



Изх. № 48 / 12.08.2010 г.

ДО МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

Г-ЖА МАРГАРИТА ПОПОВА

СТАНОВИЩЕ

НА

ПРОГРАМА ДОСТЪП ДО ИНФОРМАЦИЯ

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

Уважаема госпожо Попова,

На 09 август 2010 г. Министерството на правосъдието е публикувало на интернет страницата си проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър, с който между другите предложения се предлагат промени в частта относно публичността на търговския регистър.

Като неправителствена организация, която четиринадесет години работи в областта на достъпа до обществена информация и защитата на личните данни, Програма достъп до информация /ПДИ/ многократно е давала становища по законопроекти, в това число на Закона за търговския регистър /ЗТР/, приет през 2006 г. (достъпно на адрес: http://www.aip-bg.org/documents/stanovishte_ztr.htm). Преди около два месеца се проведе обществен дебат по евентуални изменения и допълнения на ЗТР, в който ние изложихме позиция, публикувана и в интернет страницата на ПДИ и достъпна на адрес: http://aip-bg.org/news/2010/06_03.htm

Всяко изменение в ЗТР по въпросите на публичността на търговския регистър трябва да бъде съобразено 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.
- 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)

I. ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

1. Публичността на търговския регистър е несъмнен принцип в правото на цивилизования свят. 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 регистрацията на търговците, е осигуряването на стабилност и сигурност на стопанския оборот посредством публичност на данни относно търговците.

2. 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, изтъкван 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 и на информация от обществения сектор, 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.

3. Правото на информация съгласно чл.41, ал.1, изр.2 от Конституцията на Република България може да бъде ограничавано само по изключение, което подлежи на ограничително тълкуване /РКС № 7 от 4 юни 1996 г. по к.д. № 1/1996 г./ . В това отношение следва да се подчертае, че публичността на търговския регистър е въведена



при наличие на надделяващ обществен интерес от достъпността на информацията в сравнение с интереса от нейното запазване в тайна. Тази преценка е направена от законодателя и е неизменно възпроизвеждана у нас в продължение на 113 години. Публичността на вписванията в регистъра винаги е била безусловна и без ограничения, в това число свързани със защита на личните данни. Това е така поради надделяващия обществен интерес, данни, които за обикновените частни лица са лична тайна, да бъдат общодостъпни за лицата, извършващи търговска дейност.

4. Публичността на търговския регистър чрез интернет е изискване съгласно Директива 68/151/ЕИО, изменена с Директива 2003/58/ЕО на Европейския парламент. Съгласно тези нормативни актове на Европейския съюз е задължително публикуването онлайн на данни за търговските дружества, в това число данни за *„назначаването, прекратяването на мандата и данни за лицата, които в качеството си на орган, създаден в съответствие със закона, или като членове на такъв орган са упълномощени да представляват дружеството при сделките с трети лица и в съдебни и извънсъдебни процедури, или участват в управлението, надзора или контрола на дружеството”* /чл.2, т.1, буква „г” от Директива 68/151/ЕИО/.

5. Съгласно Директива 2003/98/ЕО относно повторното използване на информация в обществения сектор, информацията, съхранявана от организации в обществения сектор се предоставя по принцип безплатно. Заплащане е допустимо да бъде въведено само за покриване на разходите – чл.6. Правилото чл.20, ал.1 и на чл.41ж, ал.1 от ЗДОИ предвижда заплащане само на материалните разходи по предоставяне на информация, т.е. на материалния носител, на който са записани съответните документи - хартиен или електронен.

6. Според оценката на ПДИ, създаденият онлайн търговски регистър е пример за работещ публичен регистър в България. Достъпът до съдържащите се в него документи чрез интернет е ефективен и безплатен. Чрез свободния онлайн достъп до пълната информация в търговския регистър се осигуряват необходимите прозрачност и публичност на стопанския оборот, гарантиране на инвеститорите и кредиторите – търговци и граждани срещу измами и злоупотреби, улесняване на честните търговски взаимоотношения и правото на защита при нарушаването им, на журналистически и други разследвания по общественозначими теми. Стабилизирането на икономиката и увеличаването на предвидимостта в сферата на бизнеса е невъзможно без тази публичност. Тя е ключова за благоприятния инвестиционен климат.

7. При приемането на Закона за търговския регистър през 2006 г. се обсъдиха въпросите за плащане на всяка справка в регистъра и за защита на личните данни на хората, осъществяващи достъп. Тяхното разрешение бе в посока безплатен достъп и неразследване на получателите на достъпа. През 2010 г. за първи път се постави въпросът за защита на личните данни в търговския регистър. Вместо да отговорят на конкретните проблеми, текстовете в предложението проект изненадващо приличат на вариант, който бе отхвърлен през 2006 г.



