

ДОКЛАД

До	Висшия адвокатски съвет
От	Работна група, създадена с Решение № 967/21.09.2023 г. на ВАДВС
Относно	Отстраняване на недостатъците в действащата Наредба № 3 от 20.11.2020 г. за реда за водене, съхраняване и достъп до регистрите на адвокатските колегии и единните адвокатски регистри и отстраняване на практическите проблеми в работата с ЕАР
Дата	04.09.2024 г.

УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ,

1. С Решение № 967/21.09.2023 г. на ВАДВС беше създадена работна група („РБ“), сред чиито задачи са:
 - 1.1 Да извърши анализ на празнотите и неточностите в Наредба № 3 от 20.11.2020 г. за реда за водене, съхраняване и достъп до регистрите на адвокатските колегии и единните адвокатски регистри („Наредба 3“), на възможностите за опростяване на нормативния акт, на процесите, които той регламентира и на съпровождащата ги документация и да изготви и предложи проект за неговото изменение и допълнение. Алтернативно, ако в хода на анализа се прецени за по-удачно – да изготви и предложи проект на нова наредба за водене, съхраняване и достъп до регистрите на адвокатските колегии и единните адвокатски регистри.
 - 1.2 Да извърши анализ и приоритизиране на установените неотстранени недостатъци и затруднения в работата на ЕАР и да предложи начините за тяхното отстраняване и преодоляване.
 - 1.3 Да работи по поставените задачи успоредно и във взаимодействие с изпълнителя по договора за извънгаранционна поддръжка на ЕАР – Кроссрууд.
 - 1.4 Да докладва периодично на съвета за напредъка в работата си
2. Задачите на РБ бяха разширени във връзка с ангажиментите на ВАДВС за реализиране на връзка между регистрите на адвокатите и на чуждестранните адвокати и интегрираната в Портала за е-Правосъдие на Европейската комисия и пусната в експлоатация на 08.12.2014 г. система за търсене, позволяваща на крайния потребител на адвокатски услуги да получи достъп до съответните бази данни с вписани адвокати на присъединилата се държава-членка, с възможност за

търсене на адвокат по унифицирани и предварително зададени критерии, включващи език, област на правото, населено място и др. - проект "Намери адвокат" („Find a Lawyer" / „FAL“). В изпълнение на поставените задачи, до момента са проведени десетки срещи за анализиране на проблемите и необходимите изменения в адвокатските регистри, включително и за нуждите на FAL.

3. След извършените анализи, включително на действащата Наредба 3, **членовете на РГ са обединени около становището, че е необходимо да се изготви текст на напълно нова наредба.** При очертаването на правилата за водене на регистрите като основа за текста на тази нова наредба, възникнаха редица въпроси, чиито отговори са от съществено значение за по-нататъшната работа по проекта на нова наредба.
 - 3.1 През последните 2 години се извършиха съществени изменения в Закона за електронното управление¹ („ЗЕУ“) и се прие нова рамка за европейска цифрова самоличност (eID) - Регламент (ЕС) 2024/1183 на Европейския парламент и на Съвета от 11 април 2024 година за изменение на Регламент (ЕС) № 910/2014 по отношение на създаването на европейска рамка за цифрова самоличност.
 - 3.2 В процеса на разработка и внедряване на FAL в инфраструктурата на Европейската комисия, част от участващите компетентни органи² са установили възможност за развитие на системата в посока инкорпориране на електронната идентичност на адвокатите и са се обединили в проект "Find-A-Lawyer 2". Последният има за цел разработването на прототип, който чрез използването на електронни средства ще удостоверява качеството "адвокат" на лицето в международните е-производства. При надграждането на платформата ще се използват и функционалностите, произтичащи от проект e-CODEX, изпълняван от Европейската комисия и държави членки за свързване на техните е-съдебни системи и стимулирането на сигурен електронен обмен на съдебни документи и информация. С оглед на изложеното, присъединяването на ВАДвС към "Find-A-Lawyer 2" (след успешно приключване на изпълнявания към момента FAL) би позволило на българските адвокати да се конкурират с европейските си колеги в международните е-производства. Такова присъединяване обаче би било възможно само при обезпечаване на определени функционалности на адвокатските регистри, позволяващи поддържане на електронна идентификация и идентичност, което на свой ред може да бъде постигнато единствено при спазване изискванията на ЗЕУ и цитирания по-горе регламент.
4. **Всичко това налага да се отговори на редица въпроси относно естеството на единните адвокатски регистри и предоставяните чрез тях електронни услуги,**

