

ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА НА ЕЛЕКТРОННОТО ОБСЛУЖВАНЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

Николай Цеков,

студент, магистърска програма „Публична администрация“, НБУ

Резюме: Разгледана е законодателната рамка за формиране на електронно правителство. Направен е анализ на законите, които подкрепят ползването на електронни услуги. Извършен е критичен анализ на Закона за електронно управление.

Ключови думи: електронни услуги, законодателство

Abstract: The report examines the legislative framework for the formation of e-government. An analysis of laws that support the use of electronic services is made. A critical analysis of e-governance Act is done.

Key words: e-services, legislation

В контекста на концепцията за изграждане на е-правителство държавните ведомства, областните и общински администрации неминуемо ще предоставят все повече услуги в електронен вид. България е страна, прохождаща в тази област, затова е необходимо да бъдат проучени реализираните по света модели, насочени към осигуряване на административни услуги. Примерите от практиката сочат, че база за постигането на положителни резултати са адекватното юридическо осигуряване на електронния документооборот и електронните разплащания и интергацията на предоставяните електронни услуги.

Преди ерата на Интернет представителите на взаимоотношенията организация-клиент и организация, предоставяща дадена услуга общуваха лично, ползвайки методи от преди десетки години, така че всички юридически и технически аспекти на това взаимодействие бяха адекватно отразени съответно в средствата за автоматизация и в законодателството на съответната държава. Новите електронни методи на общуване макар и технологично възможни, все още не са подробно описани в нормативни актове. И приложението им винаги налага решаването на въпроси, свързани със сигурността и поверителността на информацията.

Несъмнено, след приемането на закона за електронния подпис и с усъвършенстването на нормативната уредба за него, все повече

държавни ведомства, финансови и търговски организации ще предлагат различни варианти на електронно обслужване на клиентите. За тази цел държавните, областните и общинските администрации, както и фирмите трябва да изградят системи за сигурност, които да реализират следните основни функции:

- удостоверяване на самоличността на потребителите;
- цялост на информацията;
- конфиденциалност;
- защита от копиране.

Удостоверяването на самоличността е процес на надеждно определяне на истинската идентичност на потребителя, който гарантира, че никой друг не може да се представи за валидирания потребител. Този процес позволява изпращане по мрежата само на защитени данни.

Целта, да се изгради ефективна и модерна администрация, способна да посрещне високите очаквания на гражданите и бизнеса за добро обслужване и висока професионална етика, компетентни и добре мотивирани държавни служители, е постижима, ако е изградена една адекватна, ефективна и прозрачна съдебна система, обосноваваща се на прецизно изготвена законодателна рамка. Тя трябва да бъде съобразена с посочените функции, чиято реализация е задължителна. В България са направени първите крачки за увеличаване на доверието на гражданите и бизнеса в администрацията чрез приемането на редица закони, които трябва да осигурят реализацията на основните функции, свидетелство за сигурност - удостоверяване на самоличността на потребителите, цялост на информацията, конфиденциалност, защита от копиране.

Първият приет закон, уреждащ част от материята, е Законът за електронния документ и електронния подпис (в сила от 06.10.2001г.). Той урежда електронния документ, електронния подпис и условията и реда за предоставяне на удостоверителни услуги.

Вторият закон, който се приема е логично следствие от първия и се явява необходим поради него. Това е Законът за защита на личните данни (в сила от 01.2002г.). Той урежда защитата на правата на физическите лица при обработването на личните им данни. Целта на закона е „гарантиране на неприкосновеността на личността и личния живот чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на данните“ (чл.1, ал 2). В него е посочен органът, който трябва да съблюдава за спазването на законовия текст (комисия за защита на личните данни), както и задълженията на администратора на лични данни (той обработва данните). Посочени са още техническите и организационни мерки, необходими за защитата на данните; правата на физическите лица, относно отнасящите се за него лични данни; предоставянето им на трети лица и административнонаказателни разпоредби в случай на нарушение.

От април 2002г. влиза в сила Законът за защита на класифицираната информация. Член първи от него гласи: „Този закон

урежда обществените отношения, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицирана информация, както и условията и реда за предоставяне на достъп до нея. Цел на закона е защитата на класифицираната информация от нерегламентиран достъп. Класифицирана информация по смисъла на този закон е „информацията, представляваща държавна или служебна тайна, както и чуждестранната класифицирана информация“. В закона, също така, се посочват функциите и задълженията на органите, служителите и административните звена по сигурност на информацията; видовете класифицирана информация и нивата на класификация; условия за получаване на достъп до класифицирана информация; нейния обмен и как се осъществява нейната защита.

