

Анотация: Статията на младши съдия Андрей Георгиев е опит за публицистична критика на някои актуални законодателни инициативи в областта на електронизацията на администрацията. Целта ѝ не е да отрича законодателните усилия, а да покаже, че принципните проблеми изискват принципни решения, а също – и да предложи такива. Макар съдебната власт да няма правомощия в законодателния процес, съвременното законодателство изисква специализираност на законотворците и обсъждане на законодателните решения с по-широка публика. Поради това и органите на съдебната власт, които по правило са „на първата линия“ при прилагане на законите, е добре да бъдат привлечени в обсъждането на законопроектите. В случая се разглеждат идеи на правителството, които са се развили „спонтанно“, поради което на още по-силно основание следва да бъдат подложени на активна обществена дискусия преди да се превърнат в действащо право. Статията дава своя принос за това, като фокусира вниманието в принципните проблеми пред електронизацията на призоваването и някои информационни услуги и очертава липсата на комплексен подход при определяне на съдебните такси, която поражда нови законотворчески въпроси.

За връзката между предвидимото законодателство и ясните принципи на политиката

Или защо българският законодател често се лута в законодателни решения и се учудва на резултатите от правилата, които сам произвежда?

– Бихте ли ми казали, моля, накъде трябва да продължа оттук?

- Това до голяма степен зависи от това къде искаш да отидеш.

- Не ме е особено грижа къде.

- Тогава няма значение накъде ще тръгнеш.

- Стига да стигна някъде...

- О, със сигурност ще стигнеш, стига да вървиш достатъчно дълго."

Луис Карол, Алиса в страната на чудесата

Когато преди година станаха факт промените в Закона за нормативните актове, които въвеждат задължителна оценка на въздействието на всяко законодателно предложение (ДВ, бр. 34/03.06.2016 г.), много анализатори изразиха надежда, че с този институт българският законодателен (и нормотворчески) процес ще стане много по-ясен и предвидим, а законите ще могат да водят до очакваните от вносителите им резултати. Оказа се обаче, че внесените в Народното събрание законопроекти невинаги подлежат на оценка на въздействието, а властта не дава индикации, че е променила обичайния си начин на приемане на правила – чрез бърза реакция на някакво събитие, на което е даден обществен отзвук, а не след внимателно обмисляне и планиране. (Този начин на действие не е типичен само за една или няколко партии или администрации, а се отнася до целия български нормотворчески процес в последните 20 години.)

През юни 2017 г. бяхме изненадани от няколко опита за цялостна трансформация на правилата. На първо място на извънредно заседание на Министерския съвет беше предложена радикална и скоростна електронизация на администрацията – процес, започнал през 2006 г. и неприключил 11 години по-късно, който едва ли ще бъде ускорен до степен, че за два месеца да постигне коренна промяна. След това в Народното събрание беше внесен проект за изменение на Административнопроцесуалния кодекс, който също си поставя за цел да забърза всички административни дела (тези, при които се обжалват актове на изпълнителната власт или се търсят обезщетения от нея), като въведе редица институти като електронизация на съдебния процес. Същевременно се предвижда и въвеждане на по-високи такси за достъп до правосъдие, за да не се „задръстват“ съдилищата с дела, които имат предизвестен резултат.

В следващите редове ще се опитам да изясня защо тези инициативи, макар може би да звучат добре, са обречени да не постигнат декларираните цели, ако не бъдат подложени на внимателен анализ и поставят за разглеждане принципни въпроси. Но бързите резултати се постигат не чрез незабавна законодателна реакция, а чрез изграждане на стройна и предвидима система от правни принципи, която води в почти всички случаи до един и същ очакван от гражданите резултат, а отделните правила се синхронизират помежду си и работят като добре смазана система, а не като сбор от хаотични кръпки в законодателството, неуместно пришити на старата дреха, защото са с различен цвят.

Връзки между институциите – удобство за гражданите или още по-голям хаос?

На споменатата по-горе пресконференция беше лансирана идеята за директна връзка между нотариусите и пътната полиция, защото по този начин продажбата на автомобил можела да стане без никакво ходене в КАТ. На пръв поглед идеята звучи много добре – по-малко бюрокрация, лесни сделки с автомобили и т.н. Тя обаче се сблъсква с някои наглед остарели норми, които са залегнали в законодателствата в почти цяла Европа. Чл. 183, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата (ЗДвП) предвижда, че водач на автомобил, който не носи със себе си свидетелство за регистрация на управляваното моторно превозно средство, се наказва с глоба от 10 лева. Съответното задължение на водача е предвидено в чл. 100, ал. 1, т. 2 ЗДвП, а свидетелството, съгласно чл. 140, ал. 2 ЗДвП, се издава по ред, определен с наредба на министъра на вътрешните работи, като засега е предвидено тази дейност да се извършва от органите на пътната полиция. Това означава, че купувачите на моторно превозно средство винаги ще са длъжни да се явят в пътната полиция, за да заявят издаването на съответното свидетелство за регистрация (т.нар. талон), защото в противен случай ще се изправят пред нуждата да управляват автомобила, носейки в себе си куп документи с формат лист А4, с които да удостоверят, че са купили автомобила от лицето, посочено в свидетелството за регистрация. Ако не го направят – при всяка проверка на пътя те ще бъдат наказвани с 10 лева глоба.

Премахването на нуждата да се отиде до съответното полицейско управление може да бъде осъществено по три начина – или ако се създадат електронни свидетелства за регистрация, или ако същите въобще отпаднат, или ако се уреди изпращането на тези свидетелства физически по пощата. Първите два случая очевидно не са удачни начини за реализиране на електронни мерки за управление, защото пречат на бързи проверки на пътя, които биха могли да установят отнемането на един автомобил чрез престъпление. Освен това премахването на физическото удостоверение за регистрация ще направи пътуването с автомобил в чужбина практически невъзможно, защото другите държави все още изискват физически документ за регистрация.

Уреждането на сигурен начин за доставка на документите пък създава за гражданите много повече разходи, тъй като независимо кой фактически ще плати куриерската услуга (дали МВР или купувачът на автомобила), сметката накрая поемаме ние, гражданите (или пряко като такса, или чрез данъците). Тоест и този начин за реализация на идеята не работи добре. Още повече че в някои случаи на регистрацията автомобилът трябва физически да отиде до пътната полиция, за да му бъде извършен технически преглед.

Но ако държавата беше възприела по-глобален подход в електронното управление, който да обхване всички сделки, извършвани пред нотариус, то вероятно затрудненията щяха да бъдат далеч по-малко. Като пример за недостатъците на досегашния подход е достатъчно да споменем последната „кампания“ в това отношение – мерките срещу „кражбата на фирми“, въведени в края на 2016 г., които се оказаха лесно заобиколими, защото в закона се допусна изключение, при което някои сделки не се заверяват нотариално. Цялостното решение обаче се постига не чрез промени в Закона за движението по пътищата, а в Закона за нотариусите и нотариалната дейност. Съгласно чл. 28б от този закон нотариусите са длъжни да имат електронна система, в която централно да се запазва целият им архив в дигитална форма. Но няма правила, които да предвиждат възможност нотариусите да използват идентификационните си данни в тази система, за да комуникират с държавните органи. А това не би било особено трудно. Тъй като нотариусите вече са задължени да сканират документи и да ги пращат в електронната система, с малки разходи за оборудване със съответните четци, законът би могъл да ги задължи да използват особен вид електронен подпис – с по-висока защита, с който да изпращат сканираните документи не само до вътрешната си система, а и до съответните държавни регистри – имотен, търговски, на автомобилите. Така нотариусът ще може служебно да регистрира в КАТ покупката на автомобил, но и служебно да заяви вписване на нотариален акт за покупката на имот или пък документите, необходими за прехвърлянето на фирма.

Това би създавало улеснения не само на нотариуса. Щом КАТ разбере, че е извършена сделка с автомобил и получи електронния образ на сключения договор, подписан по сигурен начин с електронния подпис на нотариуса и отразен с точно време на сключване в системата на Нотариалната камара, то за служителите там не би било трудно да разберат дали договорът е сключен законосъобразно и веднага да се заемат да издадат ново удостоверение за регистрацията на новия собственик. Така гражданинът все пак ще трябва да се яви пред полицейските органи, но няма да има нужда да чака на опашка, защото неговите документи ще са готови – той само трябва да представи личната си карта (и евентуално да заплати такса, което може да стане с банкова карта за по-малко от минута), за да получи вече готовите документи.

Очевидно е, че истинското и цялостно разрешаване на проблема е възможно не със спешни мерки „на парче“, а с комплексни решения, които ще отнемат съвсем малко повече време (може би няколко месеца), но ще се спестят много повече неудобства на гражданите.

Свидетелството за съдимост – бързина срещу право на личен живот

Другата предложена на въпросната пресконференция идея беше свидетелството за съдимост да отпадне „до няколко седмици, ако не се налагат нормативни промени“. Тази заявка също може би звучи добре на пръв поглед – това свидетелство се изисква в много случаи, а издаването му изисква време и усилия за гражданите, които се редят на опашки в районните съдилища, за да го получат. Тук обаче се сблъскваме с още един концептуален проблем на

законодателството, който няма задоволително решение за момента – този за запазването на личния живот на гражданите при електронна обработка на данните им.

Преди да говорим за него обаче е редно да споменем какво никой от участниците в пресконференцията не каза – че и сега може да се издаде електронно свидетелство за съдимост. Това става за няколко минути от сайта <https://cs.mjs.bg/>, но съществува едно малко затруднение – заявката за издаване на свидетелството изисква електронен подпис. Изискването е предвидено, за да не може всеки да научава данните за съдимостта ви, а да е сигурно, че точно вие изисквате да издадете свидетелство за съдимост на себе си. Проблемът с това, че малко хора имат електронен подпис, би трябвало да отпадне през 2018 г., когато ще влезе в сила Законът за електронната идентификация, който предвижда средства за електронна идентификация да се въведат в личните карти на всеки български гражданин, ако той изрично не откаже това. Засега реализацията на този проект се бави, а той би улеснил много не само издаването на електронни свидетелства за съдимост, но и редица други административни услуги – издаване на актове за гражданско състояние, плащане на данъци, получаване на осигурителна информация, заявки за болнични и т.н.

Но да се върнем на първия въпрос – защо не е подходящо всеки да може да разглежда свидетелството ви за съдимост? Причината за това се крие в начина, по който държавата третира осъжданите – ако вие бъдете осъдени за престъпление, то независимо от изтърпяването на съответното наказание по Наказателния кодекс (НК), като например лишаване от свобода, пробация или глоба, законът ще ви лиши и от някои други права. Осъдените в някои случаи не могат да извършват търговска дейност, да управляват чужди пари, да заемат постове в държавната администрация и т.н. НК обаче предвижда, че тези последици не траят безкрайно във времето – ако един осъден престъпник покаже примерно поведение и не извършва повече престъпления, то последиците от осъждането (забраните) отпадат след определен срок. Тези срокове са уредени по различен начин и чл. 85 – 88а НК предвиждат различни последици след изтичане на различни видове срокове – например при така наречената „непълна“ реабилитация един осъден ще може да управлява чужди финансови средства след изтичане на 3 години от изтърпяване на наказанието си (ако е бил осъден на лишаване от свобода за по-малък срок), но няма да може да стане полицай още две години след това, защото за него „пълната“ реабилитация настъпва, ако 5 години след изтърпяване на наказанието си (или след изтичане на изпитателния срок при условната присъда) има добро поведение. Затова и не съществува универсално „свидетелство за съдимост“ и винаги преди издаването на конкретно поискано заявителят трябва да посочи за какво точно ще му е необходимо, за да се прецени и каква информация ще съдържа то. Така например, ако съд поиска свидетелство за съдимост, то в него се отразяват всички осъждания, дори и тези, за които е настъпила реабилитацията, защото съдът следва сам да прецени това. Ако свидетелството е поискано за постъпване на работа като полицай, там се отразяват и престъпленията, за които осъденият е частично реабилитиран, защото той все още не може да работи като полицай в тези случаи. Ако свидетелството обаче е за постъпване на работа като счетоводител, в него ще е отразено, че човекът не е осъждан, тъй като е реабилитиран за този вид последици от осъждането.

