Р Е П У Б Л И К А Б Ъ Л Г А Р И Я

ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Проект

ЗАКОН

за изменение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор (обн., ДВ, бр. 38 от 2000 г.; изм., бр. 28 и 74 от 2002 г., бр. 8 от 2003 г., бр. 38 от 2004 г., бр.105 от 2005 г., бр. 38 и 73 от 2006 г., бр. 109 от 2007 г., бр. 33, 69 и 94 от 2008 г., бр. 93 от 2009 г., бр. 18 и 62 от 2010 г., бр. 38 от 2012 г., бр. 30 от 2013 г.)

§ 1. В наименованието на закона думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“ се заменят с „държавни и други длъжности”.

§ 2. В чл. 1 думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“ се заменят с „държавни и други длъжности“.

§ 3. В чл. 2, алинея 1, т. 31 се отменя.

Заключителни разпоредби

§ 4. § 5 от Заключителните разпоредби се отменя.

§ 5. В Закона за политическите партии (обн., ДВ, бр. 28 от 2005 г.; изм., бр. 102 от 2005 г., бр. 17 и 73 от 2006 г., бр. 59 и 78 от 2007 г., бр. 6 от 2009 г., бр. 54 и 99 от 2010 г., бр. 9 и 99 от 2011 г., бр. 30 от 2013 г.) в чл. 30, ал. 3 думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“ се заменят с „държавни и други длъжности”.

§ 6. В Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; изм., бр. 69 и 109 от 2008 г., бр. 25, 33, 42, 102 и 103 от 2009 г., бр. 59 от 2010 г., бр. 1, 23, 32, 45, 81 и 82 от 2011 г.; Решение № 10 на Конституционния съд от 2011 г. – бр. 93 от 2011 г.; изм., бр. 20, 50 и 81 от 2012 г., бр. 15 и 17 от 2013 г., бр. 30 от 2013 г.) в чл. 228, ал. 1 думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“ се заменят с „държавни и други длъжности“.

§ 7. В Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (обн., ДВ, бр. 109 от 2007 г.; изм., бр. 69 и 94 от 2008 г., бр. 22, 35, 42, 82 и 93 от 2009 г., бр. 16, 80 и 97 от 2010 г., бр. 9 и 100 от 2011 г., бр. 38 от 2012 г., бр. 15 от 2013 г., бр. 30 от 2013 г.) се правят следните изменения:

1. В чл. 4, ал. 1, т. 4 думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“ се заменят с „държавни и други длъжности“.

2. В § 1, т. 4 от Допълнителната разпоредба навсякъде думите „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“се заменят с „държавни и други длъжности“.

§ 8. Законът влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“.

Законът е приет от 42-ото Народно събрание на ..... 2013 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

ВНОСИТЕЛ:

Петър Кънев

Мотиви

към Закона за изменение на

Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор

Цел на закона:

Промените в Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор (ЗПИЛЗВДОДДПЧС), приети от Народното събрание на 12 март 2013 г., противоречат на Конституцията на Република България, на международни актове, по които Република България е страна, и са в разрез с европейските ценности. Въведените изисквания подкопават основните конституционни принципи за равенство, справедливост и защита на неприкосновеността на личния живот. Новите законови положения водят до необосновано и недопустимо ограничаване на свободната инициатива в рамките на закона и дискриминация. Ефектът от посочените изменения в закона не само не отговаря на обществените нужди и интересите на гражданите, а е насочен към постигане на друг противоконституционен резултат.

Посочените обстоятелства налагат срочно предприемане на законодателни мерки за предотвратяване на негативните последици от нарушаването на принципите на правовата държава и гражданското общество.

Основни положения в законопроекта:

Предложените изменения в Закона са свързани с отмяна на разпоредбите, неоправдано разширяващи обхвата на закона отвъд лицата, заемащи висши държавни и други длъжности в публичния сектор.

Причини, които налагат приемането на законопроекта:

Основанията за приемане на настоящия законопроект са подробно изложени, както следва:

I. ПРОТИВОРЕЧИЯ С КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1. <u>Разпоредбата на т. 31 от чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС противоречи на чл. 4, чл. 32, ал. 1 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Р. България: тя нарушава принципите на правовата държава, създава условия за уронване на достойнството на личността, на доброто име на гражданите и представлява недопустима намеса в техния неприкосновен личен и семеен живот</u>*:*

а) Същността на целта на т. 31 от чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС е да информира гражданите, като направи публична информацията за имуществото и промените в него на посочените в разпоредбата лица.

Българската конституция позволява получаването и разпространяването на подобна информация, ако тази информация представлява за гражданите законен интерес и не накърнява правата и доброто име на други лица (*чл. 41 от Конституцията*). *На основание на този конституционен текст са приети няколко закона, като напр. Закона за достъп до обществената информация и действалият до 26.03.2013 г. вариант на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности*.

Посочените закони имат конституционно основание, тъй като напр. притежаваната от задължените субекти информация (по Закона за достъп до обществената информация) принципно засяга интересите на значителен брой граждани, поради правомощията на тези субекти (държавни органи, публично-правни организации и пр.) и събраните във връзка с тези правомощия факти и обстоятелства. Конституционното основание на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности (действал до 26.03.2013 г.) е обстоятелството, че тези лица получават средства само от публични източници и/или в качеството си на членове на преки управителни органи на публични органи разпределят държавни средства. Гражданите на Р. България имат законен интерес, чрез получаването на публична информация да знаят какво е имущественото състояние на лицето при встъпването му на държавна длъжност и как това състояние се променя, докато лицето е на държавна длъжност. Законът предполага, че публичността на тази информация е сериозна превантивна мярка за злоупотреби с публични средства.

Тук следва изрично да се отбележи, че физическите лица (представители на национално признатите работодателски и синдикални организации), които са в такива управителни органи (като напр. в Надзорния съвет на Националния осигурителен институт и Надзорния съвет на Националната здравно-осигурителна каса) подават декларации по ЗПИЛЗВДОДДПЧС. Това е конституционно оправдано, тъй като чрез гласуване в тези органи тези лица с вота си пряко решават въпроси за разходване на публични средства от бюджета на съответния орган, чрез възлагане на обществени поръчки, или по друг законен начин.

б) *Публичната информация за имуществото на лицата по т. 31 от чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС надхвърля обществените нужди, както и законните интереси на гражданите, посочени в чл. 41, ал. 1, изр. първо от Конституцията и представлява ненужна, поради което и недопустима намеса в техния неприкосновен личен и семеен живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията). С всичко това се нарушават принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).*

Това е така, поради следните причини:

- Нито една национална работодателска или синдикална организация, още по-малко членовете на нейните управителни и контролни органи по т. 31 от чл. 2, ал. 1 ЗПИЛЗВДОДДПЧС не се издържат от публични средства. Точно обратното – трудът на тези лица в организациите принципно е безвъзмезден и няма никаква зависимост от държавния бюджет.
- Правомощията на НСТС са уредени в чл. 3в от Кодекса на труда. От посочената законова разпоредба е видно, че НСТС не е пряк управителен орган, който разходва публични средства. В НСТС националните работодателски и синдикални организации обсъждат не всички въпроси, а само такива, свързани с трудовите и непосредствено свързани с тях отношения, осигурителните отношения, както и въпроси на жизненото равнище (чл. 3 от Кодекса на труда). НСТС е консултативен орган към Министерски съвет, поради което неговите решения не са задължителни за Министерски съвет (арг. от чл. 3д, ал. 6 от Кодекса на труда). В НСТС не се разпределят публични средства, в т.ч. средства за обществени поръчки. Доколкото в НСТС се дискутират финансови въпроси, те са свързани само с общи икономически параметри (напр. проектите на закони за държавни бюджети).

Поради всички изложени съображения НСТС не е пряк управителен орган с решаващ глас по въпросите за разпределяне на публични средства. Ето защо членовете на управителните органи на националните работодателски и синдикални организации не могат да влияят по никакъв начин при решаването на посочените въпроси, поради което в НСТС няма нито теоретични, нито практически условия за злоупотреба с публични средства, което пряко или косвено да повлияе върху промяната на имущественото състояние на тези лица.

- Членовете на управителните и контролни органи на организациите, участващи в НСТС, като всички български данъчни субекти са длъжни да декларират доходите си пред данъчни власти в България. От друга страна държавата има пълна информация и за тяхното недвижимо имущество, дяловите им участия и банковите им депозити. Поради това декларирането за целите на държавния контрол е абсолютно излишно.

