



До Министъра на правосъдието  
Г – н Георги Петканов

## СТАНОВИЩЕ

по

Проект за Закон за търговския регистър  
Изготвен от Министерството на правосъдието

Уважаеми Господин Министър,  
Уважаеми членове на работната група по изготвяне на проекта за Закон за търговския регистър,

Програма Достъп до Информация е неправителствена организация, която вече десета година участва в обществения дебат по проблемите на свободата на информация и свързаната с това защита на личните данни. В тази връзка ние водим постоянна кампания за по-добро законодателство, оказваме правна помощ, публикуваме по темата, организираме обучения за администрацията в публичния и частния сектор.

Ние оценяваме високо начинанието да се изготви и приеме Закон за търговския регистър /ЗТР/, предвид значението както на бързата и лесна регистрация на търговците, така и на широкото и навременно информирание за всички значими факти, свързани с тях. Оценяваме и това, че е било организирано обществено обсъждане на проекта за закон, макар да не сме били уведомени за него, при положение че сме водеща организация що се отнася до темата “достъп до информация”.

Действително, налице е необходимост да се реформират водените регистри с цел “да се създаде сигурна и прозрачна среда за започване и извършване на стопанска дейност и за надлежно сключване и изпълнение на договорите”, както е отбелязано в мотивите към изготвения проект за Закон за търговския регистър. Най-важното условие за това е регистърът на юридическите лица да бъде общодостъпен в Интернет.

Едновременно с това и с оглед присъединяването на България към Европейския съюз и привеждането на вътрешното ни законодателство в необходимото за тази цел съответствие, проектът за ЗТР трябва да бъде съобразен със следните актове:

- КОНСТИТУЦИЯ на Република България;
- ЗАКОН за достъп до обществена информация;

- ДИРЕКТИВА 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно изискванията за обявяване спрямо някои видове търговци;
- ДИРЕКТИВА 2003/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за вторично използване (re-use) на информация от публичния сектор.
- Препоръка (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа относно достъпа до официални документи.
- КОНВЕНЦИЯ № 108 на Съвета на Европа от 28.01.1981 г. за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни (наричана по-долу Конвенция 108)
- ДИРЕКТИВА 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета за защита на лицата при обработката на лични данни и за свободното движение на такива данни, приета на 24 октомври 1995 година (наричана по-долу Директива 95/46/ЕО)

## ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. Свободният достъп до търговския регистър, се основава на правото на всеки да търси, получава и разпространява информация, прогласено в чл.41 от Конституцията. Съгласно ал.1 на този текст, изтълкуван от Конституционния съд в неговото Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1/ 1996 г., задължението на държавата, кореспондиращо на това право, “включва задължение на държавните органи да публикуват официална информация, както и задължение да се **осигурява достъп до източници на информация.**” Конституционната разпоредба е доразвита от Закона за достъп до обществена информация (ЗДОИ), който урежда основните принципи относно предоставянето на обществена информация, основните понятия в тази област, конкретните задължения и процедурата за предоставяне на информация. Законът за търговския регистър се явява специален спрямо ЗДОИ закон, който урежда достъпа до конкретна категория информация, събирана и съхранявана от държавата. Поради това осигуряването на свободен достъп до търговския регистър се подчинява на принципите, свързани с правото на достъп до обществена информация.

2. Свободният достъп до обществена информация се осигурява по два основни начина, съгласно ЗДОИ – чрез публикуване /чл.12, ал.1 – 2, чл.14 и чл.15/ или чрез предоставяне при поискване /чл.24 и сл./. Основният белег за разграничение между двата начина е в това чия е инициативата за предоставяне на достъп – на държавата или на гражданина /активна и пасивна прозрачност в терминологията на Конституционния съд/. Когато инициативата е на гражданина, е необходимо да се вземе решение по неговото питане, тъй като е възможно предоставянето на информация да накърни чужди права или законни интереси. Когато инициативата е на държавата, тогава тази преценка е предварително направена и информацията се разгласява до неограничен кръг лица без условности. Осигуряването на достъп до търговския регистър, както показва и употребата на понятието “публичен” /чл.8 от проекта за ЗТР/ се причислява към предоставянето на информация чрез **публикуване**. Оттук произтичат съществени последици, някои от които не са отразени в проекта за ЗТР.

