



Становище на ПДИ

**относно Законопроект за изменение и допълнение на
Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други
длъжности (ЗПИЛЗВДД),
внесен в НС на 24.06.2014 година от политическа партия „Атака“**

На 24.06.2014 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 (ЗПИЛЗВДД) - сигнатура 454-01-69. Вносителите са група народни представители от ПП Атака.

Законопроектът за изменение и допълнение (ЗИД) на ЗПИЛЗВДД съдържа една единствена разпоредба за допълване на чл.2, ал.1 от ЗПИЛЗВДД, 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, и служителите на електронните и печатни медии, електронните сайтове, социологическите агенции, ПР агенциите и продуцентските къщи“ да декларират своето имущество и доходи.

Екипът на ПДИ смятаме, че така предложеният ЗИД на ЗПИЛЗВДД 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. В това отношение не е отделено необходимото внимание на целта на закона. 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. ЗПИЛЗВДД е по същество си антикорупционен закон, който има за своя цел осигуряването на публично достъпна информация относно имуществото и доходите на лица, заемащи висши държавни функции. 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 служителите в медии, PR-агенции и др. също влияят върху общественно-политическите процеси. Това 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 закона прозрачност обаче има за основна цел да постави на светло именно лицата, които носят отговорност да взимат решенията в сферата на държавно управление. Тази отговорност е както юридическа, така и политическа и публичността на имуществото на тези лица, предвидена в ЗПИЛЗВДД дава възможност да се направят изводи за възможни влияния от страна на субекти и групи. 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, който би пожелал да им влияе по един или друг начин. Желаетите да влияят върху обществената среда са неустановими, тъй като непрекъснато менят образа и способите си, и опитите за преследване на едни или други играчи в този процес е напразно хабене на обществена енергия.

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, които са 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 препятства 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 развият 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 съдържа понятия, които не съществуват в българското законодателство, а вносителите не са дали предложение за тяхното съдържание. Така например законопроекта използва понятията: „електронни сайтове“ - Закона за електронните съобщения, Закона за електронното управление, Търговския закон и др дават дефиниции на понятия като електронна услуга, интернет страница, официална интернет страница и т.н, но понятие като „електронен сайт“ няма. Това важи и за понятието „продуцентска къща“. Закона за



авторското право и сродните му права, Закона 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: „ПР агенции“, „електронни и печатни медии“, „социологически агенции“. Изброените понятия не притежават легални дефиниции според действащото българско право, вносителят не е направил предложения за дефиниции което прави невъзможно определянето на новия кръг лица, задължени да декларират имуществото си.

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.