

**УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ**

Анита Евелинова Борисова

**АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН СТАТУС НА
КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ**

АВТОРЕФЕРАТ НА ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

София, 2022 г.

УНИВЕРСИТЕТ ЗА НАЦИОНАЛНО И СВЕТОВНО СТОПАНСТВО
ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ“

Анита Евелинова Борисова

АДМИНИСТРАТИВНОПРАВЕН СТАТУС НА
КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

АВТОРЕФЕРАТ

на

ДИСЕРТАЦИОНЕН ТРУД

за присъждане на образователна и научна степен „Доктор“ в
професионално направление 3.6 „Право“, докторска програма
„Административно право и административен процес“

Научен ръководител: доц. д-р Надежда Христова Христова

София, 2022 г.

Дисертационният труд е обсъден на 28.06.2022 г. на заседание на катедрен съвет в разширен състав на катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на УНСС, София, и е насочен към публична защита пред научно жури в състав:

Вътрешни членове:

проф. д-р Валерий Георгиев Димитров

доц. д-р Надежда Христова Христова

Външни членове:

проф. д-р Дарина Пеева Зиновиева

проф. д.н. Георги Петров Пенчев

проф. д-р Любен Киров Караниколов

Резервни членове:

проф. д.н. Димитър Радев Радев

доц. д-р Константин Василев Пехливанов

Публичната защита на дисертационния труд ще се състои на 20.10.2022 г. от 14:00 ч. в зала 2032-А на УНСС, гр. София.

Материалите по защитата ще бъдат публикувани на интернет страницата на УНСС (<http://www.unwe.bg>) и ще бъдат на разположение на интересуващите се в сектор „Научни съвети и конкурси“, дирекция „Наука“ в УНСС, София.

Изказвам искрената си признателност и сърдечна благодарност към научния ми ръководител - доц. д-р Надежда Христова, без чийто напътствия, търпение и подкрепа този труд нямаше да придобие същия удовлетворяващ и завършен вид.

Благодаря и на преподавателите от катедра „Публичноправни науки“ към Юридическия факултет на УНСС за гласуваното доверие, бележките и препоръките при обсъждането на дисертацията, както и за тяхната положителна оценка.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

§ 1. Необходимост, актуалност и практическо значение на изследването

Настоящият труд засяга една безспорно актуална за съвременното общество проблематика - защитата на физическите лица, във връзка с обработването на личните им данни. Изключително бързите темпове на развитие на технологиите, интернет и услугите на информационното общество през последните две десетилетия водят до възникване на множество нови рискове, свързани, както с правото на зачитане на личния живот, така и със събирането и използването на лична информация. Това провокира и създаването на първите специални национални правни уредби в областта на защитата на личните данни, които постепенно еволюират и вървят към максимална степен на унификация на европейско ниво.

Към този момент в българската правна доктрина липсва самостоятелно монографично изследване, посветено на административноправния статус на надзорния орган в областта на защитата на личните данни - Комисията за защита на личните данни (КЗЛД). В следствие на това, в настоящото изследване се правят предложения *de lege ferenda*, анализират се дискуссионни доктринални и практически въпроси и се извеждат съответни изводи, имащи значение за развитието на теорията и практиката.

Докато голяма част от проведените до момента изследвания на режима за защита на личните данни почиват на отменената Директива за защита на личните данни (Директива 95/46/ЕО), с която същият бе уреден до 25 май 2018 г., настоящото изследване е основано на разпоредбите и практиките, възприети в следствие на най-новия в областта акт от правото на Европейския съюз (ЕС), а именно Общия регламент относно защитата на данните (ОРЗД). След 25 май 2018 г., когато влиза в сила ОРЗД, защитата на личните данни се превърна в тема с изключително значение за бизнеса, доколкото всяка компания със свой собствен персонал, има качеството на администратор на лични данни, а административните санкции за нарушаване на разпоредбите и регулациите в тази област са значително по-тежки в сравнение със санкциите за други административни нарушения. Поради това, приемането на ОРЗД предизвика широк обществен отзвук, в следствие на което започнаха да се организират редица обучителни семинари на тема: „Защитата на личните данни“ и да се разпространяват информационни материали по свързаните въпроси.

Към настоящия момент в юридическите факултети, „Правният режим на защитата на личните данни“ не се преподава като самостоятелна дисциплина, което в бъдеще би могло да се предвиди, тъй като необходимостта от специалисти в тази област е осезаема. Ето защо, по мое мнение, разглежданата проблематика в дисертационния труд може да бъде основа за развитието на такава нова дисциплина, както и да е полезна за дисциплината „Административно право – специална част“. Представеното изследване би имало значение, както за правната доктрина, така и за разрешаването на конкретни казуси, възникнали в практиката на администратори и обработващи лични данни, по повод тяхното взаимодействие с надзорния орган. Анализът на поставените в този труд въпроси и направените в следствие на него заключения и препоръки за усъвършенстване на правната уредба ще обезпечи в по – голяма степен защитата на личните данни, планирането и въвеждането на подходящи технически и организационни мерки, а и ще насърчи назначаването на длъжностни лица по защита на данните във вътрешнокорпоративните структури.

Представеното в този труд изследване на административноправния статус на КЗЛД не претендира за изчерпателност. Възможно е аргументираното излагане на допълнителни или противоположни становища по някои от поставените тук въпроси. Надграждането и научната дискусия обаче са единствено в полза на правната доктрина и практиката.

