



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.
COM(2014) 38 final

ANNEX 3

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

към

Доклада на ЕС за борбата с корупцията

ЧЕШКА РЕПУБЛИКА

1. ВЪВЕДЕНИЕ — ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

Уредба в областта на борбата с корупцията

Стратегически подход. От 1999 г. насам правителството е приемало последователни, всеобхватни стратегии срещу корупцията. Предвид ограничения напредък, постигнат по изпълнението на стратегията за периода 2011—2012 г., Европейската комисия препоръча засилване на борбата с корупцията¹. През въпросния период правителството предприе незаконодателни мерки, но напредъкът по внасянето на законодателни проекти в парламента и по приемането им до края на законодателната програма беше ограничен². Последната стратегия за борба с корупцията, приета през януари 2013 г., обхваща широк набор от политики, като повтаря по-голямата част от мерките, заложи в предишната стратегия, но се ограничава само до изброяване на действия³. Правилата за депутатския имунитет бяха изменени вследствие на изменението на Конституцията през май 2013 г.

В много случаи правителството и общините са работили съвместно с гражданското общество за предотвратяване на корупцията и за определяне на рисковете, например в областта на обществените поръчки. Значително количество данни за усещането за наличие на корупция и личния опит в областта на корупцията е събрано от публични институции, научноизследователски институти и неправителствени организации. Научноизследователските институти и организациите на гражданското общество са създали платформа за борба с корупцията с цел предлагане на промени в законовите разпоредби, предоставяне на обучение и споделяне на добри практики.

Нормативна уредба. Въпреки че Наказателният кодекс на Чехия в голяма степен е в съответствие с Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа, Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа (GRECO) отправи четири препоръки, подчертавайки необходимостта от изменение на наказателния кодекс във връзка с търговията с влияние и по-специално по отношение на приемането на предложение или обещание за недължима облага и случаите на предполагаемо влияние. В края на февруари 2013 г. Министерството на правосъдието представи на правителството предложение за изменение на разпоредбата относно търговията с влияние, но нейното приемане бе спряно⁴. Чешката република наскоро ратифицира Конвенцията на ООН срещу корупцията (UNCAC), след като преди това отстрани проблемите, свързани със санкционирането на юридически лица във връзка с престъпления.

1 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final.

2 Тези законодателни проекти включват: закони относно независимостта на прокуратурата, предотвратяването на конфликтите на интереси, свободата на информацията, създаването на специализирани съдилища, регулирането на лобирането, закон за държавните служители, закони, посветени на финансирането на политическите партии, разширяването на правомощията на Сметната палата, защитата на лицата, подаващи сигнали за нередности и реформата на депутатския имунитет. Вж. Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 29.

3 Правителствено решение № 39 от 16 януари 2013 г. — http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf.

4 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%291_CzechRepublic_EN.pdf

Институционална рамка. Създадена е правителствена комисия, която да координира борбата с корупцията. Специално подразделение към чешката полиция (UOKFK)⁵ разследва случаите на корупция и финансовите престъпления, като се занимава с все по-голям брой разследвания на случаи на корупция⁶. В оценката на националната система за етично поведение, извършена от Transparency International през 2011 г., се стига до заключението, че по отношение на доброто управление омбудсманът и Сметната палата са най-стабилните институции в Чешката република⁷. Въпреки че омбудсманът няма специфични правомощия за борба с корупцията, той отправя препоръки и предоставя модел за безпристрастно и прозрачно функциониране на държавната администрация⁸. Законодателните препоръки на предишния омбудсман, който подаде оставка през декември 2013 г. в голямата си част не са били взети под внимание от законодателя. Сметната палата също играе важна роля при политиките за борба с корупцията като посочва например нередности в процеса на възлагане на обществени поръчки. Неотдавнашните законодателни усилия за увеличаване на правомощията ѝ за борба с корупцията и за упражняването им и спрямо местните общини, не постигнаха никакви резултати.

Проучване на общественото мнение

Изследване на нагласите. Според Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г.⁹ 95 % от интервюираните в Чехия считат, че корупцията е широко разпространена в тяхната държава (средната стойност за ЕС е 76 %). 80 % от чешките граждани смятат, че корупцията е най-същественото предизвикателство, което трябва да бъде преодоляно в тяхната държава¹⁰. Според едно национално проучване от 2012 г. 92 % от респондентите са заявили, че са недоволни от нивото на корупцията в страната, а само 1 % са посочили, че са доволни¹¹.

Личен опит в областта на корупцията. 28 % от интервюираните по време на Специалното проучване на Евробарометър от 2013 г. са заявили, че се чувстват засегнати от корупцията в своето ежедневие (средната стойност за ЕС е 26 %), а 8 % от тези, които са имали взаимоотношения с посочените в проучването институции, са посочили, че от тях се е очаквало да дадат подкуп през последните 12 месеца (средната стойност за ЕС е 4 %)¹².

Проучване сред представителите на бизнес средите. В проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите¹³ 71 % от

5 <http://www.policie.cz/clanek/stop-korupci.aspx>.

6 През 2011 г. са били повдигнати 781 обвинения, като това е бил най-високият брой за последните три години, в сравнение с 697 обвинения през 2010 г. и 688 през 2009 г. <http://www.ceskapozice.cz/en/news/society/anti-corruption-police-see-charges-soar-2011>.

