


ИЗХ.№ 24 /12.11.2014

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА КОМИСИЯ
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ
ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

УВАЖАЕМИ Г-Н КИРИЛОВ,

Във връзка с Ваше искане – изх.№ ВКПВ -453-62-8 от 04.11. 2014 за представяне на становище от страна на Фондация Програма Достъп до Информация по внесен Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности - сигнатура 454-01-9, Ви изпращаме нашето становище.

12 ноември 2014 г.
София

Гергана Жулева 
Изпълнителен директор на ФПДИ



СТАНОВИЩЕ

на Фондация „Програма достъп до информация”

относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДДД), внесен в НС на 27.10.2014 година от политическа партия „Атака“

На 27.10.2014 г. в Народното събрание беше внесен законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДДД) - сигнатура 454-01-9. Вносителите са група народни представители от ПП Атака.

Законопроектът за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗПИЛЗВДДД съдържа една единствена разпоредба за допълване на чл.2, ал.1 от ЗПИЛЗВДДД, като по този начин се предвижда разширяване кръга на лицата, задължени да декларират своето имущество и доходи в публичния регистър, воден към Сметната палата. Предложението е да бъде добавена нова т.39 към сега съществуващия чл.2, ал.1, с която да бъдат задължени: *„Собствениците, управителите, главните редактори, заместник главните редактори, издателите, журналисти, членовете на ръководните органи и продуцентите на социологически и рекламни агенции и агенции за връзки с обществеността, електронни и печатни медии, интернет издания и продуцентски къщи“* да декларират своето имущество и доходи.

Екипът на ПДИ смята, че така предложеният ЗИД на ЗПИЛЗВДДД е проблематичен. От една страна, в него не е съобразен баланса между правото на достъп



до обществена информация – от една страна, и защитата на правото на неприкосновеност на личния живот на гражданите – от друга, установен с Българската Конституция и международните документи, които се отнасят до гарантирането на основните права на човека. На второ място, с предложената разпоредба се разширява прекомерно кръгът на задължените да декларират публично своето имущество лица, с което се поставя под въпрос практическото изпълнение на закона, ако предложението бъде прието.

1. По съществото си ЗПИЛЗВДД е антикорупционен закон, който има за цел осигуряването на публично достъпна информация относно имуществото и доходите на лица, заемащи висши държавни длъжности. Това е така, тъй като решенията на тези лица имат значение за всички граждани и те упражняват публична власт, която им е предоставена пряко или косвено от народа, съгласно чл.1, ал.2 от Конституцията. При осигуряването на тази публичност защитата на личните данни отстъпва, тъй като в това отношение „държавната власт като цяло, както и политическите фигури и държавните служители могат да бъдат подложени на обществена критика на ниво, по-високо от това, на което са подложени частни лица” (РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г.). Що се отнася до частните лица, за тях данните за доходи и имущество попадат в кръга на защитените лични данни, респ. в кръга на т.нар. данъчна тайна съгласно Данъчнопроцесуалния кодекс.

2. Същевременно дори и по отношение на лица, заемащи висши държавни длъжности, не е налице пълно дерогиране на правото на защита на личната неприкосновеност и личните данни, тъй като публичност е предвидена единствено за данните, посочени в чл.3 от ЗПИЛЗВДД. Това са недвижими имоти, моторни, водни и въздухоплавателни превозни средства, парични суми, вземания и задължения над 5000 лв., ценни книги. Други факти и обстоятелства от тяхната интимна лична сфера остават извън кръга на общодостъпната информация. Целта в случая е да бъде възможно за гражданите да узнаят дали и в каква степен се е увеличило имуществото на тези категории лица, респ. прозрачността на тази информация служи като превенция срещу евентуално съмнително обогатяване, нередности, нерегламентирано влияние, корупция на тези хора, от чиито решения зависят редица права и обществени интереси.



3. Степента на допустимата намеса в личната сфера и права на хората, заемащи държавни длъжности, е съответна на значимостта на публичната позиция, която те заемат. Не е допустимо този баланс да бъде нарушаван. Така например, обикновените държавни служители не попадат в кръга на лицата, чиито данни за доходи и имущество са публично достъпни. Това е така, защото макар от техните действия също да зависят правата на гражданите и обществените интереси, това е в много по-ниска степен, отколкото при лицата, които изпълняват функции на органи на власт. Ако народните представители смятат, че е необходима по-голяма прозрачност на определени категории лични данни в публичния сектор, то тогава дебатът трябва да започне оттук.

4. В мотивите към законопроекта се сочи обстоятелството, че : „ *собствениците и техните служители на електронни и печатни медии, интернет сайтове, социологически, рекламни и ПР агенции, както и продуцентските къщи оказват огромно влияние върху общественно-политическите нагласи в страната, формират общественото мнение, създават критерии и стандарти в мисленето на обществото*“.

Това вероятно е така, но те не черпят властта си от гражданите, както е при лицата, заемащи висши държавни длъжности. Източникът на властта е критерий за определяне и на обема на знанието на гражданите. В случая информацията служи в голяма степен за осъществяване на правото на информиран избор, доколкото изборът на представители от гражданите е в самата основа на парламентарната демокрация, каквато е Република България (в този смисъл е и разбирането, изразено от Конституционния съд).

