



ЕВРОПЕЙСКА  
КОМИСИЯ

Брюксел, 3.2.2014 г.  
COM(2014) 38 final

ANNEX 6

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **ЕСТОНИЯ**

*към*

**Доклада на ЕС за борбата с корупцията**

---

## ЕСТОНИЯ

### 1. ВЪВЕДЕНИЕ - ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ И КОНТЕКСТ

#### *Правна уредба в областта на борбата с корупцията*

**Стратегически подход.** От 2004 г. насам Естония въведе стратегическо планиране на политиката за борба с корупцията. Стратегията за периода 2008—2012 г. включваше 8 цели, 21 мерки и над 60 дейности, придружени от работни планове и измерими показатели. Разходите по изпълнението на тези дейности бяха заложили в бюджетите на съответните министерства.<sup>1</sup> През октомври 2013 г. беше приета нова стратегия за периода до 2020 г., в която се поставя акцент върху превенцията и образованието.<sup>2</sup> Наред с това беше създадена парламентарна работна група по етика и бяха проведени парламентарни и обществени дебати относно имунитета и кодекса за поведение на депутатите. В същото време някои случаи, свързани с финансирането на политическите партии и търговия с влияние водят до извода, че корупцията продължава да бъде предизвикателство за Естония. Предложенията, представени неотдавна от гражданското общество и от парламента, дадоха нов стимул на реформата в областта на борбата с корупцията. След поредица от корупционни скандали през ноември 2012 г. беше публикувана „Харта 12“ - петиция, призоваваща за по-голяма прозрачност на финансирането на политическите партии и за налагането на ограничения върху влиянието на специалните интереси.<sup>3</sup> В отговор естонският президент свика кръгла маса, на която гражданите бяха приканени да предлагат изменения за въвеждане на по-голяма конкуренция в партийната система, по-голяма прозрачност на финансирането на политическите партии и ограничаване на политическото влияние при назначенията на държавна служба. Тези инициативи вече дадоха някои резултати. И макар и крайните резултати от тях все още да не са известни, те са илюстрация за потенциала на публичната ангажираност за реформи.

**Нормативна уредба.** Наказателният кодекс, който претърпя пълна ревизия през 2002 г. и допълнителни изменения впоследствие, е достатъчно устойчива основа за криминализиране на корупционните престъпления.<sup>4</sup> Естония е в процес на реформиране на рамката за борба с корупцията. Примери за това са внесените през 2012 г. изменения в Закона за политическите партии, Закона за държавната служба и Закона за борба с корупцията, както и изслушванията в парламентарната комисия по конституционни въпроси по темата за реформата на финансирането на политическите партии.<sup>5</sup> Преразглеждат се и разпоредбите относно имунитета на депутатите, след като съдебният омбудсман отхвърли няколко искания на прокуратурата да предложи на парламента снемане на имунитета на депутати.<sup>6</sup> Въз основа на работата на учени в

1 <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35712/ANTI+CORRUPTION+STRATEGY+2008-2012.pdf>; See also the performance report 2008 (2009) <http://www.korruptsioon.ee/strateegia>.

2 <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59029/Estonian+Anti-Corruption+Strategy+2013-2020.pdf>.

3 <http://petitsioon.ee/harta12>.

4 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295\\_Estonia\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%295_Estonia_One_EN.pdf).

5 <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>

[http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&koosseis=12)

<http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption+act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

6 Съдебният омбудсман е независим служител, чието задължение е да гарантира конституционността на законодателството и защитата на основните права и свободи. Също така съдебният омбудсман предлага на парламента снемането на имунитета на депутати, президента, министри, съдии във върховния съд и изготвя обвинително становище след искане от прокуратурата. Съдебният омбудсман разглежда наказателното досие, но

областта на правото Министерството на правосъдието подготвя проект за изменения, насочени към оптимизиране на действието на Наказателния кодекс, включително относно корупцията в частния сектор. През октомври 2013 г. Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO) отбеляза, че Естония е постигнала напредък в областта на криминализирането.<sup>7</sup> След приетите изменения за включване на арбитражите в определението за държавен служител GRECO прикани Естония да подпише и ратифицира Допълнителния протокол към Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (ETS 191).<sup>8</sup> Освен това GRECO отбеляза че, ако бъдат приети, проектоизмененията относно търговията с влияние ще бъдат подобаващ отговор на продължаващите опасения на GRECO.<sup>9</sup>

