



АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ

1000 София • ул. „Хан Аспарух I” №26

www.parks.bg • e-mail: apb@parks.bg

ДО Г-Н НИКОЛАЙ НАЙДЕНОВ
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
1040 София, ул. "Славянска" № 1
priemna@justice.government.bg

От: АСОЦИАЦИЯ НА ПАРКОВЕТЕ В БЪЛГАРИЯ,
представявана от Симеон Арангелов Арангелов, С адрес на управление:
гр. София, ул. "Хан Аспарух" № 26, ап. 1, Тел: +359885511011, e-mail: apb@parks.bg

Относно: Становище по проекта на Наредба за регистъра за прозрачност.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН НАЙДЕНОВ,

Във връзка с чл. 26 ал. 1 и 2 на Закона за нормативните актове към настоящето писмо Ви изпращам в срок становището на Асоциация на парковете в България относно проект на Наредбата за регистъра за прозрачност.

С уважение,

СИМЕОН АРАНГЕЛОВ,
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УС НА АПБ



Становище на Асоциация на парковете в България по проекта на Наредба по регистъра по прозрачност.

В изразеното от нас становище бихме искали да обърнем внимание на следното:

По процедурни въпроси

Не са налице законови основания за съкратен срок за обществена консултация за проекта на Наредба по регистъра по прозрачност.

Посочените причини за съкратен срок за обществената консултация са изцяло в контрола на нормотвореца и са му били известни още с приемането на закона, по чието прилагане се издава настоящата наредба. Поради това те нямат изключителен характер по смисъла на чл. 26, ал. 4 от Закона за нормативните актове и не могат да служат като основание за ограничаване правата на засегнатите страни в обществената консултация.

Нужно е да отбележим, че §3 на ЗППИ определя, че Наредбата по чл. 19, ал. 3 се издава в тримесечен срок от влизането в сила на закона. А с §8 на ЗППИ се посочва, че чл. 12 – 23 от ЗППИ влизат в сила 9 месеца от обнародването на закона в „Държавен вестник“. Няма как да бъде публикувана наредба по законов текст, който не е влязъл в сила

По законосъобразност

Предложеният текст на наредбата е в нарушение на членове 7, 8 и 12 на Хартата за основните права на ЕС

В чл. 4 от проекта за наредба е посочено, че обработването на лични данни при създаването, воденето, поддържането и използването на Регистъра и на календарите за срещи се извършва при спазване на изискванията на Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.), наричан по-нататък „Регламент (ЕС) 2016/679“, и на Закона за защита на личните данни. В неговата алинея

2 е посочено, че Сметната палата като администратор на лични данни в Регистъра осигурява на субектите на данни достъпна информация относно обработването на личните им данни и условия за упражняване на правата им по Регламент (ЕС) 2016/679, доколкото упражняването на тези права не е ограничено със закон.

Съгласно практиката на Съда на ЕС, когато държава членка твърди, че дадена мярка, която е приела и която ограничава основна свобода, гарантирана с Договора за функционирането на ЕС, е обоснована с оглед на Договора или на признато от правото на Съюза императивно съображение от общ интерес, то тази мярка трябва да се приеме за прилагане на правото на Съюза по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата и следователно трябва да бъде в съответствие със закрепените в нея основни права (решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 63 и 64 и от 21 май 2019 г., Комисия/Унгария (Право на ползване върху земеделски земи) (C-235/17, EU:C:2019:432, т. 64 и 65). Ето защо, разпоредбите на тази трябва да са в съответствие с Хартата, което означава, че не трябва да предвиждат ограничения на закрепени в Хартата права и свободи, или ако предвиждат такива, те да са обосновани с оглед на изискванията по член 52, параграф 1 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 21 декември 2016 г., AGET Iraklis, C-201/15, EU:C:2016:972, т. 66 и 70 и от 20 март 2018 г., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 39 и 41).

Съгласно член 7 от Хартата всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения. Член 8, параграф 1 от Хартата пък предвижда, че всеки има право на защита на неговите лични данни.

Правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата, съответства на правото, гарантирано с член 8 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и следователно трябва да се приеме, че има същия като неговия смисъл и обхват (решения от 5 октомври 2010 г., McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, т. 53 и от 26 март 2019 г., SM, C-129/18, EU:C:2019:248, т. 65).

Според Европейския съд по правата на човека това право налага на публичните органи да се въздържат от всяка необоснована намеса в личния и семейния живот на лицата и в техните отношения. С това той налага на публичните органи негативно и безусловно задължение, което не е необходимо да се прилага чрез специфични разпоредби и към което би могло все пак да се прибави позитивно задължение за приемане на правни мерки за защита на личния и семейния живот (ЕСПЧ, 24 юни 2004 г., Von Hannover с/у Германия, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 57, и ЕСПЧ, 20 март 2007 г., Tyśiąc с/у Полша, CE:ECHR:2007:0320JUD000541003, § 109 и 110).

Както обаче вече е постановил Съдът на ЕС, разпоредби, които налагат или допускат физически лица да съобщават свои лични данни, като например име, адрес, контакти или интереси, на публичен орган, трябва да се квалифицират — при липсата на съгласие от страна на тези физически лица и независимо от последващото използване на разглежданите данни — като намеса в личния живот, а следователно и като ограничение на правото, гарантирано с член 7 от Хартата, без при това да се засяга възможността тези разпоредби да бъдат обосновани. Същото се отнася и за

разпоредбите, които предвиждат публично огласяване на такива данни (вж. в този смисъл решения от 20 май 2003 г., Österreichischer Rundfunk и др., C-465/00, C-138/01 и C-139/01, EU:C:2003:294, т. 73—75 и 87—89, от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 56—58 и 64, и от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, т. 48 и 51).

От своя страна правото на защита на личните данни, закрепено в член 8, параграф 1 от Хартата, е тясно свързано с правото на зачитане на личния и семейния живот, гарантирано в член 7 от Хартата (вж. в този смисъл решения от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 47 и от 24 ноември 2011 г., Asociación Nacional de Establecimientos Financieros de Crédito, C-468/10 и C-469/10, EU:C:2011:777, т. 41) и не допуска информация, свързана с определени или определяеми физически лица, да се разпространява на трети лица, независимо дали става въпрос за публични органи или за обществото като цяло, освен ако разпространението се извършва при справедлива/добросъвестна обработка на данни, която отговаря на изискванията по член 8, параграф 2 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 9 ноември 2010 г., Volker und Markus Schecke и Eifert, C-92/09 и C-93/09, EU:C:2010:662, т. 49). Извън тази хипотеза споменатото разпространение, което представлява обработване на лични данни, трябва следователно да се счита за ограничаващо правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 2 октомври 2018 г., Ministerio Fiscal, C-207/16, EU:C:2018:788, т. 51).

В случая следва да се констатира най-напред, че информацията, за която се отнасят задълженията за деклариране и оповестяване по проект Наредбата, се включват името, адреса, ЕГН/ЛНЧ, сфера на интереси, контакти на физическите лица, които участват в официални обществени консултации по нормативни актове, общи административни актове и национални стратегически и програмни документи. Споменатата информация освен това включва, фирмата и седалището на юридически лица, както и наименованието им, което само по себе си може да съдържа име на физическо лице. Видно обаче от съдебната практика, припомнена по-горе, тези данни попадат в обхвата на правото на зачитане на личния живот по член 7 от Хартата.

Съгласно практиката на Европейския съд по правата на човека гражданите имат право да бъдат информирани, като това им право при определени обстоятелства може да обхване дори и аспекти от личния живот на обществени личности, като например на политиците, които не могат да искат да имат същата защита на личния живот като на частните лица (ЕСПЧ, 24 юни 2004 г., Von Hannover с/у Германия, CE:ECHR:2004:0624JUD005932000, § 64, и ЕСПЧ, 7 февруари 2012 г., Von Hannover с/у Германия (n° 2), CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, § 110). Съдът по правата на човека обаче е дал стриктно определение на понятието за публична личност, от което — видно от цитираните в предходната точка решения — изключва лицата, които например са много известни, но не изпълняват политически функции.

