

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ *ПОНЯТИЕ И ПРАКТИКИ*

ДОЦ. Д-Р АТАНАС СЛАВОВ
СУ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“



АНТИКОРУПЦИОННАТА КОМИСИЯ

ФУНКЦИИ



- ❖ Механичното съчетаване в рамките на една институция на различни по естеството си функции и дейности:
 - административно-наказващи (конфликт на интереси)
 - установителни (проверка на имуществените декларации)
 - гражданска конфискация
 - оперативно-издирвателни (разузнавателни)
 - аналитични и превантивни

- ❖ *Липсват разследващи функции*

АНТИКОРУПЦИОННАТА КОМИСИЯ

СТРУКТУРА



- Липса на достатъчно институционални гаранции за независимост на Комисията - избор на председателя с *обикновено мнозинство* от парламента и по негово предложение на останалите членове
- Това позволява парламентарното мнозинство да избира *лоялни* към политическата линия лица и по този начин да си гарантира своеобразен *имунитет* през следващите **6 години**
- Ограничава възможностите за ефективна отчетност на Комисията пред парламента - формално разглеждане на годишните доклади за дейността

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ РАЗКРИВАНЕ

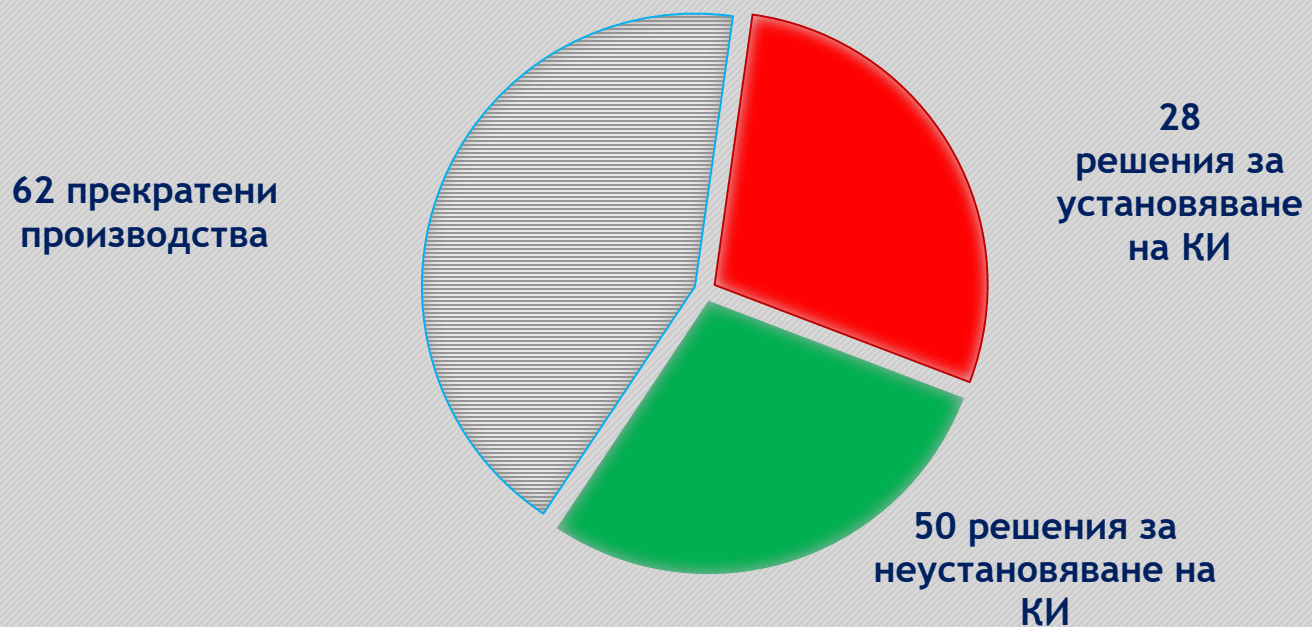


- През последните 10 години бяха изпробвани три различни модела.
- Децентрализиран (ЗПУКИ 2008) - КИ се установява от специално създадени *комисии* към съответните органи на власт на централно и местно ниво - следва различна и противоречива практика по сходни казуси с аналогична фактическа обстановка, решени от различни органи.
- Централизиран (ЗПУКИ 2010) - КИ се установява от „независим специализиран орган“ - КПУКИ - неефективност и накърнен институционален авторитет
- Хибриден модел (ЗПКОНПИ 2018) - за лицата, заемащи висши публични длъжности КИ се установява от КПКОНПИ, а за останалите задължени лица, производството е пред специално създадени комисии или инспекторати към органите на власт

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ ЕФЕКТИВНОСТ



РЕШЕНИЯ КПКОНПИ 2018



КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ: ПОНЯТИЕ



- **КИ** е административно нарушение, при което се дава предимство на частния пред публичния интерес
- **КИ** не е престъпление (за разлика от подкуп и търговия с влияние)
- Процедури - ЗПКОНПИ (Глава осма и § 2 ДР) и Наредба за организацията и реда за извършване на проверка на декларациите и за установяване на конфликт на интереси (ПМС № 209 от 26.09.2018)
- Клиентелизъм и „завладяване на държавата“ (state capture)
- **Корупция** - „Корупция по смисъла на този закон е налице, когато в резултат на заеманата висша публична длъжност лицето злоупотребява с власт, нарушава или не изпълнява служебни задължения с цел пряко или косвено извличане на неследваща се материална или нематериална облага за себе си или за други лица» (чл. 3. ЗПКОНПИ)

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ: ПОНЯТИЕ 2



- За да е осъществен конфликт на интереси, трябва да са налице три кумулативни предпоставки:
 - 1/ лице, заемащо висша публична длъжност,
 - 2/ наличие на негов или на свързани с него лица частен интерес, който може да повлияе върху обективното и безпристрастно изпълнение на правомощията или задълженията му по служба и
 - 3/ упражнено властническо правомощие, повлияно от частния интерес (чл.52 ЗПКОНПИ)

ЧАСТЕН ИНТЕРЕС



- **Частен интерес** е всеки интерес, който води до облага от *материален или нематериален* характер за **лицето**, заемащо висша публична длъжност или за **свързани с него лица**, включително всяко поето задължение, т.е. за да е налице частен интерес, следва да има **реална възможност** за настъпване на облага (чл.53 ЗПКОНПИ).
- **Облага** е всеки доход в пари или имущество, включително придобиване на дялове или акции, както и предоставяне, прехвърляне или отказ от права, получаване на стоки или услуги безплатно или на цени, по-ниски от пазарните, получаване на привилегия или почести, помощ, глас, подкрепа или влияние, предимство, получаване на или обещание за работа, длъжност, дар, награда или обещание за избягване на загуба, отговорност, санкция или друго неблагоприятно събитие (чл.54 ЗПКОНПИ)

ЧАСТЕН ИНТЕРЕС 2



- Липсата на частен интерес за лицето, заемащо публична/висша публична длъжност или за свързани с него лица, води до невъзможност за реализиране на фактическия състав на конфликта на интереси и съответстващото му нарушение
- Липсата на упражнени правомощия по служба, предопределят и липсата на частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективното им изпълнение. Липсата на който и да е елемент от понятието „конфликт на интереси“ обуславя невъзможност за нарушаване на забраните в закона.

СВЪРЗАНИ ЛИЦА



- "Свързани лица" са:
- съпрузите или лицата, които се намират във фактическо съжителство, роднините по права линия, по **сребрена линия** - до четвърта степен включително, и по сватовство - до втора степен включително;
- **физически и юридически лица**, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира *в икономически или политически зависимости*, които пораждат *основателни съмнения* в неговата безпристрастност и обективност.
- Наличието на свързани лица само по себе си не представлява конфликт на интереси. Свързаността създава риска от такъв в случаите, при които лицето, заемащо висша публична длъжност, упражнява правомощия или изпълнява задължения по служба в частен интерес - собствен или на свързаното с него лице /§1, т.15 от ДП на ЗПКОНПИ/

ЗАБРАНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ



- Лице, заемащо висша публична длъжност, не може да представлява държавата или общината в случаите, когато има частен интерес от вземането на дадено решение.
- Лице, заемащо висша публична длъжност, няма право при изпълнение на задълженията си да гласува в частен интерес.
- Лице, заемащо висша публична длъжност, няма право да използва служебното си положение, за да оказва влияние в частен интерес върху други органи или лица при подготовката, приемането, издаването или постановяването на актове или при изпълнението на контролни или разследващи функции.
- Лице, заемащо висша публична длъжност, няма право да участва в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или постановяването на актове, да изпълнява контролни или разследващи функции или да налага санкции в частен интерес. Такова лице няма право да сключва договори или да извършва други дейности в частен интерес при изпълнение на правомощията или задълженията си по служба (чл. 55-58 ЗПКОНПИ).