3. По начало правото на достъп до информация не може да се ограничава от основания и условия, които не са предвидени в чл.41 от Конституцията. Обстоятелството, че достъпът до търговския регистър се осигурява чрез публикуване, означава, че той не може да се ограничава при **никакви** основания и условия – тук действа в пълен обем принципът за “откритост, достоверност и пълнота на информацията” /чл.6, т.1 от ЗДОИ/. Затова въведеното с чл.35, ал.2 и ал.3 от проекта за ЗТР условие търсене на информация в регистъра да се извършва само по име и ЕИН на търговеца, е в противоречие с чл.41 от Конституцията и с чл.6, т.1 от ЗДОИ. Също така

другото условие, въведено с чл. 37, ал.1 от проекта за ЗТР - искацията справка да разкрива самоличността си, за да получи достъп до регистъра, противоречи и на чл.41 от Конституцията и ЗДОИ, и на чл.32 от Конституцията и на Закона за защита на личните данни /ЗЗЛД/. Съгласно ЗЗЛД, Директива 95/46/ЕО и Конвенция 108 на Съвета на Европа събирането на лични данни без определени в закон цели е недопустимо. В проекта за ЗТР цели не са определени, нито дори разумно могат да се изведат.

4. Друг основен принцип на ЗДОИ е “осигуряване на еднакви условия за достъп до обществена информация” – чл.6, т.2 от ЗДОИ. Този принцип е конкретно проявен в редица норми от ЗДОИ, една от които е чл.20. Според тази разпоредба достъпът до обществена информация е безплатен, а се заплащат само разходите по предоставяне. Същият принцип трябва да бъде отразен и в ЗТР.

5. От принципа на “откритост, достоверност и пълнота на информацията” /чл.6, т.1 от ЗДОИ/ следва задължение за осигуряване на всички необходими условия за свободен достъп до търговския регистър. Те не се свеждат само до възможност за справки, а включват и всички други видове използване на регистъра, които са възможни. Осигуряването на възможност за свободен достъп за използване на търговския регистър съответства и на Директива 2003/98/ЕС на Европейския Парламент и на Съвета за вторично използване на информация от обществения сектор. Според цитираната Директива “използването” може да бъде както за търговски, така и за нетърговски цели. То може да обхваща всякакви цели, независимо колко са различни от първоначалната цел, за която е изготвена информацията. Ето защо в проекта за ЗТР трябва изрично да се предвиди възможност за използване на цялата база данни.

6. За да се постигне максимално заявената в самия проект за ЗТР цел да се създаде сигурна и прозрачна среда за извършване на стопанска дейност, трябва да се осигури незабавно **публикуване** на всяка вписана в регистъра информация. Следователно трябва да се предвиди конкретно задължение за такова публикуване, което в настоящия проект не е направено. Това може да стане чрез изменение в определението на термина “обявяване” – чл.14 от проекта /доколкото “обявяване” и “публикуване” са синоними/. Тъй като общоприетото съдържание на термина “публичност” е “достъпно за обществото” /Решение № 9595/04 г. по а.д. № 7897/04 г. на ВАС, Петчленен състав/, то действието по публикуване представлява действие по съобщаване, осигуряване на достъпност на дадена информация за обществото.

