

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОМИСИЯ ЗА ПРЕДОТВРЯТЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

РЕШЕНИЕ

№ 20

гр. София, 01. 12. 2011 г.

Комисията за предотвратяване и установяване и на конфликт на интереси в състав:

Председател - **Филип Златанов**

Членове - **Катя Станева**
Николай Николов
Паскал Бояджийски
Сабрие Сапунджиева

При участието на стенографа Р. Н. като изслуша доклада на директора на дирекция „Правна” М. Д. по сигнал с рег. № 95/15.11.2011 г., за да се произнесе, взе предвид следното:

Производството е по реда на чл. 23, ал. 1 от ЗПУКИ, образувано въз основа на сигнал, подаден от С. Г. А., с ЕГН *****, с адрес в гр. С., кв Б., бл. **, вх. ** ет.**, ап. **. Сигналът е адресиран до Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерски съвет и до Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народно събрание. Сигналът е приет от Народното събрание с вх. № 1226/ЕМ, ЮМ, ВХ от 18.04.2011 г.

В сигналът се твърди, че във връзка с хобито на Президента Г. П. – ловуване, в електронните медии са се появили редица статии, в които се сочат, че Президентът отстрелва скъпи ловни трофеи. В сигналът се сочи, че в медиите има данни, че използваното от Президента ловно оръжие е на висока стойност и не съответства на доходите на Президента. Въз основа на изложеното, лицето, подало сигнала, поставя въпроси относно реда за регистриране на ловните трофеи, колко са отстреляни и регистрирани на името на Президента, издадени ли са фактури за отстрела на тези животни от съответните ловни стопанства, какво оръжие притежава Президента и на каква стойност, както и кой плаща разходите за ловните екскурзии на Президента. В сигнала се поставя въпрос относно посещението на Президента в Република Узбекистан и участието му при отстрела на архар. Със сигнала се иска след проверка на изнесените твърдения, и в случай, че се установи, че Президентът не е заплащал разходите си за ловните излети, описани в приложенията към сигнала, да се изследва наличието на конфликт на интереси.

Към сигналът са приложени извадки от електронни медии. Според едно твърдение, в края на 2007 г. Президентът е отстрелял във варненското село Долнище глиган, за който не е заплатил.

Според друго твърдение, Президентът е отстрелял архар по време на официалното си посещение в Република Узбекистан през 2008 г.

Според публикация в друга медия, Президентът е ловувал елени в Тервел през 2008 г.

В публикация на ъндърграунд медия се твърди, че през 2006 г. Президентът е отстрелял дива свиня в Попово извън ловния сезон.

Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народно събрание е изисквала становище от администрацията на Президента по така подадения сигнал.

С придружително писмо с изх. № 01-0-70/12.05.2011 г. администрацията на Президента е изпратила становище по сигнала.

На заседание на Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народно събрание, проведено на 12.05.2011 г. е прието, че единствения орган, компетентен да разгледа сигнала и да се произнесе по него, е Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Сигналът е препратен от Комисията за борба с корупцията и конфликт на интереси и парламентарна етика към Народно събрание на КПУКИ с писмо с изх. № КЕ – 153-22-43/15.11.2011 г. и е вписан в регистъра на сигналите под № 95/15.11.2011 г.

На заседание на КПУКИ от 24.11.2011 г., комисията е взела решение за допускане на сигнала до разглеждане по същество. Към сигнала са приобщени приложените и събраните доказателствата.

На Г. С. П. е дадена възможност да представи обяснения по реда на чл. 26 от ЗПУКИ. В обясненията си, Президента подробно отговаря на всички повдигнати в сигнала и приложенията към него твърдения, като се дава детайлизирана информация за всеки конкретен случай.

Комисията служебно е събрала и следните доказателства: декларации по чл. 12 от ЗПУКИ на Президента Г. П., постановление за отказ за образуване на досъдебно производство от 29.06.2010 г. на РП – Попово, разплащателен протокол сериен № Г 0005197 от държавно дивечовъдно стопанство – Тервел от 16.06.2006 г., разплащателен протокол сериен № Г 0005209 от държавно дивечовъдно стопанство - Балчик от 07.05.2006 г.

След като обсъди събраните по делото доказателства, комисията установи следното от фактическа страна:

На 22.01.2002г. Г. С. П. встъпва в длъжност Президент на Република България. – първи мандат , а на 22.01.2007г. е преизбран за втори мандат.

На 07.05.2006 г. Президентът е бил на ловен излет в ДДС – Балчик, по време на който е отстрелян дивеч – мъжка дива свиня.

