



Изх. № 56 / 17.11.2010 г.

ДО ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ
ВЪПРОСИ В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
Г-ЖА ИСКРА ФИДОСОВА

СТАНОВИЩЕ

на
ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

Относно: проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър

На 18 октомври 2010 г. правителството внесе в Народното събрание промени в Закона за търговския регистър. Една от промените е в режима на публичност.

Програма Достъп до Информация е силно обезпокоена от измененията. Оставаме с впечатлението, че не за първи път в близката история на законодателството ни се прави опит за ограничаване на публичността с мотива за защита на личните данни.

ОТНОСИМА ПРАВНА УРЕДБА

Всяко изменение в Закона за търговския регистър следва да бъде съобразено със следните актове:

- чл.41 от КОНСТИТУЦИЯТА на Република България, според тълкуването му в РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д.№ 1 от 1996 г.;
- 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.
- 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. Публичността на търговския регистър е несъмнен принцип в правото на цивилизования свят, идващ още от късното средновековие. В България тя е нормативно установена за първи път с Търговския законъ, обн. ДВ бр.114 от 29 май 1897 г. Според чл.14, ал.2 от този закон „тези регистри са публични и всеки може да ги преглежда”, а според чл.15 извършените в търговските регистри вписвания се публикуват в „Държавен вестник”. Основният смисъл в държавната регулация, изразяваща се в регистрация на търговците, е осигуряването на стабилност и сигурност на стопанския оборот посредством публичност на данни относно търговците.

2. Според Директива 68/151/ЕЕС, изм. с Директива 2003/58/ЕС публичността на вписванията на определени данни за търговските дружества, в това число в електронна форма, е задължение за държавите – членки на Европейския съюз.

3. В международните стандарти относно правото на информация е прието, че ограничения на това право не се допускат в случаите, в които е налице „надделяващ обществен интерес” /чл.3, ал.2 от Конвенция за достъп до официални документи, срв.чл.10, ал.2 от Европейската конвенция за правата на човека/. Затова в законодателството е приета засилена публичност на редица данни, като данните на търговците и извършващите сделки с недвижими имоти, данните, декларирани от лицата, заемащи висши държавни длъжности и др. Надделяващ обществен интерес е налице, когато чрез публичността се защитава сигурността на стопанския оборот и инвестициите на гражданите. Лицата, които се заемат с дадена дейност, която засяга широк кръг хора, приемат и засилена публичност за определени техни данни. Това важи както за политици и държавници, така и за търговците.

4. В предложения законопроект се ограничава публичността на търговския регистър, като се твърди постигане на защита на личните данни. Известно е, че когато става въпрос за права, които са в конфликт, какъвто традиционно е случаят с правото на информация и защитата на личните данни, следва да има балансиран и пропорционален подход. Такъв в случая не се наблюдава, което води до извод, че промените не са в съответствие с обществения интерес. Необяснимо е наистина защо се предприемат изменения при един работещ в момента закон, но можем да предположим, че резултатът ще бъде ограничена публичност, повишен риск за гражданите и инвеститорите от измами, затруднени журналистически разследвания на нередности и корупция. Единственият възможен извод е, че се задоволяват единствено лобистки интереси.

КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

5. С § 1 от проекта на ЗИД на ЗТР се предлага нова редакция на чл.2, ал.1 от ЗТР. С нея се въвежда определение на понятието „търговски регистър”, според което той представлява „електронна база данни, съдържаща обстоятелствата, които се вписват по силата на закон, и актовете, които се обявяват по силата на закон, за всички търговци и клонове на чуждестранни търговци”.



С това изменение от понятието „търговски регистър“ се изключват като цяло документите, които се съдържат във фирмените дела. Понастоящем тези дела са изцяло общодостъпни в интернет. Обяснение за предлаганото ограничение на правото на достъп до данни на търговците не фигурира в мотивите към законопроекта. Напомняме, че основна, ако не и единствена цел на събирането на тези данни от държавата е осъществяването на тяхната публичност.

6. Отново с § 1 от проекта се предлага нова редакция на чл.2, ал.2 от ЗТР. Според нея оповестяването дори на обстоятелствата и актовете, които ще са част от търговския регистър, няма да включва лични данни, с изключение на данните, предвидени за оповестяване в специален закон.