7. Неделима част от гарантираната публичност на търговския регистър и постигането на сигурна и прозрачна среда за стопанската дейност е да не се допуска вписване без публичност. От тази гледна точка разграничението между “вписване на обстоятелства” и “обявяване на актове” в проекта за ЗТР е смущаващо. То отразява разграничението в сега действащия Търговски закон между вписване в търговския регистър и обнародване в Държавен вестник. Създаването на единен и публичен чрез Интернет регистър има за цел осигуряване на еднакво публикуване на всички изискуеми обстоятелства и актове относно търговците на едно и също място, т.е. премахване на всякакви разграничения. Що се отнася до противопоставимостта на вписаните обстоятелства и актове на трети лица, това може да стане единствено от момента на обявяването /публикуването/ им – Директива 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на Европейския парламент и на Съвета.

## КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

1. Относно чл.5, ал.1, който гласи:

“Чл. 5. (1) Вписаното обстоятелство се счита известно на третите добросъвестни лица от деня на вписването.“

Текстът не съответства на принципа за публичност на търговския регистър. В него никъде не се употребяват термините “публикуване” или “обявяване”. Точно обратното, прави впечатление, че се създава фикция за узнаване от третите лица, независимо дали информацията е реално публикувана или не. За да е публикувана, тя не само трябва да е вписана, но и да е станала “достъпна за обществото”. Затова и според Директива 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на Европейския парламент и на Съвета информацията се счита за известна на третите лица от момента на обявяването, публикуването ѝ – “disclosure”. От изложеното следва, че в настоящата му редакция текстът не съответства не само на Директивата, но и на чл.41 от Конституцията и ЗДОИ.

*Предложение:* Вписаните обстоятелства следва да се считат известни на третите добросъвестни лица от деня на публикуването /обявяването им/.

2. Относно чл.6, който гласи:

“Чл. 6. Обявяването има значение само да даде гласност на обявения акт.”

Текстът не съответства на принципа за публичност на търговския регистър. Цел на проекта за ЗТР е да се създаде сигурна и прозрачна среда за стопанска дейност, което означава именно гарантиране на правата на третите лица. Следователно вписаната информация, все едно дали е обстоятелство, заявено от търговеца, или акт на компетентен орган, отнасящ се до търговеца, трябва да има действие спрямо трети лица от момента на обявяването /публикуването. Текстът противоречи и на цитираната Директива 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на Европейския парламент и на Съвета информацията, според която, както бе отбелязано, информацията относно търговците се счита за известна на третите лица от момента на обявяването, публикуването ѝ – “disclosure”.

*Предложение:* Да се обединят сегашните чл.5 и чл.6 в един общ текст на чл.5, ал.1, според който “вписаните обстоятелства и актове следва да се считат известни на третите добросъвестни лица от деня на публикуването /обявяването им/”.

3. Относно чл.9, който гласи:

“Чл.9. (1) За вписванията и обявяванията в търговския регистър, за извършването на справки и издаването на удостоверения, на преписи от обявените актове и от документите, въз основа на които е извършено вписването, се заплаща държавна такса по тарифа, одобрена от Министерския съвет.”

Считаме, че в съответствие с принципа на чл.6, т.2 от ЗДОИ във вр. с чл.20, ал.1 от ЗДОИ достъпът до регистъра трябва да бъде безплатен. Това означава, че при справка следва да се плащат само разходите по предоставяне на достъп /това може да бъде калкулирано в тарифата, както е направено в Заповед № 10 от 2001 г. на Министъра на финансите по чл.20, ал.2 от ЗДОИ/. Това е така, защото осигуряването на достъп до търговския регистър е изпълнение на задължение за Агенцията /тъй като кореспондира на право/, а не извършване на административна услуга. Вписванията и обявяванията, издаването на удостоверения и на преписи от актове и документи обаче представляват административна услуга. При тях се извършва официално удостоверяване на факти, поради което е оправдано да се събира държавна такса.

Считаме, че в съответствие с принципа на чл.6, т.1 от ЗДОИ за “откритост, достоверност и пълнота на информацията” следва да се предвиди възможност за други

форми на използване на търговския регистър, в това число като цялата база данни. Това е в съответствие и с Директива 2003/98/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за вторично използване (re-use) на информация от публичния сектор. Тъй като в Директивата се предвижда отдаването за използване както за нетърговски, така и за търговски цели, в този случай използването може да се счита за административна услуга и да се предвиди такса.