**Институционална рамка.** Разработването и осъществяването на антикорупционната политика, включително събирането на данни, обучението и оценката на въздействието, се координират от отдел „Наказателноправна политика“ на Министерство на правосъдието. Правоприлагането е възложено на Службата за вътрешна сигурност и на полицията и граничната охрана (министерство на вътрешните работи). Освен това министерството на финансите координира обучителните курсове по почтеност и етика. Министерствата на правосъдието и на финансите си сътрудничат по нови програми за обучение за държавни служители, които отразяват актуалните правила за борба с корупцията. Освен това правителството планира преглед на практиките на широк кръг публични органи относно кодексите на поведение, съветите по етика и обучението по етика. Министерството на финансите провежда проучване относно вътрешните методи за оценка на риска в централните правителствени органи. Две постоянни парламентарни комисии и две временни комисии работиха по законопроекта, процедурите или прилагането на Закона за борба с корупцията. През май 2011 г. по силата на Закона за политическите партии беше създадена самостоятелна комисия за надзор на финансирането на политически партии.

### *Проучване на общественото мнение*

**Изследване на нагласите.** В специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, 65 % от респондентите в Естония считат корупцията за широко разпространена (при средна стойност за ЕС 76 %), а 22 % заявяват, че корупцията засяга ежедневието им живот (при средна стойност за ЕС 26 %). Освен това 31 % (най-нисък процент за ЕС) смятат, че равнището на корупцията се е увеличило през последните три години. Около 40 % от естонските граждани (един от най-високите проценти за ЕС) считат, че са проведени достатъчно приключения с успех наказателни преследвания, които оказват възпиращ ефект от корупционни практики.<sup>10</sup> Проучване на министерството на правосъдието отбелязва положителна тенденция в обществените нагласи спрямо корупцията в периода между 2006 и 2010 г., като намалява броят на

---

не извършва проверка или преценка на доказателствата, нито се произнася по въпроса за вината.

<http://oiguskantsler.ee/en/other-tasks>.

7 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910\\_Second\\_ADD\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf).

8 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=191&CM=&DF=&CL=ENG>.

9 С проектоизмененията в раздел 298.1 от Наказателния кодекс ще бъде въведено престъплението „активна търговия с влияние“, искането на подкуп ще бъде включено в престъплението „пасивна търговия с влияние“ и вече няма да се изисква фактическото или предполагаемо влияние от страна на търговеца на влияние да бъде „незаконно“. Проектоизмененията бяха внесени в парламента през януари 2014 г.  
<http://eelroud.valitsus.ee/main#ogJLGuTi>.

10 Специално проучване на Евробарометър № 397 от 2013 г.

респондентите, които заявяват, че са готови да предложат подкуп на длъжностно лице и че подкупването е широко разпространено като средство за избягване на наказание.<sup>11</sup>

**Личен опит в областта на корупцията.** Според специалното проучване на Евробарометър от 2013 г., посветено на корупцията, през последните 12 месеца от 4 % от естонските респонденти е било поискано или се е очаквало да платят подкуп (при средна стойност за ЕС 4 %).

**Проучване сред представителите на бизнес средите.** Според проучването на Евробарометър от 2013 г. сред представителите на бизнес средите 19 % от дружествата в Естония считат корупцията за проблем при осъществяването на бизнес (под средната стойност за ЕС от 43 %), а 17 % считат, че корупцията е била пречка да спечелят публичен търг през последните три години (средна стойност за ЕС от 32 %). Нещо повече, 57 % считат, че корупцията е широко разпространена (средна стойност за ЕС 75 %).<sup>12</sup>

## **Контекст**

**Частен сектор.** Естония заема 32-ро място от общо 148 държави съгласно Глобалния индекс за конкурентоспособност.<sup>13</sup> Според втория доклад за изпълнението на Европейската комисия Естония не е транспонирила изцяло разпоредбите на Рамково решение 2003/568/ПВР. Страната е транспонирила частично разпоредбите относно отговорността на юридическите лица и има пълна уредба относно образуванията с нестопанска цел.<sup>14</sup> По отношение на активната корупция законодателството на Естония не урежда предлагането на подкуп или въпроса за посредниците. Що се отнася до пасивната корупция естонското законодателство не обхваща посредниците, които „изискват“ подкуп или неоснователна облага.<sup>15</sup>

**Конфликти на интереси и разкриване на информация за имущественото състояние.** Законът за борба с корупцията задължава държавните служители да декларират икономическите си интереси, включително притежавани от тях активи и получени подаръци. Декларациите се подават в срок от четири месеца от заемането на длъжността и ежегодно след това. Те се съхраняват за срок от седем години.<sup>16</sup> Проверката на съдържанието на декларациите се извършва от временна парламентарна комисия и от отделите, отговарящи за вътрешния одит и личния състав, наред с други органи. Регистърът на икономическите интереси ще се управлява от данъчния и

---

11 Корупцията в Естония: Изследване на три целеви групи. Изследване на наказателната политика 13. Талин: отдел „Наказателноправна политика“ на Министерството на правосъдието & Университет в Тарту, 2010 г. [www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon\\_2010.pdf](http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf).