в) *Имуществената информация за лицата по т. 31 от чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС не само надхвърля обществените нужди и законните интереси на гражданите (чл. 41 от Конституцията), но може да въведе в неверни заблуждение гражданите*:

Съществуват много възможности да се увеличи - от момента на първото деклариране на лицата по т. 31 от чл. 2, ал. 1 - тяхното имуществено състояние (напр. вследствие конюнктура на пазара, повишена предприемчивост, промяна на условията на международните пазари и пр.), тъй като тези лица работят в стопанската сфера. *Гражданите погрешно биха изтълкували причините за тази промяна в имуществото и биха я свързали с участието в НСТС, респ. – биха направили неверни изводи за облагодетелстване с публични средства на членовете на управителните и контролни органи на организациите, въпреки че нито теоретично, нито практически това е възможно (вж. аргументите по предходната б. „б").*

Създаването на условия за подобно невярно впечатление, респ. - внушение е противоконституционно, защото уронва доброто име и достойнството на личността (чл. 4, ал. 2 и чл. 41, ал. 1, изр. второ от Конституцията) и нарушава принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

г) *Разпоредбата на т. 31 от чл. 2, ал. 1 от* ЗПИЛЗВДОДДПЧС *по своето съдържание и правни последици нарушава принципите на правовата държава, посочени в чл. 4, ал. 1 от Конституцията (включващи стабилност и предвидимост), управлявана според законите на страната:*

- Даденото от членовете на управителните и контролни органи съгласие да работят като такива е заявено при условия, които не ги задължават да подават публични декларации по ЗПИЛЗВДОДДПЧС. С новата разпоредба на т. 31 от чл. 2, ал. 1 непредвидимо за тях се създават нови условия за работа в управителните органи на синдикалните и работодателски организации, с което се нарушава основополагащия принцип за стабилност и предвидимост, включен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.
- Съгласно чл. 91, ал. 1 от Конституцията Сметната палата осъществява контрол за изпълнението на бюджета. Подаването на декларации пред Сметната палата от лица с частна предприемаческа дейност, които са членове на управителни и контролни органи на организации, участващи в Националния съвет за тристранно сътрудничество и публикуването на тези декларации в "сайта" на Сметната палата (по силата на чл. 2, ал. 1, т. 31 от

ЗПИЛЗВДОДДПЧС) няма никаква пряка и косвена връзка с контрола по изпълнение на държавния бюджет. Това противоречие представлява нарушение на конституционния принцип за управление според законите на страната (чл. 4, ал. 1).

д) *Всеки закон, за да е конституционносъобразен, трябва да преследва и да може да постигне определена цел, съответстваща на конституционните ценности. Противоконституционен е безцелният закон, както и законът, който привидно иска да постигне реализацията на конституционна ценност, а всъщност е приет за постигане на друг противоконституционен резултат.*

е) *Разпоредбата на чл. 2, ал. 1, т. 31 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС рефлектира отрицателно върху свободата на сдружаване, тъй като поставя допълнително, безсмислено и безцелно изискване към членовете на управителните и контролни органи на организациите – членове на НСТС, което дестимулира сдружаването.*

От тази гледна точка разглежданата законова норма не създава условия за сдружаване на гражданите и юридическите лица, с което противоречи на чл. 19, ал. 4 от Конституцията.

2. Нормата на § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПИЛЗВДОДДПЧС е противоконституционна, на основанията посочени в предходната т. 1, поради свързаността ѝ с т. 31 на чл. 2, ал. 1 от същия закон.

Заедно с това посоченият § 5 нарушава принципа на равенството, като "общочовешка ценност" и изискването за справедливост (абз. 2 от Преамбюла на Конституцията). Този принцип изисква еднакво и равно отношение към гражданите и другите правни субекти. "Равенството" като конституционен принцип, заявен в абз. 2 от Преамбюла на Конституцията е доразвит в нейния чл. 6, като "равенство пред закона" (ал. 2, изр. 1) и като забрана за въвеждане на ограничения и привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци.

Разглежданата разпоредба дискриминационно определя много по-кратък (14-дневен срок от публикуване на законовото изменение) за деклариране на имуществото от членовете на управителните и контролни органи на националните работодателски организации, в сравнение с едномесечния срок – за останалите лица, които са в обхвата на този закон.

3. Частите от наименованието на закона, включващи „обществени” и „и частния” са противоконституционни на основанията, посочени в т. 1, поради свързаността на това изменение в заглавието с т. 31 на чл. 2, ал. 1 и § 5 от същия закон.

