

ЕЛЕКТРОННО УПРАВЛЕНИЕ НА БИЗНЕСА – ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРЕЮДИЦИАЛНО ЗАПИТВАНЕ

Докторант Йоанна Шулева

Институт за държавата и правото, Българска академия на науките

E-BUSINESS MANAGEMENT – POSSIBILITIES FOR REQUEST FOR A PRELIMINARY RULING

Doctoral Candidate Joanna Shuleva

Institute for the State and the Law, Bulgarian Academy of Science

Резюме

Дигиталното общество предполага правна регламентация на електронното управление на бизнеса. Доколкото това е състояние на държавата в процес на създаване, електронното управление открива път на неясноти и поражда нееднообразност. Отсъствието на правна уредба на електронното управление на бизнеса може да бъде запълнено чрез запитвания до Съда на Европейския съюз.

Ключови думи: *електронно управление, преюдициално запитване, защита на личните данни, достъп до информация, взаимодействие*

Abstract

The digital society presupposes legal regulation of e-business management. To the extent that this is a state in the process of being created, e-government opens the way to ambiguities and creates heterogeneity. The lack of legal regulation of e-business management can be filled through the request for a preliminary ruling to the Court of Justice of the European Union.

Key words: *e-government; request for a preliminary ruling; protection of personal data; access to information; interaction.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.365>

Въведение

Легалната дефиниция на понятието „електронно управление“ е въведена с едно от последните изменения на Закона за електронното управление (ЗЕУ)¹ чрез създаване на нова т. 39 в §1 ДР на ЗЕУ, съгласно която електронно управление е *„реализиране от административните органи на правните взаимовръзки, административни процеси и услуги и на взаимодействието с потребителите, с лицата, осъществяващи публични функции, и с организациите, предоставящи обществени услуги, чрез използване на информационни и комуникационни технологии, осигуряващи по-високо ниво на ефективност на управлението.“*

Законово закрепеното определение на понятието „електронно управление“ се въвежда на сравнително късен етап както с оглед обществената реалност на отдавна навлезлите информационни и комуникационни технологии (ИКТ) в работата на държавните институции и частните субекти, така и с оглед разнообразието от нормативни актове, чието действие се разпростира именно върху регулацията на взаимодействието на лица и процеси във виртуалната среда.

¹ Закон за изменение и допълнение на Закона за електронното управление - ДВ, бр. 94 от 29.11.2019 г., в сила от 29.11.2019 г.; доп., бр. 102 от 31.12.2019 г., в сила от 29.11.2019 г.

Някои от тези нормативни актове, съществуващи преди приемането на България в Европейския съюз и впоследствие претърпели множество изменения в резултат на непрекъснато нарастващия обем от правила за поведение от „електронен тип“ на европейско равнище, както и редица законодателни решения, намерили за първи път² своето закрепване в правния мир, представляват правната уредба, на която се изгражда същността на електронното управление на бизнеса на национално ниво.

Анализът на различните нормативни актове, както поотделно, така и в тяхната взаимовръзка, разкрива стремежа на законодателя да приобщи европейската нормативна рамка към българската действителност, без обаче да отчита първостепенната по своето значение нужда от ясна и непротиворечива уредба, която да улеснява гражданите и администрацията при осъществяване на електронния обмен на информация и виртуалното предоставяне на административни услуги, каквото в своята същност представлява електронното управление.

По този начин, като естествен резултат от нееднообразната уредба и разнопосочната практика по нейното прилагане, своето място намира предвидливо създадения инструмент на преюдициалното запитване, който макар да не е от естество да отстрани всички несъвършенства, допуснати при възприемане на правото на Европейския съюз от националното право, има потенциала да допринесе за постигане на яснота по част от спорните въпроси, а оттам и на условия за благоприятно пространство за развиване на бизнес отношенията в България.

Настоящият анализ има за цел да разкрие неразривната връзка между уредбата, създадена на европейско равнище и уредбата на електронното управление на бизнеса на национално равнище, както и необходимостта от осъвременяване на различни по своя вид административни практики и обединяването им в единна система, която да позволи на бизнеса да процъфтява в условията на ясни правила, правна предвидимост, процесуална бързина и икономия, а не да тлее под руините на сложни процедури и неразбираема бюрокрация, като за постигане на тази цел един от възможните механизми се явява именно преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз.

Предпоставки

Развитието на правната уредба на електронното управление през последните години отразява постиженията на европейско ниво, както и изискванията към държавите – членки, които съответстват на стремежа към създаване на цялостно и единно пространство за обмен на електронни услуги на местно, регионално, национално и европейско равнище, като по този начин се усъвършенства в най-висока степен защитата на правата на гражданите и техните организации.