На 16.06.2006 г. Президентът е бил на ловен излет в ДДС – Тервел , по време на който е отстреляна мъжка сърна.

На 07.11.2008 г. по покана на Президента на Република Узбекистан Ислам Каримов българският Президент Г. П. е осъществил двудневно държавно посещение в Република Узбекистан. Държавният глава е придружаван от официална делегация.

Въз основа на така изяснената фактическа обстановка, комисията установи следното от правна страна:

Искането за произнасяне по чл. 23 от ЗПУКИ е допустимо, като подадено от идентифицирано по смисъла на чл. 17 от Правилника за организацията и дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси лице.

Сигналът е подаден против Президента на Република България – Г. С. П., който е лице, заемащо публична длъжност по смисъла на чл. 3, т. 1 от ЗПУКИ.

Налице са достатъчно данни за извършване на проверка за наличие или липса на конфликт на интереси.

По преписката не са установени процесуалните пречки по чл. 27 от АПК, а именно: липса влязъл в сила административен или съдебен акт и доказателства за висящо производство в административна или съдебна му фаза

Декларациите по чл. 12, т. 1 и 2 от ЗПУКИ са надлежно подадени на 09.01.2009 г., в законоопределения срок.

Няма данни за наличието на несъвместимост по смисъла на чл. 5 от ЗПУКИ.

Преди да разгледа сигнала по същество, Комисията съобрази състава на чл. 103 от Конституцията на Република България. Нормата на чл. 103 предвижда забрана за наказателно преследване срещу Президента за действия, свързани с изпълнение на функциите му, освен в случаите на държавна измяна и нарушение на Конституцията. Президентът не носи отговорност само за действията си, извършени във връзка с функциите му. Това означава, че за действията, извършени от Президента, които нямат връзка с функциите му, той носи отговорност, включително и наказателна.

В тази връзка следва да се подчертае, че предмета на сигнала, подаден срещу Президента е извън обхвата на неговите правомощия като държавен глава. При произнасянето си Комисията счита, че производството по реда на чл. 23 от ЗПУКИ е административно производство, което приключва с постановяване на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК.

На следващо място, разпоредбата на чл. 3, т. 1 от ЗПУКИ изрично предвижда, че Президентът е сред лицата, заемащи публична длъжност, които попадат в приложното и санкционно поле на закона.

Предвид на това, Комисията приема, че няма пречка да се произнесе по сигнала, с който е сезирана.

При разглеждането на сигнала, Комисията не е компетентна да се произнесе относно стойността на ловните трофеи на лицата, заемащи публична длъжност по смисъла на чл. 3 от ЗПУКИ, както и стойността на ловните им оръжия. Комисията не е компетентна да изследва упражняването на правото на лов за лицата, заемащи публични длъжности, нито стойността на трофеите им. В правомощията на Комисията е да изследва дали при изпълнение на правомощията си по служба лицата, заемащи публична длъжност, имат частен интерес, който може да повлияе на безпристрастното им и обективно изпълнение.

Въпреки горепосоченото, за да се произнесе по твърденията в сигнала с оглед възможността за наличие на конфликт на интереси, Комисията съобрази събраните доказателства за ловните излети на Президента в контекста на конституционните и законовите му правомощия.

Видно от събраните от Комисията писмени доказателства - протоколи от ДДС Тервел и ДДС Балчик (за варненското село Долнище), за отстреляните от Президента

животни по време на ловните излети през месец май и юни 2006 г., има издадени разрешения и дължимите суми са заплатени по реда, описан в протоколите.

По отношение на твърденията за лов извън сезона на територията на Попово, и въз основа на Постановление за отказ за образуване на досъдебно производство от 29.06.2010 г. на РП – Попово, Комисията счита, че това твърдение не може да се преразглежда тъй като е налице влязъл в сила акт на компетентен орган.

Тези обстоятелства се подкрепят и от обясненията на Президента, депозиращи първоначално пред Народното събрание, впоследствие и пред Комисията.

КПУКИ счита, че въз основа на горните доказани по категоричен начин обстоятелства, няма как посочените ловни излети и придобити ловни трофеи да се окачествят като облага по смисъла на чл. 2, ал. 3 от ЗПУКИ. Още повече, посочените ловни излети са извършени преди влизането на ЗПУКИ в сила, самите ловни излети и придобити ловни трофеи са надлежно заплатени, за което Комисията събра писмени доказателства.