*Предложение:* Да се създаде нова алинея 1 на чл.9, с която да се установи, че “достъпът до регистъра е безплатен” /идентична с чл.20, ал.1 от ЗДОИ. Сегашният текст да стане алинея 2, като изразът в него “за извършването на справки” да се измени по следния начин - “за разходите по извършването на справки”. Да се добави в същата нова ал.2 и възможност за използване на цялата база данни, например на абонаментен принцип.

4. Относно чл.14, който гласи:

“Чл. 14. Обявяването е пренасянето в електронната база данни на информация от обявявания акт.“

Определението не съответства нито на общоупотребяваното значение на понятието “обявяване” на български език, нито на употребата на понятието “публикуване” в ЗДОИ, нито на принципа на публичност на търговския регистър /чл.8 от проекта за ЗТР/, нито на Директива 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на Европейския парламент и на Съвета. В Директивата обявяването (disclosure) е определено като публикуване. Според Върховния административен съд публичността е “достъпност за обществото”.

Според цитираната Директива минималното изискване, за да е налице “обявяване”, е да се осигури подредба на публикуваните в регистъра данни в хронологичен ред. Това е естествено, тъй като по този начин обявяването в регистъра на данните /промени в обстоятелства, актове/ в рамките на един ден ще представлява по същността си “публикуване” на обявените през деня обстоятелства и актове.

*Предложение:* Обявяването следва да се определи като действие по осигуряване на общодостъпност или просто като “публикуване” в регистъра на всички вписани обстоятелства и актове. Препоръчително е да се прибави изречение “публикуваните данни се подреждат в хронологичен ред”, за да се постигне поне минимално съответствие с Директивата.

5. Относно чл.35, който гласи:

“Чл.35. (1) Всеки може да извършва справка за наличието или липсата на вписано обстоятелство или обявен акт в търговския регистър.

Ал.2. В търговския регистър може да се справят справки по името на търговеца и/ или ЕИН на търговеца. В данните за отделния търговец и неговите праводатели и правоприемници може да се правят справки по всеки признак.

Ал.3. Други справки в търговския регистър не се правят.”

С ал.2 и ал.3 ограничава по недопустим начин правото на всеки да търси информация. Това право е неделима част от правото на достъп до информация, съхранявана от държавата и е отделно гарантирано от чл.41, ал.1 от Конституцията. Текстовете противоречат на чл.41 от Конституцията и на ЗДОИ. Те нямат никакъв аналог в Директива 68/151/ЕЕС на Съвета, изм. с Директива 2003/58/ЕС на

Европейския парламент и на Съвета. Единствената последица от тези разпоредби ще бъде намаляване на прозрачността на стопанската дейност, на връзките на политиците, държавните служители и въобще публичните фигури с бизнеса.

*Предложение:* Да отпаднат.

6. Относно чл.37, ал.1 който гласи:

“Чл.37. (1) Справките може да са устни и писмени. За извършването им се записват данните на лицето, което иска справката, данните за внесената такса и данните за търговеца, за когото е извършена справката.”

Текстът противоречи на чл.41 от Конституцията и на ЗДОИ, защото създава условия за упражняването на правото на достъп, които не са предвидени в тези нормативни актове. На второ място текстът противоречи на ЗЗЛД, тъй като не е определена законова цел, за която да се събират личните данни. На трето място, той противоречи на духа на Конвенция 108 на Съвета на Европа и на Директива 95/46/ЕО, които прогласяват принципа за обработване /в това число събиране/ на лични данни само за предварително определени и допустими от закона цели.

*Предложение:* Изречение второ от текста изцяло да отпадне.

София  
06. 01. 2006

Изпълнителен директор на ПДИ  
Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ  
Александър Кашъмов