свързани с корупция, илюстрират рисковите фактори, които увеличават уязвимостта към корупция в процедури за възлагане на обществени поръчки.

В своя доклад за 2009 г. Съветът за превенция на корупцията (CPC) изтъква рисковите области за корупция при възлагането на обществени поръчки: слаб мониторинг и проверка за конфликти на интереси и фаворитизиране, недостатъчна информираност сред държавните служители относно рисковете, свързани с корупция, ограничено наблюдение на промените в договорите и слаби механизми за проверка на етапа след възлагането и по време на изпълнението на обществената поръчка⁶⁴. Макар лицата, избрани или назначени на високопоставени длъжности, да са обект на правила за разкриване на информация за имущественото състояние и деклариране на интереси, длъжностните лица, отговорни за обществени поръчки, не са обхванати от това задължение⁶⁵.

Неотдавна бяха изразени опасения в областта на публично-частните партньорства (ПЧП). ПЧП се използват широко от правителството за предприемането на публични строителни дейности, които след това се управляват от частни инвеститори чрез концесии. Тези дейности обхващат обекти от болници и водни системи до пътно строителство. В началото на 2012 г. беше прието законодателство за засилване на надзора на процеса чрез създаването на технически отдел за мониторинг на проектите⁶⁶. Служителите на този нов отдел са обхванати от законодателството относно разкриването на информация за имущественото състояние, конфликт на интереси и несъвместимост, приложимо за всички публични длъжностни лица. Също така съществува тригодишен буферен период, през който не е позволено на тези служители да поемат каквато и да е работа или да предоставят каквито и да е услуги на структури, които са или са били партньори в процедури във връзка с ПЧП, в които е участвал отделът.

Неотдавна Сметната палата публикува доклад относно ПЧП в пътния сектор, в който се посочва, че одиторите са открили успоредни договори между държавното дружество за управление на движението по пътищата (*Estradas de Portugal*), частните партньори и банковите институции, които финансират търговската сделка⁶⁷. Съдът подчерта, че доста сложният модел на управление и финансиране на пътния сектор затруднява финансовия контрол. Той добави, че съществуващите модели на ПЧП изискват по-строг контрол и надзор от страна на управителните органи. Наскоро DCIAP започна разследване по обвинения в неправомерно икономическо предимство, лошо

64 Доклад на Съвета за превенция на корупцията (CPC) по Въпросника за оценка на управлението на рисковете от корупция и свързани с нея престъпления по отношение на обществените поръчки и публичните субсидии, 2009 г.: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf.

65 Публичен контрол на имотното състояние на лицата, носещи политическа отговорност, Закон № 4 от 2 април 1983 г., и последващите изменения в Закон № 38 от 25 октомври 1983 г., Закон № 25 от 18 август 1995 г., Закон № 19 от 21 април 2008 г., Закон № 30 от 10 юли 2008 г., Закон № 38 от 2 септември 2010 г.

66 Административно нареждане № 111 от 23 май 2012 г.

67 Сметна палата, 2012 г., Одит на модела на управление, финансиране и регулиране на пътния сектор, Доклад №15/2012 – 2-ра част, стр. 10-11. Достъпен на: <http://static.publico.pt/docs/politica/auditoriaPPP.pdf>.

управление, корупция и търговията с влияние при подписването на редица концесии за магистрали, тяхното прилагане и предоговаряне. Освен това прокурорите започнаха наказателно разследване на бивши правителствени служители във връзка с договарянето и предоговарянето на концесии, за които се твърди, че предоставят на концесионерите неочаквани ползи. Беше сформирана също така парламентарна анкетна комисия. Като цяло кадровите въртележки между правителството и административните позиции, включващи вземане на решения и отговорности по надзора на ПЧП, и частните дружества, отговарящи за тези ПЧП, са причина за безпокойство⁶⁸. Сметната палата също така отчете слабости, свързани с някои ПЧП на местно равнище, като посочва недостатъчна прозрачност при търговете, недостатъци в оценката на проектите, неясни мотиви за решението за възлагане и забавяния в създаването на комитети за мониторинг⁶⁹. Понастоящем редица ПЧП са обект на предоговаряне от страна на правителството, по-специално ПЧП в пътния сектор, с цел намаляване на финансовата отговорност на публичните органи. През 2013 г. и след това се очакват значителни икономии⁷⁰.

Градоустройство

Португалия има 308 общини и 3 092 общности, които носят отговорност за градоустройственото планиране. Градоустройственото планиране е признато от португалските власти като един от секторите, които са най-силно уязвими по отношение на корупцията. Това се илюстрира от факта, че през 2010 г. законодателно изменение определи нарушенията във връзка с разпоредбите за градско планиране като отделно престъпление⁷¹. Освен това Законът за функционирането на Съвета за превенция на корупцията (СРС) постановява, че устройството на територията е сред секторите, в които има най-голям риск от корупция, и следва да бъде анализиран внимателно от страна на СРС⁷². Омбудсманът се е намесвал в случаи на злоупотреба с власт и на незаконни действия в областта на лицензиите на общинско равнище за градоустройство и строителство⁷³. Факторите, допринасящи за по-висок риск от корупция в тази област включват: потенциално високите печалби; сложните регулаторни рамки, включително градски и общински планове, широките дискреционни правомощия на местните власти в решенията за промяна на зонироването, одобряването на проекти и процедури за издаване на лицензи и слабия взаимен контрол⁷⁴. Превантивните механизми в тази област се нуждаят от допълнително подобрене, тъй като правомощията на местните власти се увеличили през последните две десетилетия без пропорционално увеличение на взаимните проверки или механизмите за контрол.