Целта на въвеждане на електронно управление в държавната администрация е конкретно изведена още в декларацията от Петата министерска конференция по въпросите на електронното управление, проведена в периода от 18-ти до 20-ти ноември 2009 г. в Дания, по-известна като „Декларацията от Малмьо“, в която е посочено, че „не по-късно от 2015 г. европейските публични администрации следва да получат признание като отворени, гъвкави и търсещи сътрудничество в своите отношения с гражданите и предприятията. **Те използват електронното управление, за да повишават своята**

² Напр. Закон за електронната идентификация, обн., ДВ, бр. 38 от 20.05.2016 г., в сила от 22.11.2016 г.; Закон за киберсигурност, обн., ДВ, бр. 94 от 13.11.2018 г.; изм., бр. 69 от 04.08.2020 г.; изм. и доп., бр. 85 от 02.10.2020 г., в сила от 02.10.2020 г.

ефикасност и ефективност, както и постоянно да подобряват обществените услуги по начин, който е съобразен с различните нужди на потребителите и осигурява максимална обществена полза, като с това спомагат за превръщането на Европа във водеща икономика, основана на знанието.“

Още от 2006 г. насам на всеки период от 5 години, Европейската комисия приема Европейски план за действие за електронно управление, който поставя основните моменти, върху които всяка държава-членка следва да фокусира административния си ресурс за разработване на услугите за електронно управление, които да гарантират всеобхватност и достъпност, по-ефикасното използване на обществените ресурси, намаляване на публичните разходи, посочването на областите, в които ИКТ могат да подобрят предоставянето на услуги, като например при възлагането на обществени поръчки, в правосъдието, здравеопазването, опазването на околната среда, мобилността и социалната сигурност, а също така подпомагат осъществяването на граждански инициативи (*Европейски план за действие за електронно управление през периода 2011—2015 г. — Оползотворяване на ИКТ за подпомагане на интелигентно, устойчиво и новаторско управление*).

Тези приоритети на ЕС намират израз в измененията в българското законодателство, които се стремят да отговорят на очакванията за внедряване на ефективен и бърз механизъм за налагането на електронното управление като водещ инструмент на взаимодействието между държавата и бизнеса.

Така разпоредбата на чл. 5 ЗЕУ, който урежда обществените отношения между административните органи, свързани с работата с електронни документи и предоставянето на административни услуги по електронен път, както и обмена на електронни документи между административните органи³, препраща към Регламент (ЕС) 910/2014⁴ при определяне на електронната идентификация на лицата при предоставянето на административни услуги по електронен път. Съгласно § 40 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИД на ЗЕУ⁵, „този закон въвежда изисквания на Директива (ЕС) 2016/2102 на Европейския парламент и на Съвета от 26 октомври 2016 г. относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от обществен сектор (ОВ, L, 327/10 от 2 декември 2016 г.)“.

За въвеждане на мерките по прилагането на Регламент (ЕС) 910/2014 е приет Закон за електронната идентификация (ЗЕИ), с който нарочно се уреждат обществените отношения, свързани с електронното разпознаване на физическите лица, създават се нови понятия като електронна идентичност или е-идентичност (§1, т. 2 ДР ЗЕИ), въвеждат се процедури за издаване, регистрация и прекратяване на удостоверения за електронна идентичност на лицата, както проверка и контрол върху използването им.

Съгласно § 11 от Закона за изменение и допълнение на Закона за търговския регистър⁶, „този закон въвежда изискванията на Директива 2012/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 13 юни 2012 г. за изменение на Директива 89/666/ЕИО на Съвета и директиви 2005/56/ЕО и 2009/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

³ Чл. 1 ЗЕУ.

⁴ Регламент (ЕС) 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 г. относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО (ОВ, L 257/73 от 28 август 2014 г.)

⁵ Обн., ДВ, бр. 94 от 29.11.2019 г., в сила от 29.11.2019 г.

⁶ Обн., ДВ, бр. 22 от 24.03.2015 г., в сила от 01.01.2017 г.

по отношение на взаимното свързване на централните, търговските и дружествените регистри (ОВ, L 156/1 от 16 юни 2012 г.).“

В Закона за киберсигурност (ЗК), с който се транспонира Директива (ЕС) 2016/1148⁷, се откроява необходимостта от създаване на легални дефиниции на редица непознати до този момент за националния правен ред понятия, като например „кибера-така“, „киберинцидент“, „спецификация“ и други, като за част от тях законодателят препраща бланкетно към европейските актове, чиито изисквания въвежда (т. 32, §3 ДР на ЗК).

Един от най-ярките примери през последните години в тази посока са част от спорните изменения в Административнопроцесуалния кодекс (АПК)⁸, приети със Закона за изменение и допълнение на АПК⁹, които предвиждат задължение за административните органи, органите на съдебната власт, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги да осигурят техническа възможност за достигане до тях чрез подаване на съответното искане или жалба по електронен път съгласно новосъздадения чл. 18а АПК, както и създаването на Единен портал за електронно правосъдие (ЕПЕП), чиято цел макар да е улесняване на взаимодействие-то между страните в съдопроизводството, както и между тях и съда, поставя редица предизвикателства пред администрацията, които досега не са били на дневен ред и тепърва ще създава поле за спорове и тълкувания на електронната реалност.

Решението

Всяко управление, тоталитарно или демократично, естествено се стреми към централизация. Затова и от определящо значение е възприемането на разбирането, че електронното управление, макар поетапно въвеждано от държавата – на местно или на национално ниво, не е едностранен процес, в който главната и единствена роля е на държавата като водещ субект. Електронното управление е двустранен процес, в който не е достатъчно единствено създаването от страна на държавата на условията и изискванията, в изпълнение на които е възможно неговото функциониране, но е необходимо и активното участие на гражданите и организациите, които имат най-голям интерес от съществуването на ясни правила за бизнеса.

Някои¹⁰ от ключовите за бизнеса области, в които приложение на национално равнище намират редица ангажименти, произтичащи от членството на страната ни в Европейския съюз и създадените на европейско равнище регулаторни рамки, пряко свързани с електронното управление на бизнеса, са защитата на личните данни, борбата срещу изпирането на пари, повторната употреба на информация в обществен сектор, достъпът до информация и административни услуги, възлагането на обществени поръчки, ползването на големи мрежи, споделянето на ресурси и прочее.

⁷ Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза (ОВ, L 194/1 от 19 юли 2016 г.)

⁸ Обн., ДВ, бр. 30 от 11.04.2006 г.; в сила от 12.07.2006 г.; посл. доп. бр. 44 от 13.05.2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

⁹ Обн., ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г., в сила от 01.01.2019 г.; изм., бр. 36 от 03.05.2019 г. с Решение № 5 от 19.04.2019 г. на КС на РБ по к. д. № 12 / 2018 г.

¹⁰ Могат, разбира се, да бъдат изведени и други ключови сфери и потенциални територии за възникване на спорни моменти по приложението на електронното управление, но техният анализ излиза извън целта на настоящата работа.

Защитата на личните данни

За да е възможно безпрепятствено упражняване на правата, които електронното управление предоставя на субектите на бизнеса – граждани и организации, както и да се намали полето за евентуални злоупотреби с предоставената от държавните институции информация, на първо място е необходимо да бъдат създадени гаранции за безопасен и регламентиран обмен на данни. Защитата на личните данни, които получават ново, непознато досега битие във виртуалната среда, по естествен път се превръща в един от основните приоритети на всяко електронно управление. Без познаване на правилата, на които се подчинява потока на личните данни, и без адекватен отговор, както от държавата, така и от отделните участници в административните процеси, на зададените от Европейския съюз регулаторни рамки, не е възможно осъществяване на качествено електронно управление.

През последните години широк обществен отзвук получават основно два въпроса от правно естество в резултат на задълженията, създадени за държавите – членки от членството им в общността, а именно защитата на личните данни и мерките срещу изпирането на пари¹¹. Въпреки че Регламент (ЕС) 2016/679¹², по-известен като Общ регламент относно защитата на данните или GDPR (General Data Protection Regulation), беше приет на 27 април 2016 г., и беше предвидено да влезе в сила от 25 май 2018 г., пътят до изясняване на действителния смисъл и начин на приложение, заложен в тях, е все още в самото си начало.

С измененията на Закона за личните данни (ЗЛД)¹³ и по-специално с измененията на чл. 6 ЗЛД, беше променена основната функция на Комисията за защита на личните данни, която от независим държавен орган се превърна в постоянно действащ независим надзорен орган, който осъществява защитата на лицата при обработването на техните лични данни и при осъществяването на достъпа до тези данни, както и контрола по спазването на изискванията на Общия регламент относно защитата на данните. С нововъведенията в чл. 10 ЗЛД, Комисията е натоварена с нови задачи, свързани с взаимодействието между страната и органите на ЕС при осъществяване на контрола върху защитата на личните данни. При дефиниране на понятията, които уредбата въвежда, отново водещ механизъм е препращането към легалните определения, дадени от Регламент (ЕС) № 2016/679.