¹ изм. и доп. ДВ, бр. 15 от 22 Февруари 2022 г., доп. ДВ, бр. 66 от 1 Август 2023 г., изм. и доп. ДВ, бр. 80 от 19 Септември 2023,г.

² Съветът на френскоговорящите и немскоговорящите адвокатски колегии - Белгия, Съветът на фламандските адвокатски колегии, Немската адвокатска колегия, Националният съвет на адвокатските колегии - Франция, Естонската адвокатска колегия, Съвета на адвокатската колегия на Люксембург и Нидерландската адвокатска колегия

изискванията за идентификация, достъпност, свързаност и техническа сигурност на регистъра, и по-конкретно:

4.1 Представява ли единният адвокатски регистър, „регистър“ по смисъла на чл.4а и чл.52а-чл.52б ЗЕУ?

Съгласно легалната дефиниция на чл. 4а, ал. 1 ЗЕУ регистърът е "*структурирана база данни, чието предназначение е да съхранява и да бъде доверен автентичен източник на данни, за чието водене съществува законово основание и нормативно определен ред за вписване, заличаване и/или удостоверяване на факти и обстоятелства*". Водените от органите на адвокатурата регистри покриват всеки от критериите на посочената дефиниция, но остава спорно дали адвокатските колегии и Висшият адвокатски съвет могат да бъдат определени като лица, осъществяващи публични функции, или организации, предоставящи обществени услуги.

Чл. 4а, ал. 2 и ал. 3 ЗЕУ вменяват само на административните органи, но не и на лицата, осъществяващи публични функции, задължението да водят регистрите и базите данни, възложени им със закон, в електронна форма и да предоставят възможност за служебно вписване, заличаване и удостоверяване на обстоятелства в регистрите като вътрешна електронна административна услуга. Същевременно, ЗЕУ предвижда голяма част от правилата за водене на електронните регистри, приложими за административните органи, да се прилагат и за лицата, осъществяващи публични функции.³

4.2 Прилагат ли се правилата на ЗЕУ спрямо адвокатските регистри и в коя част?

От разпоредбата на чл. 1, ал. 3 на Наредба 3⁴, а и от цялото ѝ съдържание се налага извод, че с приемането ѝ през 2020 г. и при действието на ЗЕУ, Висшият адвокатски съвет изрично е вменил на органите на адвокатурата задължението да водят адвокатските регистри като електронни (при липса на такова предвиждане в самия Закон за адвокатурата). Ако приемем, че въпросното задължение е валидно възникнало, то независимо че чл. 4а, ал.2 ЗЕУ задължава само административните органи да водят поверените им регистри електронно, за органите на адвокатурата задължение за водене на регистрите в електронна форма е възникнало по силата на Наредба 3. Поради това всички норми на ЗЕУ, свързани с воденето на електронни регистри и предоставянето на електронни административни услуги, приложими спрямо лицата, осъществяващи публични функции, може да се окаже, че ще се явяват в пълна степен задължителни и за органите на адвокатурата.

