

СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”

ЮРИДИЧЕСКИ ФАКУЛТЕТ

Катедра „Теория и история на държавата и правото”

Маргарита Миткова Хубенова

**Електронна идентификация на правните субекти
(сравнителен анализ)**

АВТОРЕФЕРАТ

**на дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен
„доктор” по професионално направление 3.6. Право (Информационно право)**

Научен ръководител:

проф. д.ю.н. Вихър Кискинов

София, 2017 г

Съдържание

Списък на използваните съкращения	5
1 Обща характеристика на дисертационния труд	6
1.1 Актуалност на темата.....	6
1.1.1 Значение на проблема за електронната идентификация	6
1.1.2 Необходимост от теоретично изследване на правните аспекти на електронната идентификация	10
1.2 Обект и предмет на изследване	10
1.3 Цел и задачи.....	11
1.4 Методи на изследване.....	11
1.5 Структура и обем на дисертацията.....	12
2 Съдържание на дисертационния труд	13
1 Глава първа. Понятие за електронна идентификация. Схеми за електронна идентификация	13
1.1 Понятие за електронна идентификация	13
1.1.1 Електронна идентификация в описателен аспект.....	13
1.1.2 Електронна идентификация и права на човека	14
1.1.3 Електронна идентификацията като процес	15
1.1.4 Отграничения	16
1.2 Схеми за електронна идентификация.....	17
1.2.1 Електронни системи за управление на самоличности	17
1.2.2 Национална схема за електронна идентификация.....	17
1.2.3 Общоевропейска схема за електронна идентификация	20
2 Глава втора. Сравнителен анализ на националните схеми за електронна идентификация	21
2.1. История на националните схеми за електронна идентификация	21

2.2.	Идентифицирани чрез схемите субекти.....	22
2.3.	Средство за електронна идентификация.....	22
2.3.1.	Функции на средството за идентификация	23
2.3.2.	Данни, които се съдържат в средството за електронна идентификация	24
2.3.3.	Процедура за издаване на средството за електронна идентификация. Държавни органи, отговорни за схемата.....	25
2.3.4.	Валидност, прекратяване и подновяване.....	26
2.4.	Използване на средството за електронна идентификация	27
2.5.	Мерки за защита на средството за електронна идентификация	27
2.6.	Последици от създаването на национални схеми за електронна идентификация	28
2.7.	Преимущества и недостатъци на използваните схеми	28
3	Глава трета. Национална схема за електронна идентификация на Република България	29
3.1	Развитие на концепцията за електронна идентификация.....	29
3.1.1	Електронната идентификация съгласно ЗЕУ в периода 2007-2016г.	30
3.1.2	Самостоятелни схеми за електронна идентификация	30
3.2	Национална схема за електронна идентификация съгласно Закона за електронната идентификация	30
3.2.1	Подход, използван при създаване на схемите.....	31
3.2.2	Идентифицирани чрез схемата субекти.....	31
3.2.3	Средство за електронна идентификация	32
3.2.4	Използване на СЕИ (проверка на електронната идентичност)	38
3.2.5	Приложимост на СЕИ при участие в правоотношения.....	38
3.2.6	Представителство във виртуална среда	39
3.2.7	Гаранции за защита на личните данни.....	39

3.2.8	Липсваща регламентация на нормативния модел	40
3	Научна новост и приноси на разработката	41
4	Публикации	42
4.1	Публикации по разглежданата тема	42
4.2	Други публикации	42

Списък на използваните съкращения

ЕС	Европейски съюз
ЕК	Европейска комисия
ПИН	Персонален идентификационен номер
ЗЕУ	Закон за електронното управление
ЗЕИ	Закон за електронната идентификация
ППЗЕИ	Правилник за прилагане на Закона за електронната идентификация
КЗЛД	Комисия за защита на личните данни
ЕГН	Единен граждански номер
ЛНЧ	Личен номер на чужденеца
ЕИК	Единен идентификационен код
ЕИН	Електронен идентификационен номер
ДЕАУ	Държавна агенция „Електронно управление“
СЕИН	Секторен идентификационен номер
КЕП	Квалифициран електронен подпис

I. Обща характеристика на дисертационния труд

A. Актуалност на темата

1. Значение на проблема за електронната идентификация

Електронната идентификация е комплексно явление, което се изследва от различни научни направления като социология, психология, компютърни науки, право и др. Разнообразна е и правната регламентация на това явление, която се определя в голяма степен от нормативната рамка на идентификацията в традиционна среда.

На първо място, правото разглежда идентификацията като индивидуализация т. е. възможност за отграничаване на един субект от останалите субекти от същия вид. Идентификацията и в традиционна, и в електронна среда, се извършва чрез използването на качества (белези) на лицата. В традиционна среда се използват основно две групи качества на лицата. Едната група включва белезите, които възникват по силата на закона, чрез вписването им в определени регистри (т. нар. правноиндивидуализиращи белези). Друга група от белези се основават качества на лицата, които притежават поради особеностите, които имат като човешки индивиди. Това са т. нар. биометрични данни, които в традиционна среда се използват в процеса на проверката на самоличността на индивида. Макар че са приложими и във виртуална среда, използването им все още не е масово. Виртуалната среда предоставя възможност за събиране и съхраняване на множество и разнообразни качества на лицата, които могат да се използват в процеса на идентификация.

На второ място, множеството значения на понятието идентификация, позволяват установяването на връзка между идентификация и права на човека, при която се акцентира на самоличността като право на личността, и на индивидуалната идентичност, свързана с правото на име, правото на промяна на адреса, свобода на словото, право на неприкосновеност, право на самоопределение и т.н. Развитието на обществените отношения във виртуална среда налага преосмисляне на традиционните способности за защита на правата на, личността, което аргументира необходимост от признаване на самостоятелно право на самоличност.

На трето място, идентификацията може да бъде определена и като процес, включващ използване на определени характеристики на субект, за да се установи както

самоличността му, така и проверката/потвърждението на органичната връзка между субекта и определените данни. Този процес се реализира при участие във всички правоотношения, при които е необходимо сигурно удостоверяване на самоличността на субекта. В електронна среда удостоверяването на самоличността има редица специфични особености, произтичащи от естеството на процеса. Когато процесът протича във виртуална среда, идентификацията се извършва от разстояние и самоличността на субекта се удостоверява при взаимодействие с информационна система.

Всеки един от тези аспекти може бъде предмет на самостоятелно изследване. Настоящото изследване е посветено на правната уредба на електронната идентификация като процес на установяване и проверка на самоличността на лицата. Изборът на именно този аспект от електронната идентификация е наложен от актуалното състояние на обществените отношения.

Повсеместното разпространение на информационните и комуникационни технологии и все по-масовото им използване в различни сфери на общественно-политическия, икономическия, социалния и културен живот, променят начина на реализацията на обществените отношения и създават необходимост от промяна на правната регламентация на тези отношения. Едно от проявленията на промяната е в начина на взаимодействие между правните субекти, което е опосредено от информационни системи. Макар да се приема, че възможността за анонимност е едно от основните преимущества на виртуалната среда, с развитието на информационните технологии анонимността, макар и желана, става невъзможна. Постепенно идентификацията на субектите в електронна среда се превръща в правило, без оглед на целта на използване на технологиите. От правна гледна точка свързването на извършено действие с конкретно лице има ключово значение за възникването и развитието на правоотношението. В електронна среда взаимодействащите си субекти не присъстват физически на едно и също място в едно и също време и обикновено поне едната страна извършва действия чрез информационна система. Ето защо отговорът на въпроса кое е лицето, с което се извършва взаимодействието, е от особена важност за реализацията на правоотношенията. В този случай е необходимо гарантиране на сигурност, че лицето е това, което твърди, че е. За установяване на самоличността на лицата при взаимодействие

от разстояние във виртуална среда се използва процесът на електронната идентификация. Трансформацията на държавната дейност за действие във виртуална среда изисква наличие на възможност за сигурно установяване и проверка на самоличност от разстояние. Тъй като електронната идентификация е необходима за развитието както на частноправните, така и на публичноправните отношения в електронна среда, постепенно електронната идентификация получава правна регламентация, а държавните органи изграждат национални схеми за електронна идентификация, в рамките на които се извършва своеобразна „официална“ идентификация на лицата. Изграждането на национална схема трябва да се разглежда като задължение за държавите, защото без изградена такава правните субекти ще бъдат лишени от възможността да участват в правоотношения във виртуална среда, за които е необходимо сигурно удостоверяване на самоличността/идентичността им. Изградената национална схема следва да бъде съобразена със всеки един от аспектите на електронната идентификация. На първо място в схемата трябва да бъде използвана такава съвкупност от данни, която да позволява уникална индивидуализация на субекта, без значение в какъв контекст се извършва идентификацията (без значение в каква сфера е правоотношението, в което лицето участва). На второ място, националната схема следва да се основава на правила, процедури и технологии, които гарантират висока степен на сигурност, както по отношение на връзката между данните и лицето (която се създава с гражданската регистрация и при издаване на средството за електронна идентификация), така и на връзката между средството и лицето, чрез която се гарантира, че лицето, на което е издадено средството е същото, което го използва при участие в правоотношение. Създадената схема трябва да осигури гаранции, че не са възможни злоупотреби като издаване на фалшиво средство или използване на чуждо средство за електронна идентификация. Накрая, националната схема трябва да гарантира спазването на принципите за защита на личните данни, тъй като всеки случай, в който лицето удостоверява самоличността си във виртуална среда, представлява обработка на лични данни.