§ 2. Предмет, цели и задачи на изследването

Обект на изследване в настоящия дисертационен труд са обществените отношения, свързани със защитата на личните данни. **Предмет** на изследване е административноправният статус на КЗЛД, в качеството ѝ на национален надзорен орган. Познавайки се на една изцяло осъвременена законодателна уредба и на общите въпроси, свързани със защитата на личните данни, в настоящото изследване е анализирана компетентността на КЗЛД като орган на изпълнителната власт и по - конкретно правомощията ѝ по: провеждането на държавната политика в областта на защита на личните данни; цялостен контрол за спазването на нормативните актове, източник на режима на защита на личните данни; издаване на индивидуални, общи и подзаконови нормативни актове; даване на задължителни предписания, във връзка със защитата на личните данни; сътрудничество с други надзорни органи и международни организации и др. Специално внимание е отделено на прилаганите от КЗЛД мерки на

административна принуда за защита на личните данни, в които също намира проявление административноправният статус на надзорния орган.

Целта на изследването е да се направи доктринален анализ на административноправния статус на КЗЛД, който да запълни една празнина в правната литература, да е полезен за практиката на съответните органи с правомощия в областта на защитата на личните данни, за самите физически лица – субекти на данните и за бизнеса като цяло. За изпълнение на така поставената цел са формулирани следните **изследователски задачи**:

- Изследване на историческото развитие на институционалната рамка за защита на личните данни и практиката на компетентните органи, действащи в областта на защитата на личните данни;
- Изясняване, в съвсем обобщена форма, само доколкото е нужно за запознаване с понятийния апарат и улесняване на по-нататъшното разбиране на изложението, на същността и основните характеристики на личните данни, както и на законовите основания за тяхното обработване;
- Анализ на най-съществените ограничения на правото на защита на личните данни и взаимодействието му с други права;
- Разглеждане на правните принципи в областта на защитата на личните данни;
- Анализ на административноправния статус на КЗЛД като независим надзорен орган на управление;
- Самостоятелен анализ на правния статус на членовете на КЗЛД, както и на нейния председател;
- Анализ на правомощията и актовете на КЗЛД, в които намира проявление административноправният статус на този орган;
- Изследване на формите на международно сътрудничество между националните надзорни органи за защита на личните данни и определянето на водещ надзорен орган при необходимост;
- Кратък анализ на правните статуси на други органи, действащи в областта на защитата на данните на национално и европейски ниво, в т.ч. Инспектората на Висшия съдебен съвет, Европейския комитет по защита на данните, Работната група по член 29 от Директива 95/46/ЕО и Европейския надзорен орган по защита на данните, с оглед съпоставянето и отграничаването им от административноправния статус на КЗЛД;

- Изясняване на статуса на длъжностното лице по защита на личните данни, осъществяващо своеобразен вътрешен надзор за спазване на правните разпоредби, източник на режима на защита на личните данни, в рамките на организацията на администратора или обработващия лични данни;
- Анализ на процедурните правила за уведомяване на надзорния орган при възникване на инцидент със сигурността на личните данни;
- Изследване на правната същност на административната принуда, прилагана за защита на личните данни, в т.ч. разглеждане на видовете принудителни административни мерки, както и анализ на налаганите санкции след приемането на ОРЗД.

§ 3. Методология на изследването

За изпълнението на поставените задачи са използвани **научни методи на познание**, характерни за социално-икономическите и обществените науки, които в съвкупност създават комплексен методичен подход за решаване на един сложен и многокомпонентен проблем, какъвто е осигуряване на защитата на личните данни и извършваният в тази връзка надзор от страна на КЗЛД. Приложени са методите на формалната логика като анализ, синтез и сравнение, както и индуктивния и дедуктивния метод, посредством които се формулират изводи, доказват се тези и се правят заключения. Използвани са също сравнителноправният и историческият методи, които спомагат за изясняването на произхода и формирането на правото на защита на личните данни и на надзорните органи, осигуряващи спазването на относимите законови разпоредби, както и за извеждането на тенденциите в развитието на отговорността, понасяна от администратори и обработващи лични данни. Приложени са традиционните начини на тълкуване на нормативната уредба, източник на административноправния статус на КЗЛД, в т.ч. езиково, граматическо, логическо, систематично.

§ 4. Обем и структура на изследването

Дисертационния труд се състои от 243 стандартни машинописни страници, които включват съдържание, списък на използваните съкращения, увод, три глави, заключение и библиография. Всяка от трите глави е разделена на по три параграфа, всеки от които, от своя страна, е подразделен на точки и подточки. Изследването съдържа 428 бележки под линия. Библиографията включва 115 заглавия, от които 108 на български език и 7

чуждестранни. Направени са позовавания на практиката на Конституционния съд на Република България (КС), Върховния административни съд (ВАС), Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС), Европейския комитет по защита на данните (ЕКЗД), Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), самата КЗЛД и на други органи с правомощия в областта на защитата на личните данни.

Научното изследване е съобразено със законодателството, правната литература и практиката на органите в областта на защита на личните данни към 30.04.2022 г.

II. СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

УВОД

В увода на дисертационния труд се разглежда необходимостта от изследване на актуална за съвременното общество проблематика, каквато е защитата на физическите лица, във връзка с обработването на личните им данни, посредством анализиране на обществените отношения, свързани със защитата на личните данни и най-вече чрез изясняване на административноправния статус на КЗЛД, в качеството ѝ на национален надзорен орган в областта. Подчертава се, че изследването е основано на актуалната нормативна уредба на национално и европейско ниво. Маркирани са целта и методологията на изследването, формулирани са изследователските задачи.

ГЛАВА ПЪРВА. Историческо развитие на институционалната рамка за защита на личните данни. Обект, съдържание и субекти на административноправния режим на защита на личните данни. Правни принципи в областта на защита на личните данни.

§ 1. Историческо развитие на институционалната рамка за защита на личните данни

Потърсени са историческите корени и причините, довели до необходимостта въпросът за защитата на личните данни да бъде поставен в обществения живот. Направено е разграничение между правото на защита на личните данни и правото на неприкосновеност на личния живот, като за целта са анализирани на кратко източниците на международното право в тази връзка. Достига се до извода, че макар и последващо и производно по време на възникване, правото на защита на личните данни се явява самостоятелно обособено спрямо правото на зачитане на личния живот, защото не е необходимо да е налице нарушение на неприкосновеността на личния живот, за да се задействат правилата за защита на личните данни.

Проследено е историческото развитие на международното право и правото на Европейския съюз (ЕС) в областта на защитата на личните данни, като в тази връзка са разгледани: Всеобщата декларация за правата на човека, Конвенция № 108 на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни, учредителните договори на Европейските общности, Хартата на основните права на ЕС,

както и вече конкретните правни инструменти на ЕС в областта на защитата на личните данни – Директива 95/46/ЕО и ОРЗД. Направена е сравнителноправна характеристика между последните два законодателни акта от правото на ЕС, като е подчертана ролята на ОРЗД за хармонизирането на приложимите правни норми в държавите членки, наред с възприемането на редица нови правни положения, които осигуряват защитата на личните данни и отварят нови възможности за компаниите и бизнеса като цяло. Очертани са също така особеностите при териториалния и материалния обхват на приложението на ОРЗД спрямо предходната законодателна уредба.

На следващо място в труда е анализирано историческото развитие на правните норми в областта на защитата на личните данни в Република България, като в тази връзка са изследвани мотивите за приемането на първия Закон за защита на личните данни (ЗЗЛД) от 2002 г., с който на практика е конституирана за първи път и КЗЛД като единствен и независим надзорен орган в областта. Специално внимание е обърнато на последните широкообхватни промени в ЗЗЛД, приети през февруари 2019 г., с цел да се отрази новата правна рамка в ЕС, въведена с ОРЗД. Засегната е темата и за приетите на национално ниво нормативни решения, в следствие на предоставените от ОРЗД възможности за дерогации или специални формулировки в държавите членки.

§2. Обект, съдържание и субекти на административноправния режим на защита на личните данни. Ограничения на правото на защита на личните данни и взаимодействието му с други права.

Изложението в тази част започва с преглед на административноправния режим на защитата на личните данни, като са анализирани неговите основни характеристики. С оглед темата на дисертационния труд е изследвано терминологичното разграничение между понятията „правен статус“ и „правен статут“. Въведена е дефиницията за „лични данни“, а също са посочени основните им белези и категории. Изяснени са на кратко ролите и правните статуси на различните субекти, участващи в дейностите по обработване на лични данни и тяхната защита. От една страна, като основен субект на режима на защита на личните данни е посочена именно КЗЛД. Като субекти на разглеждания административноправен режим са идентифицирани също и длъжностните лица по защита на личните данни, както и другите европейски и национални органи с правомощия в областта на защитата на личните данни. Отбелязани са и администраторите и обработващите лични данни, които на практика се явяват

ползвателите на тези данни, а също и титулярите, на които данните принадлежат и които са наречени от ОРЗД и българския закон точно с термина „субекти на лични данни“.

По-нататък изложението е фокусирано върху основанията за законосъобразно обработване на лични данни. В най-голям детайл е разгледано съгласието на субекта на личните данни, предпоставките за неговата валидност и условията за оттеглянето му. Направен е и кратък обзор на другите най-често използвани основания за обработване на лични данни, сред които: изпълнение на договор, спазването на законово задължение, легитимни интереси на администратора, жизненоважни интереси на субекта на данните или друго физическо лице, обществен интерес и т.н. Обсъдени са спецификите на основанията за обработване на специални категории (чувствителни) лични данни.

В допълнение е разгледан въпросът за ограниченията на правото на защита на личните данни, като е направен извода, че както всяко обработване на лични данни може да представлява намеса в друго самостоятелно право и поради това следва да има законова база, така и всяко ограничение на правото на защита на личните данни следва да почива на свое правно основание, за да бъдат защитени лицата срещу произволна намеса в личния им живот. Подчертано е също, че правото на защита на личните данни често взаимодейства с други права, като ги допълва или влиза в колизия с тях. При това е направена характеристика на взаимодействието на правото на защита на личните данни със свободата на словото и задължението за професионална тайна.

§ 3. Правни принципи, намиращи приложение в областта на защитата на личните данни

В последния параграф на първата глава е отделено внимание на правните принципи, намиращи приложение в областта на защитата на личните данни. Анализирани са понятието за „правен принцип“, като са посочени доктринални становища в тази връзка. На следващо място са разгледани общите принципи на правото на ЕС и на законодателството на Република България, които намират приложение в областта на защитата на личните данни. Изложението продължава с анализ на специалните правни принципи за защита на личните данни, предвидени в ОРЗД. Тези принципи следва да се прилагат по отношение на всички видове лични данни и през целия им жизнен цикъл. В контекста на принципа на ограничение на съхранението на данните са представени в табличен вид примери за периоди на съхранение на документи, съдържащи лични данни, които извеждаме от специални закони и подзаконови нормативни актове. Направен е изводът, че анализираниите правни принципи за защита

на личните данни следва да се прилагат кумулативно, а несъобразяването с дори само един от тях е основание за понасяне на административнонаказателна отговорност от страна на администраторите и обработващите лични данни. Накрая, чрез изготвен сравнителноправен анализ се потвърждава тезата, че всички принципи за защита на личните данни по ОРЗД могат да бъдат възприети като подвид на общите принципи на българското и европейското административно право.

ГЛАВА ВТОРА. Обща характеристика на административноправния статус на Комисията за защита на личните данни

§ 1. Административноправен статус на Комисията за защита на личните данни

Втората глава на дисертационния труд в посветена на основния въпрос на изследването, а именно анализ на административноправния статус на КЗЛД, който е нормативно уреден със ЗЗЛД. В началото е изведена обща характеристика на КЗЛД като титуляр на държавна власт и орган на управление. Съществените елементи, характеризиращи всеки държавен орган, са неговата компетентност, функции и актовете, които издава. Аргументира се ролята на КЗЛД като надзорен орган, действащ в сферата на изпълнителната власт, като в тази връзка се анализират предвидената в §1, т. 1 от ДР на АПК легална дефиницията за административен орган, практиката на КС, Интегрираната информационна система на държавната администрация, доктринални становища и др.