Така от ключова важност за издаването на свидетелство за съдимост се оказва въпросът за кого е предназначена информацията от него и за удовлетворяване на каква нужда е предназначено. В момента то се изисква като че ли от всеки кандидат-работодател за всичките му служители. Но Наредбата за документите, които са необходими за сключване на трудов договор предвижда, че свидетелство за съдимост следва да се изисква само когато в закон или друг нормативен акт (правилник, наредба) е посочено, че осъдени не могат да заемат

определена длъжност. Ако това изискване се спазваше, опашките пред Бюрата “Съдимост” при районните съдилища щяха да са доста по-малки. Същевременно няма обществена полза в неограниченото изискване на свидетелства за съдимост от работодателите, защото то се превръща в сериозна пречка изтърпялите наказания си граждани да си намерят работа. А ако не си намерят работа, голяма е вероятността да извършат ново престъпление.

Няма никаква обществена полза и в това данните, че колегата ви по бюро е бил осъждан за пушене на марихуана преди 20 години като 16 годишен, да стават публично достояние. Законът е предвидил, че щом за този период този човек не е осъждан за нещо друго, то той не може да бъде разглеждан като престъпник и държавата не следва да разкрива миналите му осъждания на обществото (съгласно чл. 85, ал. 1 НК реабилитираните се считат за неосъждани).

Именно тук възниква и големият проблем на публикуването на различни данни за гражданите – за тях може да бъде разкрита чувствителна информация, която не е необходима за целите на закона. Поради това там, където е развито електронното управление, данните са достъпни, но достъпът до тях се контролира и само определени хора могат да ги разглеждат, а отговорността за неправилен достъп до лични данни е изключително сериозна. Например – лекарят може да види медицинското досие на пациента си, но не и данъчната му декларация. В Естония няколко висши чиновници бяха уволнени за това, че от любопитство решили да ровят в медицинското досие на високопоставен държавен служител, без да има необходимост от това. Този проблем има принципно разрешение в чл. 16 от Закона за електронното управление (ЗЕУ), където е въведен принципът, че администрацията обработва лични данни само когато са ѝ нужни. Но това означава също, че частните субекти (например търговците – работодатели) не следва да имат достъп до същите тези лични данни. Уредбата все още е твърде фрагментарна, но дори и такава не позволява разкриване на данни за съдимост за всеки гражданин пред цялото общество.

Какво е разумното решение? На първо място – и сега съгласно чл. 2 ЗЕУ, когато бъдещият ви работодател е държавен или общински орган или организация, той не може да изисква от вас свидетелство за съдимост, а е длъжен да се снабди служебно с него. Необходимо е този принцип да бъде подсилен и системно прилаган. За останалите постъпващи на работа е необходимо забързване на проекта за електронната идентификация в личната карта, което ще елиминира опашките. Отново обаче отговорният подход не е в простото премахване на едно правило, а в по-доброто прилагане на принципите на правото.

Съдът ви призовава със SMS?

В приетия на първо четене проект за изменения в Административнопроцесуалния кодекс (АПК) (със сигнатура 754-01-16) е предвидено още едно улеснение, което отново действа „на парче“, а не според установените принципи. Това са начините за призоваване.