Необходимост от сигурно удостоверяване на самоличността на лицата има и на европейско ниво. Изискването за равни възможности на гражданите за участие във вътрешния пазар предполага, че всеки от тях може да участва в информационното

общество, както и в традиционното. За да бъде възможно постигането му е необходимо при взаимодействие с публичен орган на държава членка във виртуална среда да бъде възможно удостоверяването на самоличността не само на гражданите на съответната държава, но и на гражданите на всички останали държави членки. Ето защо е предвидено¹ изграждането на общоевропейска (паневропейска) система за електронна идентификация. Общоевропейската схема за електронна идентификация е основана на националните схеми за електронни идентификация, като са създадени условия за постигане на правна и технологична оперативна съвместимост между схемите. Включването на всяка държава членка в тази схема зависи от наличието на национална схема и от изпълнението на определени задължения, но и от желанието на самата държава членка.

При формулиране на темата на дисертационния труд, липсваше нормативна регламентация, както на националната, така и на общоевропейската схема за електронна идентификация. Това е и основният аргумент за определяне на националните схеми за електронна идентификация като обект на сравнителноправно изследване, като основната определена цел на разработката беше да се създаде нормативен модел на национална схема за електронна идентификация на Република България. В процеса на извършване на изследването бяха приети законодателни актове (на европейско равнище през 2014 г. и на национално равнище през 2016 г.). Създаването на правна регламентация уредбата не обезсмисля изследването на националните схеми, напротив го прави още по-необходимо. Промениха се само целите на разработката – не да се създаде нормативен модел за първи път, а да се извърши анализ на националния модел, вкл. през призмата на изискванията за включване към общоевропейската схема, чрез който да се установят недостатъците му и да се формулират предложения за преодоляване на идентифицираните недостатъци на създадения от законодателя модел.

¹ Правната рамка на общоевропейската схема за електронна идентификация е създадена с Регламент (ЕС) № 910/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014г. относно електронната идентичност и удостоверявателните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар и за отмяна на Директива 1999/93/ЕО, обн. Л. ОВ. бр.257 от 28 Август 2014г.

2. Необходимост от теоретично изследване на правните аспекти на електронната идентификация

Електронната идентификация е сравнително ново обществено и правно явление, което не е изследвано напълно. В научната литература преобладава технологичният аспект на темата. Правните изследвания (извършени в рамките на чужди законодателства) разглеждат определени аспекти на електронната идентификация. Националните схеми за електронна идентификация пък са изследвани в рамките на широкообхватни проекти, финансирани от Европейската комисия. При тях акцентът отново се поставя върху технологичните аспекти и по-конкретно върху оперативната съвместимост на общоевропейско равнище.

В българската правна литература липсва цялостно изследване на електронната идентификация. Не са разгледани и отделните ѝ аспекти. Въпреки че до 2016 г., идентификацията се извършва чрез електронни подписи, предмет на изследване са функциите на електронния подпис при удостоверяване на волеизявления, а функцията по удостоверяване на самоличност не е предмет на анализи. Изследвания на използването им като способ за удостоверяване на самоличността не са налични. По отношение на функционалния аспект на електронната идентификация, трябва да бъде отбелязано, че необходимостта от изследването му е установена още през 2005 г. от проф. В. Кискинов в монографията: „Българско и европейско информационно право. Том I“, издадена от издателство „Сиела“.

Въпреки констатираната необходимост, към настоящия момент липсва самостоятелно и пълно изследване на елементите на националната схема за електронна идентификация. Тя получава своята нормативна регламентация през май 2016 г., а самата схема вече е в процес на изграждане, поради което анализирането на особеностите е изключително актуално. Може да се очаква, че нормативният модел тепърва ще бъде обект на научни изследвания.

В. Обект и предмет на изследване

Обект на изследване са както общоевропейската, така и националните схеми на отделни държави в сравнителен аспект и на Република България за електронна идентификация.

Предмет на изследване са стратегическите и нормативните актове на национално и на европейско равнище, с които се насърчава създаването и се регламентира функционирането на национални схеми за електронна идентификация в ЕС.

С. Цел и задачи

Цел на изследването е извършване на правен анализ на схемите за електронна идентификация на европейско и национално равнище, чрез който да се установи адекватността на националната ни схема за електронна идентификация от гледна точка на изискванията за включването ѝ в общоевропейската схема и в сравнение със схемите на други държави членки на ЕС, и при необходимост да се предложат промени в националната схема за електронна идентификация на Република България.

Така формулираната Цел на изследването ще бъде постигната с изпълнението на следните задачи:

1. Да се определят различните аспекти на идентификацията, които са правно регламентирани;
2. Да се изведе общотеоретично понятие за процеса на електронна идентификация;
3. Да се проследи създаването на концепцията и да се анализират нормативните изисквания към общоевропейската схема за електронна идентификация;
4. Да се изследват в сравнителноправен аспект националните схеми за електронна идентификация на определени държави;
5. Да се изследва развитието на електронната идентификация на национално равнище;
6. Да се анализира националната схема за електронна идентификация с цел установяване на недостатъците ѝ и да се формулира на нов модел на национална схема, чрез който те да бъдат преодоленни.

Д. Методи на изследване

Изследването на поставената тема е извършено, чрез прилагане на няколко научни методи. Историческият метод е използван с цел установяване на етапите на създаване на националните схеми, както и на отделните им елементи, така че да бъдат констатирани и

прогнозирани определени тенденции в развитието на обществените отношения и в съответната им правна регламентация. Чрез използването му е установена връзката между идентификацията в традиционна и в електронна среда.

Основен метод, използван при извършването на изследването е сравнителноправният. Той е приложен при разглеждането на нормативните решения, които чуждестранните законодателства прилагат при създаване на национални схеми за електронната идентификация. Чрез него са установени на преимуществата и недостатъците на всеки използван от друга държава модел, които са използвани и при анализа на националния модел на България и особено при формулирането на изцяло нов модел на националната ни схема за електронна идентификация.

Накрая, за развитие на известни правни понятия и изграждане на нови, отразяващи качествата на новите явления, за създаване на нови правни фигури/нов правен модел е използван догматичният метод. Прилагането му е необходимо, тъй като електронната идентификация е ново и все още неизследвано от правната наука явление.

Правният характер на дисертационния труд налага при изготвянето му да се използват и установите в правната теория методи за търсене, организиране и обработка на правната информация.

Е. Структура и обем на дисертацията

Дисертацията е структурирана в увод, три глави и заключение, като всяка глава има допълнителни структурни подразделения.

В увода е представена основната характеристика на дисертационния труд.

Глава първа се състои от две части. Първата ѝ част изследва отделните аспекти на правната уредба на електронната идентификация и посочва начините, по които всеки от тях влияе върху процеса на електронна идентификация. Във втората част са разгледани схемите за електронна идентификация – национална и общоевропейска.

В глава втора е извършен сравнителноправен анализ на националните схеми за електронна идентификация на избрани държави членки с цел установяване на преимуществата и недостатъците на вече създадените национални схеми.

В глава трета е проследено развитието на концепцията за електронна идентификация в България и начините за извършване на електронна идентификация преди създаването на националната схема. Анализирана е новосъздадената национална схема, установени са недостатъците ѝ и е предложен изцяло нов модел, който преодолява тези недостатъци. Предложеният нормативен модел се основава на успешен модел, приложен от друга държава членка, като отчита особеностите на националната ни система на законодателството.

Заклучението отразява резултатите от извършеното изследване.

Общият обем на дисертацията е 290 стр., от които увод – 7 стр., изложение – 248 стр., заключение – 10 стр., съдържание – 4 стр., списък на използваната литература – 11 стр. и списък на анализиранияте стратегически и нормативни актове – 7 стр.

II. Съдържание на дисертационния труд

Дисертационният труд започва с увод, в който са описани необходимостта от изследване на темата, вкл. състоянието на теоретичните разработки, обектът и предметът на изследване, целите и задачите, приложените методи на изследване и кратка структура.

1 Глава първа. Понятие за електронна идентификация. Схеми за електронна идентификация

Глава първа е посветена на теоретичното изследване на понятието за електронна идентификация и на схемите за електронна идентификация. Тя се състои от 2 раздела.

1.1 Понятие за електронна идентификация

Този раздел разглежда множеството значения на понятието електронна идентификация, които са основани на понятието за идентификация.

1.1.1 Електронна идентификация в описателен аспект

В тази част е разгледана идентификацията в описателен аспект, а именно като съвкупност от данни за лицата. В този аспект, електронната идентификация включва

представяне, описване на субект чрез определени белези (качества), достъпни в електронна форма. Използваните белези се определят в зависимост от сферата, в която се извършва идентификацията, като може да бъде достатъчен само един белег, който индивидуализира лицето или е необходимо използването на всички негови характеристики. За да бъде гарантирана стабилността на обществените отношения е особено важно определени действия, извършени в различен контекст, в различен времеви периоди и на различно място да бъдат свързани с едно лице. Това налага регламентирането на една универсална самоличност, която гарантира уникална индивидуализация на лицето във всяка сфера на обществен и икономически живот.

Законодателството на всяка държава определя коя е съвкупността на данни, чрез които може да се направи еднозначно разграничение на лицата. Определената съвкупност от данни се различава в отделните държави. Въпреки различната уредба, белезите в съществената си част съвпадат. Обикновено такива данни са гражданството, имената, адресът, датата и мястото на раждане, индивидуализиращ номер.

1.1.2 Електронна идентификация и права на човека

Множеството значения на понятието идентификация, позволяват установяването на връзка между идентификация и права на човека, която се изразява във признаването на права, които традиционно защитават самоличността и идентичността на индивида.

Развитието на информационното общество води до промяна в начина, по който хората осъществяват социално взаимодействие, в резултат на което лицата имат множество частични самоличности (регистрации, профили), чрез които реализират „съществуването си във виртуална среда“. Този вид „съществуване“ води до повишаване на степента на заплахата за личността, защото електронната среда улеснява фалшификациите, използването на чужда самоличност, прикриване на самоличност, филтриране и изтриване на данни за лицата.

Освен това, процесът на електронна идентификация не може да бъде извършен без да бъдат обработени данни, които пряко идентифицират физически лица. Ето защо, при разглеждане на идентификацията като процес, чрез който се установява самоличността на лицата при участие в правоотношение, е важно да бъдат спазени установените от

законодателството принципи за защита на личните данни. Спазването им е неизменно изискване към схемите за електронна идентификация, но спазването на това изискване не е лесно. Това е така, защото от една страна сигурната идентификация изисква обработването данни, които със сигурност се отнасят за идентифицираното лице, а от друга - личните данни са защитени от специален режим. В дисертационния труд са разгледани понятията за лични данни и за обработка на лични данни. Посочени са и принципите на защита на личните данни, спазването на които трябва да бъде осигурено при функционирането на националната схема за електронна идентификация.

1.1.3 Електронна идентификацията като процес

Основният разгледан в дисертацията аспект е този, който разглежда електронната идентификация като процес.

Нормативната уредба на идентификацията като процес отчита технологичния процес за извършването ѝ и включва два етапа – идентификация и автентикация. Първият от тях, означаван като идентификация, се състои в свързването на определени индивидуализиращи данни с лицето, за което се отнасят тези данни. Той се означава и като разпознаване на лицето. Вторият процес (автентикация, проверка) е процес, при който в последващ момент се проверява дали конкретно лице, което твърди, че е лицето, идентифицирано при регистрацията, е наистина това лице.

Разпознаването е първият етап от процеса на електронна идентификация. В традиционна среда, целта на разпознаването е да се установи вписаната в гражданските регистри самоличност на лицето. В електронна среда, възможностите за обединяване на огромни масиви от информация, чрез които може да бъде установена самоличността на лицата, позволяват извършването на идентификация без установената дигитална самоличност да бъде свързвана с гражданската самоличност на лицето. Въпреки това, основната цел на национални схеми за идентификация е свързването на гражданската самоличност на едно лице с конкретното физическо лице, за което се отнасят данните при участие в правоотношение във виртуална среда. Т.е. разпознаването ще включи установяването на гражданската самоличност на лицето. Както и в традиционна среда, за разпознаването е необходимо да се определи съвкупността от данни, чрез които може да

се идентифицира субектът във всяка среда и тази съвкупност от данни да се свърже с конкретно лице. Свързването се извършва при вписването в регистрите на населението, а за удостоверяването на тази съвкупност се използва документ за самоличност в традиционна среда или средство за електронна идентификация във виртуална. Самата съвкупност от данни трябва да позволява уникална индивидуализация на лицето без оглед на контекста, в който се извършва, така че процесът на удостоверяване на самоличността да може да бъде използван при различни правоотношения.

Електронната идентификация като процес задължително включва проверката на самоличността (автентикация, верификация). Автентикацията е действие на проверка на твърдяната самоличност, като проверката се състои в установяването, че определена съвкупност от данни индивидуализира конкретния субект. В дисертацията подробно са разгледани способите за извършване на тази проверка.

Въз основа на извършения анализ на функционалния аспект на електронната идентификация, е формулирано и общотеоретичното ѝ понятие. То гласи: „**Електронната идентификация е процес на установяване и проверка на самоличността/идентичността на лице при участие в правоотношение във виртуална среда чрез използване на данни, които индивидуализират лицето по несъмнен начин в рамките на определен контекст**“.

1.1.4 Отграничения

За да се изяснят особеностите на електронната идентификация, в дисертацията са извършени отграничения от две явления – електронен подпис и анонимност.

Отграничаването на електронната идентификация от електронния подпис се налага поради предвидената в Директива 1999/93/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета от 13 декември 1999 година относно правната рамка на Общността за електронните подписи дефиниция на електронен подпис. При действието ѝ, въпросът дали електронният подпис може да се използва за идентификация е често поставян, поради неясната дефиниция на понятието за електронен подпис.

Анонимността е противоположно на идентификацията състояние, макар че в електронна среда не е възможна абсолютна анонимност, така както и не е постижима абсолютна идентификация. Макар че анонимността може да послужи като способ за защита на някои основни човешки права, в редица случаи тя е неприложима. За намиране на баланс между анонимност и идентификация се използва т нар, контролираната анонимност, при която субектът може да бъде идентифициран само чрез информация от трета доверена страна, като самоличността следва да се разкрива само в определени случаи.

1.2 Схеми за електронна идентификация

Вторият раздел разглежда особеностите на схемите за електронна идентификация-националните и общоевропейската.

1.2.1 Електронни системи за управление на самоличности

Многообразието и спецификите на данните, чрез които могат да се идентифицират субектите, водят по необходимост до създаването на електронни системи за управление на самоличности. Тези системи обхващат целия цикъл на съществуване на данни за лицата във виртуална среда – създаването, управлението, промяната, използването им при взаимодействие с различни системи и заличаването на тези данни.

Системи за управление на самоличности са създадените и използваните от държавите схеми за електронна идентификация. Макар че технологично са възможни различни видове системи за управление на самоличности, при създаването на националните си схеми, държавите избират да използват моделите на изолираната, федеративната и на централизираната самоличност, поради което са разгледани особеностите само на тези модели.

1.2.2 Национална схема за електронна идентификация

В тази точка са посочени особеностите на националната схема за електронна идентификация. За целите на изследването е дефинирано понятието „национална схема за електронна идентификация“. Това е „система за създаване, съхраняване и използване

на данни за самоличността съответно идентичността на правните субекти във виртуална среда, която се създава или признава от държавата и всички публичноправни субекти са задължени да признават, в случай че изискват проверка на самоличността (идентичността) на лицата, с които си взаимодействат“.

Разгледани са етапите, през които преминава изграждането на национална схема за електронна идентификация. Първият етап при изграждане на система за управление на електронни самоличности е регистрацията. При регистрацията се определя с какви белези ще се индивидуализира лицето в рамките на схемата. Отново на етап регистрация се извършва свързването на определените правноиндивидуализиращи данни с конкретното физическо лице. Свързването се извършва посредством средство за електронна идентификация. За гарантиране на истинността на данните и на връзката между лицето и средството, свързването се извършва при спазване на определени правила.

Вторият етап, необходим за създаване на националната схема, включва дейностите по изграждане на необходимите условия за използване на издаденото средство за идентификация при участие в правоотношения във виртуална среда.

1.2.2.1 Лица, които се идентифицират

Макар че информационните технологии позволяват в електронна среда да се идентифицира и обект, предмет на изследване е електронната идентификация на правните субекти. В дисертацията са посочени особеностите на признатите българското право субекти-физически лица, юридически лица и държавата.

Физическите лица без съмнение трябва да бъдат включени в националната схема. Идентификацията им е необходима, когато участват в правоотношения в качеството си самостоятелни субекти, но и като персонален състав на органите на юридическите лица. От гледна точка на електронната идентификация, трябва да бъде отбелязано, че юридическите лица участват в обществените и икономически отношения чрез органите си, но като самостоятелен субект. В този смисъл юридическите лица също трябва да бъдат идентифицирани, за да е възможно участието им в правния живот. За да участва в правоотношение юридическото лице, е необходимо да се установи самоличността на представляващото го физическото лице или лица и обемът на представителната власт, с

което то или те разполагат. Тъй като идентификацията на юридическите лица предполага възможност за сигурно установяване на самоличността на физически лица, тя не е разгледана самостоятелно.

По отношение на държавата като субект на правото, от гледна точка на електронната идентификация трябва да се вземе предвид, че тя реализира своята правосубектност чрез държавните си органи. Включването на държавните органи в групата на лицата, които могат да бъдат идентифицирани по електронен път е от съществено значение за функционирането на информационното общество и особено за изграждането на електронно управление. Електронната идентификация на държавните органи, подобно на тази на юридическите лица, отново се свежда до възможността за идентификация на физически лица, заедно с възможност за означаване на определено качество (напр. заемана длъжност), т. е. отново зависи от възможността за посочване на различни качества на лицата, поради което също не се разглежда самостоятелно.

1.2.2.2 Избор на държави, включени в сравнителноправния анализ

В тази точка са посочени аргументите за избор на държавите, чиито схеми са разгледани в рамките на изследването. Извършеният предварителен анализ показва, че държавите членки на ЕС могат да бъдат класифицирани в две групи-държави, които основат схемите си за електронна идентификация на схемите за идентификация в традиционна среда и държави, в които схемата за електронна идентификация е независима от традиционната. Във втората група могат да бъдат обособени две подгрупи-държави, които използват потребителско име и парола и държави, при които на лицата се издава средство, използвано само във виртуална среда.

За осигуряване на пълнота на изследването, в обхвата на анализа са включени държави от всяка една група. От групата, която използва традиционната схема за идентификация, са разгледани схемите на Белгия, Германия, Испания и Португалия. От групата на държавите, които създават платформа за електронна идентификация е разгледан моделът на Нидерландия. От последната група държави са разгледани схемите на Австрия и на Швеция.

Изборът за включване в анализа на моделите само на държави членки на ЕС произтича на първо място от необходимостта за разглеждане на модели, които са приложими към българската реалност, поради което са разгледани само държави принадлежащи към континенталната правна система. Освен това, след влизането в сила на Регламент (ЕС) № 910/2014, България ще бъде задължена на признава обявените национални схеми и в този смисъл би било добре тези системи да се познават.

1.2.3 Общоевропейска схема за електронна идентификация

Точката, посветена на общоевропейската схема разглежда възникването на концепцията за създаване на общоевропейска схема за електронна идентификация и нормативно установените изисквания за създаването ѝ.

В процеса на развитие европейската концепция за взаимноизползваема и взаиморазпознаваема система за електронна идентификация, условно могат да бъдат обособени два периода. Първият период обхваща периода 2005-2010 г. и се характеризира с усилията на ЕК да координира действията на държавите членки.

Периодът 2010-2012 г., е междинен и несамостоятелен, защото ЕК издава препоръчителни документи, с които уведомява държавите членки, че предстои приемането на нормативна уредба за изграждане на паневропейска система за електронна идентификация.

През юни 2012 г. Комисията публикува предложение за Регламент относно електронната идентификация и удостоверителните услуги при електронни трансакции на вътрешния пазар, с който възприема друга стратегия. Държавите членки ще бъдат задължени да приемат и признават не само електронните подписи, но и способите за идентификация, издавани от другите държави членки, ако отговарят на определени условия. ЕС няма да издава собствени способности за идентификация, няма да регистрира или съхранява индивидуализиращи признаци. Действията отново ще бъдат координационни, но изискванията на ЕК няма да са насърчителни и препоръчителни, а задължителни за държавите членки.

Предложението на ЕК за създаване на регламент е прието, като Регламентът е обнародван в Официалния вестник на Европейския съюз на 28. 08. 2014 г. (L 257/90 BG). Целта му е преодоляването на съществуващите пречки за извършване на трансгранична електронна идентификация, произтичащи от липсата на съгласуваност между отделните схеми. Предвидено е задължително приемане от публичен орган на средство за електронна идентификация издадена от друга държава членка, ако са спазени определените в регламента условия. Всяка държава членка решава дали да обяви схемата си (или схеми, няма ограничения в броя на схемите, които всяка държава може да обяви). Обявяване е допустимо, само ако системата/системите отговарят на изискванията на регламента. Обявяването се извършва по определена процедура. Условията за обявяване, условията, при които приемането на обявено средство е задължително и редът за обявяване на схемите са разгледани в рамките на изследването.

Създаването на общоевропейска система за електронна идентификация е резултат на дългогодишни усилия, насочени предимно към създаване на технологична съвместимост. Предстои обявяването на националните схеми от държавите членки. Въпреки предвидените условия за насърчаване на сътрудничеството между тях при предоставяне на трансгранични административни услуги, дали предложеният модел ще доведе до реалното създаване на паневропейска система за електронна идентификация ще се разбере след обявяване на схемите и най-вече при реално извършване на установяване и проверка на самоличността на лицата при трансгранични услуги.

2 Глава втора. Сравнителен анализ на националните схеми за електронна идентификация

Глава втора разглежда националните схеми за електронна идентификация на избраните държави членки. Разгледани са основните елементи на националните схеми, така както те са регламентирани в съответните законодателства.

2.1. История на националните схеми за електронна идентификация

Анализът на националните схеми започва с преглед на историята на създаването им. При създаване на националните си схеми, държавите предприемат различен подход. Част от тях използват съществуващата схема за традиционна идентификация, върху която

надграждат електронната. Други, разглеждат електронната идентификация съвсем независимо от традиционните документи за самоличност. Избраният подход и особеностите на схемата са определени от историческите, политическите и социалните особености на всяка държава. Тези особености създават различно отношение на гражданите на държавите към националните им схеми. В държавите, в които идентификацията в традиционна среда има дълга история (като Испания, Белгия), тя е необходима, за да се улесни гражданския оборот и да се гарантира обществената сигурност. Характерно е за държави, в които е задължително всеки човек да притежава документ за самоличност и да го представя при поискване от държавни органи. За други идентификацията е неоправдана намеса на държавата в личния живот на гражданите, поради което идентификацията е по-скоро изключение, отколкото правило при участие в правоотношения (напр. Германия и Австрия). В още по-голяма степен казаното важи за електронната идентификация, при която поради естеството на средата в която се извършва, нарушаването на правото на неприкосновеност е лесно. Ето защо, създадените национални схеми са изключително разнообразни.

2.2. Идентифицирани чрез схемите субекти

Основно място при изграждането на националната схема има определянето на кръга на лицата, които могат да бъдат идентифицирани в рамките на схемата. При разглеждане на схемите се установи, че подходът при създаването на схемата, определя лицата, които са включени в нея. Схемите, които се основават на традиционната схема за идентификация, се прилагат само за идентификация на физически лица и отчитат гражданството на лицата. В електронна среда, възможността за установяване на самоличността е предпоставка за участие в правоотношение, която е необходима на всички правни субекти. Тази необходимост се отчита от създадените само за използване в електронна среда системи. Освен това, тези схеми включват електронна идентификация на юридически лица.

2.3. Средство за електронна идентификация

За да е възможно използването на създадените чрез гражданската регистрация правноиндивидуализиращи данни при участие в правоотношение е необходимо

свързването им с конкретното физическо лице. В традиционна среда, за свързването се използват документи за самоличност. При създаването на националните си схеми, държавите избират различни подходи по отношение на начина на свързване на данните и лицата. Едни от тях използват потребителско име и парола, чрез които да се доказва, че лицето, което знае паролата е лицето, за което се отнасят данните (Нидерландия), а други обективират данните в материален носител, който е под контрола на субекта на данните.