7 http://www.transparency.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_assessment_czech_republic.

8 Докладите на омбудсмана са на разположение на следния адрес: <http://www.ochrance.cz/en/reports/>.

9 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

10 Ежегодно проучване, провеждано от Центъра за проучване на общественото мнение към Института по социология на Академията на науките на Чешката република — февруари 2012 г.; <http://cvvm.soc.cas.cz/politicke-ostatni/nalehavost-zabyvani-se-oblastmi-verejneho-zivota-unor-2012>. Сходни резултати са били получени и при друго национално проучване от 2011 г.: според 84 % от населението на възраст 18—65 г. нивото на корупцията в Чешката република е високо и правителството няма реален интерес да наказва случаите на корупция. Онлайн проучване, проведено от Ipsos, 13 юни 2011 г. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

11 http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a6865/f3/ps120709.pdf.

12 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г. Подобна оценка е отразена в националните проучвания: една десета от населението се е сблъсквало с корупция през предходната година, 3 % от населението признава, че е платило подкуп. Непрекънат опит е по-висок, 43 % от населението са чували за случаи на корупция в близост до мястото, където живеят. Онлайн проучване, проведено от Ipsos, 13 юни 2011 г. <http://www.ipsos.cz/tiskove-zpravy/quo-vadis-korupce>.

13 Експресно („Флаш“) проучване на Евробарометър № 374 от 2013 г.

интервюираните в Чешката република са посочили, че корупцията е основна пречка за извършването на стопанска дейност, като това е най-високият процент в ЕС. 69 % от интервюираните отбелязват покровителстването и непотизма (шуробаджанащината) като пречки за извършването на стопанска дейност, като това също е най-високият процент в ЕС. Според националните проучвания от 2011 г. 12,7 % от предприемачите са имали личен опит със случай на корупция¹⁴, а 44 % са съобщили, че са имали възможност да получат облага срещу подкуп¹⁵. В доклада за глобалната конкурентоспособност за 2013—2014 г. на Световния икономически форум корупцията се сочи като най-проблемен фактор за осъществяването на стопанска дейност в Чешката република¹⁶. В това проучване на конкурентоспособността в световен план Чешката република се нарежда на 46-то място сред общо 152 държави.

Контекст

Частен сектор. Чешката република напълно е транспонира Рамково решение 2003/568/ПВР относно борбата с корупцията в частния сектор¹⁷. През 2013 г. работната група на ОИСР по въпросите на подкупването съчете, че изпълнението на мерките срещу подкупването на чуждестранни длъжностни лица би могло да се подобри значително чрез сътрудничество с ключовите участници, включително с представители на частния сектор, като изрази опасения за липсата на осведоменост сред тях относно престъплението подкуп на чуждестранни длъжностни лица¹⁸. В Чешката република все още няма повдигнати обвинения за подкупване на чуждестранни длъжностни лица. В ход са две разследвания, а по едно не може да се започне наказателно производство поради липсата на правила за отговорността на юридическите лица към момента на извършване на престъплението.

Депутатски имунитети. Понастоящем е частично премахната една предишна сериозна пречка за успешното преследване на подкупването на висшестоящи длъжностни лица¹⁹. Съгласно предишната формулировка на Конституцията на Чешката република²⁰ членовете на парламента са имали неограничен имунитет срещу наказателно преследване, освен в случаите когато съответната камара на парламента е гласувала за снемане на имунитета на въпросния член. Ако съответната камара не е свалила имунитета, членовете на парламента са доживотно защитени срещу наказателно преследване²¹. Вследствие на дебатите, водени в продължение на няколко години в парламента, едно изменение на Конституцията ограничи имунитета до срока на мандата. Съгласно изменената разпоредба на Конституцията наказателното

14 http://www.tyden.cz/rubriky/byznys/podnikani-a-prace/kazdy-osmy-podnikatel-se-setkal-s-korupci_210789.html — Проучване на Vodafone, проведено през 2011 г.

15 Климат, съдействащ за развитието на корупция, проучване на GfK, април 2010 г., прессъобщението е на разположение на следния адрес: http://www.gfk.cz/imperia/md/content/gfkpraha/press/2010/100406_nejzkorumpovanejsi_jsou_politicke_strany.pdf.

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

17 COM(2011) 309 окончателен, Брюксел, 6.6.2011 г.; http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf; ZÁKON ze dne 27. října 2011 o trestní odpovědnosti právnických osob a řízení proti nim; http://data.idnes.cz/soubory/pravo/A120305_VR_ZAKON_418_2011.PDF.

18 Работна група на ОИСР по въпросите на подкупването. Доклад от фаза 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването в Чешката република. (2013 г.), ОИСР, стр. 46: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

19 Конституционен закон № 98/2013 Coll., който изменя Конституционен закон № 1/1993 Coll., Конституцията на Чешката република, изменена.

20 Конституция на Чешката република, член 27, параграф 4.

21 Наказателно-процесуалният кодекс на Чешката република, член 11, параграф 1, буква с).

производство може да започне, когато член на парламента изгуби това си качество, дори и ако камарата на парламента не е свалила имунитета.

