



**СТ А Н О В И Щ Е**  
**НА**  
**КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ**  
**гр. София, 12 ноември 2014 година**

**ОТНОСНО:** *Обществени консултации по повод изменения и допълнения на Закона за достъп до обществена информация.*

Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) в състав: Членове: Цветелин Софрониев, Мария Матева и Веселин Целков на заседание, проведено на 12.11.2014 година, разгледа въпроси, свързани с организираната от фондация „Програма достъп до информация“ обществена дискусия на тема: „Необходими ли са промени в законодателството за достъп до информация“. Конкретният повод за дискусията е предоставеният за обществени консултации проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за достъп до обществена информация (ЗИД на ЗДОИ), достъпен на интернет страницата на Министерския съвет – Портал за обществени консултации на електронен адрес: [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg). Проектът за изменение и допълнение на ЗДОИ въвежда разпоредбите на Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. за изменение на Директива 2003/98/ЕО относно повторната употреба на информацията в обществения сектор. Съгласно чл. 2 от Директива 2013/37/ЕС, до 18 юли 2015 г. държавите членки следва да приемат и публикуват законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с директивата. Те незабавно съобщават на Европейската комисия за тях.

Отделно от презентираните наложителни промени в ЗДОИ във връзка с въвеждане на Директива 2013/37/ЕС на Европейския парламент и на Съвета, в дискусиата, организирана от фондация „Програма достъп до информация“, се поставиха допълнителни теми за обсъждане и във връзка с първия международен договор за достъпа до информация - Конвенцията за достъп до официални документи, приета през 2008 год. от Съвета на Европа, открита за присъединяване от 18 юни 2009 година. Към настоящия момент в България не е започнал процес по подписване и ратифициране на Конвенцията. Присъстващите на дискусиата бяха приканени да изразят своето мнение относно необходимостта от по-дълбоки промени в българското законодателство, касаещо достъпа до информация в съответствие с международните стандарти в тази област.

Беше подчертано, че през годините в европейски и световен план се наблюдава развитие на законодателството относно достъпа до информация в посока на създаване на независим орган, който да отговаря за контрола по прилагането му. В Европа такъв орган съществува в институционалната рамка на Европейския съюз, в Обединеното кралство, Шотландия, Ирландия, Германия – на федерално ниво, в Унгария, Словения, Сърбия. През последните две години са създадени такива институции и в Хърватия и Черна гора. Функциите на тези органи варират в отделните държави, като имат както превантивни, така и репресивни аспекти. Първият аспект обхваща дейностите по популяризиране на правото на информация и информиране на гражданите относно начина на упражняването му, наблюдение, обучения, създаване на инструменти за прилагане на закона и уеднаквяване на практиките, обобщение и докладване пред парламента, препоръки за изменение и допълнение на законодателната уредба. Вторият аспект обхваща правомощията по разглеждане на жалби, издаване на предписания, налагане на санкции.

Беше поставена на разискване темата относно вариантите за създаване на държавна институция в България, която да отговаря за контрола по прилагането на ЗДОИ. От значение е дали това ще е комисия, подобна на Комисията за защита на личните данни, или едноличен орган, какъвто е националният омбудсман. Вниманието беше насочено към специфичния въпрос дали е по-подходящо тази независима институция да съвместява контрола по защитата на личните данни и по достъпа до информация. При този вариант беше посочено, че е възможно функциите по наблюдение, координиране и контрол по приложението на ЗДОИ да се възложат на Комисията за защита на личните данни.

По повод на поставената за обществена дискусия тема за създаване на независим орган с правомощия за контрол по приложението на ЗДОИ, с вариант съвместяване от

КЗЛД на контрола по защитата на личните данни и по достъпа до информация, следва да се има предвид следното:

Както и лекторите от правния екип на фондация „Програма достъп до информация“ подчертаха, през последните 10 години **правото на достъп до информация** е признато като основно човешко право от Интерамериканския съд за човешки права, от Европейския съд за правата на човека, Комитета по човешки права на Обединените нации и много други международни организации. Това е разписано и в чл. 11 от Хартата на основните права на Европейския съюз, приета от Европейския парламент, Съвета и Комисията, както и в чл. 10 от Европейска конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. В България това право също е признато за фундаментално и защитата му е въздигната в разпоредбите на основния закон на републиката - правото на всяко лице да търси, получава и разпространява информация е конституционно гарантирано с разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията на Република България.