Видът на избраната схема определя и дали средството за идентификация е право или задължение на лицата. Държавите, в които лицата се идентифицират с едно и също средство и в електронна и в традиционна среда, притежаването на средство е задължително, макар че невинаги е задължително то да позволява идентификация в електронна среда.

2.3.1. Функции на средството за идентификация

В традиционна среда документите за самоличност имат една основна функция – да докажат по сигурен начин самоличността и при необходимост гражданството на лицето, на което са издадени, като е създадена възможност да осъществяват тази си функция и при пътуване в страни членки на ЕС. Във виртуална среда, средствата за идентификация на всички разглеждани държави изпълняват същата основна функция – удостоверяването на самоличността на лицата. Разликата е, че удостоверяването не се извършва във връзка с контрола на движението, както е при традиционните схеми, а със създаването на възможност за участие в правоотношения във виртуална среда. Основната функция на средствата за електронна идентификация е да удостоверят самоличността на лицата при участие в правоотношения във виртуална среда и е характерна за всички схеми. Повечето средства за идентификация предоставят и допълнителни функции, като напр. функция на устройство за сигурно създаване на подписи и носител на квалифициран сертификат за електронен подпис (характерна за схемите на Австрия, Белгия, Испания, Португалия и Германия), функции на документ за самоличност в традиционна среда в рамките на съответната държава (характерна за схемите на Белгия, Испания, Португалия и Германия), а средството на Германия съдържа и функция на електронен паспорт.

Някои от издаваните в рамките на националните схеми средства за електронна идентификация имат и една допълнителна функция, която не е характерна за традиционната идентификация – предоставяне на възможност за участие в мандатни правоотношения. Ограничена възможност за извършване на действия чрез представител предоставя схемата на Нидерландия. Националната схема на Австрия е единствената, която позволява участие в правоотношения във виртуална среда чрез представител.

2.3.2. Данни, които се съдържат в средството за електронна идентификация

Един от съществените въпроси при разглеждане на електронната идентификация е коя е съвкупността от данни, която образува официалната (регистрирана от държавата) и универсална (която позволява уникална идентификация във всички сфери) самоличност на физическите лица.

Анализът на съдържащите се в средството за електронна идентификация данни показва, че при определянето на количеството и вида на данните, които са достатъчни да определят самоличността на лицето, основно значение има избраният подход за създаване на националната схема за електронна идентификация. Държавите, които създават схемите си на основата на съществуващите такива, използват същите или част от използваните белези в традиционна среда, а в държави, в които схемата позволява само електронна идентификация – по-малко данни и задължително уникален цифров идентификатор.

Всички разгледани държави освен Германия, постигат уникална индивидуализация на лицата чрез използване на цифрови идентификатори при създаване на националните си схеми. Прави впечатление също, че всички използвани идентификатори, освен тези на Португалия са цифрови идентификатори с общо приложение. За да се изяснят качествата, които номерът притежава и адекватността на мерките за защитата му, предвидени в законодателството за защита на личните данни, са разгледани няколко въпроса. На първо място, това е начинът на формиране на номера, който има значение за информационната му стойност. На второ място е наличието или липсата на специална уредба, която да създава допълнителни мерки за защита. За да бъдат изведени тенденциите в използването на цифрови идентификатори, е разгледано и историческото им развитие.

Отделните държави използват различен подход при регламентирането на правноиндивидуализиращите номера, въз основа на който държавите попадат в различни групи. В първата група са включени държави, в които се използват само секторни номера – Германия и Португалия.

Във втората група са включени държави, в които се използва общ правноиндивидуализиращ номер – Белгия, Нидерландия и Швеция. Граничен модел е този на Австрия, при който съществува общ идентификатор, но използването му извън регистъра, в който е вписан е забранено. Въпреки сходствата, чрез които се извършва класификацията в отделните групи, между нормативните решения има много разлики, които са посочени в извършения анализ.

Цифровите идентификатори се налагат като неизменна част от схемите за електронна идентификация и са предпоставка за изграждането на функциониращо електронно правителство. Електронната среда със своите особености предоставя повече възможности за намеса в личния живот, поради което е необходимо държавите членки да предвидят достатъчно гаранции за защита при използване на общи цифрови идентификатори.

2.3.3. Процедура за издаване на средството за електронна идентификация. Държавни органи, отговорни за схемата

Процедурата за издаване на документ за самоличност е един от основните фактори, които оказват влияние при преценка в каква степен е гарантирана идентичност между лицето, чиито данни са посочени в средството и лицето, преносител на документа. Степента на сигурност определя доверието, което третите лица могат да имат в документа като валидно средство за идентификация.

Процедурата се извършва от компетентните държавни органи или от други, определени от държавата, субекти. За да бъде максимално ефективна публичната администрация, отделните държави членки определят отговорни органи, в съответствие с държавното си устройство и компетентността на съществуващите административни органи. Изборът на отговорните субекти зависи най-вече от вида и особеностите на самата схема. Когато електронната схемата е основана на традиционната, държавите членки

определят компетентни за създаването и поддържането на националната схема за електронна идентификация да бъдат органите, които отговарят за създаването на традиционната, но само дотолкова, доколкото има съвпадение при извършването на отделните действия, които съвкупност водят до създаването на схемата. Така са определени компетентните органи в Белгия, Германия, Испания, Португалия.

При отчитане на същността на процеса за електронна идентификация, който представлява процес на обработка на лични данни на лицата, при изследването на органите, отговорни за схемата, трябва да бъдат отчетени различните правомощия на националните органи за защита на личните данни. Без правомощия във връзка със създаването и поддържането на националните схеми са органите за защита на личните данни на Нидерландия и Швеция. С наблюдаващи функции и право да издават разрешение за обработка на цифровите идентификатори са органите на Португалия и Белгия. Немската Комисия за защита на личните данни има право да иска отмяна на сертификата за автентикация на доставчик на услуги, който иска да използва личната карта на гражданите за електронна идентификация при предоставяните от него услуги. С най-много и най-съществени правомощия е органът за защита на личните данни на Австрия, който отговорен за цялостното функциониране на схемата.

Извършеният анализ показва, че схемите (освен тази на Австрия) дават повече правомощия на органите, отговорни за идентификацията на лицата в традиционна среда и недостатъчно за органите за защита на личните данни, както би трябвало да бъде при отчитане на естеството на процеса по електронна идентификация.

2.3.4. Валидност, прекратяване и подновяване

Средството за идентификация обикновено изпълнява функциите си в рамките на предварително определен срок. Изтичането на срока, води до прекратяване на средството. Всички схеми предвиждат и други причини за прекратяването на средството. Средствата за самоличност, издадени от всички държави се прекратяват при смърт на лицето, на което са издадени. Повечето предпоставки зависят основно от вида на избраното средство.

2.4. Използване на средството за електронна идентификация

Условията за използване на средството за електронна идентификация зависят в голяма степен от изискванията за сигурност, които са предвидени за националните схеми. Това е и факторът (заедно с възможностите за използване на средството), който в най-голяма степен влияе върху използваемостта на средството. А успешното внедряване на националната схема може да бъде измерено най-ефективно с броя на лицата, които използват средството и броят на конкретните правоотношения, при участието в които всяко лице е удостоверило самоличността си. Съотношението между двата фактора показва, че увеличаването на изискванията за използване води до увеличаване на сигурността на схемата, но и до увеличаване на сложността за използването ѝ, което пък намалява използваемостта на средството. Ето защо намирането на баланс между сигурност и използваемост е от съществено значение при създаване на национална схема за електронна идентификация.

Разгледаните схеми показват, че не всички държави са осигурили такъв баланс. Лесни за използване, но с ниска степен на сигурност са най-вече схемите на Нидерландия и Швеция. С висока степен на сигурност, но сложни за използване са схемите на Австрия и Германия. На пръв поглед към тази категория на пръв поглед могат да бъдат причислени и схемите на Белгия, Португалия и Испания, които се характеризират с множество изисквания за използването им. Анализът на мерките за защита на данните обаче показва, че те не се характеризират с висока степен на сигурност (мерките са разгледани подробно в следващата точка).

2.5. Мерки за защита на средството за електронна идентификация

В електронна среда идентификацията създава риск от злоупотреба, тъй като тя се извършва без физическо присъствие на страните на едно място, по едно и също време.