4. При обсъждането и приемането на ЗПИЛЗВДОДДПЧС не са спазени много на брой разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

При обсъждането и приемането на ЗПИЛЗВДОДДПЧС не са съобразени следните разпоредби от посочения Правилник: чл. 66, ал. 1 (законопроект не е качен заедно с мотивите в публичен регистър „Законопроекти”); чл. 66, ал. 3 (в законопроекта има материя, която се отнася до членството на България в ЕС, което налага да има мотиви с конкретно посочване на правото на ЕС, каквито мотиви в случая няма), чл. 68, ал. 1 (законопроектът не е гледан на първо четене в комисия на Народното събрание); чл. 68, ал. 2 (липсва доклад на водещата комисия, който се представя в Народно събрание за първо

гласуване на законопроекта), чл. 69, ал. 1 (докладът на водещата комисия не е бил представен на народните представители преди началото на пленарното заседание, на което е разгледан на първо четене; тъй като не е гледан на първо четене в комисия не е спазен срокът от минимум 24 часа от приемане на законопроекта в Правна комисия на 12.03.2013 г. и неговото гледане на второ четене в пленарна зала същия ден – 12.03.2013 г.; няма яснота как докладът на Правна комисия е разпространен до всички народни представители и дали всички са били информирани, че ще се гледа подобен законопроект на извънредното заседание на 12.03.2013); чл. 70, ал. 3 (преди първо гласуване в пленарна зала, Народното събрание следва на изслуша доклада на водещата комисия , което в случая не е изпълнено -видно от стенограмата на заседанието от 07.03.2013 г. в началото на обсъждането председателстващия заседението на парламента изрично обявява, че няма доклад от парламентарна комисия по този законопроект).

II. ПРОТИВОРЕЧИЯ С МЕЖДУНАРОДНИ АКТОВЕ

1. Нормите на т. 31 от чл. 2, ал. 1, § 5 от Преходните и заключителни разпоредби, респ. частите от наименованието на Закона, включващи „обществени" и „и частния" са в противоречие с чл. 3, ал. 2 от Конвенция № 87 на МОТ.

Съгласно чл. 3, ал. 2 от Конвенция № 87 на МОТ „Публичните власти трябва да се въздържат от каквато и да е намеса, която може да ограничи това право или да попречи на неговото законно упражняване". Под „това право" разпоредбата има предвид правото на организациите на работниците и служителите и на работодателите да избират свободно своите представители, да организират управлението и дейностите си и да съставят свои програми за действие (чл. 3, ал. 1 от Конвенция № 87).

Посочените законови допълнения, поради причините, посочени в т. 1, б. „в" от настоящото, създават условия за неверни впечатления и внушения, които уронват достойнството и доброто име на членовете на управителни органи на организациите на работодателите и синдикатите, респ. - за създаване на смущения в тяхната дейност.

2. По съображенията, изложени в т.т. I. 1, 2 и 3 от настоящото разпоредбите на т. 31 от чл. 2, ал. 1 от ЗПИЛЗВДОДДПЧС и § 5 от Преходните и заключителни разпоредби към същия закон, респ. частите от наименованието на Закона, включващи „обществени" и „и частния" са в противоречие с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

В допълнение трябва да се изтъкне следното:

В решенията на Съда на ЕС по дело *Rechnungshof (C-465/00, [2003])* **(***Niemietz [ECHR]* и дело *Société Colas Est and others v. France [ECHR]***)** съдът в Люксембург е систематизирал критериите, при които е допустимо ограничаването на правото на личен живот от страна на държавата. Нормата на чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека е изтълкувана от съда широко и е прието, че разпоредбата е нарушена, когато са засегнати правата, както от непосредственото обкръжение и контакти на дадено лице, така и неговия професионален живот. В заключение, решението по делото *Rechnungshof* е недвусмислено - подобна държавна намеса в личния живот е неоправдана и недопустима, ако не са спазени всички тези критерии.

Необходимост от допълнителни финансови средства:

Предложеният проект на акт не изисква допълнителни финансови средства и няма да доведе до пряко или косвено въздействие върху държавния бюджет.

Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз:

Текстовете на законопроекта са в съответствие с чл. 8 от Европейската конвенция за правата на човека.

ВНОСИТЕЛ:

Петър Кънев