ЗАБРАНИ И ОГРАНИЧЕНИЯ



- Лице, заемащо висша публична длъжност:
- няма право да се разпорежда с държавно или общинско имущество, да разходва бюджетни средства, включително средства от фондове на ЕС, да издава удостоверения, разрешения или лицензии или да осъществява контрол по тези дейности в интерес на ЮЛНЦ, ТД или кооперации, в които то или свързани с него лица са членове на орган на управление или контрол, управители, съдружници или притежават дялове или акции.
- няма право да извършва тези дейности в интерес на ЮЛНЦ, ТД или кооперации, в които то е било член на орган на управление или контрол, управител, съдружник или е притежавало дялове или акции една година преди датата на избирането или назначаването му.
- няма право да използва или да разрешава използването в частен интерес на информация, получена при изпълнението на правомощията или задълженията му по служба, докато заема длъжността и една година след напускането.
- няма право да извършва консултантска дейност по отношение на лица, които са заинтересовани от актовете му, издавани при осъществяване на правомощията или задълженията му по служба.
- няма право да дава съгласие за търговска реклама (чл. 59-60 ЗПКОНПИ)

ПОСЛЕДИЦИ ПРИ УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ



- Установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията е предвидено друго.
- Възнаграждението, получено от правоотношението или деянието, породило конфликт на интереси, за периода, през който конфликтът на интереси е бил укрит, се отнема в полза на държавата или общината.
- Когато бъде установено, че в резултат на конфликт на интереси лице, заемащо висша публична длъжност, или свързано с него лице е получило материална облага, нейната равностойност се отнема в полза на държавата.

ДЕЙСТВИЯ ЗА ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ



- Когато лице, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес, то е длъжно да си направи самоотвод от изпълнението на конкретно правомощие или задължение по служба, като уведоми органа по избора или назначаването.
- Когато на заседание на колективен държавен орган или на орган на местното самоуправление се обсъжда и решава въпрос, по който негов член е обявил частен интерес, последният не може да участва в обсъждането и да гласува. В тези случаи решенията се приемат с предвиденото мнозинство от членовете на органа, като се изключи лицето, което е обявило частен интерес.
- Органът по избора или назначаването е длъжен да направи отвод на лице, заемащо висша публична длъжност, ако разполага с данни за негов частен интерес във връзка с конкретно правомощие или задължение по служба.
- Самоотводите и отводите се правят незабавно след възникване или узнаване на данните за наличие на частен интерес.
- Самоотводите и отводите се мотивират.



ПОДАВАНЕ НА СИГНАЛ

- Всеки, който разполага с данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемащо висша публична длъжност, може да подаде сигнал до Комисията
- За сигнал се приема и публикация в медиите
- Анонимни сигнали не се разглеждат
- Подадени до Комисията сигнали за конфликт на интереси или за корупция на магистрати се изпращат за проверка от Инспектората към Висшия съдебен съвет
- Защита за подателя на сигнала - да не разкриват самоличността на лицето; да не разгласяват фактите и данните.



ОГРАНИЧЕНИЯ СЛЕД ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ВИСША ПУБЛИЧНА ДЛЪЖНОСТ

- Лице, по отношение на което е установен конфликт на интереси няма право в продължение на една година да заема публична длъжност
- Лицето, заемало висша публична длъжност, няма право в продължение на една година от освобождаването му от длъжност да сключва трудови договори, договори за консултантски услуги или други договори за изпълнение на ръководни или контролни функции с ТД, ЕТ, ЮЛНЦ и др. по отношение на които в последната една година от изпълнението на правомощията или задълженията си по служба е осъществявало действия по разпореждане, регулиране или контрол или е сключвало договори с тях
- Лицето няма право няма право в продължение на една година от освобождаването си от длъжност да участва или да представлява физическо или юридическо лице в процедури за обществени поръчки или в процедури, свързани с предоставяне на средства от фондове на ЕС пред институцията, в която е заемало длъжността, или пред контролирано от нея юридическо лице.