С това изменение допълнително се ограничава правото на достъп до регистъра. Определението на понятието „лични данни“ в чл.2, ал.1 от ЗЗЛД е изключително широко и включва всяка информация, чрез което дадено физическо лице може да бъде идентифицирано или идентифицируемо. Според чл.4, ал.1 от ЗЗЛД обработването на лични данни, в това число достъпът до тях, е допустимо при изпълняването на задача от обществен интерес и за изпълнение на законово задължение. Следователно именно в специалните закони законодателят е призван да определи кои категории лични данни следва да бъдат напр. публични.

Законът за търговския регистър е именно такъв специален закон. Той трябва да определи обхвата на данните, които да бъдат безусловно публични, както това е сторено в настоящата му редакция. Вместо това, в разрез със законодателната логика и правната техника, според предлаганото изменение специалният закон препраща към общия – ЗЗЛД. Така се създава неяснота и непредвидимост на практиката по бъдещото му приложение. По подобен начин едно неразумно препращане в специалния закон /ЗПРКИ/ към общия /ЗЗЛД/ се постигна объркване и неяснота каква част от декларациите за конфликт на интереси е публична и каква – не.

7. С § 1 от ЗИД на ЗТР се предвижда нова редакция на чл.2, ал.3 ЗТР. Според изр.2 от разпоредбата в делото на търговеца се прилагат „заявленията, документите, удостоверяващи вписаните обстоятелства, обявените актове и други документи, които могат да съдържат и лични данни за идентифицирането на лицата“.

Изключително е обезпокоителна замяната на задължителния характер на предоставянето на данни с пожелателен. Тази пожелателност се съдържа в израза „могат да съдържат“. Излиза, че публичността на данните в делата се предоставя на добрата воля на търговците. Предоставянето на данни без възможност за идентификация е тежко нарушение на конституционното право на информация, както и на директиви 68/151/ЕЕС, изм. с Директива 2003/58/ЕС, с които се изисква изрично публикуване на данни за лицата, които участват в управителните и надзорните органи на търговските дружества.

8. С § 2 от ЗИД на ЗТР се предвижда нова редакция на чл.11, ал.2 от ЗТР, според която достъпът до делата на търговците е регистриран. С ал.3 на същата норма се предвижда идентификация чрез електронен подпис или цифров сертификат.



С предлаганото изменение се ограничава свободният достъп до търговския регистър посредством създаването на възможност за проследяване кой го е осъществил. Изменението е в нарушение на основен принцип на законодателството за защита на личните данни, заложен в Конвенция № 108, Директива 95/46/ЕО, чл.8 от ЕКПЧ и ЗЗЛД. Според тези актове обработване на лични данни, в това число регистрация на достъп, може да се осъществява само с цел постигането на предварително определени законни цели. Не става ясно каква е целта, за чието постигане се въвежда регистрация на потребителите на интернет страницата на Агенцията по вписванията.

9. Според § 3 от ЗИД на ЗТР в чл.13 от ЗТР се създава ново изречение трето. Според същото търговецът предоставя и преписи от актовете, подлежащи на обявяване, в които личните данни са заличени.

Възлагането на заявителите да преценяват кои данни са лични е опасен прецедент. Вместо да се възложи на компетентния орган – Агенцията по вписванията, да прави необходимия баланс между конкуриращите се права на достъп и съответно на защита на определени данни, се дава възможност на една от засегнатите страни да „определя правилата”. Предложеният текст създава опасност от 1/ прекомерно ограничаване на достъпа до търговския регистър посредством прекомерно заличаване на данни; 2/ създаване на разнородни практики на заличаване, което води до нееднакво прилагане на закона и административен хаос.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Посочените изменения и допълнения на ЗТР противоречат на основни актове от националното и европейското право и създават риск от непрозрачност и нестабилност на стопанската сфера и препятстване на правото на обществото на достъп до информация за търговците и за участието на публични фигури в бизнеса.

Програма Достъп до Информация винаги се е застъпвала за балансирана защита както на правото на достъп до обществена информация, така и на личните данни. Както сме посочвали и по-рано, в случая защитата на личните данни може да бъде пропорционално осъществена чрез непубликуване в търговския регистър онлайн на конкретни документи като лични карти, удостоверения за брак и др. подобни.

С уважение:

/д-р Гергана Жулева, изпълнителен директор на ПДИ/

/Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ/