



СТ А Н О В И Щ Е

НА

КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

рег. № НДМСПО-01-194/28.03.2018 г. и № НДМСПО-01-576/11.06.2018 г.

гр. София. 03.07.2018 г.

ОТНОСНО: Приложението на Общия регламент за защита на данните (Регламент (ЕС) 2016/679) при изпълнение на разпоредбите на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ).

Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) в състав – председател: Венцислав Караджов и членове: Цанко Цолов, Цветелин Софрониев, Мария Матева и Веселин Целков, на заседание, проведено на 27.06.2018 г., разгледа искания /вх. № НДМСПО-01-194/28.03.2018 г. и № НДМСПО-01-576/11.06.2018 г./ за становище от _____ – изпълнителен директор на Националната агенция за приходи (НАП) и _____ – председател на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (КПКОНПИ).

И в двете искания се поставят идентични въпроси относно законосъобразното обработване на лични данни в контекста на новия Общ регламент за защита на личните данни (Регламент (ЕС) 2016/679) при изпълнение на разпоредбите на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ), касаещи задължението за публикуване на декларациите, съдържащи лични данни.

Правен анализ:

Законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) има за цел да защити интересите на обществото чрез ефективно противодействие на корупцията, създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите, както и предотвратяване на възможностите за незаконно

придобиване на имущество и разпореждането с него. Основна задача на ЗПКОНПИ е да предотвратява накърняването на публичния интерес и да санкционира действията на лицата, заемащи публична длъжност в случаите, когато при изпълнение на служебните им задължения са повлияни от частен интерес, надделяващ над публичния интерес, който те са призвани да защитават и изпълняват.

За лицата, обхванати от закона, възниква задължение по чл. 35 от ЗПКОНПИ за подаване на следните декларации:

1. декларация за несъвместимост;
2. декларация за имущество и интереси;
3. декларация за промяна в декларираните обстоятелства в декларацията по т. 1;
4. декларация за промяна в декларираните обстоятелства в декларацията по т. 2 в частта за интересите и за произхода на средствата при предсрочно погасяване на задължения и кредити.

Декларациите се подават по специален ред и срокове посочени в чл. 36-39 от ЗПКОНПИ.

Съобразно изискванията на закона посочените декларации съдържат лични данни. Легална дефиниция на понятието „лични данни“ дава чл. 4, т. 1 на Общия регламент за защита на данни (ОРЗД). Лични данни означава всяка информация, свързана с идентифицирано физическо лице или физическо лице, което може да бъде идентифицирано („субект на данни“); физическо лице, което може да бъде идентифицирано, е лице, което може да бъде идентифицирано, 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.

Информацията в съдържанието на декларациите по чл. 35 от ЗПКОНПИ може да се определи като такава, съдържаща лични данни с оглед обстоятелствата подлежащи на деклариране. Данните за дялово или акционерно участие на лицето, размера на задължения към финансови и кредитни институции или други лица, информацията за свързаност на лицата, или информация, предоставена от физическото лице, определена в образеца на декларация като „друга информация за частни интереси“, преценена за всеки конкретен случай, както и подписа на физическото лице – декларатор могат да идентифицират конкретното физическо лице. Лични данни представляват и името на декларатора, обвързано с неговата длъжност и институция.

ЗПКОНПИ въвежда две категории задължени лица, по отношение на които важат различни по обем задължения за публичност:

В първата категория, съгласно чл. 6 на ЗПКОНПИ, попадат лицата, които по смисъла на закона заемат **висши публични длъжности**. За тях възниква задължение за подаване на декларации за несъвместимост и за имущество и интереси /арг. чл. 35, ал. 1 ЗПКОНПИ/. Декларациите се подават по специален ред и срокове, посочени в чл. 36 – 39 от ЗПКОНПИ и подлежат на публикуване в цялост.

Освен задължените по смисъла на чл. 6 субекти, в § 2, ал. 1 от Допълнителните разпоредби на закона е определена и втора категория субекти (**служители от администрациите на различни органи и др.**), за които също са приложими глави пета, осма и петнадесета от закона, в това число и визираното задължение за подаване на декларации по чл. 35 пред органа по избора или назначаването /арг. ал. 2 на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ/.