Съществува системно недоволство на обществото, тъй като в България все още съобщаването на актове на държавните органи и общините се извършва предимно на хартия срещу подпис, а според преобладаващата представа призовкарите са недобросъвестни и неефективни. Причините за тези дефекти са множество, включително претоварването и ниското заплащане на призовкарите (особено на съдебните), но отново прибързаните решения не са най-добрите. И сега процесуалните закони предвиждат възможности за комуникация по телефон и електронна поща. Но проблемите не са във възможността за това, а най-вече в две насоки – много е трудно да се установи на кого принадлежи даден телефонен номер или адрес на електронна поща, а начините да се отметнеш, че не си бил уведомен, са много.

Удостоверяването на съобщенията по телефон и електронна поща е архаично – прави се с отбелязване на лист от съдебния служител (т.е. съдът или администрацията трябва да му се доверят напълно, без да разполагат с възможност да проверят достоверността на твърденията му).

За да премахне тези недостатъци, законопроектът за изменения в АПК предвижда в § 4 в новия чл. 18а, ал. 3 всеки, който контактува с администрацията, да е длъжен да посочи телефон или адрес на електронна поща. Представете си как това може да бъде направено с възрастна жена, която живее в малко село и кандидатства за помощи за отопление през зимата. Не стига това, ами и определени категории лица (адвокати, държавни органи и всички юридически лица) задължително трябва да посочат електронен адрес, като от него щяла автоматично да се получава обратна разписка, условията за което, според вносителя, са дадени в Регламент (ЕС) № 910/2014 г.

Цитираният Регламент обаче не предвижда задължение дадена електронна поща да изпраща „обратни разписки“, когато в нея се получи ново съобщение. Същото не е възможно и за гражданите, които пък трябва да настроят телефоните си така, че да потвърждават получаването на SMS. Последното сигурно е възможно, но не съм сигурен дали мога да накарам своя мобилен оператор да го прави и то само ако ме търси държавен орган (представете си как връщате потвърждение за всеки получен SMS на всичките си контакти и какво ще решат приятелите ви за вашия начин на комуникация). Единствено чрез тези потвърждения за получаването съдът ще може да удостовери, че нещо е изпратено. Всеки съдия би предпочел, при толкова ненастроени електронни пощи и мобилни телефони, да призовава по стария начин. И ще продължи да го прави. Или пък, ако е по-недобросъвестен, ще се научи да генерира съобщения за потвърждение, че дадено електронно писмо е пристигнало в определена пощенска кутия (форматът е стандартен и при липса на електронен подпис може да се разбие от всеки средно умел програмист в рамките на няколко часа).

Какво е решението? Частично то се съдържа в промените в Закона за съдебната власт от август 2016 г., където са предвидени механизмите за електронна комуникация на съдебните органи. Тези изменения обаче влизат в сила през 2019 г. Обичайното и вече предлагано решение на подобен проблем, което е широко разпространено в Германия, Италия и Естония, се нарича сертифицирана електронна поща. Това е особен вид електронна поща, която при всяко получаване на съобщение издава своеобразна „електронна обратна разписка“, подпечатана с електронния печат на доставчика на услугата, който гарантира, че писмото е получено в съответната компютърна система и в посочения час. Информацията е проверима чрез съответни алгоритми, а начинът за промяната ѝ е възможен с разбиването им чрез мощни компютри за период, който при днешната производителност на процесорите отнема между 100 и 200 години.

За да има широко разпространение подобна технология, в Естония тя се предлага от държавата, която генерира на всеки гражданин, който поиска, уникален адрес от тип: andrey.georgiev@eesti.ee. Със заявлението на подобен адрес гражданинът или фирмата декларират, че всяко съобщение, получено на електронната поща, ще се смята за лично получено от тях. Възможно е съобщенията, получени на такъв мейл, да бъдат автоматично препращани към друг адрес – например кутия в търговска система за електронна поща. Въвеждането на тази услуга беше предложено в България през 2016 г. и правителството вече има сървър, който може да позволи реализацията на услугата, но реакцията в медиите досега беше от рода „Държавен e-mail? За какво ми е пък това?“. Идеята може да се приложи и много