КАЗУС 1



- **Хипотеза:** да се установи несъвместимост и конфликт на интереси по отношение на кмет на община и неговата съпруга, която е кметски заместник на село в общината. Налице е пряка свързаност между тях и иерархична зависимост. Съпругата е пропуснала да подаде актуална декларация, в която да обяви свързаност с кмета.
- При осъществяването на своите ръководни и контролни правомощия по отношение на кметските заместници, кметът се намира в условия на потенциален конфликт на интереси по отношение на своята съпруга. Комисията действително установява, че кметът на общината е подписал допълнително споразумение, с което преназначава съпругата си за кметски заместник, т.е. констатирано е упражняването на властническо правомощие към свързано лице.
- Комисията приема, че доколкото са преназначени и останалите кметски заместници в общината, кметът не поставил съпругата си в привилегировано положение спрямо всички останали кметски заместници.
- **Решение:** В конкретния случай не е установен частен интерес при упражняването на властническото правомощие, поради което се произнася за решение за неустановяване на конфликт на интереси.

КАЗУС 2



- **Хипотеза:** Директор на държавна институция, който назначава за свой заместник лице, което се намира във фактическо съжителство с неговата дъщеря. Формално, в този случай не може да се установи свързаност на основание родство по сватовство. Но фактически отношения по същество обосновават наличие на свързаност (на третото основание от дефиницията за свързани лица).
- При проверката на обстоятелствата Комисията се ограничава само с формална проверка в регистрите „Население“ и „Гражданско състояние“ и не открива потвърждение на свързаността между двете лица. Тази свързаност трябва да се докаже чрез други доказателствени способности и средства. Няма данни Комисията да е извършила такава допълнителна проверка, нито е поканила лицето да се яви пред органа за изслушване.
- **Решение:** В резултат на този твърде селективен и формалистичен подход, Комисията не установява наличието на конфликт на интереси.

КАЗУС 3



- **Хипотеза:** През 2018 г. Комисията разглежда получен сигнал срещу министър-председателя за осъществено нарушение на забранителната норма относно даването на съгласие или да използването на служебното положение за търговска реклама (чл.62 от ЗПКОНПИ). Установено е, че премиерът е участвал на полуфиналния и финалния мач на държавното първенство за футбол за ветерани, като е облечен и играе с тениска с надпис на компания за хазартни залагания. Комисията стига до извода, че **не е давал съгласието си**, образът му или името му да бъдат използвани за рекламни цели по време на неговите участия във футболни срещи, както и че **няма сключени никакви договори с отбора**, в който играе, нито е получавал каквито и да било възнаграждения.
- Комисията приема, че за да се установи конфликт на интереси следва да има **реално упражнено властническо правомощие**, повлияно от частен интерес. В същото време по чл. 62 от закона, за да е съставомерно деянието, се изисква обективно да е налице ситуация, при която лицето, заемащо висша публична длъжност, се е съгласило (вкл. допуснало е), че неговите действия ще бъдат използвани за търговска реклама.
- **Решение:** КПКОНПИ приема, че не е налице нито упражнено правомощие по служба, нито наличието на частен интерес от упражненото правомощие по служба, който да води до облага за лицето, поради което не се установява конфликт на интереси по отношение на премиера.

КАЗУС 4



- **Хипотеза:** Зам.-кмет на община, в качеството си на изпълняващ длъжността кмет, е издал заповед, с която е назначил сестра си - началник на отдел в общинска администрация - за председател на комисия за провеждане на обществена поръчка.
- В общината е утвърдена практика ръководителят на проекта да е председател на комисиите за избор на изпълнител на доставчици по обществени поръчки в рамките на проекта.
- **Решение:** Комисията приема, че с това действие не се реализира частен интерес, нито за лицето, заемащо публична длъжност, нито за свързаното с него лице.