8. Като ангажирана с темата неправителствена организация *Програма Достъп до Информация* прояви разбиране към сочените потенциални проблеми при свободния достъп до образци от подписи, лични карти и удостоверения за брак. Очаквахме дебатът да продължи по тези очертани конкретни проблеми. Същевременно отбелязваме, че представители на изпълнителната и законодателната власт подчертаваха, че под „защита на личните данни” визират единствено цитираните категории данни, а не данни от типа на идентификационните номера като например Единен граждански номер. Неприятно сме изненадани от непоследователността в предлаганите промени именно по този въпрос.

II. КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

9. С предлагания текст на чл.11, ал.2 от ЗТР се предлага платен достъп до документите в търговския регистър. Намираме предложението за необосновано и противоречащо на основни правни принципи.

9.1. Повече от неубедително е твърдението в мотивите към законопроекта, че въвеждането на платен достъп до търговския регистър способствал за защитата на личните данни в него. В това отношение мярката се явява не просто непропорционална, но неадекватна на поставената цел. Ако се въведе, плащането е единствено условие за достъпа, а не форма на защита на данни. Иначе вероятно би се въвела общодостъпност и до класифицираната информация след заплащане на такса. Единствена цел на плащането на достъпа всъщност е събиране на парични средства.

9.2. Въвеждането на платен достъп до търговския регистър е в нарушение на чл.41 от Конституцията, чл.20 и чл.41ж от ЗДОИ, чл.6 от Директива 2003/98/ЕО. Според чл.41, ал.1, изр.2 от КРБ съобразно тълкуването на КС, достъпът може да бъде ограничен само с цел защитата на друго право или интерес измежду изброените в същата норма. Заплащането се явява допълнително ограничение с различна цел. Същевременно съгласно чл.20 и чл.41ж от ЗДОИ достъпът е безплатен, като се заплащат /възстановяват/ само материалните разходи. Този принцип следва от факта, че става въпрос за право, а не за административна услуга. Ограничаването на евентуално заплащане на достъпа до материалните разходи е условие, въведено и с чл.6 от Директива 2003/98/ЕО. При достъпа чрез интернет разходи липсват, тъй като потребителят не получава информацията на материален носител. Следователно липсва основание за заплащане на достъпа.

9.3. От официалната информация става ясно, че Агенция по вписванията в действителност реализира приход от дейността си. Самото вписване/ публикуване на данните на търговците в интернет е действие, за което те заплащат съответни такси. Излиза, че според предлаганите изменения една и съща дейност – по публикуване на данните, ще се заплаща три пъти – веднъж чрез бюджетната субсидия, втори път от търговеца, чиито данни се вписват, и трети път – от потребителя на достъпа. Предложението е в очевидно противоречие с принципа, залегнал както в ЗДОИ, така и в



Директива 2003/98/ЕО, тъй като не се покриват разходи. Поради изложеното предлагаме предложението за платен достъп да отпадне като противоречащо на националното и европейското законодателство.

10. Предложението за ограничаване на кръга на потребителите на достъпа до документите в търговския регистър посредством използване на електронен подпис противоречи на принципа за равен достъп до информация – чл.6 от Конституцията, чл.6, т.2 от ЗДОИ. Известно е, че все още електронният подпис се ползва от ограничен кръг хора. Така се ограничава правото на широк кръг граждани, което противоречи на Конституцията. Изискването за електронен подпис освен това няма никакво оправдание и не е ясно каква цел следва. Поради това предлагаме това изискване да отпадне.

11. Предложението да се следят и записват потребителите на информация в регистъра е в нарушение на правото на защита на личните данни. 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.

III. ИЗВОДИ

Сравнителният преглед показва, че електронният достъп до данните в търговския регистър в европейските държави не се ограничава с цел защита на личните данни. Напротив, приета е общодостъпност на тези данни поради надделяващ обществен интерес. Действително, в някои държави е прието заплащане на достъпа, но това не е по съображения за защита на личните данни. Дължи се на специфики на съответния национален контекст, тъй като например в някои страни търговският регистър се поддържа от частни организации, а не от държавни институции. Така или иначе, считаме за нормално България да се стреми към най-добрите достижения на европейските държави и особено когато ги е постигнала – да не отстъпва от тях, освен при наличие на много сериозни и добре обосновани причини. Такива не се сочат в мотивите към настоящия проект.

По изложените причини предлагаме да отпаднат §§ 1 – 3 от законопроекта.



Програма Достъп до Информация заявява готовност да участва в обсъждане на адекватни начини да бъдат евентуално защитени лични данни, достъпът до които не би допринесъл за публичност на търговците. Такива обаче не могат да бъдат данните, предвидени в чл.2 на Директива 68/151/ЕИО, какъвто е случаят с предложението за заличаване на данни, идентифициращи представители или участници в управлението, надзора и контрола на търговски дружества.

Изготвил:

Адв. Александър Кашъмов, ръководител на правния екип на ПДИ

С уважение:

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