



**СТАНОВИЩЕ
НА
КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ
с рег. № П-6715/2013 г.
гр. София, 31.10.2013 г.**

ОТНОСНО: *Искане с рег. № П-6715/16.10.2013 год. от Й.Я. – и.д. Председател на Държавна агенция за българите в чужбина, по въпроси, касаещи приложението на Закона за защита на личните данни във връзка с реда и условията за удостоверяване на български произход на кандидатите за българско гражданство.*

Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) в състав: членове - Красимир Димитров, Валентин Енев, Мария Матева и Веселин Целков на заседание, проведено на 23.10.2013 г. (Протокол № 36), разгледа преписка с рег. № П-6715/16.10.2013 год. от Й.Я. – и.д. Председател на Държавна агенция за българите в чужбина, по въпроси, касаещи приложението на Закона за защита на личните данни във връзка с реда и условията за удостоверяване на български произход на кандидатите за българско гражданство.

Фактическа обстановка:

Получено е искане с вх. № П-6715/16.10.2013 год. от Й.Я. в качеството му на изпълняващ длъжността Председател на Държавната агенция за българите в чужбина. В искането се посочва, че Държавната агенция за българите в чужбина (ДАБЧ) е администратор на лични данни с идентификационен номер 310415.

Една от основните дейности на ДАБЧ е удостоверяване на български произход в случаите на чл.15, ал.2 от Закона за българското гражданство (ЗБГр), чл.31 от Правилника за прилагане на Закона за чужденците в Република България (ППЗЧРБ) във връзка с чл.25, ал.1, т.1 от Закона за чужденците в Република България (ЗЧРБ) и чл.24, ал.1, т.5 от ЗЧРБ, както и ПМС № 103/93.

Посочва се, че на основание чл.33, ал.1 от ЗБГр, ДАБЧ е член на Съвета по гражданството (СГ) при Министерството на правосъдието (МП).

В искането се уточнява, че съобразно разпоредбата на чл.15, ал.2 от ЗБГр, „В производството по придобиване на българско гражданство по натурализация с молбата за

придобиване на българско гражданство се представя и удостоверение за български произход, издадено от Държавната агенция за българите в чужбина. В удостоверението се посочват данните, въз основа на които е установен българският произход“.

Изпълняващият длъжността Председател на ДАБЧ цитира съдебна практика на Върховния административен съд (ВАС), съгласно която издаването на удостоверение за български произход представлява административна услуга по смисъла на § 1, т.2, буква „а“ от ДР на Закона за администрацията, при обжалването на отказа за извършването на която е приложим реда за индивидуалните административни актове, съобразно § 8 от ПЗР на Административнопроцесуалния кодекс (АПК). Предвид това, ДАБЧ провежда административно производство по реда на АПК.

Посочва се, че в последните два месеца, между ДАБЧ и МП тече кореспонденция относно реда и условията за удостоверяването на български произход на кандидатите за българско гражданство на основание чл.15, ал.1, т.1 от ЗБГр. Конкретно искането на МП е да се предоставят в дирекция „Българско гражданство“ на МП пълни заверени копия на преписките по издадените от ДАБЧ удостоверения за български произход на лицата, по чиито преписки за натурализация е възложена допълнителна проверка от СГ. От страна на МП считат, че липсват данни за официалните документи по някои от преписките за натурализация, за да се установи дали е изпълнено изискването та § 2, т.1 от ДР на ЗБГр, а именно:

1. "Лице от български произход" е лице, на което поне единият възходящ е българин.

2. "Лице, постоянно живеещо в чужбина" е лице, което живее извън Република България повече от девет месеца през всяка календарна година, освен ако пребиваването в чужбина е в изпълнение на държавна служба от лицето или съпруга му или е свързано само с обучение.

3. Лицето се е освободило от досегашното си гражданство, когато:

1. е освободено по негова молба при условията и по реда на отечествения му закон;
2. губи своето гражданство по силата на натурализацията съгласно отечествения му закон).

Позицията на ДАБЧ във връзка с искането на МП за предоставяне на образувани и приключили с издаване на удостоверение за български произход преписки е следната:

На основание чл.15, ал.2 от ЗБГр с молбата за придобиване на българско гражданство се представя и удостоверение за български произход, издадено от ДАБЧ. В удостоверението се посочват данните, въз основа на които е установен българският произход. Това предполага провеждането на едно предшестващо административно производство, отделно от това за придобиване на българско гражданство. Дейностите при осъществяване на

процедурата по удостоверяване на български произход в пълна степен покриват белезите на едно административно производство по реда на АПК. Също така, от страна на ДАБЧ, в удостоверението стриктно се посочват данните, въз основа на които е установен българският произход.