Подаване на сигнали за нередности. Трудовото законодателство осигурява обща защита срещу произволно уволнение и дискриминация на служители, но не включва специфична защита при подаване на сигнали за нередности²². Етичният кодекс, приет от правителството през 2012 г.²³ включва задължение за докладване на случаи на корупция на ръководството или на правоприлагащите органи, но не предвижда защита за лицата, подаващи сигнали за нередности. През 2013 г. работната група на ОИСР по въпросите на подкупването докладва, че чешките власти са създали работна група с цел засилване на защитата за лицата, подаващи сигнали за нередности. Тази работна група е предложила изменения на четири закона с цел осигуряване на допълнителна защита чрез прилагане на принципите за недискриминация²⁴. Скорошните случаи на лица, подали сигнали за незаконни практики при възлагането на обществени поръчки в министерствата, свидетелстват за практическата необходимост от такива допълнителни гаранции.

Прозрачност при лобиране. В Чешката република няма нормативна уредба за лобирането. Няма конкретно задължение за регистриране на лобистите или за деклариране на контактите между лицата, заемащи държавна длъжност и лобистите. В годишния доклад на чешката служба за разузнаване не са отбелязани практически проблеми, засягащи държавните интереси²⁵.

2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС

Използване на фондовете на ЕС

За програмния период 2007—2013 г. на Чешката република са били отпуснати 26,7 млрд. EUR от структурните фондове на ЕС. През 2011 г. Комисията установи системни недостатъци при функционирането на чешката система за управление и контрол на изпълнението на всички 14 програми на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Кохезионния фонд²⁶. Поради тези недостатъци през март 2012 г. Комисията спря плащанията за всички оперативни програми и изготви план за действие, обхващащ пет основни области, в които е необходимо подобрение: липса на независимост на делегираните одитни органи, функционирането на одитния орган, националната система за отстраняване на нередности, проверки на управлението (контрол на първо ниво) и административен капацитет.

Няколко високопоставени длъжностни лица, които отговарят за усвояването на фондовете на ЕС, са били разследвани за корупция. През 2011 г. Европейската комисия

22 Закон № 262/2006 Coll., Кодексът на труда.

23 VLÁDA ČR *Etický kodex úředníků minimalizuje korupční jednání* Vláda ČR. (2012) <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/eticky-kodex-uredniku-minimalizuje-korupcni-jednani-95380/>.

24 Четирите анализа на регулаторното въздействие, изпратени на правителството, в които са били предложени законодателни изменения, са във връзка със: Закона срещу дискриминацията, Гражданско-процесуалния кодекс, Закона за професионалните войници и Закона за службата във въоръжените сили. ОИСР, 2013 г., Работна група по въпросите на подкупването. Доклад от фаза 3 относно прилагането на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването в Чешката република. ОИСР, стр. 46: На разположение на следния адрес: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>.

25 За 2012 г. и 2013 г., вж. глава 2.1 относно защитата на важни икономически интереси./ Ochrana významných ekonomických zájmů. <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zprava-2011.html>; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zprava-2012.html#3>.

26 Вж. например: Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2012 г. и програмата за стабилност на Чешката република. Брюксел, 30.5.2012 г.; SWD(2012) 303 final, стр. 22.

спря плащанията за северозападния регион вследствие на констатациите от одита и твърденията за получаване на подкупи от страна на бившия ръководител на управителния орган, който бе осъден на лишаване от свобода за пет години за корупция²⁷. През 2012 г. чешката полиция започна разследване срещу областния управител на област Централна Бохемия за обвинения в корупция. През 2012 г. Комисията спря плащанията и на област Централна Бохемия.

Чешката република успя да изпълни повечето от изискванията на плана за действие на Комисията и плащанията за почти всички оперативни програми бяха възобновени през октомври 2012 г. По отношение на регионалната оперативна програма (РОП) за северозападния регион през 2012 г. бяха въведени редица корективни мерки, включително финансови корекции в размер на почти 22 % от всички негови разходи. Освен това през март 2013 г. плащанията бяха спрени напълно или частично за други шест ОП, като се обсъждат възможни последващи финансови корекции. За някои програми плащанията бяха възобновени след това. Сред причините за недостатъците при усвояването на средства от фондовете на ЕС са слабости в публичната администрация, в законодателството относно отстраняването на конфликтите на интереси, липсата на прозрачност относно собствеността на участващите дружества и заобикаляне на законодателството за обществените поръчки²⁸.

Предвид установените нередности до този момент, довели до многократно спиране на плащанията, липсата на механизъм за независима проверка е съществен недостатък при усвояването на средствата от фондовете на ЕС. Чешките власти трябва да въведат ефективни мерки за гарантиране на независимостта на органите, които отговарят за усвояването на средствата от фондовете на ЕС, и за разрешаване на проблемите, посочени в плана за действие.

Към Министерството на регионалното развитие е създаден Национален орган за координация, отговарящ за усвояването на средствата от фондовете на ЕС. Министерството разработи стратегия за борба с измамите и корупцията при усвояването на средствата от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИ фондове) за периода 2014—2020 г. Освен това на национално равнище е разработена също и Правителствена стратегия за борба с корупцията за периода 2013—2014 г., а понастоящем се финализират и програмите за борба с корупцията на съответните отдели.