КАЗУС 5

- **Хипотеза:** Народен представител е подал декларация за имущество и интереси в началото на мандата на НС.
- Междувременно през октомври 2017 г. настъпват нови обстоятелства - народният представител става учредител и съдружник в търговско дружество „ГАЛЕРИЯ СТИЛ“ ООД като притежава мажоритарен дял в размер на 75 дяла (от общо сто). По закон в 7-дневен срок следва се декларират промените в обстоятелствата.
- Народният представител е нарушил императивно задължение за деклариране на промяна в обстоятелствата в 7-дневен срок от настъпването и като не е бил санкциониран за това по реда на отменения ЗПУКИ.
- Към момента на подаването на сигнала (януари 2018 г.), със своето бездействие (неподадена декларация) депутатът продължава да осъществява състава на административно нарушение по чл. 174, ал. 1 ЗПКОНПИ, поради което следва да му бъде наложено наказание глоба в размер от 1000 до 3000 лв. от председателя на Комисията.
- **Решение:** Комисията утвърдява нарушение на ЗПУКИ, но поради влизането в сила на новия ЗПКОНПИ, не санкционира народния представител.

КАЗУС 6



- **Хипотеза:** Установяване на КИ по отношение на директор на държавна институция, който сключва договори и извършва плащания между институцията и юридически лица /ООД и сдружение/, в които собственик на част от капитала или член на орган на управление на съответното юридическо лице са неговата дъщеря и племенниците му, т. е. налице са хипотези на договаряне със свързани лица - от първа и от трета степен. Период септември 2013 г. до септември 2017 г.
- Директорът е подписал с ЮЛ два договора за изработка на печатни издания, по които дружеството е издало фактури, получени от директора и са наредени плащания.
- **Решение:** установен е конфликт на интереси и неподаване на декларация за частен интерес по конкретен повод.

От упражнените от директора властнически правомощия е реализирана нематериална облага под формата на помощ и подкрепа за свързаните с него лица. Налице е и материална облага за свързаните лица, изразяваща се във възможността същите да получат дивидент в резултат на реализираната от дружеството по-висока печалба.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ



- ❖ Относно структурата и функциите на антикорупционната комисия
 - Да се предвидят гаранции относно независимостта на органа, включително с възприемане на различен модел на избор на членовете, включващ наред с Народното събрание и други институции (президент) или организации (НПО) като се дават по-високи гаранции за публичност на процедурата, политическа неутралност и професионализъм.
 - Комисията не трябва да се превръща в нова служба за сигурност. В тази връзка следва да се преосмисли възможността за използване от Комисията на СРС извън целите на наказателното производство, тъй като липсват разследващи функции.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ 2



- ❖ Относно производството по конфликт на интереси
 - Да се преосмисли децентрализирания модел по отношение на лицата, заемащи публични длъжности по смисъла на § 2 ДР ЗПКОНПИ - има риск от противоречива практика и злоупотреба с власт
 - Да се прецизират забранителните разпоредби, така че ясно да се разграничат случаите, в които се изисква лицето реално да е упражнило свои правомощия по служба, от случаите, в които е достатъчно да се установи обективно едно състояние или ситуация, в която лицето е попаднало с негово съгласие или допускане

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ 3



- С оглед създаването на ясен законов стандарт и критерии за прилагането на **третия вид свързаност** (физически и юридически лица, с които лицето, заемащо публична длъжност, се намира в икономически или политически зависимости) е необходимо **примерно неизчерпателно изброяване** на такива хипотези
- Да се създаде разпоредба, с която да се **ограничи възможността** лицата, заемащи публични длъжности, да **получават дарове и облаги** във връзка със заемането на съответната длъжност без да са упражнени конкретни властнически правомощия в частен интерес или да е било **реално повлияно** при вземането на своите решения



ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПРОМЕНИ 4

- ❖ **Защита на подателите на сигнали**
 - Да отпадне изискването за посочване на ЕГН в подадените сигнали, както и да се предвиди изрична възможност за граждански организации, осъществяващи дейност по граждански контрол върху институциите, да могат да подават сигнали.
 - Да се съобрази закона с новите правила на ЕС за защита на сигналорподателите.