5. Различни категории лица и групи имат влияние или възможности за влияние, пряко или косвено, върху обществената среда. Предвидената от ЗПИЛЗВДД прозрачност обаче има за основна цел да постави на светло **единствено** лицата, които носят отговорност да взимат решенията в сферата на държавно управление. Фокусът на гражданския контрол чрез прозрачност следва да бъде само върху лицата, които носят отговорността за решенията в сферата на управлението, а не върху всеки.



6. Съществен въпрос с оглед прилагането на ЗПИЛЗВДД съобразно целта му е в това, че данните за увеличено имущество водят до възможност гражданите посредством медии, журналисти и други деятели на гражданското общество да отправят въпрос към заемащите висши държавни длъжности, от които да се изясни произходът на средствата. Така за обществото се изяснява дали и в каква степен една или друга фигура с функции в сферата на държавното управление е независима или зависима в своите решения от други фактори, различни от закона и ценностите. Обратно, нищо такова не би се изяснило от публичност на данни за имуществото и доходите на лица извън сферата на държавното управление. Знанието за получени доходи от допълнителен източник при тях не би дало никакви отговори за наличието на правилност или неправилност на взети от държавни органи решения. В този смисъл излагането на лица от тази сфера на публичност на доходите и имуществото им не би довело в никаква степен до постигане на целта на ЗПИЛЗВДД.

7. Размиването на целта на един закон, особено като ЗПИЛЗВДД, има обратен ефект. В действителност чрез излагането на други, произволно определени и несвързани юридически с държавното управление групи лица, се препяства образователното значение на закона. Прилагането на този закон е от значение не само за заемащите висши държавни длъжности лица, но и за гражданите, които се приучават да фокусират вниманието си върху управляващите и обстоятелствата, свързани с тях. Отклоняването на вниманието от тази основна цел на закона е всъщност отклоняване на вниманието на гражданите от истинските въпроси, които са от значение за тяхното участие в демократичните процеси като избиратели и критични личности с позиции.

8. В посочения смисъл е и становището на Конституционния съд, който по отношение на правото на гражданите на информация тълкува: "Тук трябва да се прави разлика между обществен интерес от факти и информация, които обслужват обществената дискусия, и такива, по отношение на които интересът е равнозначен на любопитство" (РКС № 7 от 1996 г.). Това е така, тъй като любопитството на първо място не е в кръга на основните права на гражданите и по този начин не е част от правото на информация. То не може да бъде основание за намеса в чужди права. На следващо място любопитството може да е зловредно за обществения интерес, когато



служи като повод легитимното право на гражданите на информация и гражданският контрол върху властта да бъдат сведени до „ровене в интимната сфера“ на другия. Разширяването на правото на информация до такива измерения не само би довело до прекомерно и неоправдано ограничаване на защитената лична сфера на групи лица, но би поощрявало развиването на пороци като завистта и клюкарството. Тъй като смисълът от законите е да се развиват човешките достойнства, които са основна цел и съгласно Конституцията (както е посочено в нейния Преамбюл), предложеният законопроект посреща тези изисквания.

9. Не е без значение обстоятелството, че посочените в законопроекта лица не са финансирани от и не управляват бюджетни или друг вид публични средства, т.е. средства на българските граждани и данъкоплатци. В случаите, в които те се финансират по такъв начин, те са задължени да предоставят информация за своята дейност на основание чл.3, ал.2 от Закона за достъп до обществена информация, като по този начин законодателно е гарантирана необходимата на обществото прозрачност на тяхната финансирана с обществени средства дейност.

10. Последно следва да се отбележи, че предложеният ЗИД и неговите мотиви съдържат понятия, които не съществуват в българското законодателство, а вносителите не са дали предложение за тяхното съдържание. Така например законопроектът използва понятието: „продуцентска къща“. Законът за авторското право и сродните му права, Законът за филмовата индустрия и др. дават определение на понятия като „продуцент“, „независим продуцент“ и т.н, но понятието „продуцентска къща“ не се използва никъде, което означава, че вносителите е следвало да дадат определение за него в предложението към допълнителните разпоредби на закона. Същото се отнася до всички останали посочени лица в мотивите към законопроекта: „ПР агенции“, „електронни и печатни медии“, „социологически агенции“. Изброените понятия не притежават легални дефиниции според действащото българско право, вносителят не е изяснил кои точно лица има предвид.

11. По посочените причини остават съмнения, че предложеният законопроект би постигнал като резултат отклоняването на общественото внимание от значимите



фактори в управлението и насочването му към привидни такива. Като последица гражданите могат да престанат да схващат добре различието между техния избран представител и някой, който им се сочи без никаква причина като отговорен за едни или други събития в обществото. По този начин законопроектът ще поощри политическата безотговорност, което не е желателно за една още неукрепнала демокрация.

12 ноември 2014 г.

Правен екип на ФПДИ

София