Използването на електронен документ за самоличност крие заплахата със значителни последици. Първо, защото всички правноиндивидуализиращи белези са автентични – издаващата държава гарантира това. Автентична е и връзката между субекта и данните. И ако в традиционна среда, тази връзка се създава чрез биометрични данни (снимка, саморъчен подпис, височина, цвят на очите), то в електронна, връзката е основана на

притежаването на средството и кода за достъп до данните (ПИН), т. е. всеки, който притежава средството и кода, може да участва в правоотношения дори и без знанието му. Това увеличава недоверието както в схемата за идентификация (вкл. към държавните органи, които не са в състояние да осигурят адекватна защита), така и към цялата електронна среда и в крайна сметка се намалява използваемостта на средството.

От гледна точка на защитата на личните данни, адекватна защита предоставят схемите на Австрия и Германия.

2.6. Последици от създаването на национални схеми за електронна идентификация

Последиците от създаването на национални схеми се изразяват в предоставените възможност за участие в национални правоотношения във виртуална среда (публичноправни и частноправни), както и участие в единния европейски електронен пазар. Основното приложение на всички разгледани схеми е заявяването на услуги на електронното правителство. Ето защо, всички схеми се използват при взаимодействие с държавни органи и публични организации. Само в публичноправната сфера се използва схемата на Нидерландия. Всички останали схеми предоставят възможност за извършване на идентификация и в частния, и в публичния сектор.

Макар че общоевропейската схема все още е в процес на създаване, някои схеми вече предоставят възможност за извършване на електронна идентификация в рамките на друга държава членка. Такива са средствата за идентификация на Испания и Португалия. В Австрия се признават и приемат средствата за е-идентификация, издадени от Белгия, Естония, Финландия, Исландия, Италия, Лихтенщайн, Литва, Португалия, Швеция, Словения и Испания.

2.7. Препимущества и недостатъци на използваните схеми

Сравнението на използваните подходи показва, че всеки един от използваните подходи има положителни и отрицателни аспекти. Държавите, които основават схемите си на традиционната идентификация на пръв поглед имат препимущества - изградена система, както и наложена теза, че идентификацията на лицата е необходима за функционирането на държавата, поради което електронната идентификация е изначално

обществено приемлива. Схемите са с висока степен на сигурност и гарантират точна идентификация при участие в правоотношения в частния и публичния сектор.

От друга страна, процедурите за получаване и използване са сложни за лицата, което води до ниска използваемост и в крайна сметка до недоверие във виртуалната среда. При използването на един и същ документ за самоличност се запазва водещото значение на гражданството, което затруднява изграждането на единен вътрешен пазар. Но най-същественият недостатък е, че при тези схеми средство за е-идентификация получават само физическите лица, защото чрез документи за самоличност в традиционна среда се идентифицират само физически лица.

Моделът, при който идентификацията се извършва чрез потребителско име и парола се характеризира с опростени процедури за получаване и използване, но и с ниска степен на сигурност. Липсва принципна пречка средството да се използва за идентификация на юридически лица и чужденци. Съществени недостатъци са приложимостта на схемата само за правоотношения от публичната сфера и ниското ниво на сигурност.

Групата държави, които са създали специални системи за сигурна електронна идентификация използват преимуществата на всяка от другите групи и успяват да преодолеят недостатъците им, така че могат да бъдат използвани като успешен пример при изграждането на националните схеми за електронна идентификация на държавите, членки, които все още не са създали такива.

3 Глава трета. Национална схема за електронна идентификация на Република България

3.1 Развитие на концепцията за електронна идентификация

В България, електронната идентификация започва да се разглежда като самостоятелен приоритет късно в сравнение с останалите разгледани държави.

Макар че схемата за електронна идентификация получава своята регламентация през 2016 г., процесът на електронна идентификация има своята нормативна регламентация в българското законодателство още от 2007 г., когато е приет Законът за електронното управление (ЗЕУ), а постепенно получава

регламентация и в други нормативни актове. Регламентацията обхваща извършването на идентификация в публичния сектор.

3.1.1 Електронната идентификация съгласно ЗЕУ в периода 2007-2016г.

Извършването на електронна идентификация при предоставяне на електронни административни услуги съгласно ЗЕУ в периода 2007-2016 г. се извършва в три основни хипотези – проверка на самоличността по чл. 28 от ЗЕУ, идентификация при заявяване на услуги чрез единната среда за обмен на електронни документи, предоставяне на услуги без проверка на самоличността.

Анализирани са слабостите на всеки начин за извършване на идентификация и са посочени условията, които затрудняват (или правят невъзможно) прилагането им.

3.1.2 Самостоятелни схеми за електронна идентификация

Макар процесът на идентификация на лицата при получаване на електронни административни услуги да е регламентиран, поради несъвършенствата на уредбата, някои държавни органи предпочитат създаването и поддържането на самостоятелни, децентрализирани схеми за електронна идентификация. В рамките на дисертацията са посочени само самостоятелните схеми за идентификация, създадени от доставчиците на най-често използваните услуги.

Въпреки наличните решения, липсата на схема за електронна идентификация продължава да бъде пречка пред развитието на електронното управление. Продължават и усилията на държавните органи за изграждането на такава.

3.2 Национална схема за електронна идентификация

Националната схема за електронна идентификация на България е създадена с приемането на Закона за електронната идентификация през май 2016 г. Същата година е приет и Правилникът за прилагането му, който всъщност регламентира основните елементи на националната схема. Анализът на нормативните актове показва множество

недостатъци, които не могат да бъдат преодолені в рамките на така създадения нормативен модел.

Нормативният модел на националната схема е разгледан в сравнение с предложения модел, така че да бъдат ясни разликите между тях.

3.2.1 Подход, използван при създаване на схемите

При извършване на сравнение между двете схеми за електронна идентификация на първо място следва да бъде разгледан избраният подход – дали ще се надгради съществуващата схема за идентификация на лицата в традиционна среда или схемата ще се създаде независимо от традиционните документи за самоличност. Съгласно българското законодателство, надграждането на съществуващата система и използването на документа за самоличност като средство за електронна идентификация е напълно приложимо, но следва да се определи дали е подходящо. И нормативният модел, и предложеният модел не се основават на схемата за идентификация на лицата в традиционна среда.

3.2.2 Идентифицирани чрез схемата субекти

В тази точка са посочени субектите, които могат да бъдат идентифицирани чрез националната схема за електронна идентификация. Установено е, че ЗЕИ ограничава кръга на лицата, които могат да получат удостоверение за идентичност, без да са налице причини, които да налагат ограничението. Лицата, които могат да получат удостоверение за електронна идентичност, са онези, на които е присвоен единен граждански номер или личен номер на чужденеца.

Предложеният модел предвижда електронно удостоверение за самоличност да получават всички лица, без оглед на гражданството и правото им на пребиваване. Разгледани са необходимите условия за регистриране на лицата, които не подлежат на регистрация съгласно актуалното ни законодателство. Предвиден е механизъм за идентификация на малолетни и недееспособни лица, както и на юридическите лица.

3.2.3 Средство за електронна идентификация

ЗЕИ не използва понятието средство за електронна идентификация. Функциите на средство за електронна идентификация се изпълняват от удостоверение за електронна идентичност, което може да бъде съхранявано върху всеки носител, който отговаря на определени технологични изисквания. Съгласно ЗЕИ, изискванията към носителите се определят с ППЗЕИ. Носители на удостоверение за самоличност и на удостоверение за квалифициран електронен подпис могат да бъдат български лични документи, издавани на българските граждани и такива, издавани на чужденци.

Предложеният в дисертацията модел се основава на австрийския модел. Според него средството за електронна идентификация (наречено гражданска карта) е по-скоро концепция, отколкото карта. Концепцията включва квалифициран електронен подпис и сертификат за самоличност, които се съхраняват върху носител, отговарящ на определени изисквания за сигурност. Предложеният модел включва същите елементи, като ги означава със „средство за електронна идентификация“. Предвидено е носителят да отговаря на определени изисквания, които да гарантират сигурност при използването му. Документите за самоличност могат да бъдат използвани като носител, но само по желание на лицето.

а) Функции на средството за електронна идентификация

Както вече беше посочено, средството за електронна идентификация изпълнява три основни функции – удостоверяване на самоличността, удостоверяването на волеизявлението на лицето (чрез квалифициран електронен подпис) и удостоверяване на представителство (представителството е разгледано в самостоятелна точка).

Удостоверяването на правната самоличност на лицето, на което е издадена във виртуална среда, е без съмнение основна функция на средството за електронна идентификация съгласно националния и предложения модел.