12 Експресно проучване на Евробарометър № 374.

13 [http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR\\_Rankings\\_2013-14.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GCR2013-14/GCR_Rankings_2013-14.pdf).

14 По отношение на отговорността на юридическите лица параграф 14, алинея 1 от Наказателния кодекс (НК) предвижда: „В случаите, предвидени в закона, юридическо лице носи отговорност за деяние, извършено в интерес на юридическото лице от негов орган, член на такъв орган или от високопоставен служител или компетентен представител на това юридическо лице.“ По отношение на корупцията в частноправната сфера, член 288, параграф 2 от НК предвижда: „При престъпленията, предвидени в членове 293—298 от настоящия кодекс „длъжностно лице“ означава също арбитър или физическо лице, чиято официална длъжност се състои във възможността да управлява юридическо лице, чието правно положение се урежда от частното право или да действа в интерес на юридическо лице, чието правно положение се урежда от частното право, или на друго физическо лице.“

15 COM(2011) 309 final, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report\\_corruption\\_private\\_sector\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf).

16 Закон за борба с корупцията, членове 12-16, <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=2012X15.htm&query=anti%2Dcorruption&act&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>.

митнически съвет. Материалите за електронно обучение по въпросите на конфликтите на интереси са достъпни чрез министерството на правосъдието.

**Подаване на сигнали за нередности.** Естония няма специален закон по въпроса за сигналите за нередности. Измененият Закон за борба с корупцията забранява на служителите да прикриват корупция и изисква от органите да закрилят поверителността на добросъвестните лица, които подават сигнали за нередности. За лицата, които подават сигнали за нередности и за тези, за които се твърди, че вземат ответни мерки срещу тях, се прилага принципът на споделената доказателствена тежест, както в публичния, така и в частния сектор.<sup>17</sup> Същевременно, според проучването на Евробарометър от 2013 г. 90 % от интервюираните естонци, които са заявили, че имат личен опит в областта на корупцията или са били свидетели на корупция през последната година, не са съобщили за това. Нещо повече, 58 % от запитаните заявяват, че не знаят къде да докладват за случай на корупция, ако станат обект или свидетел на корупция (при средна стойност за ЕС: 44 %). Данните на Службата за вътрешна сигурност за периода 2004—2012 г. показват, че на горешите линии за борба с корупцията ежегодно се регистрират най-много 46 обаждания, което говори за необходимост от повишаване на осведомеността.<sup>18</sup> От 2004 г оперират три взаимно свързани горещи линии, които се поддържат от Бюрото за корупционни престъпления на Централната криминална полиция, Министерството на правосъдието и Службата за вътрешна сигурност.

**Прозрачност при лобиране.** Естония няма правна уредба на лобирането. Няма конкретно задължение за регистриране на лобисти, независимо че правилата за законотворчество предвиждат определена степен на прозрачност<sup>19</sup>. GRECO препоръча да бъдат въведени правила относно наемането на лобисти от депутатите. Парламентът работи по препоръката на GRECO за изготвяне и прилагане на кодекс на поведение за депутатите, включително ограничения на дейността им след приключването на мандата им.<sup>20</sup> Министерството на правосъдието е възлагало в отделни случаи оценки на въздействието на рисковете от корупция в проектите за законодателни актове.

## **2. ПРОБЛЕМИ, КОИТО СА НА ФОКУС**

### ***Финансиране на политически партии***

От 2003 г. в Естония са разрешени даренията за политически партии единствено от физически лица. Следвайки препоръките на GRECO, с измененията в Закона за политическите партии, които влязоха в сила през април 2011 г., беше създадена Комисия за надзор на финансирането на политически партии.<sup>21</sup> Съдебният омбудсман, Националната сметна палата и Националната избирателна комисия назначават по един от общо седем членове на комисията, а парламентарно представените партии назначават останалите четирима представители с мандат от пет години. Освен това законът задължава партиите да съобщават за наличието на свързани образувания (като групи по интереси, фондации, професионални съюзи и други институции, свързани с партия или по друг начин намиращи се под нейния контрол) и разширява

17 Закон за борба с корупцията, член 6.

18 Бюро за корупционни престъпления: [www.politsei.ee](http://www.politsei.ee); Министерство на правосъдието: [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee); Служба за вътрешна сигурност: [www.kapo.ee](http://www.kapo.ee).

19 Правила на кабинета относно нормативната техника за законопроектите, правила на Парламента относно законопроектите в законодателния процес.

20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)5\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)5_Estonia_EN.pdf).