На следващо място е обоснован статуса на КЗЛД като независим надзорен орган. Наличието на независими надзорни органи всякога е считано за крайно необходимо за ефективната защита на правата и свободите на физическите лица, във връзка с обработването на личните им данни. Изясняват се бележите на „независимостта“ на КЗЛД и се обсъжда въпросът доколко тази независимост е абсолютна, като се вземат предвид критериите за пълна независимост, установени в практиката на Съда на ЕС и в чл. 52 от ОРЗД, а също и статуса на КЗЛД като първостепенен разпоредител с бюджет. Обръща се внимание на нововъведената въз основа на ОРЗД, в чл. 10а, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД процедура за сезиране на националния съд от страна на КЗЛД. Направено е предложение *de lege ferenda* тази законова разпоредба да бъде редактирана.

При изследването на проблематиката за статуса на КЗЛД, веднъж като орган на държавна власт и втори път - като юридическо лице, се достига до извода за известен

дуализъм, наблюдаван и по повод други комисии, чиито правен статус е уреден със закон. Оказва се, че в специалните закони терминът „комисия“ е двузачен. От една страна, с него се означава специализираният колективен орган с административни правомощия, който взема решения с предписано от закона мнозинство. От друга страна, „комисия“ означава и институцията (организацията), оглавявана от същия този колективен орган.

Надзорната компетентност, като съвкупност от правомощия за установяване и правомощия за въздействие, е възприета като основна част от цялостната компетентност на КЗЛД. Въпреки принципното смесване в доктрината на понятията за „контрол“ и „надзор“, контролът за защита на лицата от неправомерното обработване на данните им по своя характер може да бъде определен като надзор, каквото е и разбирането на законодателя в чл. 6 от ЗЗЛД. В чл. 10, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД обхватът на надзора, осъществяван от КЗЛД, е определен като цялостен, тъй като включва всички сфери на обществения живот, където се обработват лични данни, в т.ч. засяга администратори от публичната и частната сфера. Всеобхватността се изразява още и в това, че надзорът може да бъде, както за законосъобразност, така и за целесъобразност.

С цел пълнота и яснота на изследването са разгледани също и въпросите за правното положение и компетентността на членовете и председателя на КЗЛД, които са относими към административноправния статус на КЗЛД, в качеството му на колегиален орган. Изяснен е сложният фактически състав на конституирането на КЗЛД като орган на изпълнителната власт, който включва предложение от друг орган на изпълнителната власт – МС, но в крайна сметка избор и решение на орган на законодателната власт – НС. Анализирани са поотделно правните статуси на председателя и членовете на КЗЛД като е потърсен отговор на въпросите дали те са самостоятелни титуляри на държавна власт, респективно какви са техните правомощия. Аргументирано е правното положение на председателя на КЗЛД като едноличен орган със специална отраслова компетентност, упражнявана в предвидените от закона случаи. Обърнато е специално внимание на положителните и отрицателните предпоставки за заемане на длъжността – член на КЗЛД, като в тази връзка са направени и предложения *de lege ferenda*.

§ 2. Компетентност и актове на Комисията за защита на личните данни. Международно сътрудничество.

В продължение на въпроса за административноправния статус на КЗЛД са изследвани понятието за „компетентност“ и видовете компетентност, разгледани в

правната доктрина. Направен е опит за широкообхватен анализ на правомощията на националния надзорен орган за защита на личните данни, приложими след влизане в сила на ОРЗД, и обособяването им в групи, съобразно тяхната насоченост, в т.ч. правомощия по информиране, правомощия по сътрудничество, правомощия по проучване и развитие на практиката, правомощия по осигуряване на правни инструменти за законосъобразно обработване на личните данни, съгласувателни правомощия, правомощия по разследване, корективни правомощия и др. Обръща се специално внимание на факта, че КЗЛД изпълнява задачите по чл. 57 от ОРЗД, т.е. правомощията на националният ни надзорен орган са идентични с правомощията на останалите национални надзорни органи на държавите членки на ЕС, за които е приложимо европейското законодателство в областта на личните данни. Съгласно чл. 58 от ОРЗД, от друга страна, всяка държава членка може да урежда със закон нейният надзорен орган да има и допълнителни правомощия. Във връзка с правомощията на КЗЛД по оказване на съдействие на правните субекти е предложено *de lege ferenda* да се регламентират точни и ясни критерии за аргументиране на отказа ѝ да съдейства при конкретни обстоятелства. По повод на широките правомощия на КЗЛД за достъп до информация в хода на провежданите проверки и разследвания, се препоръчва също *de lege ferenda* законодателят да осигури повече гаранции за некомпрометирането на редица регламентирани от закона тайни (в т.ч. адвокатска, лекарска, банкова и т.н. тайна), също както и да въведе механизми за избягване на неправомерно упражняване правото на отказ за достъп до информация от страна на администратори и обработващи лични данни. КЗЛД, бидейки надзорен орган, но в същото време и администратор на лични данни по смисъла на закона, следва да се отнася и да обработва достъпните ѝ, при осъществяване на правомощията ѝ, лични данни съгласно разпоредбите на ОРЗД и местното законодателство, в т.ч. и при съобразяване на принципите на свеждане на обработваните данни до минимум и само колкото е необходимо да се знае.

Направена е характеристика и на издаваните от КЗЛД административни актове като най-значимото проявление на компетентността ѝ. Обоснован е изводът, че КЗЛД, в качеството ѝ на административен орган, издава и трите основни вида административни актове – нормативни, общи и индивидуални, като са анализирани и конкретни примери в тази посока. Като всеки друг административен орган надзорният орган в областта на защитата на личните данни има също и правомощия по издаване на вътрешнослужебни актове. Актовете на КЗЛД не могат да бъдат обжалвани по административен ред, като стъпка, предхождаща съдебното производство, поради особения статус на надзорния

орган и поради липсата на по-горестоящ административен орган в областта на защитата на личните данни.

Като част от анализа на административноправния статус на КЗЛД са маркирани на кратко проблемите относно формите на международно сътрудничество между националните надзорни органи за защита на личните данни и определяне на водещ надзорен орган в такива случаи.

§ 3. Други органи за защита на личните данни. Длъжностно лице по защита на данните.

В допълнение към предмета на изследване са разгледани накратко и правните статуси на други национални и европейски органи с правомощия по защита на личните данни, с оглед отграничаването им от КЗЛД. В тази връзка са изследвани правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет, който, наред с другите си правомощия, също осъществява надзор и осигурява спазването на европейското и на българското законодателство в областта на защитата на личните данни: 1) по отношение на съда при изпълнение на функциите му на орган на съдебната власт, както и 2) за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществения ред и сигурност и тяхното предотвратяване, съгласно Директива (ЕС) 2016/680. Така КЗЛД отстъпва от исторически утвърдената си позиция на единствения национален надзорен орган в областта на защитата на личните данни.

Анализирани са и правните статуси на двата, специализирани в областта на защитата на личните данни европейски органи – ЕКЗД и ЕНОЗД, като накратко са очертани основните им характеристики, мисията им, принципите на взаимодействие и сътрудничество с националния надзорен орган, както и съотношението между техните законово предоставени правомощия и тези на КЗЛД.

Застъпена е тезата, че макар да няма качеството на орган по защита на личните данни по смисъла на националното или европейското законодателство, длъжностното лице по защита на личните данни (ДЛЗД) осъществява своеобразен контрол за спазване на законодателната воля и играе ролята на „псевдоорган“ за целите на администратора или обработващия, който го е наел. Подчертана е ключовата роля на ДЛЗД в осигуряването на законосъобразното обработване на лични данни, като в дисертационния труд в тази връзка са анализирани: 1) взаимодействието на КЗЛД като надзорен орган в областта на защитата на личните данни с ДЛЗД на всички поднадзорни

субекти – администратори и обработващи лични данни и 2) правоотношенията, създавани между КЗЛД и собственото му ДЛЗД, функциониращо в рамките на вътрешната структура на органа.

ГЛАВА ТРЕТА. Мерки на административна принуда, прилагани от Комисията за защита на личните данни

§ 1. Обезпечаване сигурността на личните данни

В началото на третата глава е разгледан въпросът за постигане на основната цел на правото на защитата на личните данни, а именно - обезпечаването на сигурността на тези данни. Накратко в тази връзка са анализирани основните способности, чрез които администраторите и обработващите лични данни могат да допринесат за постигане защита на личните данни. Така представените способности служат също и като доказателство пред КЗЛД за положените усилия от страна на съответните субекти за законосъобразното обработване на личните данни на физическите лица.

Специално внимание е обърнато на процедурата по уведомяването на КЗЛД за нарушения на сигурността на личните данни, която, от една страна, може да бъде възприета като форма на партниране между администратора и КЗЛД, насочена към минимизиране на последиците от нарушеното право на защита на личните данни, но също така извършеното уведомяване може да доведе до упражняване от страна на КЗЛД на законово предвидените ѝ правомощия по разследване и корективни правомощия, в т.ч. прилагане на различни мерки на административна принуда, предмет на последващ анализ в изложението. В тази връзка са разгледани и приетите от Работна група по чл. 29 от Директива 95/46/ЕО насоки относно уведомяването за нарушения на сигурността на личните данни съгласно Регламент (ЕС) 2016/679.

§ 2. Правна същност на административната принуда, прилагана от Комисията за защита на личните данни. Принудителни административни мерки

Предмет на анализ в тази част от изследването е правната същност на административната принуда, прилагана за защита на личните данни. Прилагането на административната принуда от съответните субекти е проява на тяхната компетентност, поради което намираме, че детайлното изследване на административната принуда, прилагана от КЗЛД в областта на защитата на личните данни, е необходим аспект при изясняване на административноправния ѝ статус.

В по-голям детайл са изследвани принудителните административни мерки (ПАМ), прилагани от КЗЛД. Обстоен анализ на предвидените ПАМ в ЗЗЛД показва несъмнено, че КЗЛД може да прилага и трите вида ПАМ - превантивни, преустановителни и възстановителни. В тази връзка са разгледани и характеризирани с техните особености конкретни примери на видовете ПАМ, прилагани от националния надзорен орган в областта на защитата на данните.

§ 3. Административни наказания, налагани от Комисията за защита на личните данни

В този параграф са разгледани и анализирани и правомощията на КЗЛД по налагане на административни наказания. С оглед изясняване на административнонаказателната отговорност при защитата на личните данни в нейната цялост е направен анализ на административните нарушения и на административнонаказателно отговорните лица в тази връзка. ОРЗД разделя нарушенията на защитата на личните данни в две основни групи, съобразно тяхната тежест, от където следва и различния размер на санкцията. Представен е обзор на приложението и основните характеристики на имуществената отговорност на юридическите лица и едноличните търговци за неизпълнение на задължения към държавата или общината, предвидена в чл. 83 от ЗАНН, поради факта, че в по-голямата част от случаите администраторите на лични данни и обработващите лични данни са юридически лица.

Изразено е аргументирано несъгласие с доктриналните становища, че при налагане на административни наказания, както и при осъществяване на административен надзор, КЗЛД действа в условията на обвързвана компетентност, като не разполага с възможност за преценка. Обоснована е тезата, че изборът на мярка на административна принуда за конкретно правонарушение и още повече, предоставената от ЗЗЛД възможност за налагане на ПАМ, административно наказание или и двете, е тъкмо избор по целесъобразност и следователно е този избор е упражнен от надзорния орган в рамките на неговата оперативна самостоятелност. Дори в постановената собствена практика, КЗЛД нееднократно сама декларира наличието на оперативна самостоятелност.

