



Изх.№59/05.05.2006

До Президента на Република България
г-н Георги Първанов

ИСКАНЕ

ЗА

Налагане на вето върху Закона за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности регистриран в Народното събрание със сигнатура 502-01-48 на 31.10.2005 г.

Уважаеми господин Президент,

На 27 май 2006 г. беше приет на второ четене от Народното събрание Закон за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности. Неоспоримо е, че в него са налице положителни промени, изразяващи се във въвеждане на право на всеки на достъп до декларациите по закона и премахване на изискването за съгласие на засегнатия при огласяване на данни от тях за периода след 31 декември 2004 г. (чрез отмяна на чл. 6, ал. 6 от закона). Независимо от това, в настоящия му вид законът не отговаря на изискванията за публичност, възприети в Европа. Приетата разпоредба на § 3, ал. 2 от Преходната разпоредба (съгласно номерацията на внесенния проектозакон), която гласи:

(2) Не се огласяват в средствата за масово осведомяване или по друг начин без писменото съгласие на лицата по чл. 2, ал. 1 и 2 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, техни лични данни или други данни, които конкретизират имуществото и доходите им, съдържащи се в декларациите по ал. 1.

се явява в противоречие с принципите на свободата на изразяване и правото на всеки да търси, получава и разпространява информация. Конкретно, тази норма е в нарушение на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, чл. 19 от Международния пакт за гражданските и политическите права и чл. 10 от Конвенцията за защита правата на



човека и основните свободи (придобила гражданственост като Европейска конвенция за правата на човека).

Аналогични актове на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, са приети в редица държави в Европа, Америка, Африка, Азия. Навсякъде законът се разглежда като антикорупционна мярка. Това тълкуване прие и българският Върховен административен съд (Решение № 3508/ 04 г. по адм.д. № 10889/03 г. на ВАС, V о.). Общо място в отделните закони е безусловната публичност на имущественото състояние и доходите на заемащите висши държавни длъжности. Такива са разпоредбите в законодателството например на Албания, Южна Корея, Латвия, Мексико, Румъния, САЩ, Словакия, Танзания, Уганда, Филипините. Така и ВАС в цитираното решение прие, че е недопустимо ограничаването на достъпа до декларациите: “Касае се за своеобразна антикорупционна мярка, която не може да бъде дерогирана чрез позоваване на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД)”.

С цитираната разпоредба на § 3, ал. 2, която обуславя огласяването на лични данни или други данни, които конкретизират имуществото или доходите на заемащите висши държавни длъжности, от съгласието на съответното лице, се допуска непропорционална намеса в правото на всеки да получава и разпространява информация.

Основната цел на закона като антикорупционна мярка е да даде възможност на гражданите да сравнят състоянието на имуществото и доходите на съответните лица във времето. Публичността на увеличаването или намаляването им, заедно с евентуалното публично обяснение на съответното лице за източника или причината за промяната, е част от прозрачното и отчетно управление, почтеността на управляващите и доверието на обществото в тях. Откритостта на тази информация дава възможност за информиран избор, който е от значение за функционирането на демокрацията.

Ако се изразим на езика на европейските ценности, както общият Закон за достъп до обществена информация, така и този закон:



- дава възможност на гражданите да си съставят адекватна представа и да формира критично становище относно състоянието на обществото, в което живеят и органите, които ги управляват, като същевременно насърчава информираното участие на обществеността по въпроси от общ интерес;
- повишава ефективността и ефикасността на администрацията и подпомага поддържането на нейната почтеност, като предотвратява риска от корупция;
- допринася за утвърждаване на легитимността на администрацията като организация за предоставяне на обществени услуги и за укрепване на доверието на обществеността в държавните органи; (Препоръка R (2002) 2 на Комитета на министрите на държавите-членки на Съвета на Европа за достъпа до официални документи).