В искането се излага позицията, че съобразно разпоредбата на АПК, актовете на орган на изпълнителната власт подлежат на контрол от горестоящия административен орган или от съда. ДАБЧ е централен орган на изпълнителната власт, на пряко подчинение на Министерския съвет и на основание чл.82, ал.2 от АПК, актовете на председателя на ДАБЧ не подлежат на оспорване по административен ред, тъй като той няма по-горестоящ административен орган. Само и единствено компетентен съд осъществява контрол за законосъобразност на актовете на председателя на ДАБЧ.

Във връзка с подробно изложената фактическа обстановка, и.д. Председател на ДАБЧ се обръща към Комисията за защита на личните данни (КЗЛД) с въпроси, съобразно нейната компетентност.

На основание чл.24, ал.1 от АПК, инициативата за започване на административното производство по издаване на удостоверение за български произход е по искане на заинтересованите граждани. Процедурата при удостоверяване на български произход се отличава със своите специфики. Разпоредбата на чл.36 от АПК задължава административният орган да събира служебно доказателства, освен в предвидените в специален закон случаи. Законът за българите, живеещи извън Република България е специален и разпоредбата на чл.3, ал.1 от същия изброява изчерпателно с какви документи се удостоверява български произход. (Български произход се доказва с документ, издаден от:

1. български или чужд държавен орган;
2. организация на българи, живеещи извън Република България, призната от компетентния български държавен орган за поддържане на връзки с тях;
3. Българската православна църква).

Молителят следва да приложи всички документи от вида на посочените, с които да докаже твърденията си.

В искането се сочи основанието на чл. 43 от АПК, съгласно който административният орган не може да откаже приемане на писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон не предвижда доказване по определен начин или с определени средства. Той може да приеме и писмена декларация, с която се установяват факти и обстоятелства, за които специален закон предвижда доказване с официален документ, когато такъв не е издаден на страната в определения за това срок, освен ако нормативен акт предвижда друго за определени видове документи. В декларацията за

българско самосъзнание, която заявителите за получаване на удостоверение за български произход прилагат към преписката в ДАБЧ, се обективира наличието на народностен/етнически произход и на българско национално съзнание.

Посочва се също, че част от данните към заявлението за получаване на удостоверение за български произход се отнасят за политически, религиозни или философски убеждения, както и за членство в политически партии или организации, сдружения с религиозни, философски, политически или синдикални цели.

Като пример се посочва, че към образуваната преписка, на основание чл.3 от Закона за българите, живеещи извън Република България (ЗБЖИРБ) се прилагат документи, както следва:

- документ от български или чужд държавен орган;
- документ от организация на българи, живеещи извън Република България, призната от компетентния български държавен орган за поддържане на връзки с тях;
- документ от Българската православна църква;
- съдебно решение.

Твърди се, че в посочените документи са налични данни по смисъла на чл.5 от ЗЗЛД.

По-надолу в искането и.д. Председател на ДАБЧ цитира разпоредбите на чл.5 от ЗЗЛД, които забраняват обработването на лични на т. нар. „чувствителни данни“. Акцентира се върху изключенията на тази забрана и по-конкретно хипотезата, в която физическото лице, за което се отнасят данните е дало своето изрично съгласие за обработване на данните.

В заключение се посочва, че към настоящия момент ДАБЧ отказва да предостави на МП исканите преписки за удостоверяване на български произход. Във връзка с изложеното и на основание чл.10 от ЗЗЛД е изискано становище, методически указания и задължителни предписания на Комисията за защита на личните данни относно законосъобразността на действията на ДАБЧ в частта, касаещи защитата на личните данни.

Правен анализ:

От гледна точка защитата на личните данни, настоящият казус касае възможността за обработване на лични данни под формата на разкриване чрез предаване и предоставяне на данни от един администратор (Държавна агенция за българите в чужбина) на друг администратор (Министерството на правосъдието).

Както е споменато в искането на и.д. Председател на ДАБЧ, агенцията е вписана в Регистъра на администраторите на лични данни и на водените от тях регистри с идентификационен номер 310415.

При извършване на служебна справка се установява, че администраторът на лични данни Министерството на правосъдието е вписан в регистъра на КЗЛД с идентификационен номер 27489. Заявено е, че администраторът обработва лични данни на физически лица в 18 регистъра, като под № 1 е посочен „Регистър на лицата, придобили българско гражданство по натурализация“.