Фактът, че физически или юридически лица участващи в официални обществени консултации по нормативни актове, общи административни актове и национални стратегически и програмни документи, не дава основание да се приеме, че тези лица

са публични личности. Всъщност, дори и да се приеме, че с оглед на целите, които преследват, някои от тези организации и споменатите лица трябва да се считат за участници в обществения живот, съгласно разпоредбите на Конституцията на Република България по отношение на това, че гражданските организации и гражданите не спадат към упражняването на политически функции.

Ето защо задълженията за деклариране и оповестяване по проекта за наредба ограничават правото на зачитане на личния и семейния живот, закрепено в член 7 от Хартата и ограничават правото на защита на личните данни по член 8, параграф 1 от Хартата.

Правото на свободно сдружаване, то е закрепено в член 12, параграф 1 от ХОПЕС, който предвижда, че всеки има право на свободно сдружаване, на всяко равнище, по-специално в областите на политическото, профсъюзното или гражданското сдружаване. Това право съответства на правото, гарантирано с член 11, параграф 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. На основание член 52, параграф 3 от Хартата това право трябва следователно да се разбира в същия смисъл и обхват като дадените му там.

С оглед на това, най-напред, в практиката си Европейският съд по правата на човека приема, че правото на свободно сдружаване е една от основите на демократичното и плуралистичното общество, тъй като позволява на гражданите да обединят действията си в области от общ интерес и да допринесат така за доброто функциониране на обществения живот (ЕСПЧ, 17 февруари 2004 г., *Gorzelik и др. с/у Полша*, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 88, 90 и 92, и ЕСПЧ, 8 октомври 2009 г., *Tebieti Mühafize Cemiyeti и Israfilov с/у Азербайджан*, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 52 и 53).

По-нататък, това право обхваща не само възможност за учредяване или прекратяване на сдружение (ЕСПЧ, 17 февруари 2004 г., *Gorzelik и др. с/у Полша*, CE:ECHR:2004:0217JUD004415898, § 52, и ЕСПЧ, 8 октомври 2009 г., *Tebieti Mühafize Cemiyeti и Israfilov с/у Азербайджан*, CE:ECHR:2009:1008JUD003708303, § 54), но и за съществуването и функционирането му в периода между тези два момента без необоснована държавна намеса (ЕСПЧ, 5 октомври 2006 г., *Branche de Moscou de l'Armée du Salut с/у Русия*, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73 и 74).

Накрая, от практиката на Съда по правата на човека следва, че макар да могат да бъдат обосновани, законодателства, които значително затрудняват дейността или функционирането на сдружения чрез установяването на по-строги изисквания за регистрирането им (ЕСПЧ, 12 април 2011 г., *Parti républicain de Russie с/у Русия*, CE:ECHR:2011:0412JUD001297607, § 79—81), чрез ограничаването на възможностите им да получават финансови средства (ЕСПЧ, 7 юни 2007 г., *Parti nationaliste basque — Organisation régionale d'Iparralde с/у Франция*, CE:ECHR:2007:0607JUD007125101, § 37 и 38), чрез налагането им на задължения за деклариране и оповестяване, които могат да им създадат негативен образ (ЕСПЧ, 2 август 2001 г., *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani с/у Италия*, CE:ECHR:2001:0802JUD003597297, § 13 и 15) или чрез

излагането им на риск от санкции, и по-специално прекратяване (ЕСПЧ, 5 октомври 2006 г., Branche de Moscou de l'Armée du Salut с/у Русия, CE:ECHR:2006:1005JUD007288101, § 73), така или иначе следва да се квалифицират като намеса в правото на свободно сдружаване, а следователно и като ограничения на правото по член 12 от Хартата.

Установените в проекто наредбата задължения за деклариране могат да ограничат възможностите на сдружения и фондации и да има възпиращ ефект да постигат целите си включително от наличието на допълнителни задължения и на наложените при неизпълнението им санкции.

В член 5, ал.3 т.6 на проектонаредбата се изисква от тях да декларират “данни за проекти на актове по чл. 3, ал. 1 от закона, по които се осъществява представителство на интереси, включително сигнатура на акта от интернет страницата на Народното събрание и/или номер на консултацията на проекта на акт от Портала за обществени консултации, когато е приложимо”. Това означава, че преди всяко ново участие в публични процедури по обществени консултации по нормативни актове, общи административни актове и национални стратегически и програмни документи те трябва да извършват промени във вписаните обстоятелства в регистъра, което означава затрудняване на прилагане на техните права

От друга страна, системните задължения за сдруженията и фондациите, попадащи в приложното поле на наредбата, да се регистрират могат да имат възпиращ ефект за участието им в обществените консултации и по този начин да възпрепятстват дейността на тези организации и постигането на преследваните от тях цели. Освен това те могат да създадат в България климат на недоверие към разглежданите сдружения и фондации, както и да ги заклеймят. (Дело С-78/18 Европейска комисия срещу Унгария Решение на Съда (голям състав) от 18 юни 2020 година т.117 -119)

Член 52, параграф 1 от Хартата предвижда по-специално, че всяко ограничаване на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да отговаря на признати от Съюза цели от общ интерес.

В текста на закона са посочени три мотива за неговото издаване - 1. прозрачност на контактите с представителите на публичната власт; 2. равнопоставен достъп на всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, за изразяване на позициите им; 3. осигуряване на широка представителност при формулиране на проекти на нормативни, стратегически и други актове, засягащи широк кръг лица.

Нито един от тези мотиви анализиран през принципа на съразмерност не изисква от гражданите да декларират каквото и да е. Целта за прозрачността на контактите на публичната власт не създава задължение за гражданите и юридическите лица, още повече че те биха могли да участват дистанционно в официални обществени консултации по нормативни актове, общи административни актове и национални стратегически и програмни документи, без да се срещат с представителите на

публичната власт. Тази цел може да бъде постигната единствено чрез задължение на административните и законодателни органи.

Целта за равнопоставен достъп на всички заинтересовани физически и юридически лица – представители на интереси, за изразяване на позициите им, също зависи единствено от властта и нейните решения, а не от гражданите.

Целта на осигуряването на широка представителност при формулиране на проекти на нормативни, стратегически и други актове, засягащи широк кръг лица също би могла да се постигне без публични регистри, в които гражданите и организациите да се вписват.

Проектът за наредба е мотивирана с :

- Регламентиране на условията и реда за функциониране на информационната система на Регистъра за прозрачност;
- Осигуряването на стандарти и процедури, които гарантират прозрачност и отчетност при вземането на управленски решения;
- Осигуряването на условия за прозрачност и публичност при представителството на интереси и постигане на правомерни обществени, групови и частни интереси;
- Създаване на улеснен достъп до процесите по формулиране политики чрез създаване на възможност за проследяване, документиране и оповестяване на основните външни интервенции от началото до края на процеса;
- Като специфична цел, която се поставя с проекта на Наредба, следва да се отбележи и необходимостта от отчитане в цялост на изпълнението на етап 223 от реформа C10.R2: Противодействие на корупцията – „Влизане в сила на правен(ни) акт(ове) за уреждане на лобистките дейности“ от НПВУ. В рамките на цялостното задоволително изпълнение на описания етап се включват както приемане на Закон за прозрачност при представителство на интереси (обн., ДВ, бр. 30 от 2026 г.), така и на всички подзаконовни нормативни актове, свързани с неговото приложение.

Посочените първи две цели са технически и не биха могли да са мотиви за нарушаването на ХОПЕС . Третата цел би могла да се постигне и без създаването на допълнителни условия и затруднения за гражданите. Последната цел е ирелевантна към наредбата, защото участието на граждани и юридически лица в официални обществени консултации по нормативни актове, общи административни актове и национални стратегически и програмни документи не може да се смята за корупция, с която някой трябва да се бори, а са права, защитени както от Конституцията на Р България, така и от ХОПЕС.

Член 52, параграф 1 от Хартата предвижда по-специално, че всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати в Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани, само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от

Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

Разбираемо е, че включването в специален регистър, изискващ предварителна регистрация на граждани и организации, участвали в официални обществени консултации открити за участие за всяко физическо или юридическо лице в България не би могло да бъде в защита на правата и свободите на други хора.