Почтеност в публичната администрация

По време на европейския семестър за координация на икономическите политики Комисията отбеляза, че корупцията и ниската оперативна ефикасност в публичната администрация се считат за съществени проблеми поради податливостта на чешката държавна администрация на политическо влияние и слабостите в нормативната уредба

27 Сред заподозрените лица са били двама бивши директори на регионални оперативни програми за Северозападния регион, като единият от тях е бил осъден от апелативния съд на лишаване на свобода за пет години на 17 януари 2013 г. В друг случай лице, заемало изборна държавна длъжност, заедно с други лица са били заподозрени в злоупотреба с власт и нарушаване на интересите на ЕС — престъпления, които се наказват с лишаване от свобода за срок до 12 години.

28 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 30.

за държавната служба²⁹. Освен това високото равнище на текучество в държавната администрация, свързано с честите промени в правителството и липсата на гаранции за назначения и уволненията, повишава риска от корупция³⁰.

Въпреки петте опита, направени от 2002 г. насам, за въвеждане на ново законодателство, понастоящем липсва особено законодателство за работата в публичната администрация. Няколко разпоредби от законопроекта от 2002 г., например тези относно обучението, влязоха в сила, но неговото пълно влизане в сила се отлага в продължение на повече от десетилетие. Последното предложение за Закон за държавните служители, представено в началото на 2013 г., не дава подходящо решение във връзка с опасенията относно гаранциите за независимост и стабилност на държавните служители и не предлага добре функционираща кариерна система³¹. През юни 2013 г. предишното правителство одобри добавянето на няколко разпоредби в законопроекта с цел да се създаде например длъжността държавен секретар, който да отговаря за човешките ресурси във всяко министерство. Този законопроект бе внесен в парламента, без обаче да бъде разгледан и приет поради правителствената криза, която настъпи през юни 2013 г. и която доведе до разпускането на камарата на представителите през август 2013 г. След предсрочните избори през октомври 2013 г. политическите партии в новото коалиционно правителство изоставиха Закона за държавните служители от 2013 г. и решиха да регламентират правния статут на държавните служители като изменят одобрения по-рано Закон за държавните служители от 2002 г., който обаче в голямата си част все още не е влязъл в сила. Техният законопроект за изменение, внесен за разглеждане през декември 2013 г., предстои да бъде обсъден в камарата на представителите, заедно с другия законопроект за изменение, одобрен от временното правителство.

Групата държави срещу корупцията (GRECO) е докладвала, че не са въведени специфични мерки за уреждане на случая, когато лица, заемащи държавна длъжност, преминават в частния сектор³². Чешката служба за разузнаване е докладвала случаи на длъжностни лица, участващи в процеса по отпускане на държавни помощи за възобновяеми енергийни ресурси, които по-късно са направили инвестиции в същия сектор³³. Същият орган е отбелязал през предходната година, че най-сериозната форма на неправилно функциониране на институциите на държавната администрация и местното управление е корупцията, и по-специално изградените връзки за постигане на желаната облага³⁴.

Законът за предотвратяване на конфликтите на интереси, приет през 2006 г., се отнася за разкриването на информация за наличието на интереси и активи и съдържа разпоредби относно конфликтите на интереси на високопоставени лица, избрани или

29 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 окончателен, стр. 8, стр. 29—30.

30 Доклад на чешката служба за разузнаване от 2013 г.; вж. глава 3.2 относно организираната престъпност / Organizovaný zločin <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html#3>

31 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 30.

32 Вж. доклада на GRECO, и по-специално препоръки vi—vii., Доклад за втория кръг на оценка на Чешката република, приет от GRECO на неговото 28-мо пленарно заседание (Страсбург, 9—12 май 2006 г.); и Допълнение към Доклада за оценка на съответствието на Чешката република от втори кръг на оценка; прието от GRECO на неговото 47-мо пленарно заседание (Страсбург, 7—11 юни 2010 г.).

33 За 2012 г. и 2013 г., вж. глава 2.1 относно защитата на важни икономически интереси. / Ochrana významných ekonomických zájmů.

34 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html>; вж. глава 1.6 относно организираната престъпност.

назначени на държавна длъжност³⁵. Той не се прилага за държавните служители по принцип; техните конфликти на интереси ще бъдат уредени със Закона за държавните служители, който все още не е влязъл в сила³⁶. Длъжностните лица, които попадат в една от категориите, определени от закона, трябва да подават годишни декларации за финансови задължения и промени в имотното състояние, притежаване на скъпи предмети, ценни книжа, дялове в дружества и скъпи подаръци, получени по време на заемане на длъжността. Декларациите се архивират и могат да бъдат предоставяни от компетентния орган. Няма процедура за проверка, но сред обществото са били изразени опасения, породени от подадени неточни декларации. Неспазването на разпоредбите за разкриване на информация е административно нарушение. Няма налични пълни статистически данни относно решенията. Според проучванията административните органи не налагат възпиращи санкции. Най-строгата глоба за нарушаване на разпоредбите за разкриване на информация съответства на 150 EUR³⁷.

Обществени поръчки

Обществените поръчки за дейности, стоки и услуги представляват 26 % от БВП в Чешката република. Стойността на поканите за участие в тръжни процедури, публикувани в Официален вестник на ЕС, като процент от общите разходи за обществени поръчки за дейности, стоки и услуги е била 17 % през 2007 г. и 21,5% през 2010 г.³⁸

Информацията относно публичните търгове е централизирана във Вестника за публичните търгове и е налична онлайн³⁹. Надзорът върху публичните търгове се осъществява от Службата за защита на конкуренцията (UOHS). През 2012 г. службата е докладвала, че най-често установяваните нередности са свързани с дискриминационните и непрозрачни условия за оферентите⁴⁰.

Според резултатите от проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите 77 % от интервюираните считат, че корупцията е широко разпространена при обществените поръчки на национално равнище, а 67 % — при тръжните процедури, управлявани от местни органи⁴¹. По-специално, интервюираните в Чешката република заявяват, че следните практики са широко разпространени: спецификации, изготвени с оглед на конкретни дружества (73 %); злоупотреби с процедурите на договаряне (47 %); конфликт на интереси при оценяване на офертите (60 %); съглашателство при оферирание (62 %); неясни критерии за избор или оценяване (53 %); участие на оференти в подготвянето на спецификациите (47 %); злоупотреби с основания за неотложност с цел да се обоснове използването на процедури, при които няма конкуренция (54 %), както и изменения на договорните условия след сключване на договор (51%)⁴². Резултатите от проучване на Асоциацията

35 Закон № 159/2006 Coll. за предотвратяване на конфликти на интереси; за приложното му поле по отношение на лицата, вж. член 2.

36 Поради това GRECO счита, че действащите понастоящем разпоредби за предотвратяване на конфликти на интереси не са достатъчни. Допълнение към Доклада за оценка на съответствието на Чешката република от втори кръг на оценка; прието от GRECO на неговото 47-мо пленарно заседание (Страсбург, 7—11 юни 2010 г.).

37 OŽIVENÍ Monitoring střetu zájmů Oživení. (2012) <http://www.bezkorupce.cz/nase-temata/stret-zajmu/monitoring/sz>.

38 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2010_en.pdf.

39 Министерство на регионалното развитие (2012 г.) *Věstník veřejných zakázek* Министерство на регионалното развитие.

40 UOHS *Výroční zpráva 2011* z.

http://www.uohs.cz/download/VZ_verejnost/vyrocní_zpráva_UOHS_2011_PRINT.pdf.

41 Експресно („Флаш“) проучване на Евробарометър № 374.

42 Тези показатели, макар и да не са непременно свързани пряко с корупция, илюстрират рискови фактори, които увеличават уязвимостта от корупция при процедурите по възлагане на обществени поръчки.

на малките и средните предприятия и занаятчиите от 2010 г. показват, че почти един на трима от респондентите е заявил, че плащането на комисионна или подкуп е необходимо условие за спечелване на обществена поръчка⁴³.

Съгласно констатациите на изследователски проект 80 % от договорите, възложени от министерства в периода 2006—2010 г. не са били възложени публично и с провеждане на тръжна процедура⁴⁴. Общо 67 % от тези сделки са били осъществени извън информационната система за обществените поръчки (ИСОП), а 14 % от договорите са били с еднакъв брой участници и спечелили участници (един участник в повечето случаи)⁴⁵.

В своите годишни доклади чешката служба за разузнаване всеки път е изразявала опасения във връзка с възлагането на обществените поръчки, критикувайки упражняването на неправомерно влияние и конфликтите на интереси в сектори като енергетиката, железопътната инфраструктура, лесовъдството и пощенските услуги. Железопътната инфраструктура и лесовъдството редовно се оказват сфери, които са изложени на висок риск от корупция⁴⁶. Някои от посочените в докладите практики са включвали неправомерно влияние върху спецификациите на договора, субективни и неясни критерии за подбор и тръжно манипулиране. Службата е посочила практикуването на незаконни и непрозрачни преговори, елементи от които често са включвали сътрудничество между възложителя и оферента в процедурата по възлагане на обществена поръчка, възлагането на обществени поръчки без конкурентна тръжна процедура, изменение на сроковете и условията в полза на предварително избраните кандидати, завишаване на цената на договора, оказване на влияние върху членовете на оценяващите комисии или възлагане на договори за безполезни услуги⁴⁷. Службата нееднократно е отбелязвала, че корупционните практики при обществените поръчки са основани на неофициални, клиентелистски структури, които биха могли да подкопаят дейностите на публичните органи⁴⁸. Обществена поръчка за внедряване на електронна разплащателна система в обществения транспорт на Прага е разкрила рискови фактори при обществените поръчки, като например недостатъци при изготвяне на тръжната документация и конфликти на интереси с участието на лица, заемащи държавна длъжност⁴⁹.

