

изх. № ПНДМ-01-28-#1 /2022

дата: 18.03.2022.

ДО
Г-Н АЛЕКСАНДЪР ДУНЧЕВ
НАРОДЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ ОТ
ПГ „ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА“

СОФИЯ 1169
ПЛ. „НАРОДНО СЪБРАНИЕ“ № 2

ЕЛЕКТРОНЕН АДРЕС:

Aleksandar.Dunchev@parliament.bg

ОТНОСНО: Искане за достъп до лични данни на служители в системата на
Министерство на земеделието

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ДУНЧЕВ,

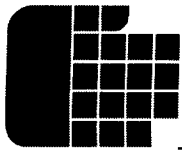
Приложено, изпращаме Ви становище на Комисия за защита на личните данни,
изразено на основание чл. 58, пар. 3, б. б) от Регламент (ЕС) 2016/679.

Приложение: Съгласно текста.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ВЕНЦИСЛАВ КАРАДЖОВ





СТАНОВИЩЕ
НА
КОМИСИЯ ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

рег. № ПНМД-01-28/2022 г.

гр. София. 18.03.2022.

ОТНОСНО: Искане за достъп до лични данни на служители в системата на
Министерство на земеделието

Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) в състав – председател: Венцислав Караджов и членове: Цанко Цолов, Мария Матева и Веселин Целков, на 17.03.2022 г., разгледа неprisъствено по реда на чл. 12 от Правилника за дейността на КЗЛД и на нейната администрация преписка с вх. № ПНМД-01-28/08.03.2022 г. по искане на Александър Димитров Дунчев – народен представител от парламентарна група „Продължаваме промяната“. С искането се отправя молба за становище по въпроса дали представляват „лични данни“ или обществена информация и може ли да бъде предоставена на народните представители и на обществеността информацията относно трите имена, заеманата позиция и актовете/основанията за уволнение или назначение на различните категории служители в системата на горите към Министерството на земеделието (МЗм), както следва:

- заместник-министри с ресор „Гори“
- изпълнителен директор, заместник-изпълнителни директори, директори на дирекции, експерти, специалисти и други служители на Изпълнителна агенция по горите по чл. 154 от Закона за горите (ЗГ);
- членове на управителните съвети, директори, заместник-директори и експерти на държавните горски предприятия по чл. 163 от ЗГ, представляващи търговски предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (ТЗ);
- директори, заместник директори и експерти на териториалните подразделения по чл. 164, ал. 1, т. 2 от ЗГ към държавните предприятия.

Господин Дунчев посочва, че изброените категории служители имат публични отговорности по ЗГ, чието изпълнение изисква работа с обществеността и бизнеса,

както и изготвянето и подписването на неограничен брой публични документи, като част от горепосочените лица са задължени и да подават декларации до Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ).

В искането отправено до КЗЛД се подчертава, че информацията отнасяща се до горепосочените лица към МЗм е необходима, за да могат народните представители и гражданската общественост да си съставят мнение на какви позиции и какви хора се назначават и освобождават в горската система към МЗм, доколко са законосъобразни тези назначения и освобождавания, както и кои са лицата, които отговарят за конкретни проблеми и въпроси, свързани с управлението на горите в България.

Настоящото искане за становище е първото такова, отправяно до КЗЛД от народен представител в 47-то Народно събрание на Република България, по повод на прилагането на правилата относно защитата на личните данни при упражняване на правото на достъп до обществена информация, включително и по отношение на лица, имащи статут на публични личности. В тази връзка, КЗЛД се възползва от възможността да предостави подробен анализ на действащата правна рамка относно защитата на личните данни, на европейската и националната съдебна практика по темата и комбинираното им прилагане в контекста на достъпа до обществена информация.