Доколкото разбираме, някои народни представители са изразили опасения, че данни, които са част от съдържанието на декларациите за периода 2000 г. – декември 2004 г., са чувствителни и не следва да бъдат разпространявани. Как са изглеждали образците за тези декларации, които съгласно чл. 4, ал. 1 от закона в редакцията му от 2000 г. следваше да са одобрени от министъра на финансите, не е обществено известен факт. При решаването на въпроса за достъпа до тях обаче българското законодателство, а именно – чл. 10 от Европейската Конвенция за правата на човека, която има пряко действие съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията на РБ, предписва следните три стъпки:

- всяко ограничение на достъпа или разгласяването трябва да бъде предвидено в закон;
- то трябва да има за цел защитата на конкретно право или обществен интерес измежду изброените в Конвенцията;
- то трябва да е необходимо в демократичното общество, т.е. да е пропорционално на целта, да е достатъчно и релевантно, да е налице належаща обществена необходимост от налагането му (практика на Европейския съд за правата на човека).

За да бъдат изпълнени тези изисквания, законодателният орган трябваше да съобрази следните обстоятелства:



- каква е целта на защитата чрез ограничаване на конституционното право на информация. Ако това е, както се заявява, личният живот на лицата, тогава трябваше да се определи по-прецизно и обхватът на информацията, която се защитава;

- законът, който определя този обхват, е Законът за защита на личните данни (ЗЗЛД), чиито разпоредби трябваше да бъдат съобразени (според чл. 35, ал. 1, т. 2 от ЗЗЛД информация се предоставя без съгласие на лицето, когато източниците на данни са публични регистри);

- НЕ Е СПАЗЕН ПРИНЦИПЪТ ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ на ограничението на правото на информация, когато се отменя свободният обмен на информация, за чиято ПУБЛИЧНОСТ законът беше създаден – декларираните имуществата и доходи;

- НЕ Е СПАЗЕН ПРИНЦИПЪТ ЗА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ, когато се въвежда забрана за публикуване без съгласие на лицето на данни, които вече са били публикувани в медиите през предходните години;

- НЕ Е СПАЗЕН ПРИНЦИПЪТ НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ, когато се използва неясната формулировка “данни, конкретизиращи имуществата и доходите”, защото конкретизация е и броят и видът на недвижимите имоти, броят и видът на автомобилите, размерът на влоговете и т.н.¹

Принципът, че правото на информация е правилото, а ограничаването му е изключение и следва да се прилага ограничително и само за защитата на конкуриращ конституционно защитен интерес, е изведен и от Конституционния съд в тълкуването му на чл.41 от Конституцията на Република България, прието в Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г.

От изложеното следва правният извод, че приетата от Народното събрание норма на § 3, ал.2 от ЗИД на ЗПИЛЗВДД (или кореспондиращата му норма в окончателния вариант на закона, който не е публичен понастоящем) е ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННА и противоречи на Европейската конвенция за правата

¹ Казано на езика на класическата формална логика, законодателят е обеднил съдържанието на формулировката на ограничението, за да постигне по-големия ѝ обем, което е в ущърб на правото на информация.



на човека. Следва и житейският извод, че е пренебрегната една сериозна антикорупционна мярка, прозрачността и отчетността на управляващите. За сметка на това е потъпкано ПРАВОТО ДА СЕ РАЗПРОСТРАНЯВА СВОБОДНО ИНФОРМАЦИЯ, което е изконно упражнявано от МЕДИИТЕ.

Поради изложеното и предвид Вашите правомощия като държавен глава, както и поради факта, че Вие също имате задължение да декларирате доходите и имуществата си съгласно чл. 2, ал. 1, т. 1 от закона, Ви призоваваме да упражните правото си на вето и да върнете на Народното събрание за ново разглеждане закона. Според нас, за да придобие конституционносъобразен вид, от нормата на § 3, ал. 2 от Преходната разпоредба трябва да отпадне изразът

или други данни, които конкретизират имуществото и доходите им, съдържащи се в декларациите по ал. 1.

София
5.05.2006 г.

Изпълнителен директор на ПДИ
Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ
Александър Кашъмов