По смисъла на § 1 от Допълнителните разпоредби на ЗЗЛД „Обработване на лични данни“ е „всяко действие или съвкупност от действия, които могат да се извършват по отношение на личните данни с автоматични или други средства, като събиране, записване, организиране, съхраняване, адаптиране или изменение, възстановяване, консултиране, употреба, разкриване чрез предаване, разпространяване, предоставяне, актуализиране или комбинирание, блокиране, заличаване или унищожаване“.

За да бъде законосъобразно обработването на лични данни, следва да са налице условията на чл.4, ал.1 от ЗЗЛД. Посоченият нормативен текст допуска обработване на лични данни при наличието на поне една от изброените седем алтернативни предпоставки. В мотивите на настоящото изложение ще бъде разгледано действащото законодателство относно реда за придобиване на българско гражданство по натурализация в контекста на условията за допустимо обработване на лични данни.

Условията и реда за придобиване, загубване и възстановяване на българското гражданство са нормативно определени в разпоредбите на Закона за българското гражданство. Законодателят е предвидил строг ред, по който лицата, които не са български граждани по произход или по месторождение, могат да придобият българско гражданство по натурализация. Съгласно чл.15, ал.1, т.1 от ЗБГр, лицата, които не са български граждани, могат да придобият българско гражданство по натурализация, ако са от български произход. В производството по придобиване на българско гражданство по натурализация с молбата за придобиване на българско гражданство се представя и удостоверение за български произход, издадено от Държавната агенция за българите в чужбина. В удостоверението се посочват данните, въз основа на които е установен българският произход.

Издаването на удостоверение от ДАБЧ е абсолютно нормативно условие за стартиране на процедурата по чл. 15 от ЗБГр . Законът изрично предвижда като част от документите, които се прилагат към молбата за придобиване на българско гражданство по натурализация, да се приложи удостоверението за български произход, издадено от ДАБЧ.

Съгласно чл.29, ал.1 от ЗБГр придобиване на българско гражданство по натурализация, освобождаване от българско гражданство и възстановяване на българско гражданство се извършва по молба на заинтересуваното лице, подадена лично в

Министерството на правосъдието или в дипломатическото или консулското представителство на Република България.

Министърът на правосъдието е органът, който прави предложение до Президента на Република България за издаване на указ или за отказ за издаване на указ за придобиване, възстановяване, освобождаване или лишаване от българско гражданство, както и за отмяна на натурализация (чл.34 от ЗБГр).

Законът за българското гражданство изрично предвижда, че към Министерството на правосъдието има Съвет по гражданството (СГ), който се състои от председател - заместник-министър на правосъдието, и членове - по един представител на Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи, Министерството на регионалното развитие, Министерството на труда и социалната политика, на Министерството на здравеопазването и на Държавна агенция „Национална сигурност“, Държавната агенция за българите в чужбина и Държавната агенция за бежанците. Предложението на Министъра на правосъдието се основава на мнението на Съвета по гражданството, във връзка с молбите и предложенията, свързани с българското гражданство след писмени становища на Министерството на вътрешните работи и на Държавна агенция „Национална сигурност“ (чл.33, ал.3 от ЗБГр). При така формулирания текст следва изводът, че мнението на СГ е нормативна предпоставка, на която се позовава решението на Министъра на правосъдието да предложи на Президента издаване на указ или за отказ за издаване на указ за придобиване на българско гражданство.

Дейността на СГ във връзка с изследване на обективните обстоятелства, въз основа на които той ще обоснове мнението си за издаване на указ или отказ за издаване на указ за придобиване на българско гражданство е важна част от фактическия състав на процедурата по придобиване на българско гражданство по натурализация. Не случайно законодателят е предвидил в състава на СГ да бъдат включени представители на органи на изпълнителната власт, които контролират въпросите, свързани с опазването на обществения ред и националната сигурност, тъй като същите следва да бъдат отчетени в цялостния процес по формулиране на мнението на СГ. За да може да формулира обективно мнение, целесъобразно е СГ да изследва всички документи, относими към конкретната молба за придобиване на българско гражданство по натурализация. Следва да се отбележи, че за да бъде СГ в състояние да обоснове мнението си, на него трябва да се осигури възможност да разглежда и анализира всички относими обстоятелства и документи, вкл. приложените към молбата за придобиване на българско гражданство документи, в т.ч. и документите, въз основа на които е издадено удостоверение за български произход. Както законодателят е предвидил, предложението за придобиване на българско гражданство по натурализация