Правен анализ:

Регламент (ЕС) 2016/679 (Общ регламент относно защитата на данните), който се прилага пряко от 25 май 2018 г., е нормативният акт, определящ правилата, свързани със защитата на физическите лица при обработването на личните им данни и относно свободното движение на тези данни. Общият регламент надгражда предишния режим за защита на данните, въведен от Директива 95/46/ЕО, транспонирана в българския Закон за защита на личните данни от 2002 г., като в същото време отчита динамиката на развитието на новите технологии и на дейностите по обработка на лични данни. Този акт има директно и пряко приложение по отношение на всички държави в Европейското икономическо пространство (ЕИП), като правата и задълженията произтичащи от него са приложими на недискриминационен принцип както по отношение на частни, така и на публични формирования.

Съгласно дефиницията, посочена в чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, „лични данни“ означава всяка информация, свързана с идентифицирано физическо

лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“), пряко или непряко, по-специално чрез идентификатор като име, идентификационен номер, данни за местонахождение, онлайн идентификатор **или по един или повече признаци**, специфични за физическата, физиологичната, генетичната, психическата, умствената, **икономическата**, културната **или социална идентичност** на това физическо лице. Данните, които са предмет на искането на народния представител, попадат в обхвата на понятието „лични данни“, доколкото чрез тях могат да се идентифицират определени физически лица. Поради това, за обработването на такива данни приложение намира ОРЗД, като се отчитат някои ограничения по отношение на защитата им, въведени със закон, които са предмет на анализа по-нататък.

В Конституцията на Република България е предвидено, че Народното събрание (НС) осъществява законодателната власт и разполага с правомощието да упражнява парламентарен контрол по отношение на реализирането на държавната политика от органите на изпълнителната власт. Парламентарният контрол намира проявление в различни форми, в зависимост от субектите и основанията, чрез които се осъществява. Доколкото народният представител, подал искането за становище не е описал в него формата и условията, при които е изискал информацията от Министерство на земеделието, то следва да се разгледат няколко възможни и приложими хипотези.

В чл. 80 от Конституцията е регламентирана една от възможностите за упражняване на парламентарен контрол, а именно при покана, длъжностните лица и гражданите са длъжни да се явяват пред парламентарните комисии и да предоставят исканите от тях сведения и документи. Тази конституционна разпоредба е доразвита и в текста на чл. 27, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), който стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове (Решение № 7/2010 КС). Според него държавните органи и длъжностните лица от държавната и общинската администрация, както и гражданите са длъжни да предоставят при поискване всички сведения и документи, както и становища, необходими за дейността на постоянните комисии. В Глава IX от ПОДНС, озаглавена „Парламентарен контрол“, са предвидени парламентарните изслушвания по чл. 111, Раздел „Парламентарни изслушвания“ от ПОДНС. Съгласно посочения текст, парламентарните комисии имат правомощието да изслушват и да получават информация от всички държавни органи и длъжностни лица от държавната и общинската администрация. Кореспондиращото задължение за предоставяне на данни и документи от държавни органи и длъжностни лица е описано в чл. 113 от ПОДНС,

Раздел IV „Проучвания и анкети“. *От посочените разпоредби се стига до извода, че контролът осъществяван от НС, чрез парламентарните комисии, създава задължение за предоставянето на информация от всички държавни органи, длъжностни лица и граждани.*

Същевременно, чл. 90 от КРБ, регламентира правомощието на отделните народните представители да задават въпроси и питання до Министерския съвет или до отделни министри, които от своя страна са длъжни да отговорят. Съгласно чл. 138 от ПОДНС държавните и местните органи и техните администрации **са длъжни** да оказват съдействие на народния представител и *да му предоставят при поискване сведения и документи във връзка с изпълнение на правомощията му*. Народният представител има право на достъп до държавните и местните органи и организации.

Систематичното тълкуване на посочените по-горе разпоредби, показва кореспондиращото задължение на държавните органи, длъжностните лица от държавната и общинската администрация, както и организациите и гражданите да предоставят изисканата от тях информация на парламентарните комисии и народните представители, в зависимост от формата и съгласно процедурата, по които те са изискани.