На следващо място, предвид твърденията в сигнала, че е налице конфликт на интереси, тъй като при обективното и безпристрастно упражняване на правомощията си по служба Президента е можел да се повлияе от хобито си, Комисията съобрази правомощията на Президента, предоставени му по силата на Конституция.

Съгласно чл. 98 от Конституцията, Президентът има следните правомощия:

1. насрочва избори за Народно събрание и органи на местно самоуправление и определя датата за произвеждане на национален референдум, когато за това има решение на Народното събрание.

2. отправя обръщания към народа и Народното събрание.

3. сключва международни договори в случаите, определени със закон;

4. обнародва законите;

5. утвърждава промени на границите и центровете на административно-териториалните единици по предложение на Министерския съвет;

6. назначава и освобождава от длъжност ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международни организации по предложение на Министерския съвет и приема акредитивните и отзователните писма на чуждестранните дипломатически представители в страната;

7. назначава и освобождава от длъжност и други държавни служители, определени със закон;

8. награждава с ордени и медали;

9. дава и възстановява българско гражданство и освобождава и лишава от него;

10. предоставя убежище;

11. упражнява право на помилване;

12. опрощава несъбираеми държавни вземания;

13. наименува обекти с национално значение и населени места;

С Указ № 53 от 23 януари 2002 г., на основание член 104 от Конституцията на Република България, Президентът Георги Първанов е възложил на Вицепрезидента да упражнява правомощията на Президента по чл. 98, т. 7, т. 9, т. 10 и т. 11, а именно: правомощията по [помилване, предоставяне на българско гражданство, предоставяне на убежище и назначаване на длъжностни лица, предвидени в закона.](#)

При изпълнение на своите правомощия, съгласно чл. 102 от Конституцията, Президентът издава укази, отправя обръщания и послания. Указите се приподписват от министър-председателя или от съответния министър. Не подлежат на приподписване указите, с които Президентът:

1. назначава служебно правителство;
2. възлага проучвателен мандат за образуване на правителство;
3. разпуска Народното събрание;
4. връща закон, гласуван от Народното събрание за повторно обсъждане;
5. определя организацията и реда на дейност на службите към Президентството и назначава персонала;
6. насрочва избори и референдум;
7. обнародва законите

Обръщенията и посланията на Президента са неюридически актове, с които той взема отношение по важни политически въпроси за общественния живот, вътрешната и външната политика и отправя призови до гражданите.

Всички актове, с които Президентът упражнява правомощията си, подлежат на контрол за конституционност от Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Върху част от указите контрол има и Народното събрание. Указите на Президента са подчинени на института на контрасигнатурата, като единствено 7 групи укази по смисъла на чл. 102 от Конституцията не подлежат на приподписване. Контрасигнатурата или приподписването на указите на Президента от министър – председателя или от съответния министър, в зависимост от характера на указа, е акт, с който се поема отговорност за издадения указ и за неговото изпълнение. Президентът издава укази, но не носи отговорност за тях. Конституционният съд в Решение № 13 от 1996 г. определя същността на контрасигнатурата като акт на поемане на политическа отговорност за изпълнението на указа.

Комисията счита за необходимо, с оглед естеството на сигнала, да изследва наличието или липсата на конкретни правомощия на Президента в сферата на ловуването в ловните стопанства.

В правната теория е възприето становището, че институцията Президент на Република България по действащата българска Конституция е самостоятелна и извън системата на изпълнителната власт. Въпреки това, основният закон възлага на Президента на Републиката определени правомощия, характерни за изпълнителната власт. В този смисъл е Решение №13 на Конституционния съд по конституционно дело №11/1996г.: „Наред с представителните си функции на държавен глава Президентът има реални правомощия в сферата на изпълнителната власт, например чл.98, т.3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 и 13, както и тези по чл.100 от Конституцията.”

Анализът на този тип Президентски правомощия сочи, че те са концентрирани в сферите на отбраната (чл.100, ал.1-5), предвид позицията му на главнокомандващ на въоръжените сили и на външната политика(чл.98, т.6). Президентът няма директни правомощия в областта на режима за извършване на ловна дейност от българските граждани, управлението на държавните ловни стопанства и стопанисване на държавната собственост в тях. Всички тези сфери са елементи от вътрешната политика на страната и са изключителна компетентност на различни по ранг и териториален обхват органи на изпълнителната власт.