21 <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022>.

определението за такива образувания. С допълнителни изменения беше забранено използването на членски такси с цел заобикаляне на правилата относно прозрачността във връзка с даренията и беше укрепено изискването партиите и кандидатите да публикуват подробни финансови доклади и да връщат незаконни дарения. Понастоящем са предвидени три вида доклади: доклади относно даренията, които се подават веднъж на тримесечие и се публикуват онлайн; годишни фискални доклади относно партиите и свързаните организации, които също се публикуват онлайн и подлежат на одит преди подаването им, когато партията е получила публично финансиране; и доклади за разходите от кампании, които се представят на комисията в едномесечен срок след провеждането на изборите. GRECO посрещна със задоволство реформите на правната рамка за финансиране на политическите партии и насърчи властите да гарантират, че новата нормативна уредба и механизми се прилагат ефективно на практика.<sup>22</sup>

Съществуващите предизвикателства, свързани с финансирането на политически партии, излязоха наяве с публичното признание на бивш депутат, че е пренасочвал анонимни дарения към влиятелна политическа партия. При проведеното впоследствие разследване се установи, че членове на партията са влагали пари в брой по своите лични сметки, след което са прехвърляли сумите на партийните ковчежници. Случаят стана обект на разгорещени дебати в парламента и доведе до оставката на правосъдния министър през декември 2012 г. В центъра на обществените дебати бяха и твърденията, че служители на местната власт на изборни длъжности са използвали общински средства за провеждане на кампании.<sup>23</sup> Тези и други случаи относно финансирането на политическите партии станаха причина за искания за реформа и за създаването на платформа за гражданско участие, наречена Rahvakogu (Народно събрание).

***Добри практики: Rahvakogu - онлайн платформа за гражданско участие***

*Платформата Rahvakogu (Народно събрание) беше създадена вследствие на манифеста „Харта 12“ и свързаната с него кръгла маса, свикана от президента на страната. Организираната от доброволци онлайн платформа [www.rahvakogu.ee](http://www.rahvakogu.ee) събира предложения за изменение на Избирателния закон и Закона за политическите партии и други идеи за реформи. Rahvakogu съчетава преки дискусии и обсъждания онлайн по пет теми: избирателна система, конкуренция между политическите партии и вътрешната им демократичност, финансиране на политически партии, укрепване на ролята на гражданското общество в политическия живот в периода между провеждането на избори и деполитизиране на публичната администрация.*

<sup>22</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910\\_Second\\_ADD\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_ADD_Estonia_EN.pdf).

<sup>23</sup> Дебати бяха проведени неотдавна в Põhja-Tallinn и Tartu.



*Предложенията се събираха и обсъждаха онлайн до края на януари 2013 г. След това анализатори групираха получените предложения и бележки, като добавиха и анализ на въздействието. През март 2013 г. на публични срещи беше дебатирано относно темите, които да бъдат избрани. Голяма част от предложенията на портала на Rahvakogu се отнасят до финансирането на политически партии. Около 86 % от представителите на обществеността поискаха по-стриктно наблюдение на партийното финансиране, 85 % са съгласни, че анонимните или прикрити дарения следва да бъдат криминализирани, а 78 % подкрепят сега действащите правила, които предвиждат ограничението, че дарители на политически партии могат да бъдат само физически лица, а не дружества. През април 2013 г. естонският президент внесе в парламента 16 предложения на Rahvakogu. Впоследствие всички те бяха дебатираны и голяма част от тях приети при засилен интерес от страна на гражданското общество и медиите.*

*Rahvakogu обаче има и критици, които оспорват политическата независимост на платформата. Въпреки че крайните резултати все още не са налице, инициативата спомогна за пренасочване на общественото недоволство в един конструктивен процес на реформи.*

Парламентът разглежда предложения от широк кръг източници за по-добра уредба на финансирането на политически партии и кампании. С измененията на Закона за борба с корупцията от 2012 г. бяха внесени подобрения, включително регистър на декларациите на интереси за служители на изборни длъжности и назначени служители. Освен това Естония разшири обема на санкциите за нарушения на правилата за финансиране на политически партии, включително административните санкции, които могат да се прилагат, без да се прибегва до по-тромавата наказателна процедура. В същото време GRECO счита, че размерите на тези глоби (до 6 400 EUR) могат да се разглеждат като относително леки.<sup>24</sup> На фона на разходите за кампании те изглеждат ниски. Горепосочените изменения доведоха до някои подобрения в разкриването и предотвратяването на нередности в партийното финансиране, но в други аспекти законодателната рамка беше отслабена. През април 2011 г. с влизането в сила на Закона за политическите партии беше декриминализирано приемането на незаконни дарения<sup>25</sup>. Отговорността за разследването на такива случаи премина от Службата за вътрешна сигурност към Комисията за надзор на финансирането на политически партии. В същото време ограниченият административен и аналитичен капацитет пречи на Комисията за надзор да проверява информацията, съдържаща се в докладите относно финансирането на кампании и даренията.<sup>26</sup> Излязоха наяве случаи, които разкриха, че не са извършвани проверки дали даренията действително произхождат от предполагаемите дарители или дали съответстват на техния доход. Комисията за надзор има достъп до административните ресурси на парламента, но може да се наложи допълнително преразпределяне и приоритизиране, за да може да се извърши ефективна проверка на финансирането на кампании и на даренията.