Следва обаче да се отбележи, че ПОДНС въвежда и изисквания за спазване на нормативните правила за защита на личните данни при получаването и последващото обработване (напр. дейности по публикуване и оповестяване) на информация, представляваща лични данни. Така например участващите в заседанията на комисииите са длъжни да спазват изискванията за защита на класифицираната информация и за защита на личните данни, както и да не разгласяват данни, отнасящи се до личния живот и доброто име на гражданите (чл. 31, ал. 9 ПОДНС). Регламентирани са и правила, чрез които НС създава и поддържа публичен регистър „Парламентарен контрол“. По силата на същите, постъпилите въпроси и питання, както и отговорите към тях се регистрират в регистъра и се публикуват на интернет страницата на Народното събрание в раздел „Парламентарен контрол“, при спазване изискванията за защита на личните данни (чл. 92, ал. 1 и чл. 95 от ПОДНС).

Извън правния режим на ОРЗД част от информацията, която посочените лица са длъжни да предоставят, може да представлява и обществена информация съгласно Закона за достъпа до обществена информация (ЗДОИ). Законът урежда обществените отношения, свързани с правото на достъп до обществена информация, както и с повторното използване на информация от обществения сектор. Съгласно чл. 2, ал. 1 от

ЗДОИ *обществена информация* е всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. За да се определи дали исканата информация представлява обществена информация, преценката се извършва по признаците в чл. 2, ал. 1 от ЗДОИ, а именно всяка информация, свързана с обществения живот в Република България и даваща възможност на гражданите да си съставят собствено мнение относно дейността на задължените по закона субекти. Според практиката на Върховния административен съд (ВАС) понятието „обществена информация“ следва да бъде възприемано като *сведение, знание за някого или нещо, свързано с обществения живот в страната* (Решение № 6952 от 23.05.2014 г. по адм. д. № 2634/2014 г. на VII отд. на ВАС и Решение № 370 от 12.01.2017 г. по адм. д. № 11001/2015 г., V отд. на ВАС).

Извършеният анализ на посочените в искането данни показва, че те попадат и в материалния обхват на ЗДОИ, поради което следва да се приложат и неговите разпоредби. От фактическа страна, обаче не е изяснено в искането дали народният представител е изискал посочените данни в рамките на процедура за парламентарен контрол или по реда на ЗДОИ, което обуславя и различните правни режими на достъп до тези данни. Според ЗДОИ *обществената информация*, която задължените субекти създават, съхраняват и могат да предоставят, е два вида - *официална и служебна*.

Официалната информация се съдържа в правните актове на съответния държавен орган или орган на местно самоуправление при осъществяване на техните правомощия. Принципът за достъп до такива актове е те да се оповестяват публично, като например публикуване на нормативни актове в Държавен вестник или по реда на ЗДОИ.

Служебната информация има акцесорен характер по отношение на процесите на вземане на решения и издаване на актове или други дейности на органите и техните администрации (т.е. към официалната информация). Служебната информация може да представлява например мнения на експерти, препоръки, становища, консултации и др., които са създадени, изготвени или изразени както от органа и негови длъжностни лица, така и от външни лица, граждани и експерти, по повод вземането на решения и издаване на актове.

Достъпът до официална обществена информация се осъществява по реда на чл. 12 от ЗДОИ, докато съгласно чл. 13 ЗДОИ достъпът до служебна обществена информация е свободен. Той може да бъде ограничен, когато тя:

1. е свързана с оперативната подготовка на актовете на органите и няма самостоятелно значение (мнения и препоръки, изготвени от или за органа, становища и консултации);

2. съдържа мнения и позиции във връзка с настоящи или предстоящи преговори, водени от органа или от негово име, както и сведения, свързани с тях, и е подготвена от администрациите на съответните органи.

Следва да се има предвид, че достъпът до служебна обществена информация не може да се ограничава при наличие на **надделяващ обществен интерес** (чл. 13, ал. 4 ЗДОИ). Легалната дефиниция на понятието „надделяващ обществен интерес“ е разписана в § 1, т. 6 от ДР на ЗДОИ и гласи, че същият е налице, когато **чрез исканата информация се цели разкриване на корупция и на злоупотреба с власт, повишаване на прозрачността и отчетността на задължените по ЗДОИ субекти.**

Правото на достъп до обществена информация не е абсолютно. Това означава, че може да бъде ограничавано при определени условия. Конституционният съд установява двете условия, при които могат да се наложат ограниченията, а именно:

- да бъдат предвидени в закон (чл. 5 и чл. 17, ал. 2 от ЗДОИ); и
- да бъдат наложени единствено за защита на обществен или личен интерес, подлежащ на конституционна закрила (чл. 41 КРБ).

Един от основните принципи при осъществяване правото на достъп до обществена информация е защитата на личните данни (чл. 6, ал. 1, т. 5 от ЗДОИ). Защитата на личните данни и правото на личен живот също не са абсолютни права. Доколкото с предоставяната обществена информация могат да бъдат засегнати правата на субектите на данни, задължените по ЗДОИ лица, в качеството им на администратори на лични данни, следва да спазват основните принципи за обработване на лични данни съгласно чл. 5 от Регламент (ЕС) 2016/679:

- законосъобразност, добросъвестност и прозрачност;
- ограничение на целите;
- свеждане на данните до минимум;
- точност;
- ограничение на съхранението;
- цялостност и поверителност;
- отчетност.

Видно от искането на народния представител, категориите лични данни са пряко свързани със служебното качество на лицата.

Следва обаче да се подчертае, че принципът за защита на личните данни по чл. 6, ал. 1, т. 5 от ЗДОИ не изключва възможността лични данни да бъдат обект на предоставяне в рамките на производство по ЗДОИ. В тези случаи, задължените по ЗДОИ субекти, в качеството си и на администратори на лични данни, следва да търсят наличие на приложимо правно основание за предоставяне на лични данни по смисъла на чл. 6, ал. 1 или чл. 9, ал. 2 от Регламент (ЕС) 2016/679, както и да осигурят спазването на принципите за „ограничение на целите“ и „свеждане на данните до минимум“, прогласени в чл. 5, пар. 1, б. „б“ и „в“ на ОРЗД.

Принципно положение е, че личните данни, свързани със служебното качество на лицата, заемащи държавна служба, се ползват с по-занижена защита. Това разбиране намира приложение, по-специално при лицата, заемащи **висши публични длъжности** и може да бъде изведено от разпоредбите на чл. 6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ), който определя кръга на лицата, заемащи такива длъжности, а именно:

- по чл. 6, ал. 1, т. 3 от ЗПКОНПИ - заместник-министри с ресор „Гори“;
- по чл. 6, ал. 1, т. 18 от ЗПКОНПИ - изпълнителен директор и заместник-изпълнителни директори на Изпълнителната агенция по горите;
- по чл. 6, ал. 1, чл. 47 от ЗПКОНПИ - членовете на управителните съвети на държавните предприятия по Закона за горите и директорите на държавните горски и ловни стопанства.

Що се отнася до експерти на териториалните поделения (на държавните горски стопанства и държавните ловни стопанства) по чл. 164, ал. 1, т. 2 от ЗГ към държавните предприятия за управление на горските територии, както и експерти, специалисти и други служители на Изпълнителна агенция по горите по чл. 154 от ЗГ, включително и експерти на държавните горски предприятия по чл. 163 от ЗГ, представляващи търговски предприятия по чл. 62, ал. 3 от ТЗ, за тях е приложим режимът на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ. Съгласно § 2 от ДР на ЗПКОНПИ тези лица също подават декларациите по чл. 35, ал. 1 в сроковете по чл. 36, ал. 1 и по чл. 38, ал. 1, т. 1 и 2 от същия закон пред органа по избора или назначаването, с изключение на кметовете на кметства. Органът по избора или назначаването, с изключение на органите по назначаването на служители от службите за сигурност, води **публичен регистър на подадените декларации при спазване на изискванията за защита на личните данни**, като по отношение на декларациите за имущество и интереси **публична е само частта за интересите** съгласно чл. 37, ал. 1, т. 12 – 14 от ЗПКОНПИ. Казано по друг

начин, декларацията в частта ѝ за интереси подлежи на публикуване дори и за тези категории лица. В този смисъл, техните имена и заемани длъжности са елемент от публичната ѝ част и всеки би могъл да се запознае с тях. Друг аргумент в подкрепа към по-занижената защита по отношение на личните данни на лица, заемащи висши публични длъжности, се извежда от разпоредбата на чл. 169, ал. 1 от ЗПКОНПИ. По отношение на висшите публични длъжности информацията в декларациите е публична, както по отношение на имущественото им състояние, така и по отношение на наличието на конфликт на интереси.