Чешката република е постигнала значителен напредък чрез въвеждане на модерна нормативна уредба в областта на обществените поръчки. През 2012 г. Законът за обществените поръчки, в който бяха внесени съществени изменения, въведе допълнителна прозрачност и гаранции чрез по-строги правила за публикуване на обявления за тръжни процедури и обществени поръчки с цел смекчаване на рисковете,

43 http://www.amsp.cz/uploads/soubory/pruzkum4_web_final.pdf. „Мислите ли, че е възможно да ви бъде възложена обществена поръчка в Чешката република без да сте платили комисионна или подкуп за тази цел?“ 29,4 % от респондентите са отговорили „определено НЕ“, а 29,9 % — „по-скоро НЕ“, докато 7,1 % от респондентите са отговорили „определено ДА“ и 23,3% от тях „по-скоро ДА“.

44 За представяне на резултатите от проекта, вж. <http://www.zindex.cz/data/110126-ZINDEX-MEDIA.pdf>.

45 Прессъобщение от януари 2011 г., вж. http://www.zindex.cz/data/2011-01-25-TZ_projektu_zIndex.doc.

46 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html> Вж. глава 1.2.

47 <http://www.bis.cz/n/2011-09-07-vyrocní-zpráva-2010.html> Вж. глава 1.2.

48 Вж. глава 3.2 относно организираната престъпност от доклада за 2013 г. / Organizovaný zločin от доклада на BIS; <http://bis.cz/n/2013-11-07-vyrocní-zpráva-2012.html#3>; вж. глава 2.2 относно организираната престъпност от доклада за 2012 г. / Organizovaný zločin. <http://www.bis.cz/n/2012-08-22-vyrocní-zpráva-2011.html>.

49 http://zaostrenonakorupci.cz/wp-content/uploads/Podkladova_studie_Opencard.pdf — вж. анализа на институт „Респект“, на чешки език в оригинал, в който, наред с другото, се прави позоваване на одита, проведен от Ernst and Young: http://korupce.praha-mesto.cz/files/=55/MHMP_zaverecna+zpráva_FINAL.pdf. Договорът със завишена цена според твърденията е ощетил публичния бюджет на Прага с около 3 млн. EUR.

свързани с корупцията⁵⁰. Освен това той въведе нова категория под наименованието „значителен публичен търг“, като всеки такъв търг трябва да бъде одобрен от правителството или общинския съвет, както и изискването за поне двама оференти. Въпреки това, макар и Комисията да е отбелязала известен напредък на местно равнище, където преди това е имало недостатъчен административен капацитет за извършване на процедурите по възлагане на обществени поръчки, тя също така е подчертала необходимостта от оказване на допълнително съдействие при изграждане на административен капацитет. Все още съществуват известни затруднения, свързани с прилагането на закона, които се дължат най-вече на липсата на достатъчно насоки от страна на UOHS⁵¹. Допълнителното увеличаване на административния капацитет и предоставянето на по-добри насоки биха ускорили и биха направили процеса на възлагане на обществени поръчки по-гладък на местно равнище.

Законът за обществените поръчки от 2012 г. все още разрешава до известна степен да се сключват договори за обществени поръчки с дружества с анонимни акционери и не предлага достатъчно силни гаранции срещу конфликти на интереси, тъй като истинският собственик на дружеството може да остане скрит⁵². Очаквало се е законът от 2013 г. за регулиране на анонимните хартиени акции да намери решение срещу тази липса на прозрачност. При все това, новият граждански кодекс, който е в сила от 2014 г., е въвел нова форма на собственост върху имущество, която е с ограничена прозрачност, и това затруднява установяването на собствеността върху приходите от имущество, включително от акции. Разпоредбите на Закона за обществените поръчки от 2012 г., които имаха за цел да увеличат прозрачността, бяха премахнати чрез изменение, прието през 2013 г.⁵³ Изглежда, че тези мерки противоречат на предложените промени относно анонимното притежаване на акции⁵⁴.

Финансиране на политическите партии

В Чешката република най-големият източник на финансиране на политическите партии е държавата. Размерът на държавните субсидии може да достигне до 85 % от бюджета на дадена партия⁵⁵. Политическите партии, които получават гласове над определен процент или имат поне едно място в парламента имат право на държавни субсидии, които се изчисляват въз основа на процента на получените гласове и броя на избраните кандидати както от парламентарните (за националния или Европейския парламент), така и от общинските избори. Освен това политическите партии могат да бъдат финансирани чрез членски внос и дарения⁵⁶. Налице са определени ограничения, които се прилагат спрямо източници на частни дарения. Политическа партия не може да „получава безвъзмездно ползи и подаръци“ от държавни структури, организации, финансирани от държавата, общини (освен за наемане на помещения с търговско

50 Закон № 55/2012 за изменение на Закон за обществените поръчки № 137/2006. <http://www.portal-vz.cz/cs/Aktuality/Novy-zakon-c-55-2012-Sb-kterym-se-meni-zakon-o>.

51 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 29—30.

52 Transparency International: Рискове от корупция в държавите от Вишеградската група — Изследване на системата за утвърждаване на съблюдаването на етичните норми в държавите от Вишеградската група, стр. 18.; http://www.transparency.cz/doc/aktuality/corruption_risks_in_visegrad_countries_full_report.pdf.

53 <https://apps.odok.cz/kpl-detail?pid=KORN9BQAAS3P>

54 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 30—31.

55 Доклад на GRECO за оценка на Чешката република по отношение на прозрачността на финансирането на партиите (тема II) от 2011 г.