В сила от 24.12.2006г. е Законът за електронната търговия, който урежда обществени отношения, свързани с осъществяването на електронна търговия - предоставянето на услуги на информационното общество. „Услуги на информационното общество са такива услуги, които обикновено са възмездни и се предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства след изрично изявление от страната на получателя на услугата“(чл.1, ал 3). В закона са посочени правата и задълженията на доставчици и получатели, по какъв начин се осъществява контрол над сделките и защитата на потребители.

Законът за електронните съобщения урежда обществените отношения, свързани с осъществяване на електронни съобщения. Електронните съобщения се осъществяват чрез пренасяне, излъчване, предаване или приемане на знаци, сигнали, писмен текст, изображения, звук или съобщения от всякакъв вид чрез проводник, радиовълни, оптична или друга електромагнитна среда. Този закон не се прилага по отношение на съдържанието на пренасяните електронни съобщения. Целите на закона са да се създават необходимите условия за развитие на конкуренцията при осъществяване на електронни съобщения, да се подпомага развитието на вътрешния пазар на електронни съобщения, да се подкрепят интересите на гражданите във връзка с достъпа до универсална услуга.

През юни 2008г. трябва да влезе във сила Закон за електронното управление. Първи член от него гласи: „Този закон урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи. Той се прилага и по отношение на дейността на лицата, осъществяващи публични функции, и на организациите, предоставящи обществени услуги, доколкото в закон не е предвидено друго. Законът не се прилага при работата с електронни документи, които съдържат класифицирана информация. Този закон не отменя правилата за работа с документи на хартиен носител, когато закон предвижда особена форма или особен ред за извършване на определени действия.“ С него се урежда всичко, свързано с предоставянето на електронни административни услуги, обмена на електронни

документи, оперативната съвместимост, информационната сигурност и осъществяването на контрол за спазването на закона.

Приетите от народното събрание закони създават рамката, която обобщава принципите, по които да се извършва е-обслужването в българската администрация. Те са съобразени с международните стандарти, наложили се в този вид обслужване и е създаден орган, който да провежда държавната политика, заложена в тях. Това е Държавната агенция за информационни технологии и съобщения и нейната цел е да спомогне изграждането на информационно общество, което да осигури ускорено социално-икономическо развитие на страната. Цел, за чието постигане всеки един от нас трябва да работи, като усъвършенства уменията си на работа и повиши изискванията си към обслужването, за да стане то по-качествено и етично, а България да се превърне в равен член от европейското семейство.

Съгласно българското законодателство електронният документ, подписан с валиден електронен подпис, е напълно равностоеен на съответния хартиен носител. Работата с електронни документи и електронен подпис е уредена в Закона за електронния документ и електронния подпис и в Закона за защита на личните данни. Получателят на електронния документ не е нужно да притежава цифров подпис. Всеки e-mail, word, excel документ и т.н. са електронни документи. Електронен документ е електронно изявление, записано върху магнитен, оптичен или друг носител, който дава възможност да бъде възпроизведено. Издателят им се обвързва по закон със съдържанието им едва след като постави своя личен цифров подпис.

За да може да си служи с електронен подпис съответната държавна организация, трябва да притежава удостоверение за електронен подпис, наричано още цифров сертификат, представляващо форматирани данни, които свързват определен абонат (физическо или юридическо лице) с неговия публичен ключ, записани върху смарт карта. Удостоверението за електронен подпис осигурява:

- Автентичност - знаете с кого кореспондирате;
- Цялостност - документът не е променян по пътя до вас през Интернет;
- Конфиденциалност - може да изпращате конфиденциална информация, известна само на общуващите страни;
- Неотменяемост - вашият кореспондент е автор и не може да се отрече от направено изявление;
- Икономия на време - изразходването за дейността време е драстично намалено, което резултира в по-ниски разходи.

Организацията на работата с електронно подписани документи се изразява в приемането и регистрацията на входящите, изходящите и вътрешните е-документи. Този процес преминава през няколко етапа:

- Създаване, подписване и регистрация на изходящи и вътрешни електронни документи;

- Изпращане на електронно подписани документи до външни адресати;
- Движение, възлагане на задачи по създаването на електронни документи и контрол на изпълнението им;
- Съхраняване и архивиране на електронни документ;
- Достъп до съхранените електронни документи;
- Защита на личните данни.