Със ал. 3 на § 2 от ДР на ЗПКОНПИ, на органа по избора или назначаването, с изключение на органите по назначаването на служители от службите за сигурност, е вменено законово задължение да води публичен регистър на подадените от лицата, посочени § 2, ал. 1 от ДР декларации, при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД), 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.

Във връзка с гореизложеното следва да се отбележи и разпоредбата на чл. 40, ал. 1 от ЗПКОНПИ, съгласно която в едномесечен срок от изтичане на сроковете по чл. 36, ал. 1 и чл. 39 органът по избора или назначаването публикува на интернет страницата си декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности, и списък на лицата, които не са подали декларации в срок.

Предвид посочената законодателна референция към ЗЗЛД/ОРЗД, следва да се спазват основните изисквания за обработване на лични данни, а именно наличие на правно основание и спазване на принципите при обработване на лични данни, така че да бъде постигната целта на ЗЗЛД/ОРЗД – гарантиране на неприкосновеността на личността и личния живот на конкретното физическо лице.

Визираните правила следва да се прилагат по отношение на публичната част от декларациите на задължените лица по § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ, която законодателят е посочил, а именно интересите съгласно чл. 37, ал. 1, т. 12 – 14 от ЗПКОНПИ.

Воденето на публичен регистър на декларациите представлява действие по „обработване на лични данни“ по смисъла на чл. 4, т. 2 от ОРЗД. За да е законосъобразно това обработване, следва да е налице поне едно от основанията за допустимост на обработване, посочени в чл. 6 от ОРЗД. В конкретния случай по отношение на визираното в § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ задължение на органа по избора или назначаване за водене на публичен регистър на

декларациите по чл. 35 от ЗПКОНПИ, приложение намира основанието за законосъобразност на обработването, посочено в чл. 6, пар. 1, б. „в“ от ОРЗД – „обработването е необходимо за спазването на законово задължение, което се прилага спрямо администратора“.

При воденето на публичния регистър, следва да се спазват и принципите за обработване на лични данни, прогласени в чл. 5 от ОРЗД, съгласно който, личните данни трябва да са:

1. обработвани законосъобразно, добросъвестно и по прозрачен начин по отношение на субекта на данните („законосъобразност, добросъвестност и прозрачност“);

2. събирани за конкретни, изрично указани и легитимни цели и не се обработват по-нататък по начин, несъвместим с тези цели; по-нататъшното обработване за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели не се счита, съгласно член 89, параграф 1, за несъвместимо с първоначалните цели („ограничение на целите“);

3. подходящи, свързани със и ограничени до необходимото във връзка с целите, за които се обработват („свеждане на данните до минимум“);

4. точни и при необходимост да бъдат поддържани в актуален вид; трябва да се предприемат всички разумни мерки, за да се гарантира своевременното изтриване или коригиране на неточни лични данни, като се имат предвид целите, за които те се обработват („точност“);

5. съхранявани във форма, която да позволява идентифицирането на субекта на данните за период, не по-дълъг от необходимото за целите, за които се обработват личните данни; личните данни могат да се съхраняват за по-дълги срокове, доколкото ще бъдат обработвани единствено за целите на архивирането в обществен интерес, за научни или исторически изследвания или за статистически цели съгласно член 89, параграф 1, при условие че бъдат приложени подходящите технически и организационни мерки, предвидени в Регламента с цел да бъдат гарантирани правата и свободите на субекта на данните („ограничение на съхранението“);

6. обработвани по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане, като се прилагат подходящи технически или организационни мерки („цялостност и поверителност“).

Едновременно с това, разпоредбата на чл. 32 от ОРЗД въвежда задължение за всеки администратор на лични данни да предприеме необходимите технически и организационни мерки, за да защити данните от случайно или незаконно унищожаване, или от случайна загуба,

от неправомерен достъп, изменение или разпространение, както и от други незаконни форми на обработване.

Принципът за пропорционалност е подчертан в редица казуси на Съда на Европейския съюз. Такива са обединените дела C-465/00, C-138/01 и C-139/01. В решението по тези случаи, съдът отива и по-напред като казва, че компетентните националните съдилища следва „да се уверят дали такова публикуване е едновременно необходимо и пропорционално с целта (...) и в частност да изследват дали такава цел не би могла да бъде постигната също толкова ефективно чрез предоставяне на информация за имената единствено до надзорните органи“. Това схващане се подкрепя и от решение по обединени дела C-92/09 и C-93/09, където се казва: „Според постоянната съдебна практика, принципът на пропорционалност е част от основните принципи на общностното право и изисква установените с акт на Съюза мерки да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (Решение от 8 юни 2010 г. по дело Vodafone и др., C-58/08)“.

Въпросът е изследван и в становище № 2 от 2016 г. за публикуването на лични данни в цел прозрачност в публичния сектор, издадено от Работната група по чл. 29 от Директива 95/46/ЕО. Съгласно него следва да бъде взет под внимание и въпросът за обхвата от физически лица, за които се отнася конфликтът на интереси и мерките за прозрачност. А именно следва да са налице относими обективни критерии по отношение на лицето във връзка с неговата публична власт, възможността да разходва и пренасочва публични средства, заплата, мандат, получени придобивки и други, имайки предвид, че обработването не трябва да отиде отвъд това, което е „необходимо за постигане на преследваната законна цел, имайки предвид в частност връзката на тези права, гарантирани в чл. 7 и 8 от Европейската харта за правата на човека и резултата от такова публикуване“. В цитираното становище е направен следният извод: „Публикуването на лични данни във връзка с декларациите за конфликт на интереси в публичния сектор на субектите, упражняващи задачи, които включват единствено административна отговорност, се счита за непропорционално.“

В своята практика Конституционният съд на Република България също обсъжда темата с лицата, заемащи висши публични длъжности. Подобен обществен статут на едно лице го поставя в положение на по-занижена защита по отношение на неговите лични данни. Основание за това може да се търси и в Решение № 4 от 26 март 2012 г. по Конституционно дело № 14/2011 г., с което се потвърждава приетото през 1996 г. тълкуване на баланса между

двете права – при публичните фигури защитата на лични данни е „много по-занижена“ в сравнение със защитата при останалите лица.

Разбирането се подкрепя и от практиката на Съда на ЕС. 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 и от мотивите на Съда на ЕС от решение от 13.05.2014 г. по дело С-131/12 (т. нар. дело Google). В контекста на разглежданите по делото въпроси, съдът изразява позицията си, че ролята на едно лице в обществения живот обосновава приоритетния интерес на обществеността да има достъп до информация, отнасяща се до него.

Относно публикуването на декларациите в интернет, следва да бъдат спазени някои съществени правила в съответствие с основните принципи за обработване на лични данни, по смисъла на чл. 5 от ОРЗД, посочени по-горе в анализа.

Публикуваните декларации и на двете категории задължени лица не следва да съдържат посочените данни: ЕГН, номер на документ за самоличност, адрес, подпис на декларатора, номера на банкови сметки и банкови карти. По отношение на третите лица, на публикуване подлежат само изрично предвидените в нормата на закона лични данни. Тук следва да се отбележи и нормата на чл. 37, ал. 7 от ЗПКОНПИ, съгласно която задължените лица, могат да подадат декларация, че не желаят да бъде публикувана информацията относно лицето, с което се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и относно имуществото и доходите на това лице.

При публикуване на декларациите на втората категория задължени субекти (лицата по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ), личните данни, които може да се оповестяват в интернет по силата на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ са: три имена на декларатора, месторабота, длъжност, контролното число на декларацията, както и публичната част за интересите.

Поради липса на нормативно определен срок за достъп до публикуваните на интернет страницата на съответната администрация декларации, следва да се приложи принципът за „ограничение на съхранението“, визиран в чл. 5, пар. 1, б. „д“ от ОРЗД, съгласно който данните не трябва да се съхраняват за период по-дълъг от необходимия за постигане на целите на обработка. Релевантен в случая би бил срокът на съществуване на правоотношението между органа по избора или назначаването и задълженото лице по смисъла на ЗПКОНПИ.

В допълнение на поставените питання, в рамките на анализа на съдържанието на декларацията за имущество и интереси се установи, че в края на документа се съдържа следният текст:

„СЪГЛАСИЕ

по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ)

/Писменото съгласие се дава едновременно с декларацията по чл. 35, ал. 1, т. 2 от закона и е неразделна част от нея/

Подписаният

/име, презиме, фамилия/

Давам съгласието си, когато това се изисква по силата на закон, данните от декларацията по ЗПКОНПИ да бъдат предоставени на и от други държавни и общински органи, органите на съдебната власт и други институции, пред които декларираните факти подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване, когато това е необходимо за целите на проверките по чл. 43 и сл. от закона.