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)10_CzechRep_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)10_CzechRep_Two_EN.pdf) стр. 15.

56 Закон № 424/1991 Coll. за сдружаването в политически партии и движения.

предназначение), държавни предприятия и други правни субекти, в които държавата, държавно предприятие или община имат дялово участие над 10 %, включително правни субекти, които се управляват и контролират от държавата, благотворителни дружества, други правни субекти, посочени в специални нормативни актове, чуждестранни правни субекти (с изключение на чуждестранни политически партии и фондации) и чуждестранни физически лица, които не пребивават постоянно в Чешката република⁵⁷.

Финансовите отчети на политическите партии трябва да бъдат одитирани от външен одитор, а копие от отчетите трябва да бъде представено на нарочна парламентарна служба, която предоставя публичен достъп до тях в сградата, в която тя се помещава, но не и онлайн. Някои членове на парламента доброволно публикуват на уебсайта на своята партия информация относно финансиране от частни източници.

Добра практика: Доброволно публикуване на финансови данни от членове на парламента

Членовете на парламента не попадат в приложното поле на Закона за свободния достъп до информация, но една партия е решила да го приложи спрямо своите членове. Етичният кодекс на тази партия изисква от членовете на парламента да информират обществеността в пълна степен за това как изпълняват своите служебни задължения като не следва да бъде разкривана класифицираната информация, посочена в закона.

Въпреки това, според GRECO процедурите за финансиране на политическите партии и на изборните кампании не са достатъчно прозрачни. През 2011 г. GRECO е посочила девет области, пораждащи безпокойство⁵⁸, включително незадоволителните изисквания към отчитането на разходите по кампаниите на политическите партии, липсата на изискване за прозрачност по отношение на частните кампании на отделните кандидати (с изключение на кандидатите за президент, от които се изисква да публикуват отчети)⁵⁹ и липсата на изискване за публикуване онлайн на финансовите отчети на политическите партии. Липсата на подходящ достъп до отчетите на партиите представлява основна пречка пред прозрачността: GRECO е отправила похвала за обема на информацията, която се изисква да бъде съхранявана от партиите по отношение на даренията, получавани от тях, както и за много ниския минимален праг за декларациите, но в същото време тя отбелязва, че на практика достъпът до документите е труден, тъй като в архива се съхранява само едно копие. Това, което е дори по-важно е, че GRECO е изразила опасения относно надзорния орган, тъй като външните проверки се извършват от самите парламентарни представители, именно чрез Надзорния комитет на камарата на представителите, който е отговорен за контрола върху използването на финансови средства на държавата⁶⁰. Надзорният механизъм за финансиране на партиите в Чешката република има само формален характер и се ограничава до проверяване дали декларациите са били подадени своевременно и съгласно критериите, определени в закона. Той не е ефективен, независим контролен механизъм.

57 Закон № 424/1991 Coll. за сдружаването в политически партии и движения.

58 Вж. доклада на GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Чешката република по отношение на прозрачността на финансирането на партиите (тема II).

59 Закон № 275/2012 Coll. за избора на президент на Републиката и за изменение на конкретни закони (закон за избора на президент на Републиката).

60 Вж. доклада на GRECO, Трети кръг на оценка, Доклад за оценка на Чешката република по отношение на прозрачността на финансирането на партиите (тема II), стр. 11, стр. 20.

През януари 2013 г. правителството отхвърли законопроект, който имаше потенциала да изпълни препоръките на GRECO за подобряване на прозрачността на финансирането на партиите. Понастоящем липсва каквото и да било съгласие относно предпочитания модел на контролиране на финансирането на политическите партии. Били са разгледани две алтернативни предложения: създаване на нов независим надзорен орган или разширяване на правомощията на Сметната палата⁶¹. Нито едно от двете предложения не е получило достатъчна подкрепа, за да бъде прието. Предходното правителство имаше намерение да измени законите за политическите партии и изборния кодекс, но след изборите, проведени през октомври 2013 г., всеки един законопроект следва да бъде внесен повторно в парламента, за да бъде приет.

Наказателно преследване на корупцията

Съгласно изследване, проведено за правителството на Чехия от Transparency International („Прозрачност без граници“), наказателното преследване на подкупите в по-голяма си част е последователно при различните съдилища. В изследването се посочва, че повечето от преследваните случаи се отнасят за дребна корупция. Наказателното преследване на широкомащабна корупция е относително рядко срещано явление⁶². Почти всички случаи, по отношение на които е започнато наказателно преследване са били свързани с корупция на лица, заемащи държавни длъжности. Наказателното преследване на случаи на корупция в частния сектор е много рядко срещано явление (в периода 2010—2012 г. са започнати наказателни преследвания по отношение на само осем случая)⁶³.

Надзорът върху разследването на важните случаи на подкупи се извършва в голяма степен от отделите за тежки икономически и финансови престъпления, създадени към окръжните прокуратури на Прага и Оломоуц, както и към Главната прокуратура. Освен това прокуратурата е назначила специализирани прокурори, които да се занимават с делата за корупция. Във всички случаи Главна прокуратура осъществява надзор върху окръжните прокуратури.