Косвено отношение към този сектор на държавното управление имат две Президентски правомощия – правото на Президента мотивирано да върне закони в Народното събрание за ново обсъждане (чл.101 от Конституцията) и правомощието да се назначават и освобождават от длъжност държавни служители, определени със закон (чл.98, т.7).

Комисията намира за релевантни по настоящия казус само фактите и обстоятелствата, във връзка с тези две правомощия, относими към ловните стопанства.

Това следва от предмета на сигнала, който задава параметрите на доказване в настоящото производство.

Статутът на държавните ловни стопанства като вид държавни предприятия по чл. 62 от Търговския закон, е уреден в Закона за горите и Закона за лова и опазване на дивеча. Комисията извърши служебна проверка на упражняването на правомощието по чл. 101 от Конституцията в последните 10 години от Г. П., при която бе установено, че нито веднъж Президентът не е налагал отлагателно вето на закони за изменение и допълнение на двата закона, в това число в периода след 1.01.2009г. Законът за лова и опазване на дивеча е обнародван в ДВ, бр. 78/26.09.2000 г. и оттогава е претърпял 19 изменения. Закона за горите, обнародван в ДВ, бр. 125/29.12.1997 г., отм. ДВ, бр. 19/08.03.2011 г.е претърпял 28 изменения, а сега действащия Закон за горите, обн. ДВ, бр. 29/08.03.2011 г. има едно изменение, обнародвано в ДВ, бр. 47/07.06.2011 г.

Президентът на републиката няма правомощия във връзка с назначаването и освобождаването на директорите на държавните ловни стопанства, както и на други съществени елементи относими към функционирането им. Съгласно чл.9, ал.2 от ЗЛОД, във връзка с чл. 169 от ЗГ, директорите на тези стопанства се назначават и освобождават от министъра на земеделието и храните. Съгласно чл.23, ал.7 ЗЛОД Изпълнителната агенция по горите чрез горските стопанства и държавните ловни стопанства води регистър на издадените билети за лов. Нормата на чл.46 от ЗЛОД разпорежда, че планът за ползване на дивеча в държавните ловни стопанства се утвърждава от изпълнителния директор на ИАГ. Нормата на чл.66 от ЗЛОД предвижда контрол на дивеча да се осъществява от Министерството на земеделието и храните чрез Изпълнителна агенция по горите, държавни горски стопанства, държавни ловни стопанства и Министерство на околната среда и водите.

Упражняването на властнически правомощия в частен интерес е ключов елемент, както от общия фактически състав за установяване на конфликт на интереси по чл.2, ал 1-3 от ЗПУКИ, така и на всеки от конкретните състави на глава втора от закона, осъществяването, на които води до конфликт на интереси. В конкретния казус не се установи Г. П. не само да е упражнявал, но и институцията Президент изобщо да разполага с властнически правомощия в сферата на лова и ловните стопанства, което изключва възможността за наличие на конфликт на интереси в настоящото производство. Участието му в ловната дружина, следва да се възприема в качеството му не на Президент, а на физическо лице.

В демократичната държава е недопустимо всеки държавен орган да има права във всеки сектор на управлението. На всеки орган и институция Конституцията и законите поверят конкретен сбор от правомощия /компетентност/, в зависимост от разположението му в системата на държавната власт. Закононото определяне компетентността на държавните органи гарантира от една страна изключителност на техните правомощия в поверената им сфера и от друга - недопустимост за тяхна намеса в „сферата” на други органи. Независимо, че фигурата на държавния глава е „натоварена”, дори и през 21 век, с прекомерни представи за властова позиция, тези две зависимости са характерни и за нея.

С оглед твърденията за лов по време на посещението на Президента в Република Узбекистан, Комисията изследва правомощията на Президента при подписване на международни договори.

Предвид разпоредбата на чл. 98, т. 2, Президентът сключва международни договори, определени със закон. Чл. 85 от Конституцията определя кои международни

договори се ратифицират и денонсират със закон от Народното събрание. Това са международните договори, които:

1. имат политически или военен характер;
2. се отнасят до участието на Република България в международни организации;
3. предвиждат коригиране на границата на Република България;
4. съдържат финансови задължения за държавата;
5. предвиждат участие на държавата в арбитражно или съдебно уреждане на международни спорове;
6. се отнасят до основните права на човека;
7. се отнасят до действието на закона или изискват мерки от законодателен характер за тяхното изпълнение;
8. изрично предвиждат ратификация;
9. (нова - ДВ, бр. 18 от 2005 г.) предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от тази Конституция.

Предвид тази нормативна уредба, Народното събрание има изключителната компетентност да ратифицира международните договори с политически или военен характер и международните договори, които съдържат финансови задължения за държавата. Ратифицирането се извършва на вече сключен договор и представлява особен вид утвърждаване на този договор. Предвид тази изключителна компетентност на Народното събрание в областта на международните отношения и предвид обстоятелството, че оперативната политика по външните отношения се осъществява от Министерски съвет (чл. 105, ал. 1 от Конституцията) и от Министерство на външните работи, Президентът, при упражняване на правомощията си в тази сфера, не може да попадне в конфликт на интереси. Още повече при упражняване на правомощията си по служба по отношение на сключването на международните договори, Президентът постановява актове, които подлежат на самостоятелен контрол. Указите на Президента, подлежащи на приподписване от министър – председателя или от съответния министър. Международните договори, които Президентът сключва, при упражняване на правомощията си по служба, са определени със закон.

Правомощията на Президента в областта на международните отношения е свързана и с приемане на акредитивни писма и отзователни писма на чуждестранните дипломатически представители. Президентът назначава и освобождава дипломатически представители на Република България. В този случай Президентът действа по предложение на Министерски съвет и без наличието на такова предложение, Президентът не може да издаде съответния указ.

В сигнала се твърди конкретно, че по време на посещението си в Узбекистан, Президентът е бил на ловен излет, на който излет е отстрелял трофей на стойност, несъответстваща на доходите му. Лицето, подало сигнала счита, че тази несъразмерност би могла да доведе до конфликт на интереси.

Комисията изследва доказателствата, събрани по повод на посещението на Президента в Узбекистан. Въпреки, че посещението е проведено на 07 и 08 ноември 2008 г., преди влизане на ЗПУКИ в сила, Комисията счита, че следва да изследва този факт, тъй като евентуалните последици в контекста на ЗПУКИ от това посещение биха могли да се проявят и след влизане на закона в сила.

В официалното съобщение от администрацията на Президента по повод на посещението, което съобщение Комисията напълно кредитира като годно доказателствено средство, се указва, че през първия ден от посещението българският държавен глава се е срещнал с Президента на Узбекистан Ислам Каримов. Проведени са пленарни разговори на двете официални делегации и в присъствието на двамата Президенти са подписани споразумения за сътрудничество в областта на защитата на интелектуалната собственост и на информационните технологии и съобщенията, както и за сътрудничество между Българската търговско-промишлена палата и Търговско-промишлената палата на Узбекистан. Президентът Първанов е участвал в откриването на българо-узбекски бизнес форум.

През втория ден от визитата Президентът Първанов и водената от него делегация са посетили град Самарканд. На церемонията в резиденцията на губернатора на Самаркандска област в присъствието на Президента Г. П. и на узбекския министър-председател Шавкат Мирзоев кметовете на град Пловдив Славчо Атанасов и на Самаркад Зоир Мирзаев са подписали Протокол за установяване на партньорски взаимоотношения между Пловдив и Самарканд.

Въз основа на тази официална информация и предвид обяснението на Президента, дадено пред КПУКИ, в което обяснява, че не е бил на ловен излет в Република Узбекистан, Комисията счита, че твърденията, изнесени в сигнала, не отговарят на истината и не се подкрепят от доказателствата.

В заключение Комисията счита, че предвид конституционните и законови правомощия на Президента и предвид липсата на облага в разглежданите ловни излети, липсва конфликт на интереси.

Водена от горното и на основание чл. 27, ал. 2 от ЗПУКИ, КОМИСИЯТА ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

Р Е Ш И:

НЕ УСТАНОВЯВА конфликт на интереси по отношение на Г. С. П. – Президент на Република България, по повод на проведените от него ловни излети, посочени в приложенията към сигнала, както и по повод на посещението му в Република Узбекистан през 2008 г.

На основание чл. 27, ал. 5 от ЗПУКИ решението подлежи на протест пред Административен съд – София град в едномесечен срок от съобщаването му.

Филип Златанов

(п)

*Председател на Комисията за предотвратяване
и установяване на конфликт на интереси*

Катя Станева

(п)

*Член на Комисията за предотвратяване
и установяване на конфликт на интереси*

Николай Николов

(п)

*Член на Комисията за предотвратяване
и установяване на конфликт на интереси*

Паскал Бояджийски

(п)

*Член на Комисията за предотвратяване
и установяване на конфликт на интереси*

Сабрие Сапунджиева

(п)

*Член на Комисията за предотвратяване
и установяване на конфликт на интереси*