Както Съда на ЕС (СЕС), така и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) споделят разбирането, че обществото може да участва реално и ефективно в демократичния процес, само ако има информация за дейностите и политиките на публичната власт. В съответствие с чл. 52, ал. 3 от Харта на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), СЕС следва практиката на ЕСПЧ и приема, че свободата на изразяване, включва не само изразяване на мнения, а в съответствие с чл. 10, пар. 1, изречение второ от ЕКПЧ и с чл. 11, пар. 1, изречение първо от ХОПЕС, тя обхваща и свободата на комуникацията т.е. свободата да се получават и да се разпространяват информация и идеи, както и че свободата на комуникация се отнася до всякакъв вид информация (Решение по дело С-73/07, СЕС).

Важно е да се подчертае, че част от исканите данни са публикувани и в Търговския регистър (ТР), тъй като държавните предприятия по ЗГ имат качеството на търговци – публични предприятия и като такива подлежат на вписване в него. Т.е. имената на управителите им, както и имената на членовете на управителните им съвети са публикувани в ТР.

Следва да се обърне внимание, че съгласно трайната практика на КЗЛД, лицата, заемащи висши публични длъжности, поради същественото значение, което те имат за провеждането на политическите, социалните, културните и други процеси в обществото ни, се ползват с по-занижена степен на защита на личните си данни в сравнение с останалите граждани, но това в никакъв случай не бива да се отъждествява с нулевата защита.

Установената практика по сходни казуси на КЗЛД е изцяло съгласувана и с решенията на Конституционния съд на Република България, който също обсъжда темата с лицата, заемащи висши публични длъжности. Решенията му показват, че подобен обществен статут на едно лице го поставя в положение на по-занижена защита по отношение на неговите лични данни. Аргументи за това може да се намерят в

мотивите на Решение № 4 от 26 март 2012 г. по к.д. № 14/2011 г., с което се потвърждава приетото през 1996 г. тълкуване на **баланса** между двете основни права:

- правото да се търси, получава и разпространява информация; и
- правото на защита на личните данни и неприкосновеност на личността.

Това разбиране, за балансираната защита на конкуриращи се неабсолютни права, се подкрепя и от практиката на СЕС. Например, защитата на информацията за личния живот на публичните фигури и интереса на обществеността да получи тази информация са две противопоставящи се права. Това схващане, в по-общ план, се подкрепя от мотивите на СЕС в негово решение от 13.05.2014 г. по дело С-131/12 (т. нар. дело Google). Балансът между правото да се търси, получава и разпространява информация и правото на защита на личните данни и неприкосновеността на личността следва да се определят с оглед позицията заемана в конкретната структура. Допълнителни аргументи за това могат да се намерят и в разпоредбата на чл. 86 от ОРЗД, съгласно която публичният достъп до официални документи (актовете за назначаване/освобождаване) следва да се съгласува с правото на защита на личните данни в съответствие с ОРЗД, доколкото обаче не са въведени специални правила.

Винаги когато се иска разкриване и предаване на лични данни за горепосочените категории лица, трябва да се прави преценка ad hoc, доколко тези данни ще допринесат за обществената полза и кое разкриване, като категории и обем на лични данни, би представлявало прекомерно и недопустимо навлизане в личната сфера на съответното лице (и би противоречало на основните принципи за обработването на лични данни, прогласени с чл. 5 от ОРЗД).

С оглед спецификите на конкретния казус, при наличие на посочените по-горе предпоставки по реда на ЗДОИ, МЗм е задължено да предостави данни за посочените в искането лица, на основание чл. 6, пар. 1, б. д) от Регламент (ЕС) 2016/679 (*обработването е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес*).