Аргументирано е становище, че съществуването на два паралелни режима за налагане на административни наказанията в областта на защитата на данните, уредени в различни закони, с различни процесуални правила, различни ръководещи производствата органи (колегиалния орган КЗЛД в производството по АПК и

едноличния орган – председателя на КЗЛД в производството по ЗАНН), които издават различни актове (съответно решение или наказателно постановление), не е уместно и целесъобразно. В тази връзка е аргументирано *de lege ferenda* предложение законодателят да предвиди само едно производство в областта на защитата на личните данни за налагане на административни наказания, в което административнонаказващ орган да е КЗЛД като колегиален орган. Такъв подход би осигурил по-голяма прозрачност при налагане на административните наказания, което е ключово с оглед постигането на максимален ефект на регулацията в областта на защитата на данните. Предпочитанието ни е продиктувано също и от необходимостта за синхронизация с разпоредбите на ОРЗД.

На следващо място са изследвани същността и видовете (безпрецедентни по размер) административни наказания, налагани за извършено административно нарушение в областта на защитата на личните данни, като е обърнато специално внимание на тяхната индивидуализация. Предложено е *de lege ferenda* в санкционните разпоредби на ОРЗД, и следователно и в тези приети в българското законодателство, да се въведат диференцирани размери на паричните санкции, съобразно наказателноотговорния субект – физическо или юридическо лице, доколкото огромния максимум на предвидените към момента унифицирани санкции изглежда абсолютно неприложим и нецелесъобразен по отношение на администратори и обработващи лични данни, когато те са физически лица. Застъпена е тезата, че следва да се предвиди по-висок размер на санкцията за „други“ нарушения на ЗЗЛД, кореспондираща с предвидения размер на санкциите в ОРЗД, както и налагането на двоен размер на първоначално наложената санкция за повторното извършване на всяко нарушение, съставът на което е изрично уреден в ЗЗЛД или в ОРЗД.

В табличен вид и за целите на кратък сравнителен анализ са представени десетте най-големи санкции в ЕС в областта на защитата на личните данни след приемането на ОРЗД до момента (април 2022 г.), както и е показано къде по размер се нареждат двете най-високи санкции, наложени от КЗЛД. Накрая е направен изводът, че правомощията на органите за защита на личните данни, свързани с налагането на административни наказания, са средство за дисциплиниране на администраторите и обработващите и осигуряване на защитата на личните данни. Желателно е администраторите на лични данни и обработващите лични данни да спазват закона, но в случаите, когато дължимото поведение липсва, КЗЛД прибегва към законоустановените средства на държавната принуда.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на изследването и анализа на административноправния статус на КЗЛД в заключението са направени някои по общи изводи и препоръки *de lege ferenda*. Въпреки необходимостта от обществено осъзнаване на значимостта на проблемите, свързани със защитата на личните данни, безспорна и незаменима е ролята на надзорните органи в тези процеси. КЗЛД е органът, провеждащ държавната политика в областта на защита на личните данни и притежаващ широки надзорни правомощия. По силата на ОРЗД и българското законодателство националният надзорен орган: разглежда жалбите, отправени до него от субектите на лични данни; разследва възникнали казуси, отнасящи се до операции по евентуално неправомерно обработване на лични данни или предполагаеми рискове за сигурността на данните; одитира администраторите и обработващите лични данни, които могат да бъдат частни или публични структури, за предприетите от тях мерки за спазване на законовите разпоредби и др. Във връзка с осъществяване защитата на личните данни, КЗЛД може да напътства администраторите и обработващите лични данни как да изпълняват задълженията си в съответствие с действащото законодателство, чрез отправяне на предупреждения, даване на указания и определяне на срокове за изпълнението им, с които поднадзорните субекти са задължени да се съобразяват. При необходимост от по-сериозни действия, КЗЛД е оповомощена от закона да налага принудителни административни мерки и административни наказания.

Но освен като надзорен орган, в редица случаи КЗЛД се явява и своеобразен партньор на участващите в процесите по обработване на лични данни субекти. Националният надзорен орган насърчава обществената информираност и разбиране на рисковете, правилата, гаранциите и правата, свързани с обработването на лични данни, отделяйки специално внимание на дейностите по обработване на лични данни, насочени към децата. КЗЛД има редица правомощия по осигуряване на правни инструменти за законосъобразно обработване на личните данни, както и да издава насоки, препоръки и най-добри практики във връзка със защитата на личните данни, с които неминуемо подпомага поднадзорните й субекти и обществото. Сътрудничеството на КЗЛД с други надзорни органи и международни организации за защита на личните данни, посредством обмен на информация и взаимопомощ, осигурява съгласувано прилагане и изпълнение на ОРЗД в Република България.

III. ОСНОВНИ ПРИНОСНИ МОМЕНТИ, ВКЛЮЧИТЕЛНО ПРЕДЛОЖЕНИЯ DE LEGE FERENDA

Научната новост на дисертационния труд се предопределя от обстоятелството, че до момента липсва самостоятелно и цялостно монографично изследване на административноправния статус на КЗЛД.