Работната група на ОИСР по въпросите на подкупването изрази опасение за това, че евентуален политически натиск върху решенията на прокуратурата може косвено да повлияе върху разследванията и наказателните преследвания⁶⁴. Съгласно предвиденото в закона, решенията за уволняване на ръководителя на Главна прокуратура не е нужно да включват обосновка⁶⁵. Правителството може да отстрани от длъжност главния прокурор по предложение на министъра на правосъдието. Указанията, давани от главния прокурор във връзка с процедурите и ръководството на прокуратурите, са задължителни⁶⁶.

Правителството смени главния прокурор през януари 2011 г. По предложение на новия главен прокурор министърът на правосъдието назначи нов окръжен прокурор в Прага

61 Работен документ на службите на Комисията: Оценка на националната програма за реформи за 2013 г. и на програмата за сближаване на Чешката република. Брюксел, 29.5.2013 г.; SWD(2013) 353 final, стр. 29.

62 Transparency International: *Analýzy soudních rozhodnutí vydaných v letech 2007 až 2009 a 2010 až 2012 ve věcech úplatkářských trestných činů* (2013 г.) <http://www.transparency.cz/analýza-soudnich-rozhodnuti-vydanych-letech-2010-2012-vevecech/>, стр. 171.

63 Пак там, стр. 172.

64 Работна група на ОИСР по въпросите на подкупването. Доклад от фаза 3 относно прилагането в Чешката република на Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването, 2013 г., стр. 30. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/CzechRepublicphase3reportEN.pdf>

65 http://www.euro-justice.com/member_states/czech_republic/country_report/1713/; Закон за прокуратурата, 283/1993 Coll., член 9.

66 Закон за прокуратурата, 283/1993 Coll., член 10, параграф 5 и член 12.

през юли 2012 г. Нейният предшественик е бил отстранен от длъжност на основание лошо управление и непрофесионално поведение като жалбата му срещу уволнението е била отхвърлена от Върховния административен съд⁶⁷. Широко разпространено е мнението, че тези две назначения бележат важна стъпка в активната борба срещу корупцията в Чешката република. От извършването на тези назначения досега прокуратурата е образувала няколко важни дела срещу лица от най-високите нива в политиката и публичната администрация.

През октомври 2012 г. правителството обяви, че е постигнато споразумение за реструктуриране на прокуратурата, като то беше официално одобрено от правителството през май 2013 г. Организацията на прокуратурата ще бъде опростена — настоящата структура на четири нива ще бъде заменена от структура на три нива (районна прокуратура — окръжна прокуратура — Главна прокуратура). Въвеждането на нова служба за наказателно преследване на случаи на корупция, прикрепена към Главната прокуратура, има за цел да централизира наказателното преследване на корупцията, което понастоящем се осъществява от отделни служби, както и да направи това преследване по-ефективно. При все това, посоченото законодателно предложение е било оттеглено.

3. БЪДЕЩИ ДЕЙСТВИЯ

През последното десетилетие в Чешката република се развива стратегическа рамка за борба с корупцията. Институциите на ЕС, осъществяващи надзор върху използването на финансовата подкрепа от Европа, както и други институции са посочвали постоянните проблеми, свързани със злоупотреби с публични средства, обществени поръчки и други взаимодействия между бизнеса и публичния сектор. В момента се правят опити за въвеждане на законодателство в областта на държавната администрация, но те все още не са приключили успешно. Изследванията на нагласите показват широко разпространеното мнение, че корупцията е главната пречка пред осъществяването на стопанска дейност.

Следните точки изискват допълнително внимание:

- Въвеждане на законодателство в областта на **държавната администрация**, в което да се предвиждат мерки срещу конфликтите на интереси, разпоредби относно наемане на работа въз основа на заслуги, както и гаранции срещу произволното уволняване. Засилване на стабилността на държавната администрация и осигуряване на гаранции срещу политическа намеса. Въвеждане на програми за почтеност в държавната администрация, които са съсредоточени върху превантивни мерки.
- Увеличаване на капацитета, специализацията и обучението по отношение на откриването и премахването на конфликти на интереси в сферата на **обществените поръчки** на всички равнища. Гарантиране на ефективно прилагане на Закона за обществените поръчки. Увеличаване на прозрачността по отношение на собствеността на дружествата, които участват в публични търгове. Въвеждане на механизъм за предварителна проверка с цел предотвратяване на конфликти на интереси и корупционни практики във връзка с програмите, финансирани чрез европейските структурни и инвестиционни фондове. Увеличаване на независимостта на всички органи, отговорни за усвояване на средствата от фондовете на ЕС.

67 Решение на Върховния административен съд от 12 юни 2012 г. № 1 As 51/2012-242.

- Разкриване в подробности в годишните финансови отчети на **разходите на политическите партии и разходите по предизборните кампании**. Гарантиране, че обществеността има лесен достъп до финансовите отчети на политическите партии и осигуряване на ефективен и безпристрастен надзор върху финансирането на политически партии.
- **Укрепване на способността на прокурорите за водене на дела за корупция по независим начин** чрез преразглеждане на критериите за назначаване на прокурори и чрез продължаване на реформите, свързани с даването на указания от изпълнителната власт по отделни случаи.