Доколкото в предоставяните документи могат да се съдържат и лични данни на трети лица, които не са пряко относими към исканията на народния представител, същите следва да бъдат заличени.

Следва да се има предвид, че при предоставяне на копия от документи, съдържащите се в тях подписи, ЕГН-та и номера на документи за самоличност също трябва да бъдат заличени. Същото важи и по отношение на наличните в документите данни на конкретните лица (имейл адреси, телефонни номера и т.н.), които нямат отношение към изпълняваните служебни функции и не са елемент от

обществената информация. Последното е и трайна практика на Европейския комитет за защита на данните относно достъпа до обществена информация.

На следващо място, аргумент за по-заниженото ниво на защита може да се изведе и от чл. 2, ал. 3 от Закона за администрацията (ЗАдм), съгласно който при осъществяване на своята дейност, администрацията е длъжна да предоставя информация на гражданите, юридическите лица и органите на държавната власт по ред, определен със закон.

По тези съображения и на основание чл. 58, пар. 3, б. б) от Регламент (ЕС) 2016/679, Комисията за защита на личните данни да прие следното

СТАНОВИЩЕ:

1. Исканите данни за трите имена, заеманата позиция и актовете/основанията за уволнение или назначение на различните категории служители в системата на горите към Министерството на земеделието (МЗм), които се отнася за:

- заместник-министри с ресор „Гори“
- изпълнителен директор, заместник-изпълнителни директори, директори на дирекции, експерти, специалисти и други служители на Изпълнителна агенция по горите по чл. 154 от Закона за горите (ЗГ);
- членове на управителните съвети, директори, заместник-директори и експерти на държавните горски предприятия по чл. 163 от ЗГ, представляващи търговски предприятия по чл. 62, ал. 3 от Търговския закон (ТЗ);
- директори, заместник директори и експерти на териториалните поделения по чл. 164, ал. 1, т. 2 от ЗГ към държавните предприятия,

попадат в обхвата на понятието „лични данни“ по смисъла на чл. 4, т. 1 от Регламент (ЕС) 2016/679, но подлежат на по-занижена, но в различна степен, защита с оглед специалния статут на засегнатите категории субекти на данни.

2. Не са налице нормативни пречки министърът на земеделието да предостави лични данни на лицата, посочени в искането за становище, на основание чл. 6, пар. 1, б. д) и б. в) от Регламент (ЕС) 2016/679 (обработването е необходимо за изпълнението на задача от обществен интерес и законово задължение) във връзка с чл. 67, чл. 80 и чл. 90 от Конституцията на Република България и съответно чл. 91, чл. 111 и чл. 113 от Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, в целия им обем:

- Собствено и фамилно име;
- Длъжност, ведомство;
- Актове за назначение и уволнение.

3. Освен лични данни, исканата информация попада и в предметния обхват на Закона за достъп до обществена информация, който предвижда самостоятелна процедура за предоставяне на тези данни.

4. Предоставените данни обаче, могат да бъдат оповестени на обществеността, както следва:

- Данните за лицата, заемащи висши публични длъжности, могат да бъдат оповестени в искания пълен обем.
- Данните за всички други лица, незаемащи висши публични длъжности, могат да се оповестяват под формата на обобщена справка, съдържаща информация по различни критерии, като например: брой назначени/освободени лица по длъжности, дата на назначаване и/или дата на освобождаване, администрация или структура, в която са назначени или от която са освободени, без да се разкриват техните имена.

5. Доколкото при предоставяне на документи същите могат да съдържат и лични данни на трети лица, които не са пряко относими към искането на народния представител, те следва да бъдат заличени от предоставящия ги министър.

6. При предоставяне на копия от документи, съдържащите се в тях подписи, ЕГН-та, номера на документи за самоличност, адреси на електронни пощи и телефонни номера, които не са свързани с обществения интерес, също трябва да бъдат заличени.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ВЕНЦИСЛАВ КАРАДЖОВ



ЧЛЕНОВЕ:

ЦАНКО ЦОЛОВ

МАРИЯ МАТЕВА

ВЕСЕЛИН ЦЕЛКОВ