Давам съгласието си за обработването и разкриването пред трети лица на лични данни по чл. 5 от Закона за защита на личните данни, които съм обявил в декларацията, доколкото това е свързано с изясняване на основанието и произхода на декларираното придобито имущество, получените доходи, дадените обезпечения и направените разходи.

Дата:

Декларатор:.....“

Поради факта, че от 25 май 2018 г. започна приложението на ОРЗД, правната фигура на „съгласието“ като основание за законосъобразно обработване на лични данни, следва да бъде разгледана в контекста на новата европейска правна рамка за защита на личните данни.

В чл. 4, т. 11 от Регламента се посочва, че „съгласие на субекта на данните“ означава всяко **свободно изразено**, конкретно, информирано и недвусмислено указание за волята на субекта на данните, посредством изявление или ясно потвърждаващо действие, което изразява съгласието му свързаните с него лични данни да бъдат обработени.

Съгласието не се разглежда като свободно дадено, ако субектът на данни няма истински и свободен избор и не е в състояние да откаже или да оттегли съгласието си, без това да доведе до вредни последици за него /арг. съобр. 42 от Регламента/.

За да се гарантира, че е дадено свободно, съгласието не следва да представлява валидно правно основание за обработването на лични данни в конкретна ситуация, когато е налице очевидна неравнопоставеност между субекта на данните и администратора, по-специално

когато администраторът е публичен орган, поради което изглежда малко вероятно съгласието да е дадено свободно при всички обстоятелства на конкретната ситуация /арг. съобр. 43 от Регламента/.

Видно от горепосоченото, писменото съгласие се дава едновременно с декларацията и е неразделна част от нея, като предоставянето му е условие за нейното валидиране. Визираното съгласие **на практика представлява законово задължение за предоставяне на съответната информация**, което само по себе си е самостоятелно правно основание и същото не следва да се прилага едновременно със съгласието. В тази връзка недвусмислено може да се направи извод, че използваната форма на съгласие в декларацията е в разрез с нормите на ОРЗД.

С оглед на гореизложеното и на основание чл. 10, ал. 1, т. 4 от ЗЗЛД, Комисията за защита на личните данни изразява следното

СТАНОВИЩЕ:

1. Поддържането на публичен регистър в интернет на подадените декларации, представлява изпълнение на законоустановено задължение за администратора на лични данни /арг. чл. 6, пар. 1, б. „в“ от ОРЗД/.

2. Публикуваните декларации на първата категория задължени субекти – лица, заемащи висши публични длъжности по смисъла на чл. 6 от ЗПКОНПИ, не следва да съдържат посочените данни: ЕГН, номер на документ за самоличност, адрес, подпис на декларатора, номера на банкови сметки и банкови карти. По отношение на третите лица, на публикуване подлежат само изрично предвидените в нормата на закона лични данни.

3. При публикуване на декларациите на втората категория задължени субекти – служители по § 2, ал. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, личните данни, които може да се оповестяват в интернет са: три имена на декларатора, месторабота, длъжност, контролното число на декларацията, както и публичната част за интересите по силата на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ.

4. Поради липса на нормативно определен срок за достъп до публикуваните в интернет декларации, следва да се приложи принципът за „ограничение на съхранението“, визиран в чл. 5, пар. 1, б. „д“ от ОРЗД, съгласно който, данните не трябва да се съхраняват за период по-дълъг от необходимия за постигане на целите на обработка.

5. Посоченото в края на декларацията съгласие за обработване и разкриване на лични данни пред трети лица, е в противоречие с нормите на ОРЗД, поради факта, че няма доброволен характер, тъй като се поставя като условие за валидиране на декларацията. В тази връзка

непредоставянето на визираното съгласие, води до невъзможност за изпълнение на законовото задължение за подаване на декларация, чието неизпълнение би довело до реализиране на административнонаказателна отговорност по реда на ЗПКОНПИ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ВЕНЦИСЛАВ КАРАДЖОВ



ЧЛЕНОВЕ:

ЦАНКО ЦОЛОВ

ИВЪТЕЛИН СОФРОНИЕВ

МАРИЯ МАТЕВА

ВЕСЕЛИН ЦЕЛКОВ