Според проучване, координирано от DCIAP, от общо 838 съдебни дела за корупция, анализирани през 2004-2008 г., 345 са с участието на органи на местното управление и общински предприятия и са били свързани с градоустройственото развитие,

68 'Corrupção' („Корупция“) от Luis de Sousa, публикувана от Фондация „Francisco Manuel dos Santos“, 2011 г., стр. 52-53.

69 http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/1s/audit-dgtc-rel004-2012-1s.pdf.

70 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf.

71 Член 278 и член 382 от Наказателния кодекс, въведени със Закон № 32 от 2 септември 2010 г., който влезе в сила на 1 март 2013 г.

72 Член 7 от Закон №54/2008.

73 <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15214>.

74 TIAC (2012 г.), Corrupção e Urbanismo: as preocupações da TIAC (Корупция и урбанизъм: притесненията на TIAC): <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/CORRUP%C3%87%C3%83O-E-URBANISMO-AS-PREOCUPA%C3%87%C3%95ES-DA-TIAC.pdf>.

търговското лицензиране и обществените поръчки⁷⁵. СРС отбеляза, че през 2012 г. в почти половината от съдебните решения, свързани с корупция, са замесени местни административни органи⁷⁶. Като цяло броят на разследванията се е увеличил, но много малко кметовете или общински съветници са били осъдени с окончателни съдебни решения.

Неотдавнашна реорганизация на публични административни структури доведе до включването на Генералния инспекторат на местната администрация (IGAL) в Генералния инспекторат на финансите (IGF), с цел да се уеднаквят механизмите за контрол на местно административно равнище, в съответствие с Плана за рационализацията и подобряването на централната администрация (PREMAC).

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

Основните институции за предотвратяване и борба с корупцията в Португалия са изправени пред същия ресурсен натиск както и цялата публична администрация в Португалия и следователно, в контекста на държавната реформа, която понастоящем се въвежда, следва да се обърне внимание на действията за борба с корупцията.

Различни инициативи през последното десетилетие демонстрираха определено равнище на политически ангажимент за справяне с корупцията, включително приемането на ново законодателство. Икономическата криза също доведе до нарастване на обществената бдителност по отношение на корупцията. Въпреки това не е налице действаща всеобхватна национална стратегия за борба с корупцията. Ефективното съдебно преследване и издаването на присъди във връзка със сложни случаи на корупция на високо равнище продължава да бъде предизвикателство. Въпреки че е постигнат известен напредък по отношение на надзора на финансирането на партиите, би могло да се предприемат повече стъпки в подкрепа на политики, свързани с почтеността на лица, заемащи изборни длъжности. Градоустройството и строителството остават сред секторите, които са най-силно уязвими по отношение на корупцията. Що се отнася до приватизацията, вече са предприети някои мерки за увеличаване на прозрачността и намаляване на рисковете, свързани с корупция, но освен това могат да бъдат положени допълнителни усилия, за да се осигурят засилени предпазни мерки за борба с корупцията.

Следните елементи се нуждаят от допълнително внимание:

- Постигането на положителни резултати при **съдебното преследване** на обвинения в корупция, по-специално като се гарантира, че на правоприлагащите органи, прокуратурата и съдебната власт са предоставени възможности за ефективно справяне със сложни корупционни дела, и като се укрепва сътрудничеството между контролните механизми и правоприлагащите органи.
- По-нататъшно укрепване на превантивните действия във връзка с **финансирането на партиите**, като се отчитат все още неизпълнените препоръки на GRECO. Разработването на кодекси за поведение за **служителите на изборни длъжности на централно и местно равнище**, с адекватна отчетност и инструменти за налагане на санкции за овладяване на евентуалните нарушения на тези кодекси. Да се обмисли създаването на етични кодекси в рамките на политическите партии или сключването на етични пактове между

75 Estudo da Corrupção em Portugal - A Realidade Judiciária - Um enfoque Sociológico (Проучване на корупцията в Португалия – Съдебната реалност – Един социологически акцент): <http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=365>.

76 http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf.

партиите. Въвеждането на минимални стандарти относно конфликтите на интереси, кадровите въртележки, несъвместимостта и разкриването на информация за имущественото състояние за **лица на изборна или назначаема длъжност на местно равнище**; осигуряване на ефективен механизъм за мониторинг и налагане на възпиращи санкции в това отношение.

- Допълнително засилване на прозрачността и предварителните и последващите проверки на процедурите за **възлагане на обществени поръчки**, както и наблюдение на фазата на изпълнение на договорите за обществени поръчки, включително договори, сключени от държавните предприятия и публично-частните партньорства. Подобряване на превенцията и откриването и повишаване на осведомеността по отношение на конфликта на интереси при възлагането на обществени поръчки. Гарантиране на еднаквото прилагане на правилата за разкриването на информация за имущественото състояние на длъжностните лица, отговорни за възлагането на обществени поръчки.
- Оценка на представителна извадка от взети неотдавна на местно равнище решения на **градоустройственото планиране** във връзка с проекти, за да се определят рисковите фактори и да се подобри още повече ефективността на превантивните мерки, включително прозрачността на процеса на вземане на решения. По-нататъшно укрепване на механизми за контрол в този сектор.