Всъщност, макар целите за прозрачност, равноправие при участие и улеснен достъп до участие да могат да се приемат за цели от обществен интерес, липсва каквото и да е доказателство, че тези цели обосновават ограниченията в Закона за прозрачността на правото на свободно сдружаване, правото на зачитане на личния и семейния живот и правото на защита на личните данни.

Същото се отнася и до целите от общ интерес съгласно ХОПЕС - никъде в текста на закона и текста на проектонаредбата не са посочени цели като опазване на здравето и живота на хората, обществен ред и сигурност, защита на потребители или околна среда, насърчаване на заетост, социална защита, равенство между половете, борба с дискриминацията или която и да е друга цел, която съгласно актовете на ЕС или решенията на СЕС би могла да бъде приета като такава от общ интерес. При тези обстоятелства този текст на наредба не отговаря на изискването за пропорционалност по член 52, параграф 1.

Предложената наредба нарушава принципа на правовата държава и на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, прогласени от Конституцията на Република България.

Предложеният текст на наредба нарушава и принципа на правовата държава. В него не е посочен инструмент, който да гарантира, че гражданите и организациите, участващи в официални обществени консултации по общи административни актове или национални стратегически и програмни документи да са информирани, че са такива, които създават задължения за тях включително регистрацията в регистър. Нашето становище е породено от различното тълкуване на съдилищата по характера на някои административни актове, които едни състави считат за общи, а други - за индивидуални административни актове. Липсата на задължения към вносителите на тези актове да посочват какъв вид е актът би създавало условия за несправедливо санкциониране на гражданите и организациите.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Основния закон Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд има трайно установена практика относно същността на правовата държава, като приема, че правовата държава в материален смисъл е държава на справедливостта, а във формален смисъл тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено.

Законосъобразността на държавното управление е конституционно изискване, което го прави предвидимо, а това е предпоставка за правната сигурност. Правната

сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно законодателно регулиране на обществените отношения. Правната сигурност като компонент на правовата държава изисква законовите разпоредби да са ясни, точни, непротиворечиви, разбираеми, прецизни, недвусмислени и взаимносвързани, за да могат правните субекти да изведат от тях предписвания модел за поведение (Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г., Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5 от 2002 г., Решение № 3 от 2012 г. по к.д. № 12 от 2011 г., Решение № 5 от 2019 г. по к.д. № 12 от 2018 г., Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9 от 2020 г.).

Липсата на задължения към административните органи да определят дали един акт, предложен за обществени консултации попада в обхвата на Закона за прозрачността или не е, е нарушение на принципа на правната сигурност, а оттам и на принципа на правовата държава прогласен в чл.4 ал.1 от основния закон.

Проектът на наредба е в нарушение на чл.34 на Конституцията, прогласяващ свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения, които са неприкосновени. Несъмнено становищата на гражданите и организациите се представят в съобщения до властите в писмен или електронен вид и представляват част от кореспонденцията и съобщенията им, които са неприкосновени. Информацията за тях,определена в чл. 5 ал.2 т. 6 и чл. 5 ал.3 т.6 на Конституцията не би могла да бъде публична без да са спазени изключенията посочени в Конституцията - с разрешение на съдебната власт, когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления.

Заклучение

В заключение съгласно Договора за ЕС (член 4, параграф 3), държавите членки са длъжни да предприемат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите.(решения от 16 декември 1960 г., Humblet/État belge, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, стр. 1146 и от 7 януари 2004 г., Wells, C201/02, EU:C:2004:12, т. 64) Това задължение важи за всеки орган на съответната държава членка, и в частност за националните органи, които в пределите на правомощията си са длъжни да вземат всички необходими мерки, за да отстранят нарушението.

Доколкото разпоредбите на проекта наредбата, нарушаващи ХОПЕС и Конституцията, произлизат от разпоредбите на ЗППИ Министерство на правосъдието е длъжно вместо да инициира издаването на наредбата по чл. 19 на ЗППИ в рамките на своите компетентности и отговорности:

- Да обоснове и предложи на МС да се обърне с искане за решение на КС по правата му дадени от чл.150 на КРБ
- Да остави без последствия и да не приема наредбата по чл.19 ал.3 на ЗППИ