задължително се основава и на становището на Министерството на вътрешните работи и на Държавна агенция „Национална сигурност“. Несъмнено, становищата на МВР и ДАНС следва да се позовават и да отчитат и приложените към молбата документи, както и при необходимост и на документите, въз основа на които е издадено от ДАБЧ удостоверение за български произход. Действията на длъжностните лица от състава на органи на изпълнителната власт, включени в състава на СГ, са необходима и задължителна предпоставка за валидност на крайния юридически акт на президента и без тях той не може да издаде указ.

Описаната по-горе законова процедура разглежда нормативно установеното задължение по чл.4, ал.1, т.1 от ЗЗЛД на администратора на лични данни Министерството на правосъдието да обработва лични данни на физически лица, кандидати за получаване на българско гражданство по натурализация. Тази необходимост възниква във връзка с разпоредбите на ЗБГр, който очертава правомощията на Министъра на правосъдието, след като получи мнението на Съвета по гражданството, да предложи на Президента на Република България издаване на указ за придобиване на българско гражданство по натурализация.

Установяването по несъмнен начин на нормативните предпоставки за придобиване на българско гражданство, включително и чрез преглед на преписките, въз основа на които са издадени удостоверения за български произход, представлява и необходимост във връзка с изпълнение на задача, която се осъществява в обществен интерес (чл.4, ал.1, т.5 от ЗЗЛД) с цел защита интересите на обществото и националната сигурност на държавата.

Посоченото в искането на и.д. Председател на ДАБЧ, че предвид разпоредбата на чл.47, ал.1 във връзка с чл.19, ал.4 от Закона за администрацията, ДАБЧ е централен орган на изпълнителната власт на пряко подчинение на Министерския съвет и на основание чл.82, ал.2 от АПК, актовете на председателя на ДАБЧ не подлежат на оспорване по административен ред, т.к. той няма по-горестоящ административен орган, не са относими към изложеното в настоящия казус. В конкретния случай не се касае за извършване на оспорване на административни актове по административен ред пред по-горестоящ административен орган. Съветът по гражданството няма правомощията да отменя актове на административни органи, дори и ако в хода на разглеждане на молбата за придобиване на българско гражданство бъде установено, че административен акт, приложен към молбата страда от някакъв порок. В настоящия казус се разглежда въпросът за осигуряване на безпрепятствена възможност на СГ да се запознае с пълните заверени копия на преписките по издадените от ДАБЧ удостоверения за български произход на лицата, по чиито преписки за натурализация е възложена допълнителна проверка от СГ. Тези действия не са форма на

оспорване на административни актове (удостоверенията за български произход, издадени от ДАБЧ) по административен ред, а необходимост, произтичаща от специалния Закон за българското гражданство.

Относно поставения в искането въпрос за приложението на чл.5 от Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД): Личните данни, посочени в чл.5, ал.1 от ЗЗЛД попадат в категорията на така наречените „чувствителни данни”, чието обработване ЗЗЛД по принцип забранява. В чл. 5, ал.2 от ЗЗЛД законодателят е допуснал известни изключения от общия принцип на забрана, които в никакъв случай не следва да се тълкуват разширително.

В чл. 5, ал.2, т. 2 от ЗЗЛД се допуска възможността за обработване на чувствителни данни, в случай, че физическото лице, за което се отнасят тези данни, е дало изрично своето съгласие за обработването им, освен ако в специален закон е предвидено друго. Както е посочено в искането на и.д. Председател на ДАБЧ, формата на искането за издаване на удостоверение за български произход е писмена. Лицето, кандидат за издаване на удостоверение за български произход, попълва идентифициращи го лични данни, включително и сведения, съдържащи данните, посочени в чл.5, ал.1 от ЗЗЛД. Към писмената молба се прилагат и доказателства, отразяващи посочените в молбата обстоятелства. Не следва да се подлага на съмнение, че всеки кандидат за придобиване на българско гражданство по натурализация е предварително запознат със сложния фактически състав на процедурата, приключваща с крайния акт – издаване на указ от президента. Независимо че процедурата по издаване на удостоверение за български произход се развива като самостоятелно административно производство по АПК пред компетентния административен орган, тя по същество не може да бъде отделена от цялостната процедура по придобиване на българско гражданство по натурализация по чл.15 от ЗБГр, защото се явява неин задължителен съставен елемент. Обработването на лични данни на лицата в хода на производството по издаване на удостоверение за български произход не е самоцелно, само за нуждите на това производство, а има за цел обезпечаване на крайния резултат на цялостната процедура по придобиване на гражданство-резултат, който е желан и целен от самите физически лица. Предоставяйки по своя инициатива и доброволно необходимата информация и документи към молбата за издаване на удостоверение за български произход, лицето чрез конклюдентни действия се съгласява предоставените лични данни да бъдат обработвани от всички компетентни органи, ангажирани в различни фази на процедурата по придобиване на българско гражданство по натурализация.

Въпреки че с факта на подаване на молба за издаване на удостоверение за произход е налице конклюдентно съгласие за обработване на тези данни в хода на целия процес по придобиване на гражданство, следва да се има предвид и възможността, която въвежда ЗЗЛД

(чл. 5, ал.2, т. 2 от ЗЗЛД), а именно чувствителни данни да се обработват независимо от наличието на съгласие на лицето, когато необходимостта от обработване произтича от специален закон. Такъв нормативен акт е специалният Закон за българското гражданство. Както беше споменато по-горе, предложението на Министъра на правосъдието до Президента за издаване на указ за придобиване на българско гражданство по натурализация се основава на преценката на всички факти и обстоятелства, относими към конкретната молба за придобиване на българско гражданство. Анализът на документите, въз основа на които е издадено удостоверение за български произход, съдържащи и лични данни по чл.5, ал.1 от ЗЗЛД, представлява законосъобразно обработване на данните за конкретни, точно определени цели и е в съответствие с основните принципи, заложи в чл.2, ал.2 от ЗЗЛД.

В хода на разискванията Красимир Димитров и Мария Матева – членове на КЗЛД изразяват несъгласие ДАБЧ да предоставя исканата информация на министерството на правосъдието, поради липса на законово основание за това. Изразяват съображения, че конклюдентното съгласие не може да се приеме за валидно дадено съгласие от физическото лице по смисъла на ЗЗЛД, още повече, че става дума за чувствителни данни. Освен това, министърът на правосъдието по никакъв начин не може да упражнява административен контрол върху актовете на председателя на ДАБЧ.

В подкрепа на позицията, че ДАБЧ следва да предостави исканата информация на министерството на правосъдието, в хода на дискусиите се изказват Валентин Енев и Веселин Целков – членове на КЗЛД. Считат, че са налице необходимите условия за допустимост на обработването под формата на предоставяне на данните за целите на ЗЗЛД и Закона за българското гражданство. Безспорно е, че със стартиране на процедурата по издаване на удостоверение за български произход, съответното физическо лице се съгласява българските държавни институции да извършат необходимите действия във връзка с финализиране на процедурата по придобиване на българско гражданство, вкл. да съберат цялата необходима информация за него. Изразяват становище, че не трябва да се допуска да бъдат подведени министърът на правосъдието и президентът на републиката, затова е необходимо предоставяне на исканата информация на вниманието на министерството на правосъдието.

Председателят Венета Шопова, с имейл от 23.10.2013 г., изпратен в оперативен порядък до докладчика по преписката - директора на дирекция „Правно-нормативна дейност” в КЗЛД, се изказва в подкрепа на необходимостта от предоставяне на исканата от министерството на правосъдието информация.

Във връзка с горното и на основание чл. 10, ал. 1, т. 4 от Закона за защита на личните данни, Комисията за защита на лични данни (с три гласа „За” – Венета Шопова, Валентин

Енев, Веселин Целков и два „Против” – Красимир Димитров и Мария Матева) изразява следното

СТАНОВИЩЕ:

Предвид сложния фактически състав на процедурата по придобиване на българско гражданство по натурализация по чл. 15 от Закона за българското гражданство (ЗБГр), с цел упражняване на правомощието на министъра на правосъдието по чл. 34 от ЗБГр и на основание разпоредбите на чл.4, ал.1, т.1 и т.5 във връзка с разпоредбата на чл.5, ал.2, т.2 от Закона за защита на личните данни, Държавната агенция за българите в чужбина следва да предостави на Министерството на правосъдието преписките по издадените от агенцията удостоверения за български произход, съдържащи лични данни на лица, кандидатстващи за българско гражданство по натурализация.

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Венета Шопова /п/

ЧЛЕНОВЕ:

Красимир Димитров /п/

Валентин Енев /п/

Мария Матева /п/

Веселин Целков /п/