Горното налага детайлно да бъдат разгледани въпросите:

4.2.1 Ще се приемат ли адвокатските колегии за „първичен администратор на данни“ по смисъла на чл. 2, ал. 3, а Висшият адвокатски съвет за „централен администратор на данни“ по чл. 2, ал. 4 ЗЕУ. Това би имало

³ чл. 18 ЗЕУ (разпоредбите на глава втора на ЗЕУ, отнасящи се до задълженията на административни органи, с изключение на задълженията по чл. 37 и 38, се прилагат съответно и за лицата, осъществяващи публични функции), чл.52а ЗЕУ (информационната система за централизирано изграждане и поддържане на регистри се използва както от административните органи, така и от лицата и организациите по чл. 1, ал. 2 от ЗЕУ - лица, осъществяващи публични функции, и организации, предоставящи обществени услуги) и др.

⁴ Всички адвокатски регистри представляват структурирана електронна единна база от данни.

доста сериозни последици, включително възможността да се тълкува това в посока, че първичният администратор на данни (колегията) е административен орган⁵.

- 4.2.2 Поставят се и свързани с това въпроси - дали при воденето на регистрите колегията/ВАДвС е лице, осъществяващо публични функции, дали събираните за регистърните производства такси трябва да са разходооправдани, дали първичният администратор (колегията) ще носи отговорност за достоверността, пълнотата и наличността на данните по смисъла на чл. 2, ал. 5 ЗЕУ, дали първичният администратор на данни трябва при поискване да предоставя служебно и безплатно данни на всички административни органи и лица, осъществяващи публични функции като вътрешна електронна административна услуга по чл.4 ЗЕУ.
- 4.3 Ако се приеме, че ЗЕУ намира приложение спрямо адвокатските регистри, тежат ли всички задължения на административните органи по ЗЕУ и върху лицата, осъществяващи публични функции, и за организациите, предоставящи обществени услуги, и кои? Означава ли това, че трябва да се прилага и предвидения общ контрол за спазване на ЗЕУ от Министъра на електронното управление или оправомощени от него лица, контрол за оперативна съвместимост, контрол за достъпност и принудителни административни мерки по ЗЕУ.
- 4.4 В работата на адвокатските регистри ще се спазват ли изискванията за „електронна идентификация“ и нива на сигурност по ЗЕУ?
- 4.5 В случай, че ВАДвС пристъпи към изготвяне на нова наредба, ще се съгласува ли новата наредба с министъра на електронното управление по реда на чл. 7з ЗЕУ? Разпоредбата на чл.7з се намира в Глава първа "а", поради което за него не важи общото препращане на чл. 18 от същия закон. Освен това чл. 7з говори за проекти на нормативни актове, които регулират отношения, свързани с електронното управление, а съгласно § 1, т. 39 ДРЗЕУ ""Електронно управление" е реализиране от административните органи на правните взаимодействия, 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." Това може да аргументира становището, че министърът ще съгласува само наредбите, издавани от административните органи в тесния смисъл (принадлежащи към системата на изпълнителната власт), не и тези на лицата, осъществяващи публични функции, ако няма друго основание за съгласуването им в отделни техни части.).
- 4.6 Ще се вписва ли информация за софтуерните системи, с които работят адвокатските регистри, в базата данни по чл. 7т ЗЕУ, в това число: версиите на изходния програмен код и техническата документация на информационните системи на административните органи съгласно наредбата по чл. 7г, ал. 6;

⁵ (§ 1 АПК: ""Административен орган" е органът, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки носител на административни правомощия, овластен въз основа на закон, включително лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги.

информация за проектите или части по проекти по доработки или модернизация на регистрите и др.?

- 4.7 Ще се заявяват ли услугите, предоставяни чрез адвокатските регистри като „електронни административни услуги“ в регистъра по чл. 61 ЗАдм?
- 4.8 Ще се спазват ли техническите стандарти и политики по чл. 17 ЗЕУ (на осн. чл. 18 ЗЕУ) и наредбата по чл. 12, ал. 4 ЗЕУ, изискването за оперативна съвместимост по чл. 43 ЗЕУ, и изискванията за достъпност по чл. 58в-58г ЗЕУ?
- 4.9 Ще могат ли заявления да се подават чрез пълномощник или посредник?
- 4.10 В случай, че се събират такси за вписванията в регистъра, трябва ли те да бъдат единни за цялата страна или могат да бъдат различни в отделните колегии, кой ще ги събира (колегиите или Висшия адвокатски съвет), как ще бъдат определяни таксите и трябва ли да са разходооправдани?
- 4.11 Ще се предвидят ли в новата наредба различни начини за електронна идентификация за служебен достъп до портала и ползване на електронните услуги?
- 4.12 Ще се наложи ли да бъде предвидена възможност за автоматично подаване на данни към други регистри и обратното получаване на данни от тях?