Практиката на Съда в Люксембург по вече отправените преюдициални запитвания по приложението на Общия регламент е пробният камък за правилното приложение на принципите на правото на Съюза, тъй като именно тя следва да проправи път към изясняване на спорните моменти и така бленуваното сближаване на законодателствата и създаване на единна административна практика. Част от въпросите, на които Съдът следва да даде отговор, са свързани с обхвата на правомощията на надзорния орган по защита на личните данни в държавите – членки (C-245/20), със съдържанието, което се влага в по-

¹¹ Шулева, Й. Перспективата на преюдициалното запитване пред Съда на Европейския съюз по Закона за мерките срещу изпирането на пари. В: Сборник научни четения, посветени на 140-годишнината от приемането на Търновската конституция. С., Сиела, 2019, с. 480.

¹² Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните) (ОВ, L 119/1 от 4 май 2016 г.).

¹³ Обн., ДВ, бр. 1 от 04.01.2002 г.; в сила от 01.01.2002 г.; изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2019 г.

нятието „легитимна цел“, с хипотезите за възможно отклонение от приложното поле на Регламента (C-175/20), с определянето на границата между обществен интерес и защитата на правата на субекта на лични данни (C-184/20) и много други.

Мерките срещу изпирането на пари

Безспорно Европейският съюз оказва сериозно влияние върху управлението на националния бизнес на национално ниво чрез регулаторни механизми за въздействие и контрол във финансовата сфера чрез Закона за мерките срещу изпирането на пари¹⁴. Поставена за първи път пред подобно предизвикателство и пред необходимостта да се използва съществуващата, но в известна степен лишена от съдържание специална терминология, българската администрация е в невъзможност да изпълни предписанията на Петата директива относно борбата с изпирането на пари¹⁵ в първоначално замисления срок, като и до днес, макар и под наблюдение, пред нея стоят множество неясноти и празноти, които предстои да се коригират в българската съдебна практика. В този процес, по пътя на преюдициалното запитване и при съответната воля от страна на съда, може да се избегне създаването на разноречива административна и съдебна практика и да се извлече най-добрия замисъл на европейската уредба.

Хоризонтът на преюдициалното запитване

Макар преюдициалното запитване да намира своето поле за изява на сравнително късен етап - след като европейските принципи вече са част от националния правен порядък, било в резултат на директния ефект, какъвто е случаят например с Общия регламент за защита на личните данни, било чрез инкорпорирането на определени правила за поведение, като залегналите в Директивата за прането на пари, и то в случай на възникване на конкретен правен спор по приложението им и поставянето му за разглеждане пред националния съд или друг правораздавателен орган - „юрисдикция“ по смисъла на чл. 267 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС)¹⁶, негово значение за изясняване на правните понятия и механизми за действие не бива да се пренебрегва. Доколкото решенията на всеки административен орган по принцип подлежат на съдебен контрол, посредством който може да бъде отправено преюдициално запитване до Съда в Люксембург (Корнезов, стр. 104), както и с оглед обстоятелството, че практиката на СЕС, в желанието си за създаване на единен набор от условия при тълкуване на понятието „юрисдикция“ в отделните държавни – членки, не отхвърля изцяло придаването на юрисдикционно качество на някои административни органи, макар това да не е случаят по делото *Белов*¹⁷, отправянето на преюдициално запитване, допускането му до разглеждане и постановяването на преюдициално заключение от СЕС е една от най-сигурните възможности за усъвършенстване на националната административна и съдебна практика при внедряване на електронното управление при взаимодействието между държавата и бизнеса.

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 27 от 27.03.2018 г.; посл. изм. и доп., бр. 69 от 04.08.2020 г.

¹⁵ Директива (ЕС) 2018/843 на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2018 година за изменение на Директива (ЕС) 2015/849 за предотвратяване използването на финансовата система за целите на изпирането на пари и финансирането на тероризма и за изменение на директиви 2009/138/ЕО и 2013/36/ЕС.

¹⁶ §10.1 Александър Корнезов. Преюдициалното запитване до Съда на Европейския съюз. Второ издание, София 2012 г. Сиби, 2012 г. стр. 61 и сл.

¹⁷ Решение от 31 януари 2013 г., C-394/11, EU:C:2013:48.

Заклучение

Доколкото „Европа – подготвена за цифровата ера“ е един от 6-те приоритета, които Европейската комисия е поставила пред Европейския съюз за периода 2019 – 2024 г., основателно е очакването, че въпросите на електронното управление и влиянието, което то има върху бизнес средата и ежедневието на гражданите, предстои да бъде актуална тема и да поражда тепърва спорни моменти. Ролята на Съда на Европейския съюз в процеса на навлизането на страната ни в дигиталната ера е ключова и единствено от нас зависи дали и как ще почерпим вдъхновение от нея за създаването на благоприятна и ползотворна среда за развитието на бизнеса в България.

За контакти: докторант Йоанна Шулева
Институт за държавата и правото
Българска академия на науките
E-mail: jshuleva@gmail.com