Преди провеждането на местните избори през октомври 2013 г. Комисията за надзор на финансирането на политически партии разпреди медийно наблюдение на кампаниите с цел сравняване на резултатите с данните от проучването и официалните доклади на

<sup>24</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291\\_Second\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%291_Second_Estonia_EN.pdf).

<sup>25</sup> <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=X1022K10.htm&query=Political+Parties+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no>

<sup>26</sup> Трансперънси Интернешънъл Естония и фондация „Отворена Естония“ (2012 г.) „Уредба на финансирането на партии и кампании в Естония“ – Талин, стр. 6—7. Достъпно на: [http://transparency.ee/cm/files/political\\_parties\\_financing\\_in\\_estonia.pdf](http://transparency.ee/cm/files/political_parties_financing_in_estonia.pdf).

партиите.<sup>27</sup> Наред с това комисията изпрати подробни инструкции и организира обучение за партиите относно докладването на разходи за кампании. Комисията пусна в действие електронен счетоводен регистър, който да съдейства за намаляване на броя на грешките и на обема на работа.

С измененията на Закона за политическите партии от януари 2014 г. беше разширен обхватът на финансовите данни в електронния счетоводен регистър.<sup>28</sup> Освен това, вследствие на скандали относно средства, дължими от партии на рекламни агенции, печатници и медийни компании, с измененията бяха внесени и ограничения относно дълговете на политическите партии.<sup>29</sup> Други положителни стъпки, постигнати с измененията, бяха поставянето на таван на даренията на пари в брой на 1200 EUR годишно и повишаването на санкциите за приемане на незаконни дарения.

### **Обществени поръчки**

Порталът за електронни обществени поръчки на Естония и свързаните с него електронни услуги като портала за регистриране и управление на дружества и централизирането на счетоводните отчети в публичния сектор улесняват прозрачността.<sup>30</sup> От 2003 г. насам всички обяви за обществени поръчки се публикуват в електронен вид в Държавния регистър на обществените поръчки (ДРОП) - портал за електронни търгове. Законът за обществените поръчки предвижда доразвиване на ДРОП и на електронните обществени поръчки (електронно търгуване, система за електронно закупуване, електронни каталози и др.)<sup>31</sup>. За постигането на целта за тръжен процес, който се осъществява изцяло по електронен път в бъдеще, Законът изисква от 2013 г. електронните търгове да достигнат 50 % от всички обществени поръчки. През 2012 г. около 15 % от публичните търгове са проведени по електронен път, което е три пъти повече от 2011 г. Докладването по електронен път подпомага прозрачността и подобрява управлението на качеството. Порталът за електронни обществени поръчки включва и информацията относно съответните решения на Министерството на финансите и най-често срещаните нарушения на Закона за обществените поръчки. Същевременно местните власти не са длъжни да предават на ДРОП записи в електронен вид, ако стойността на договорите е под определени прагове.

Независимо от напредъка в областта на електронните обществени поръчки рискът от корупция продължава да съществува, като включва евентуални тайни споразумения между политици, длъжностни лица и предприемачи, осигуряване на предимство спрямо конкурентите чрез споделяне на информация, вписване на невярна информация във фактурите, занижени тръжни цени и поръчки на допълнителни услуги, както и разделяне на договори на по-малки части с цел намаляване на задълженията за докладване.<sup>32</sup> Някои неотдавнашни случаи разкриват, че сред уязвимите сектори са

---

27 Комисия за надзор на финансирането на политически партии (2013 г.) Съобщение за пресата: Erakondade Rahastamise Järelevalve Komisjon laseb valimiste meediakampaaniat rõhjalikult monitorida (Комисията ще разпорежи системно наблюдение на изборните кампании в медиите). Публикувано: 18.9.2013 г. Достъпно на: <http://www.erjk.ee/et/uudised/18-septembril-2013-erakondade-rahastamise-jarelevalve-komisjon-laseb-valimiste>.

28 [http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub\\_file&file\\_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&](http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=36a544db-9fa0-4dab-969c-5a84162bd03b&).