Националната схема, създадена със ЗЕИ не включва квалифициран електронен подпис като задължителен елемент. Титулярите на електронната идентичност ще имат възможност по своя преценка да изберат един носител, на който да бъдат съхранявани и удостоверението за електронна идентичност и квалифицираното удостоверение за

електронен подпис. Предложеният модел отчита факта, че обикновено, при участия в правоотношения е необходимо да бъде удостоверено и волеизявление на лица, затова е необходимо средството за електронна идентификация да включва и квалифициран електронен подпис.

б) Данни, които се съдържат в средството за електронна идентификация

Законът не посочва какви данни ще съдържа удостоверението за електронна идентичност. Ясно е, че съдържа задължително електронен идентификатор, а останалите данни ще бъдат определени с правилника по прилагане на закона. ППЗЕИ също не урежда изрично вида на данните, които ще се съдържат в удостоверението. В чл. 12 от ППЗЕИ е посочено, че удостоверението за електронна идентичност съдържа „най-малко“ – уникалният сериен номер на удостоверението, периода му на валидност, електронният идентификатор и трите имена (изписани на кирилица и латиница) на титуляря и нивото на осигуреност на носителя. След като е определено минималното съдържание на реквизитите, може да се направи извод, че удостоверението може да съдържа и други данни, но не става ясно кои са тези данни, нито кой ще ги определи.

За да се гарантира принципът за защита на личните данни, в процеса на електронна идентификация съгласно **предложения модел**, ще се използва минималното количество данни, необходими за еднозначното индивидуализиране на субекта във виртуална среда. Когато при участие в конкретно правоотношение е необходимо обработването на повече данни за лицата от тези, които се съдържат в удостоверението, органът който е идентифицирал лицето следва да ги изиска и получи по служебен път от органа, който отговаря за създаването и съхраняването на необходимите данни. Тези данни са: имена, дата на раждане, електронен адрес за получаване на съобщение за наличие на документ за изтегляне от информационна система за сигурно връчване, електронен идентифициращ номер, данни за валидиране на квалифицирания електронен подпис, печат на КЗЛД.

Целта на електронната идентификация е да се осигури и провери еднозначното отграничаване на лицата във виртуална среда. Както вече беше посочено, това се извършва или с използването на цифров идентификатор или чрез съвкупност от други данни (като имена и дата на раждане напр.). И нормативният и предложеният вариант са

основани на уникален цифров идентификатор. Преди да бъдат посочени особеностите на идентификаторите, предвидени от всеки от моделите, е необходимо разглеждането на цифровия идентификатор, използван за уникална индивидуализация на физическите лица в традиционна среда.

Извършеният анализ на правната регламентация на основния цифров идентификатор (ЕГН), използван в традиционна среда показва липса на системна уредба и на допълнителни гаранции за законосъобразна обработка на номера, които създават условия за злоупотреби. Поради безконтролното разпространение на правноиндивидуализиращия номер и съответно на степента на опасност за лицата, която обработката на номера в електронна среда представлява, ЕГН не би следвало да се включи директно сред правноиндивидуализиращите белези, които изграждат електронната самоличност. Казаното важи и за останалите индивидуализиращи номера с общо приложение, като напр. ЛНЧ, ЕИК по БУЛСТАТ и т. н.

Схемата за електронна идентификация, създадена със ЗЕИ, се основава на електронен идентификатор. За присвоените електронни идентификатори се води нарочен регистър на електронните идентификатори, в който освен всеки създаден електронен идентификатор се вписват и уникалният граждански идентификатор (ЕГН и ЛНЧ), на който съответстват. Така се свързват двата основни идентификатори (използвани и в традиционна и в електронна среда) и се създават условия за събиране на информация за правоотношенията, в които лицата участват. Схемата допуска използването и на секторни идентификатори, но само в определени сектори на държавното управление. Използването на секторни идентификатори ще е допустимо, но само в онези сектори, в които държавните органи предоставят на гражданите възможност да упражняват права по електронен път или извършват електронни услуги, при което не се събират данни за гражданите от други органи и лица извън сектора.

Включването на секторни идентификатори е допълнителна гаранция за защитата на правото на личните данни, която ще предотврати възможността за обединяване на информацията за едно лице, съхранявана от отделните органи. В случая, обаче, е предвидено секторни идентификатори да се използват само в сектори, в които не се налага свързване на данните извън конкретния сектор.

Предложеният модел предвижда идентифициращите номера с общо приложение да бъдат използвани за генериране на електронен идентификационен номер (ЕИН), чрез който лицата се означават еднозначно във виртуална среда. За генерирането на ЕИН трябва да се използват математически алгоритми, които да гарантират сигурна криптографска защита, които освен използваните криптографските ключове трябва да бъдат публично достъпни. За да се осигури невъзможност за свързване на данните, които се съхраняват в различни сектори са необходими мерки за защита на ЕИН. В дисертацията са разгледани подробно предвидените мерки. Предложеният модел също включва използването на секторни идентификатори–Секторни електронни идентифициращи номера (СЕИН).

Предвидени са различните хипотези, при които създаване на СЕИН е възможно, така че да не се допуска междусекторно свързване на номера, което не е предвидено в нормативната уредба. Невъзможността за такова междусекторно свързване на секторни номера на едно лице може да бъде постигната, като се предвиди изискване секторният идентификационен номер да се генерира чрез необратимо отклонение от ЕИН, така че получаването по обратен път (от налични СЕИН и код за сектора) на ЕИН на лицето да не е възможно.

с) Процедура за издаване на електронно удостоверение за самоличност

В тази точка е разгледана процедурата за издаване удостоверението за електронна идентичност съгласно нормативния модел и на електронното удостоверение за самоличност съгласно предложения модел.

Съгласно ЗЕИ, за издаване на удостоверение за електронна идентичност е необходимо лицето, което притежава ЕГН или ЛНЧ, да подаде писмено искане до министъра на вътрешните работи, до администратор на електронна идентичност или до дипломатическо или консулско представителство на Република България. Удостоверението за електронна идентичност и удостоверението за квалифициран подпис се издават независимо едно от друго, освен когато лицето използва като носител документа си за самоличност.

Предвидено е електронното удостоверение за самоличност да се издава от КЗЛД по писмено искане на субекта на данните. Писменото искане може да бъде отправено и чрез Министерството на вътрешните работи, дипломатическите и консулските представителства на Република България в чужбина, регистрационните офиси на доставчиците на квалифицирани удостоверителни услуги. В предлагания модел, средството за електронна представява съвкупност от минимум квалифициран електронен подпис и електронно удостоверение за самоличност, поради което лицата трябва да получат квалифицирано удостоверение за електронния подпис преди да получат електронното удостоверение за самоличност.

d) *Органи, отговорни за схемата*

Съгласно нормативния модел, органът отговорен за цялостното функциониране на схемата, е министърът на вътрешните работи. На него са възложени няколко групи задължения:

- задължения, свързани с функциите на орган за електронна идентификация;
- задължения във връзка с регистрацията и дейността на администраторите на електронна идентичност и центровете за електронна идентификация;
- задължение за осъществяване на контрол върху схемата за електронна идентификация;
- задължение за уведомяване на ЕК.

Отговорности за функционирането на схемата са предоставени и на администраторите на данни и центровете за идентификация, които са частноправни субекти, отговарящи на определени изисквания. Администраторите на данни могат да приемат заявления и да издават удостоверения за електронна идентичност. Центровете за електронна идентификация извършват проверката на удостоверенията за електронна идентичност и предоставят на доставчика на електронни услуги, необходимите им за съответната услуга данни за лицата. Център за електронна идентификация е и дирекция на Държавната агенция „Електронно управление“.

За придобиване на качеството администратор на електронна идентичност или на център за електронна идентификация, лицата ще се вписват в регистри, водени от министъра на вътрешните работи.

Законът предвижда определени задължения и за председателя на държавната агенция „Електронно управление“, макар че не го включва сред субектите на електронната идентификация. ППЗЕИ създава допълнителни задължения за председателя на ДЕАУ, като така се разширява компетентността му.

В предложения модел, органът отговорен за цялостното създаване и функциониране на схемата е Комисията за защита на личните данни. В дисертационния труд подробно са описани предвидените задължения на КЗЛД във връзка с националната схема за електронна идентификация.

Предоставянето на основната отговорност на КЗЛД със сигурност е нетипично решение, но за сметка на това е логично. Национална схема за електронна идентификация се създава за първи път, т. е. липсват държавни органи които имат опит съответно капацитет за създаването и поддържането на схемата, т. е. при всички случаи ще бъде определен орган, който до този момент не е имал подобни компетенции. Освен това, КЗЛД е органът, който осигурява спазването на правото за защита на личните данни в електронна среда, а процесът на електронната идентификация се извършва чрез обработка на лични данни. КЗЛД най-добре може осигури законосъобразната обработка на тези данни, особено при определяне дали ще е допустим междусекторен обмен на секторни идентификационни номера.