Основните приноси моменти, които могат да бъдат открити в дисертацията, са:

- Проследено е историческото развитие на институционалната рамка на защита на личните данни и практиката на компетентните органи, действащи в областта на защитата на личните данни, от Втората световна война до днес;
- Направено е разграничение между правото на защита на личните данни и правото на неприкосновеност на личния живот;
- Представена е сравнителноправна характеристика между последните два законодателни акта от правото на ЕС в областта на защитата на личните данни, като е подчертана ролята на ОРЗД за хармонизирането на приложимите правни норми в държавите членки, наред с възприемането на редица нови правни положения, които осигуряват защитата на личните данни и отварят нови възможности за компаниите и бизнеса като цяло;
- Изследвано е развитието на законодателството на Република България в областта на защитата на личните данни, в т.ч. конституирането на КЗЛД с приетия през 2002 г. ЗЗЛД;
- С оглед темата на дисертационния труд е обосновано терминологичното разграничение между понятията „правен статус“ и „правен статут“;
- Анализирано е взаимодействието на правото на защита на личните данни със свободата на словото и задължението за професионална тайна;
- Чрез изготвен сравнителноправен анализ се потвърждава тезата, че всички принципи за защита на личните данни по ОРЗД могат да бъдат възприети като подвид на общите принципи на българското и европейското административно право;
- Изяснен е в цялост административноправният статус на КЗЛД, който е нормативно уреден със ЗЗЛД и включва: обща характеристика на КЗЛД като титуляр на държавна власт и орган на управление; КЗЛД като независим надзорен орган и т.н.;

- При изследването на проблематиката за статуса на КЗЛД, веднъж като орган на държавна власт и втори път - като юридическо лице, е направен изводът за известен дуализъм при употребата в ЗЗЛД на термина „комисия“, с който, от една страна, се означава специализираният колективен орган с административни правомощия, който взема решения с предписано от закона мнозинство, а от друга страна - институцията (организацията), оглавявана от същия този колективен орган;
- За първи път е извършен подробен анализ на правното положение и компетентността на членовете и председателя на КЗЛД, като е потърсен отговор на въпросите дали те са самостоятелни титуляри на държавна власт, респективно какви са техните правомощия;
- Направен е опит за широкообхватен анализ на правомощията на КЗЛД, приложими след влизане в сила на ОРЗД, и обособяването им в групи, съобразно тяхната насоченост, в т.ч. правомощия по информиране, правомощия по сътрудничество, правомощия по проучване и развитие на практиката, правомощия по осигуряване на правни инструменти за законосъобразно обработване на личните данни, съгласувателни правомощия, правомощия по разследване, корективни правомощия и др.;
- Характеризирани са издаваните от КЗЛД административни актове като най-значимото проявление на компетентността ѝ, и е обоснован изводът, че КЗЛД, в качеството ѝ на административен орган, издава и трите основни вида административни актове – нормативни, общи и индивидуални;
- Маркирани са на кратко проблемите относно формите на международно сътрудничество между националните надзорни органи за защита на личните данни в държавите членки на ЕС и определяне на водещ надзорен орган в такива случаи;
- Разгледани са правните статуси на други национални и европейски органи с правомощия по защита на личните данни, с оглед отграничаването им от КЗЛД, в т.ч. са изследвани правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет и накратко са очертани основните характеристики на ЕКЗД и ЕНОЗД, мисията им, принципите на взаимодействие и сътрудничество с националния надзорен орган;
- Подчертана е ключовата роля на ДЛЗД в осигуряването на законосъобразното обработване на лични данни, като е обърнато внимание на взаимодействието

на КЗЛД като надзорен орган в областта на защитата на личните данни с ДЛЗД на всички поднадзорни субекти – администратори и обработващи лични данни, както и на правоотношенията между КЗЛД и собственото му ДЛЗД, функциониращо в рамките на вътрешната структура на органа;

- Анализирани са основните способи, чрез които администраторите и обработващите лични данни могат да допринесат за постигане защита на личните данни;
- Специално внимание е обърнато на процедурата по уведомяването на КЗЛД за нарушения на сигурността на личните данни, която, от една страна, може да бъде възприета като форма на партниране между администратора и КЗЛД, насочена към минимизиране на последиците от нарушеното право на защита на личните данни, но също така извършеното уведомяване може да доведе до упражняване от страна на КЗЛД на законово предвидените ѝ правомощия по разследване и корективни правомощия, в т.ч. прилагане на различни мерки на административна принуда, предмет на последващ анализ в изложението;
- Характеризирана е административната принуда, прилагана за защита на личните данни, като в тази връзка се анализират нейните обект и субекти;
- В детайл са изследвани ПАМ, прилагани от КЗЛД, като с посочване на конкретни примери е обоснован изводът, че те могат да бъдат превантивни, преустановителни или възстановителни;
- Анализирани са административнонаказателните правомощия на КЗЛД, съставите на административните нарушения и административнонаказателноотговорните лица;
- Изследвани са същността и видовете (безпрецедентни по размер) административни наказания, налагани за извършено административно нарушение в областта на защитата на личните данни, като е обърнато специално внимание на тяхната индивидуализация;
- Изготвен е кратък сравнителен анализ на най-големите по размер санкции в ЕС, наложени в областта на защитата на личните данни след приемането на ОРЗД до момента (април 2022 г.).

В действащото към момента законодателство, източник на административноправния статус на КЗЛД, са отчетени слабости, които могат да бъдат преодолени със съответните изменения и допълнения с цел гарантиране в по-голяма степен ефективността на държавното управление в областта на защита на личните

данни. В резултат на направеното изследване, са мислими *de lege ferenda* следните законови промени:

- Препоръчвам прецизиране на предвидената в чл. 10а, ал. 2, т. 1 от ЗЗЛД възможност за сезиране на националния съд от страна на КЗЛД, с цел да се изясни кой е компетентният в случая съд, защо и при какви обстоятелства КЗЛД би го сезирала, вместо да разгледа сама спора по същество, и има ли ограничение по отношение на нарушенията, за които КЗЛД ще сезира съда;
- С оглед предоставените на КЗЛД от закона голям обхват от установителни правомощия и правомощия по разследване на възникнали казуси в областта на защитата на личните данни (в т.ч. безпрепятствен достъп до съответните регистри, автоматизираните информационни системи и архиви на администратора/обработващия лични данни), предлагам законодателят да осигури повече гаранции за некомпрометирането на регламентирани от закона професионални тайни - адвокатска, лекарска, банкова и т.н. В ЗЗЛД може да бъде създадена нова разпоредба – чл. 12а, ал. 4 със следното съдържание: „във всеки отделен случай, преди да отправи искане за разкриването на професионална тайна, КЗЛД следва да преценява полезността и необходимостта на това разкриване за защитата на правата на засегнатите субекти на данни“;
- С цел постигане на обективност, а също и за гарантиране на интересите на субектите на лични данни, е препоръчително в чл. 53, ал. 4 от ЗЗЛД да се регламентират точни и ясни критерии, които, при наличие на очевидно неоснователни, прекомерни или повтарящия се искания от титулярите на данните, да бъдат предпоставка за отказ от страна на КЗЛД да предприеме действия по тези искания или да определи такса за разглеждането им.
- Необходимо е да бъдат допълнени и променени материалноправните предпоставки за заемане на длъжността член на КЗЛД, както следва:
 - а/ тъй като Република България е държава членка на ЕС, а защитата на личните данни е уредена с ОРЗД на европейско ниво, да се редактира чл. 8, ал. 1 от ЗЗЛД, като се допусне, освен български граждани, също и граждани на държави членки на ЕС, граждани на страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство (ЕИП) и граждани на конфедерация Швейцария да могат да бъдат избирани за членове на КЗЛД;

б/ разпоредбата на чл. 8, ал. 1 ЗЗЛД да се допълни с още една точка, в която да бъдат включени материалноправните предпоставки пълнолетие, дееспособност и наличие на обществен авторитет и професионално признание, тъй като към момента същите се извеждат по тълкувателен път.

в/ да се предвиди с нова алинея на чл. 8, че последващо настъпване на обстоятелство по чл. 8, ал. 2 от ЗЗЛД за член на КЗЛД, ще бъде предпоставка за предсрочно прекратяване на мандата му.

- Смятам за уместно в санкционните разпоредби на ОРЗД, и следователно и в тези приети в националното законодателство, да се въведат диференцирани размери на паричните санкции, съобразно наказателноотговорния субект – физическо или юридическо лице, доколкото огромния максимум на предвидените към момента унифицирани санкции изглежда абсолютно неприложим и нецелесъобразен по отношение на администратори и обработващи лични данни, когато те са физически лица.
- По мое мнение, законодателят следва да предвиди само едно производство в областта на защитата на личните данни за налагане на административни наказания, в което административнонаказващ орган да е КЗЛД. Това следва да бъде производството по чл. 38 от ЗЗЛД. Такъв подход би осигурил по-голяма прозрачност при налагане на административните наказания, доколкото към момента няма единен източник на информация по отношение на издадените от председателя на КЗЛД наказателни постановления. Прозрачността в дейността на КЗЛД и налаганите от нея санкции е ключово с оглед постигането на максимален ефект на регулацията в областта на защитата на данните. Ето защо смятам, че съществуването на две паралелни производства за налагане на административни наказанията от два различни органа – КЗЛД и нейния председател, с различни актове, не е уместно, целесъобразно и ефективно. Това законодателно разрешение противоречи на принципа на правна сигурност, а диференцираното начало на производството – чрез сезиране или самосезиране не е достатъчно основание за обособяването и провеждането на две различни производства;
- Считаю, че с разпоредбата на чл. 8б, ал.1 от ЗЗЛД следва да се предвиди по-висок размер на санкцията, кореспондираща с предвидения размер на санкциите в ОРЗД. Считаю също така, че законодателят следва да предвиди

налагането на двоен размер на първоначално наложената санкция, не само за повторно извършено „друго“ нарушение в хипотезата на чл. 86, ал. 2 от ЗЗЛД, но и за повторното извършване на всяко нарушение, съставът на което е изрично уреден в ЗЗЛД или в ОРЗД.

Динамичното развитие на икономическите, политическите и социалните отношения във всяка една сфера на живота, паралелно с развитието на технологиите, ще поставя нови въпроси, във връзка с предмета на настоящото изследване. Това провокира в още по-голяма степен необходимостта от задълбочаване на научните изследвания в областта на защитата на личните данни и от усъвършенстване на нормативната уредба на европейско и национално ниво.

IV. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

- 1) ‘The Data Protection Officer as an Instrument for Compliance with the Accountability Principle Under the GDPR’, Proceedings of the 15th International Conference of ASECU, Sustainable Development Goals 2030: Challenges for South and Eastern European Countries and the Black Sea Region, September 26–27, 2019 Sofia, Bulgaria
- 2) „Историческо развитие на институционалната рамка на защита на личните данни“, СБОРНИК С ДОКЛАДИ ОТ НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ „100 ГОДИНИ УНСС, 100 ГОДИНИ ПРАВО В УНСС“ ТОМ II – Актуални проблеми на публичното и наказателното право. Актуални проблеми на историческите, икономическите и социалните науки.
- 3) „Проявление на принципите на законосъобразност, добросъвестност и прозрачност в областта на защитата на личните данни“, публикувана в STUDIA IURIS, брой 2 / 2021 г.
- 4) „Защита на личните данни на етапа на проектирането и по подразбиране и оценка на въздействието върху защитата на данните като способи за обезпечаване сигурността на личните данни“, публикувана в списание „Бизнес и право“, брой 3, 2021 г., ISSN (online): 2603-3445, <http://business-law.unwe.bg/>

V. УЧАСТИЯ НА АВТОРА КАТО ЛЕКТОР В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА ЛИЧНИТЕ ДАННИ

- 1) Участие като лектор в семинар „Подготовка на счетоводните, финансовите и ТРЗ отдели, във връзка с новата правна уредба на Регламента за защита на личните данни“, организиран от АПИС Европа, проведен на 8 май 2018 г.
- 2) Участие като лектор в 3-дневен обучителен курс „Практически насоки на GDPR – новият общ регламент за защита на личните данни“, организиран от Фондация „За интелигентен растеж“, проведен на 26-28 септември 2018 г.
- 3) Участие като лектор в обучителен курс „Защита на личните данни в банковия сектор – законосъобразност и практически решения“, проведен на 3 октомври 2018 г.