5. **На следващо място, за правилната уредба на материята за адвокатските регистри, се налага да бъде взето становището на експерт по защитата на лични данни, който да отговори на друга група въпроси, които се посочиха от колегиите като практически проблеми в работата с регистрите:**

- 5.1 Кои данни на адвокатите, адвокатските сътрудници и адвокатските дружества/съдружия могат да бъдат видими и достъпни за широката общественост без регистриран достъп със средство за идентификация в адвокатските регистри; Респективно кои категории данни на адвокатите, адвокатските сътрудници и адвокатските дружества/съдружия могат да бъдат достъпвани с регистриран достъп със средство за идентификация в адвокатските регистри?
- 5.2 Какви задължения имат адвокатските колегии и Висшия адвокатски съвет при събиране, съхраняване и администриране на личните данни в регистрите и как следва да се разпределят тези задължения?
- 5.3 Кои данни на адвокатите, адвокатските сътрудници и адвокатските дружества/съдружия могат да останат видими в единния адвокатски регистър при временно преустановяване на дейността на адвоката, отписване на адвоката заради лишаване от адвокатски права с решение на Дисциплинарен съд, отписване на адвоката на другите посочени в закона основания (различни от лишаване от права), и за какъв период от време?
- 5.4 На кои лица адвокатските колегии и Висшият адвокатски съвет могат да издават удостоверения за данните, свързани с вписвания по партидата на адвокатите, адвокатските сътрудници и адвокатските дружества/съдружия, и какви данни могат да се съдържат в тези удостоверения?
- 5.5 Могат ли данни на адвокатите, адвокатските сътрудници и адвокатските дружества/съдружия в адвокатските регистри да бъдат коригирани или заличавани

по заявление на трети лица, които имат правен интерес, различни от съответния субект на данните?

5.6 Необходимо ли е разрешение на КЗЛД в случай на интеграция на ЕАР чрез средата за междурегистров обмен на данни (RegiX) с Регистъра "Български документи за самоличност" на МВР, за проверка на трите имена на адвоката (по идентификатор ЕГН) и за получаване (и съответно визуализация в публичната част на ЕАР) на данни за имената му с английска транслитерация, както са вписани в българските лични документи на лицето?

6. **Предвид изложеното, считаме, че РГ не може да продължи активно работата си и да изпълни възложените ѝ задачи, без ангажиране на становища от експерти със специализирани познания в посочените области и без ясни инструкции от страна на Висшия адвокатски съвет.**

7. Въз основа на гореизложеното, предлага се следния проект за решение на ВАДвС:

С оглед на възникналите въпроси относно прилагането на ЗЕУ и необходимостта правилата за водене на адвокатския регистър да се съобразят с новите европейски правила за цифрово съдържание, електронна идентификация и единна европейска идентичност, да се ангажира адв. проф. д-р Георги Димитров, в качеството му на специалист в областта на електронното управление и правната му рамка, да изготви становище по посочените в т. 4 от Доклада на Работната група въпроси и/или други въпроси, които според него намират отношение към електронната версия на единния адвокатски регистър.

С оглед на възникналите въпроси, във връзка със защитата на личните данни, възлага на ДЛЗД – доц. д-р Андрей Александров, да изготви становище по посочените в т. 5 от Доклада на Работната група въпроси и/или други въпроси, които според ДЛЗД намират отношение към работата на единния адвокатски регистър.

На ангажираните експерти да бъдат предоставени копия от Доклада на Работната група.

Асен Георгиев, адв.