От друга страна **принципът за неприкосновеност** на личния и семейния живот също е прогласен в редица европейски и международни актове – Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, Хартата на основните права на Европейския съюз, Конвенция 108 на Европейския парламент за защита на лицата при автоматизирана обработка на личните данни, Директива 95/46/ЕО. В чл.8 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи се регламентира, правото на зачитане на личния и семеен живот. Значимостта на проблематиката на защитата на личните данни наложи през 2007 г. тя да залегне в Хартата на основните права на Европейския съюз. В чл. 8 от Хартата – **„Защита на личните данни“**, е посочено, че всеки има право на защита на неговите лични данни и че **спазването на правилата относно обработването на лични данни подлежи на контрол от независим орган**. С Директива 95/46/ЕС се въвеждат основните принципи за обработване на лични данни, както и правата на лицата, свързани с обработване на лични данни, отнасящи се до тях. На национално ниво неприкосновеността на личния живот, в частност правото на защита на личните данни, също е намерило своето място в Конституцията на Република България (чл. 32, чл. 34, чл. 56 от Конституцията на РБ), а с приемането на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД) през 2002 г., в Република България официално и нормативно е гарантирана неприкосновеността на личността и личния живот чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на тези данни. С приемането на ЗЗЛД се създаде и

националният независим надзорен орган по защита на данните на територията на Република България - Комисията за защита на личните данни.

Анализът на двете конституционно признати права води до извода, че правото на достъп до информация и правото на защита на личната неприкосновеност, включително и защита на личните данни, съществуват в конфликт, който следва да бъде преодоляван във всеки отделен случай. Този извод се налага именно от същността на двете права. По дефиниция понятието "обществена информация" се основава на три признака: връзка на информацията с обществения живот в страната, относимост към дейността на задължените по ЗДОИ субекти и възможност на гражданите да изградят собствено мнение за тази дейност. В крайна сметка, целта на закона е обществената информация да се предоставя на неограничен кръг субекти, ако същата не е по изключение защитена. Именно в чл. 31 и следващите от ЗДОИ са разписани правила относно защитата на личните данни на трети лица, различни от задължените по ЗДОИ субекти. Личните данни са „лични“ и следва да останат единствено в личната и правна сфера на конкретното лице, за което се отнасят, в случай, че същото не желае данните му да станат достояние на неограничен кръг субекти (каквато е същността на правото на достъп до обществена информация). Съществената роля на Комисията за защита на личните данни в тези случаи е да реализира институционалната защита на лицата, когато е нарушено правата им на личен живот, съответно отнасящи се до конкретни физически лица лични данни са неправомерно достъпени.

Нека хипотетично да бъде разгледан вариант, при който на Комисията за защита на личните данни са вменени правомощия по разглеждане на жалби за нарушаване на ЗЗЛД и ЗДОИ. На практика в едно и също административно производство едната страна може да бъде жалбоподател, който да твърди, че са нарушени правата му по ЗДОИ, а другата страна да претендира неправомерна намеса в личния живот в противоречие със ЗЗЛД. Интересен ще бъде въпросът за достъпа на страните в административното производство до информацията, предоставена от другите страни, в нейната пълнота. Нормата на чл. 34 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) задължава административния орган да осигури на страните възможност да преглеждат документите по преписката, както и да си правят бележки и извадки или - според техническите възможности - копия за тяхна сметка, т.е този достъп трябва да бъде пълен. Дори в чл. 34 ал. 4 от АПК изрично е посочено, че изложените в тази алинея изключения са изброени изчерпателно. В административните производства пред КЗЛД ще се разглеждат случаи, в които са

засегнати фундаментални права на гражданите (от една страна на достъп до информация и от друга страна на защита на личните данни). Доведено до крайност спазването от страна на КЗЛД на задължението, разписано в чл. 34 от АПК, може да причини несправедливи, дори вредни резултати. Например разкриването на лични данни на физически лица пред ответните страни в производството може да нанесе сериозни морални/материални вреди на потърпевшите. В тази хипотеза КЗЛД ще бъде поставена в конфликтната ситуация да преценява кое от двете фундаментални права има превес и към кое от тях ще насочи своите приоритети в хода на решаването на спора. В тази ситуация, действията на КЗЛД ще бъдат в противоречие с основния принцип на Законност, въведен с нормата на с чл. 4 от АПК, според който правата в административния процес не могат да се упражняват във вреда на права, свободи и законни интереси на други лица (чл. 4, ал. 3 от АПК). Едновременно с това ще е налице и нарушение на чл. 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, съгласно който всеки, чиито права и свободи, предвидени в тази конвенция, са нарушени, следва да разполага с ефикасни вътрешноправни средства за тяхната защита от съответна национална институция, дори и нарушението да е извършено от лица, действащи в качеството си на представители на официалните власти.