29 [http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad\\_2009-2011\\_valimiskampaaniatest\\_seisuga\\_31.12.12.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Valimisvolad_2009-2011_valimiskampaaniatest_seisuga_31.12.12.pdf).

30 <http://www.riso.ee/en/node/102> <https://ettevotjaportaal.rik.ee/index.py?chlang=eng>.

31 <http://www.legaltext.ee/en/andmebaas/paraframe.asp?loc=text&lk=et&sk=en&dok=XXX0005K3.htm> &query=Public+Procurement+Act+&tyyp=X&ptyyp=RT&pg=1&fr=no.

32 По въпроса за рисковете от корупция в местното управление вж. Национална сметна палата, „Асоциациите на местната изпълнителна власт допускат същите грешки в икономическите си дейности като общини, населени места и градове“ <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557GetPage/1/557Year/-1/ItemId/637/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.



градоустройственото планиране и строителството, здравеопазването и издаването на лицензи. В един от случаите Службата за вътрешна сигурност порица правителствен служител и му наложи административна глоба в размер на 120 EUR, защото на негова неправителствена организация са възложени договори на стойност 12 000 EUR.<sup>33</sup> Размерът на глобата поставя под въпрос възпиращия характер на административните наказания. По същия начин кметът на Талин (който е и лидер на политическа партия) беше глобен с 575 EUR за пропускане да разкрие заем на стойност 173 000 EUR, получен от дружество, регистрирано в Панама.

Според Националната сметна палата местните власти се нуждаят от подпомагане, заради ограничените си познания относно начините за превенция на корупцията. Длъжностни лица са използвали активи на местната власт за сключване на сделки със свързани с тях дружества.<sup>34</sup> След като приключи с одита на десет органа на местната власт Националната сметна палата констатира, че осем от тях са нарушили Закона за борба с корупцията, например като са позволили на длъжностни лица да договорят сделки със свързани с тях дружества. Само една община е осигурила адекватна инспекция за предотвратяване на нарушения. Националната сметна палата препоръча формулирането на по-ясни национални насоки за създаване на системи за вътрешен контрол за предотвратяване на корупция и по-голяма прозрачност на сключваните от общините сделки.<sup>35</sup> Едно от положителните събития от 2013 г. е създаването на ново онлайн приложение, което осигурява достъп до финансовите данни на органите на местната власт в Естония.<sup>36</sup> При друг проведен от Националната сметна палата одит бяха изразени опасения относно това доколко Министерство на финансите осъществява надзор над договори, възложени от държавни дружества и фондации.<sup>37</sup>

През юли 2013 г. в доклад, финансиран от Европейската комисия в координация с Трансперънси Интернешънъл, бяха набелязани рисковете от корупция на най-високите и най-ниските равнища от системата за разпределяне на средствата от ЕС.<sup>38</sup> Според доклада до края на 2012 г. в Естония са установени 339 нарушения или текущи процедури за предполагаеми нарушения на правилата на ЕС за финансиране на обща стойност от 35 милиона евро. От тях 52 % не са платени от ЕС или са възстановени или компенсирани. Остатъкът все още не е поискан или възстановен. През 2012 г. са регистрирани 185 нарушения или подозрения за нарушения, от които 110 случая остават неразрешени. Въпреки че тези нарушения се отнасят до нередности в по-широк смисъл, а не непременно до корупция, те илюстрират цялостната уязвимост в управлението на средствата от ЕС и в по-широк план слабостите на системата за обществени поръчки. Освен това докладът разглежда политизирането на длъжностите в държавната администрация. Сложността на насоките и законодателството (като Закона за обществените поръчки) може да доведе до прекалено натоварване на ресурсите на публичните институции, някои от които страдат от голямо текучество на персонала.

---

33 Обвинението в корупция беше оттеглено, след като Върховният съд отхвърли жалбата на Службата за вътрешна сигурност, като по този начин потвърди решението на по-долната инстанция. Kohtuotsus Eesti Vabariigi Nimel, Harju County Court, 18 март 2013 г., Талин. Решение по обща процедура №. 913012000002 от 25.6.2012 г.

34 <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/654/language/en-US/Default.aspx>.

35 Mattson, T. (2012 г.) .Местни органи нарушават закони и сключват сделки, които водят до риск от корупция. SAO. 5.11.2012 г. <http://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/ItemId/654/amid/557/language/en-US/Default.aspx>.

36 [www.riigipilv.ee](http://www.riigipilv.ee).

37 Национална сметна палата, Организация на обществените поръчки в публичните предприятия и фондации. Талин, 5 февруари 2013 г.. <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2273/Area/18/language/en-US/Default.aspx>.