по-бързо за някои видове субекти чрез промяна на няколко закона – например адвокатите могат да бъдат задължени да поддържат подобни сървъри под контрола на Адвокатските колегии, които имат достатъчно средства да закупят такава система. При търговците пък може да се въведе задължение за посочване на електронен адрес в търговския регистър, като недостатъкът отново е, че няма да има автоматизирана възможност за връщане на потвърждения, че дадено съобщение е получено. Дори и това би довело до много по-добро призоваване, като същевременно се пазят и правата на получателите, тъй като ще съществува начин да се провери дали даден електронен адрес или телефон наистина принадлежи на определено лице, вместо да се разчита на странните мерки в проекта за изменения в АПК. С други думи – отново споменатото – следването на принципа винаги дава по-добри резултати от въвеждането на спешни мерки.

Държавните такси – начин за регулиране на натовареността или средство за осигуряване на отказ от правосъдие?

Проектът за изменения в АПК предвижда и още едно съществено изменение, за което не е ясно как се вписва в по-голямата картина на принципите на българското право. Става въпрос за драстичното увеличаване на таксите за обжалване на административни актове, като вече търговците ще плащат минимум 900 лева за това. Любопитна подробност е, че съгласно българското право – чл. 83, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), който в тази част се прилага и по административни дела – чл. 144 АПК, както и чл. 24, т. 3 от Закона за правната помощ – търговците не могат да бъдат освободени от държавни такси по съдебно дело (гражданите могат). Така се оказва, че държавата обвързва правосъдието при търговците с плащането на значителни суми (почти две минимални работни заплати). И то не по техните спорове относно икономическата им дейност, които са с граждански характер, а когато орган на същата тази държава е засегнал с действията си търговеца.

По този начин в България ще действат три системи за определяне на съдебни такси – пропорционална такса с минимум, както е по ГПК, такси в абсолютен размер (АПК и тълбите на гражданите по някои наказателни дела) и пълна липса на такси (при обжалване на административни наказания и присъди). Дебат за това какви трябва да бъдат съдебните такси и как те се отразяват на гражданите обаче така и не е проведен при обсъждане на законодателни идеи. Дискусиите се ограничават изцяло в професионалните общности, като най-често се ограничават до оплакване от високите размери на таксите и липсата на максимуми. А въпросът е твърде важен, защото достъпът до правосъдие е един от най-важните принципи на правната държава в Европа. Съдът на Европейския съюз също приема, че достъпът до съд не може да бъде ограничаван чрез прекомерно високи такси (решение по делото *C-279/09 DEB*).

В Европа действат, най-общо казано, три основни системи за определяне на размера на съдебните такси – без такси (Франция), минимални такси в абсолютен размер (Великобритания в някои случаи) и пропорционални такси (процент от размера на претенцията – Германия). В последния случай обаче винаги наличието на високи такси се компенсира от широки възможности за освобождаване от такса, когато страната не може да си ги позволи. Излизането от тези три модела би било непонятна стъпка, с която българското право отново ще се прослави като прецедент в района, отново – не в най-добрата си светлина. Поради това отговорният политически подход изисква да се разгърне широк обществен дебат, който да създаде единна философия на съдебните такси в България, а не въпросът да се решава набързо и с оглед други цели, различни от осигуряването на достъп до правосъдие – например ограничаването на злоупотребата със съдебно обжалване на актове, които очевидно са правилни, или

разтоварването на определени съдилища въпреки риска да се създаде тежка несправедливост в обществото.

В заключение

Тенденциите за „ударно“ законодателстване продължават да са типични за българската държавна власт, като в много случаи не водят до очакваните резултати. За да настъпи промяна обаче, законотворчеството трябва да се подчини на цялостни концептуални стратегии, които да не остават само на хартия, а да бъдат изпълнявани последователно. Само така гражданите ще могат реално да избират какво да правят за тях политическите сили. Последното в много случаи изисква гражданска активност и информираност, както и сериозна експертна подкрепа, с която обществото да се ангажира да помага на държавата. В противен случай отново българският закон ще прилича на дреха на стар бездомник – толкова занемарена и накърпвана, че е трудно да се разбере каква е била оригиналната кройка.

Андрей Георгиев