Частични и предимно подпомагащи функции са предоставени и на председателя на Държавната агенция „Електронно управление“.

Предложеният модел включва ограничени правомощия и за други лица – Министерството на вътрешните работи, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, както и дипломатическите и консулските представителства в чужбина.

е) Валидност, подновяване, спиране, възобновяване и прекратяване

Съгласно ЗЕИ, удостоверението за електронна идентичност е валидно 5 години. Преди изтичането на валидността му, срокът на валидност на удостоверението за електронна идентичност може да се продължи чрез заявяване по електронен път, за което е необходима идентификация по реда на закона.

В тази точка е разгледана и връзката между валидността на удостоверението и валидността на документа за самоличност, когато той изпълнява функциите на средство за електронна идентификация.

Поради особеностите на предлагания модел, действието на СЕИ ще бъде обвързано с действието на удостоверението за квалифициран електронен подпис. По тази причина, е предвидено действието на СЕИ да може да бъде спряно или прекратено при условията и реда предвидени в Закона за електронния документ и електронния подпис за спиране и прекратяване на удостоверението за КЕП. За прекратяване на СЕИ са предвидени и други условия.

3.2.4 Използване на СЕИ (проверка на електронната идентичност)

Законът съдържа самостоятелна глава пета, в която е регламентиран процесът на проверка на удостоверението за електронна идентичност, като проверката ще се извършва автоматизирано чрез специализирани протоколи от център за електронна идентификация, като протоколите, а техническите изисквания и начините за проверка на електронна идентичност са допълнително определени с правилника за прилагане на закона.

Проверката на самоличността в предложения модел се извършва чрез проверка на валидността на електронното удостоверение за самоличност и на квалифицираното удостоверение за електронен подпис.

3.2.5 Приложимост на СЕИ при участие в правоотношения

При регламентиране на националната схема за електронна идентификация следва да се определи в правоотношенията между кои субекти ще е допустимо използването на СЕИ. За да е максимално ефективна системата следва да бъде осигурено, че използването

на СЕИ ще бъде възможно при множество различни по вид правоотношения. Законът не съдържа изрична регламентация на приложимостта на удостоверението за електронна идентичност. Анализът на ППЗЕИ показва, че частноправните субекти няма да бъдат задължени да приемат удостоверението.

Предложеният модел предвижда задължение за органите от публичния сектор да приемат СЕИ, когато изискват проверка на самоличността на лицата, с които си взаимодействат, а за частноправните доставчици на услуги – възможност да използват СЕИ по своя преценка.

3.2.6 Представителство във виртуална среда

За да се включат всички правни субекти в схемата (физически лица, включително недееспособните, и юридически лица), схемата трябва да съдържа и функция за представителство.

ЗЕИ съдържа регламентация на електронни овластявания, включена в самостоятелна глава шеста, като урежда само доброволното представителство. Овластяването се извършва от упълномощителя чрез вписване във воден от министъра на вътрешните работи електронен регистър на овластяванията. В дисертационния труд подробно са разгледани редът за извършване на овластявания и съдържанието на удостоверителното изявление, като са идентифицирани проблемите, които нормативната уредба създава.

Решението, при което проверката за наличие на представителна власт се извършва чрез проверка в регистъра, не е неприложимо към предложения модел. Вместо това е предвидено издаването на удостоверяващ представителството документ – удостоверение за овластяване. Удостоверението свидетелства за вече съществуваща представителна власт, т. е. не е начин за овластяване, а само за доказване на съществуващо такова в електронна среда.

3.2.7 Гаранции за защита на личните данни

Моделът на национална схема за електронна идентификация, създаден със ЗЕИ не съдържа допълни мерки за защита на личните данни на лицата. Напротив – създава

условия за нарушаването ѝ. Такива са възможността за свързване на действията на лицето в традиционна и електронна среда поради запазването на ЕГН/ЛНЧ и на електронния идентификатор от доставчиците на електронни административни услуги, предоставяне на достъп до данните на лицата на частноправни субекти, които могат да изпълняват функциите на центрове за електронна идентификация без гаранции за начина, по който ще се обработват тези данни.

Предложеният модел съдържа редица гаранции за защита на правото на защита на личните данните при извършване на електронна идентификация. Сред тях е изборът на орган, който да създаде и поддържа схема Комисията за защита на личните данни, забрана за директно използване на електронния индивидуализиращ номер, забрана за междусекторно свързване на данни за лицата, когато такова не е предвидено в нормативната уредба, невъзможност за свързване на информация, която се съхранява от различни частноправни доставчици.

3.2.8 Липсваща регламентация на нормативния модел

Законът не урежда голяма част от обществените отношения във връзка с електронната идентификация, като вместо това препраща към подзаконов нормативен акт. Изглежда, че приемането на ЗЕИ е необходимо, за да се създаде законова делегация за издаване на подзаконов нормативен акт, с който ще се създаде схемата. Пълна регламентация не се създава и с ППЗЕИ, а се предвижда председателят на ДЕАУ да ги уреди, за което не е налична законова делегация.

За създаването и имплементирането на предложения модел е необходимо изготвянето на пакет от нормативни изменения.

Създаването на нормативна регламентация на предложения модел, изисква отмяна на приетия ЗЕИ и приемане на нов самостоятелен закон. Видно от извършения анализ, моделът на ЗЕИ и предложеният модел се различават съществено, поради което не могат да бъдат извършени изменения и допълнения, а трябва да се създаде нов закон.

За да функционира схемата са необходими изменения и в други нормативни актове –в Закона за защита на личните данни, в Закона за Регистър БУЛСТАТ, в Закона за електронното управление.

В дисертацията са посочени и подзаконовите нормативни актове, необходими за създаването и внедряването на националната схема съгласно предложения модел.

III. Научна новост и приноси на разработката

1. Дисертационният труд е първото пълно и систематично изследване на правните аспекти на електронната идентификация.
2. Анализирани са правните аспекти на електронната идентификация, които я разглеждат като индивидуализация, показана е връзката с основни права на индивида, но акцентът е поставен върху идентификацията като процес на установяване и проверка на самоличността на лицата.
3. Формулирано е общотеретично понятие на електронната идентификация във функционален аспект.
4. Формулирано е теретично понятие за национална схема за електронна идентификация.
5. Проследено е развитието на концепцията на общеевропейска схема за електронна идентификация и са анализирани основните ѝ елементи.
6. Представено е пълно сравнителноправно изследване на националните схеми за електронна идентификация на седем държави членки на ЕС– Австрия, Белгия, Германия, Испания, Нидерландия, Португалия и Швеция.
7. Разгледани са особеностите на електронната идентификация в България до създаването на нормативен модел на националната ни схема за електронна идентификация.
8. Извършен е пълен анализ на нормативния модел на националната ни схема за електронна идентификация и са посочени множество негови недостатъци.
9. Формулиран е изцяло нов модел на национална схема за електронна идентификация, чрез който се преодоляват констатираните недостатъци.

IV. Публикации

A. Публикации по разглежданата тема

1. Електронна идентификация на заявителите на административни услуги, списание „Съвременно право“, брой №1/2017
2. Критични бележки върху проекта на Закон за електронната идентификация, списание „Общество и право“, брой №9/2015, 83–102
3. Актуална уредба на електронната идентификация на правните субекти в Република България, списание „Норма“, брой №9/2015, 46–69
4. Национални схеми за е-идентификация на държавите членки на ЕС, списание „Правен алгоритъм“, брой № 2/2015, 55–73
5. Приложимост на биометричните данни в процеса на идентификация, списание „Норма“, брой №5/2015, 26–45
6. Европейски актове за създаване на паневропейска система за електронна идентификация, списание „Норма“, брой №4/2014, 55–68
7. Доклад на тема: „Електронна идентификация на правните субекти в Р. България-актуално състояние и перспективи“, включен в сборника на VII Международна научна конференция „Е-управление“, 13.06 –14 .06.2015 г. в гр. Созопол

B. Други публикации

1. Използване на електронни подписи при заявяване на електронни административни услуги, списание „Общество и право“, брой №8/2016, 17-27
2. Вътрешни електронни административни услуги – актуална уредба и предлагани изменения, списание „Норма“, брой №1/2016, 72–84
3. Доклад на тема: „Нормативна уредба на електронните плащания към бюджетните организации“, включен в сборника на VIII Международна научна конференция „Е-управление“, 13.06 –16.06.2016г., гр. Созопол