38 Tõnnisson, K. and Muuga, M. (2013) Korruptsiooniriskid Euroopa Liidu vahendite rakendamisel (Рискове от корупция при усвояването на средствата от ЕС).

Отделът за надзор на обществените поръчки в Министерството на финансите е с ограничен капацитет в сравнение с органа, който осъществява мониторинг на използването на средствата от структурните фондове на ЕС. През 2012 г. Министерството на финансите обяви само 76 процедури за преразглеждане (0.8 % от обществените поръчки). Липсват централизирани бази данни за разкрити случаи на корупция, както и насоки за оценка на риска от корупция в областта на обществените поръчки.

### ***Отчетност и почтеност на лицата, заемащи изборни длъжности и назначените лица***

Установяването на подходяща система за гарантиране на отчетността и почтеността на лицата, заемащи изборна длъжност, служи като пример за останалите и представлява важен елемент от превенцията на корупцията по високите етажи. Въведени са редица мерки за стимулиране на прозрачността в естонския парламент. Веднага щом парламентът реши да започне процес по нов законодателен акт той публикува на интернет страницата си съдържанието на законопроекта, предлаганите изменения и всички други материали, които имат отношение, като дава възможност на заинтересованите страни да изпращат бележки до съответната парламентарна комисия. В действителност от февруари 2012 г. насоките се отнасят до добрите практики в законодателния процес.<sup>39</sup> Консултациите с обществеността се провеждат чрез електронна база данни<sup>40</sup>, която служи като регистър за законопроекти и съпътстващи документи, включително бележки от министри и други. Правителството издаде брошура относно добрите практики при консултиране на обществеността. Освен това парламентарните комисии публикуват онлайн регистри на заинтересованите трети страни, които избират да попълнят предвидения въпросник. Агенциите са длъжни да се мотивират, когато приемат или отхвърлят предлагани изменения.

Заседанията на парламентарните комисии са публични, когато повече от половината от членовете на комисията гласуват в подкрепа на това. На заседанията на комисиите могат да бъдат канени експерти или гости, включително лица, които имат преки интереси или връзки с отделни депутати. GRECO отбеляза липсата на изчерпателна информация (чрез регистрацията или публикуване) относно всички лица, които може да са повлияли на конкретна процедура или на участващ в нея депутат, както и че са рядкост случаите, при които депутати се оттеглят от вземането на решение. Ето защо GRECO насърчи Естония да работи за по-голяма прозрачност на заседанията на парламентарните комисии, особено на тези от тях, на които се канят за участие и трети страни.<sup>41</sup>

Необходимостта от приемането на кодекс за поведение на депутатите отдавна се обсъжда в Естония. Изготвеният от работна група проект за кодекс не беше одобрен.<sup>42</sup> Според GRECO приемането на такъв кодекс е наложително, за да се намери решение на въпроси, на които досега се е отделяло малко внимание, като конфликти на интереси, последователно заемане на несъвместими постове, подаръци, гостоприемство и други облаги и външни дейности. Приемането на кодекса, наред с провеждането на по-

39 [http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide\\_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&](http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=dokumentide_detailid&pid=6c4446b4-6f77-4621-aab1-a4c66c738798&)

40 <http://eelnoud.valitsus.ee>.

41 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf).

42 През януари 2012 г. временната парламентарна комисия за прилагане на Закона за борба с корупцията подкрепи предложението на Трансперънси Интернешънъл Естония за изготвяне на кодекс за поведение и беше създадена неформална работна група с участието на всички парламентарно представени партии. Парламентарният съвет, обаче, прие, че Законът за борба с корупцията е достатъчен за превенцията на корупцията сред депутатите.

фокусирани курсове при встъпване в длъжност и редовното предоставяне на съвети и консултации, би повишило осведомеността на депутатите относно превенцията на корупцията. За да могат разпоредбите на кодекса да се прилагат ефективно на практика, GRECO препоръча въвеждането на ефективен механизъм за надзор и санкции. Освен това GRECO препоръча да бъдат разработени подробни насоки в рамките на самия парламент, в които се посочват практически примери за конфликти на интереси, с които депутатите могат да се сблъскат.

Освен това GRECO неколkokратно е поставяла под въпрос ефективността на временната парламентарна комисия по Закона за борба с корупцията, която е длъжна да извършва проверка на декларациите за икономическите интереси, които се депозират пред нея. GRECO препоръча комисията да възприеме по-неформален и по-активен и решителен подход при обработката на такива декларации.<sup>43</sup>

Наскоро общественото внимание беше привлечено към въпроса за политическото влияние при назначенията в публичната администрация. Скандал предизвика изборът на директор на Съвета на полицията и граничната охрана през февруари 2013 г. В отговор на общественото безпокойство измененият Закон за държавната служба предлага провеждането на открити конкурси, с участието на независими комисии за подбор.<sup>44</sup>

През март 2013 г. стана ясно, че членове на политическа партия, които работят за Община Талин, са се съгласили да превеждат дял от заплатата си на партията. Твърди се, че кметът е поискал оставката на четирима общински служители, които не са направили договорената вноска, като двама от тях са подали оставка. Случаят породил обществени дискусии относно политизирането на държавната служба.