Това не е добър пример за работа на един независим орган, от който ще се очаква да провежда държавната политика в защита на две взаимно изключващи се права.

От логиката на изложния анализ може да се изведе заключението, че с оглед основополагащите за българската институционалност принципи – независимост и безпристрастност при упражняването на държавната власт, е необходимо правомощията относно контрола по прилагането на ЗДОИ да бъдат вменени на независим орган, различен от Комисията за защита на личните данни.

Такъв орган може да бъде например националният омбудсман, който е оправомощен да разглежда и решава сигнали и жалби за нарушения, с които се засягат основни права и свободи на гражданите. Независимостта на омбудсмана е гарантирана от Конституцията на РБ и Закона за омбудсмана (ЗО). Националният омбудсман се избира от Народното събрание с тайно гласуване, ползва се с имунитет на народен представител, който може да бъде снет при условията и реда за снемане имунитета на народните представители. Той има право на достъп до органите и техните администрации, включително и да присъства при обсъждане и вземане на решения от тях, да иска и получава навременна, точна и пълна информация от органите и техните администрации и гражданите, подали жалбата или сигнала. Неговата задача е чрез силата на аргументите и

справедливото обществено мнение да убеди административния орган да поправи своята лоша администрация, да отмени свои актове, с които накърнява правата на гражданите. За уреждане на спора омбудсманът може да провежда поредица от общи и/или индивидуални срещи със страните. В хода на срещите на всеки етап омбудсманът изслушва становищата на страните и ги подпомага в процеса на преодоляване на различията с всички възможни средства, включително като им предлага начин на разрешаване на спора. Омбудсманът може да разкрива на другата страна по спора информация, която е получил по време на индивидуална среща, **само при наличие на изрично съгласие на страната, от която е получил информацията (чл. 37, ал.4 от ЗО)**. Законът за омбудсмана предвижда гаранции за неговата успешна дейност. Такава гаранция е налагането на административни наказания на лицата, които възпрепятстват дейността на омбудсмана. Актовете за установяване на административните нарушения се издават от администрацията на омбудсмана и се изпращат в районния съд. Административното наказание се налага от районния съд с решение след провеждане на открито съдебно заседание (чл. 32 и 34, ал. 1 ЗО).

При така разписаните правомощия на националния омбудсман може да се изведе заключението, че в Република България съществува независима институция, която разполага с институционални механизми да поеме функциите по контрол относно спазването правата на гражданите по Закона за достъп до обществена информация.

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

#### **СТАНОВИЩЕ:**

Комисията за защита на личните данни е независим държавен орган, създаден със специалната цел да реализира институционалната защита на лицата при нарушаване правото им на личен живот, извършено в противоречие с принципите за обработване на лични данни, въведени със Закона за защита на личните данни.

Конституционно признатите права на достъп до информация и на защита на личната неприкосновеност, включително и защита на личните данни, съществуват в конфликт, който следва да намери своето балансирано разрешаване във всеки конкретен

случай. Вменяване на КЗЛД на правомощия по разглеждане на жалби по Закона за достъп до обществена информация и Закона за защита на личните данни ще доведе до сериозен дисбаланс в обективно решаване на споровете, като в този случай резултатите могат да бъдат единствено във вреда на лицата, потърсили справедлива защита на нарушените си права.

В настоящия момент в българската правна уредба съществува независима институция в лицето на националния омбудсман, който разполага с достатъчно нормативно разписани механизми, за да реализира ефективно защитата на българските граждани при нарушаване на правата им по Закона за достъп до обществена информация.

**ЧЛЕНОВЕ:**

  
**Цветелин Софрониев**

  
**Мария Матева**

  
**Веселин Целков**