Според Трансперънси интернешънъл назначенията в бордовете на общински дружества често се правят въз основа на партийната принадлежност.<sup>45</sup> При назначаването на членове на управителни съвети се прилагат някои изисквания и ограничения.<sup>46</sup> Акцентът в дебатите обаче беше поставен върху отчетността на държавните дружества и твърденията за злоупотреби от тяхна страна, като средство за търговия с влияние или възнаграждаване на дарители на политически партии. Обществено внимание беше привлечено към този въпрос и при други случаи, като потенциалният конфликт на интереси на председател на надзорен съвет, който същевременно управлява спортни организации, спонсорирани от пристанище Талин. В отговор на тези опасения в обсъжданията в рамките на Rahvakogu бяха включени предложения за по-стриктно регулиране на ролята и отговорността на членовете на бордове на държавни дружества.<sup>47</sup> Понастоящем информацията относно трансакциите, назначенията и потенциалните конфликти на интереси в държавните дружества е ограничена. Извършеният през 2013 г. от Националната сметна палата одит на девет големи държавни дружества породил опасения във връзка с процедурите за назначаване на членове на бордове и констатира незначителен напредък от предишния одит през 2007 г. Едно от предложенията, което в момента се разглежда в Министерството на икономическите въпроси, е за създаване на едно предприятие майка за всички

---

43 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295\\_Estonia\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4%282012%295_Estonia_EN.pdf).

44 [http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=193SE&kooosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=193SE&kooosseis=12).

45 В оценката на Трансперънси Интернешънъл на националната система за интегритет се говори за „политизиране на неполитически длъжности в публичния сектор, което е по-силно изразено при местната власт“.  
[http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia\\_nis\\_executive\\_summaryrecommendations.pdf](http://www.transparency.ee/cm/files/lisad/estonia_nis_executive_summaryrecommendations.pdf).

46 Закон за държавните активи, §80. <https://www.riigiteataja.ee/akt/105042013007>.

47 <https://www.rahvakogu.ee/pages/sundpolitiseerimine-poliitikud-noukogudes>.

държавни дружества, за да се подобри ефективността и да се деполитизират управителните съвети.

През август 2013 г. пет длъжностни лица бяха осъдени след сделка с прокуратурата за участие в схема за подкупи в писмената част от изпита за придобиване на свидетелство за управление на МПС. Местният председател на службата за пътно движение беше осъден на лишаване от свобода за срок над три месеца.<sup>48</sup>

### 3. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Като цяло нивото на корупцията в Естония е ниско в сравнение с останалите държави, а ежедневието на гражданите рядко е засяган от дребни актове на корупция. Би било полезно да се положат допълнителни усилия за повишаване на прозрачността при финансиране на политически партии и в сферата на обществените поръчки, както и на отчетността на длъжностните лица на избираема длъжност и назначените длъжностни лица.

Следните въпроси се нуждаят от допълнително внимание:

- Ефективен мониторинг на **даренията за политически партии** и прилагане на възпиращи санкции в случай на нарушение.
- Допълнително подобряване на надзора **в областта на обществените поръчки** и при изпълнението на договори за обществени поръчки с национални средства и средства от ЕС. Разработване на насоки относно съответствието на мониторинга с изискванията за борба с корупцията на равнището на местното управление и гарантиране, че съответните административни наказания имат възпиращ характер. Предоставяне на подходящо обучение на органите на местната власт.
- Приемане на **парламентарен кодекс за поведение** заедно с ефективен механизъм за надзор и санкции и гарантиране на ефективен контрол на декларациите за икономически интереси. Провеждане на независим задълбочен анализ на риска от политизиране на назначенията в публичната администрация и държавните дружества, включително на местно равнище.

---

48 Viru County Court verdict, KOHTUOTSUS kriminaalasja number 1-13-6854 (13913000021), Riigi Teataja (State Gazette), 02.08.2013, [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/menetlus.html?kohtuasjaNumber=1-13-6853/1).  
правно основание: Наказателно-процесуален кодекс, член 202, параграф 2: Прекратяване на наказателно производство в случай на липса на обществен интерес или при незначителна вина <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60027K9&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kriminaalmenetluse+seadustik>.