Приемане и регистрация на електронно подписани документи може да стане чрез: уеб интерфейс, електронна поща, преносими физически носители и други начини. Приетите входящи електронни документи трябва да отговарят на следните изисквания: цялостност на документа, съответствие с утвърдените изисквания, валидност на удостоверението за електронен подпис, съответствие на публичния ключ, авторът подписал документа да е имал тези правомощия.

Изпращането на електронно подписани документи до външни адресати става чрез електронна поща, физически носител и др. Дейностите по текущото съхраняване и архивирането на електронни документи се изпълняват съгласно изискванията на Закона за Държавния архивен фонд и Правилника за неговото прилагане. Общинската администрация е администратор на лични данни съгласно Закона за защита на личните данни, ето защо всички действия с постъпили електронни документи, които съдържат лични данни се извършват при стриктно спазване на изискванията за защита на личните данни съгласно ЗЗЛД и вътрешните правила.

С цел подобряване международните и национални стандарти за защита на информацията е въведена програмата B-Trust e-Doc. B-Trust e-Doc е програма – клиент за създаване на валидни във времето подписани е-документи с произволен формат, обединени XML-контейнер. Тези е-документи съдържат в себе си необходимата валидираща ги информация. В XML-контейнера, който представлява файл с разширение .ddoc се обединяват един или повече изходни файла/документа с произволен формат, един или повече е-подписи, както и допълнителна информация към всеки е-подпис (удостоверение на подписващия; веригата удостоверения на Доставчика му (ДУУ); статуса на удостоверението към момента на подписването; удостоверение за времето на подписване, атрибути на е-подписа - роля на подписващия, време и място на подписване и др.). Така създадените е-документи са правно валидни във времето и позволяват съхраняването им в е-архив. Програмата B-Trust eDoc е безплатна за клиентите на B-Trust. Страницата за валидация на е- документи /eDOC_Validator позволява на всеки получател на .ddoc документи, който не разполага с B-Trust eDoc да извлече и да съхрани копия на изходните файлове, като едновременно с това верифицира е-подписа и валидира е-документа към момента на отварянето му. Страницата издава и *"удостоверена квитанция"* за валидност на подписан е-документ, която може се разпечата. Квитанцията заедно с хартиено копие на изходен/първичен файл от XML-контейнера формира хартиен еквивалент (който не е оригинал) на подписания е-документ.

Технологията е удобна в случаите, когато съхраняването при вас оригинални е-документи трябва се съхраняват и на хартия. Следва да се има в предвид, че хартиеният еквивалент няма правна стойност/тежест, понеже е-подписът не се „конвертира“ от електронен на хартиен.

По инициатива на Европейският съюз се провежда конкурс-състезание за присъждане на награди за електронно обслужване. Целта е да бъдат популяризирани успешните практики във всички страни - членки на ЕС, в страните кандидатки, както и в страните от Европейската асоциация за свободна търговия (EFTA). Очакванията са подобни прояви да улеснят обмяната на опит и да помогнат на страните от съюза да доразвият предоставянето на електронни услуги.

Чуждестранните модели за е-управление показват индикаторите за нивото на online реализацията на услугите. Тези индикатори са схематизирани от ЕС като четири етапа:

- **Етап 1** Информация: предоставяне на on-line информация за обществените услуги;
- **Етап 2** Едностранна комуникация: електронен достъп до формуляри;
- **Етап 3** Двустранна комуникация: електронна обработка на формуляри, фключително електронно-персонална идентификация;
- **Етап-4** Извършване на сделки, включително разплащане и доставка.

България все още работи по усъвършенстването на заложеното във втория етап.

Всички чуждестранни практики, са успешни, защото в основата им са залегнали специално разработени и съобразени със спецификата на е-обслужването закони и допълнения към предишни закони. България е страна с пропуски в това отношение. Тези пропуски се усещат най-добре, когато се разгледат чуждите постижения в областта на е-законодателството.

Преди всичко трябва да се спомене обсъждания в Народното събрание Закон за електронното правителство, какъвто в никоя друга страна не съществува, нито с това наименование, нито като някакъв еквивалент относно съдържание. И не съществува ли опасност да се преповторят принципи, заложи в Закона за електронно управление, който съществува във всяка страна и се прилага в хода по реализация на е-обслужването.

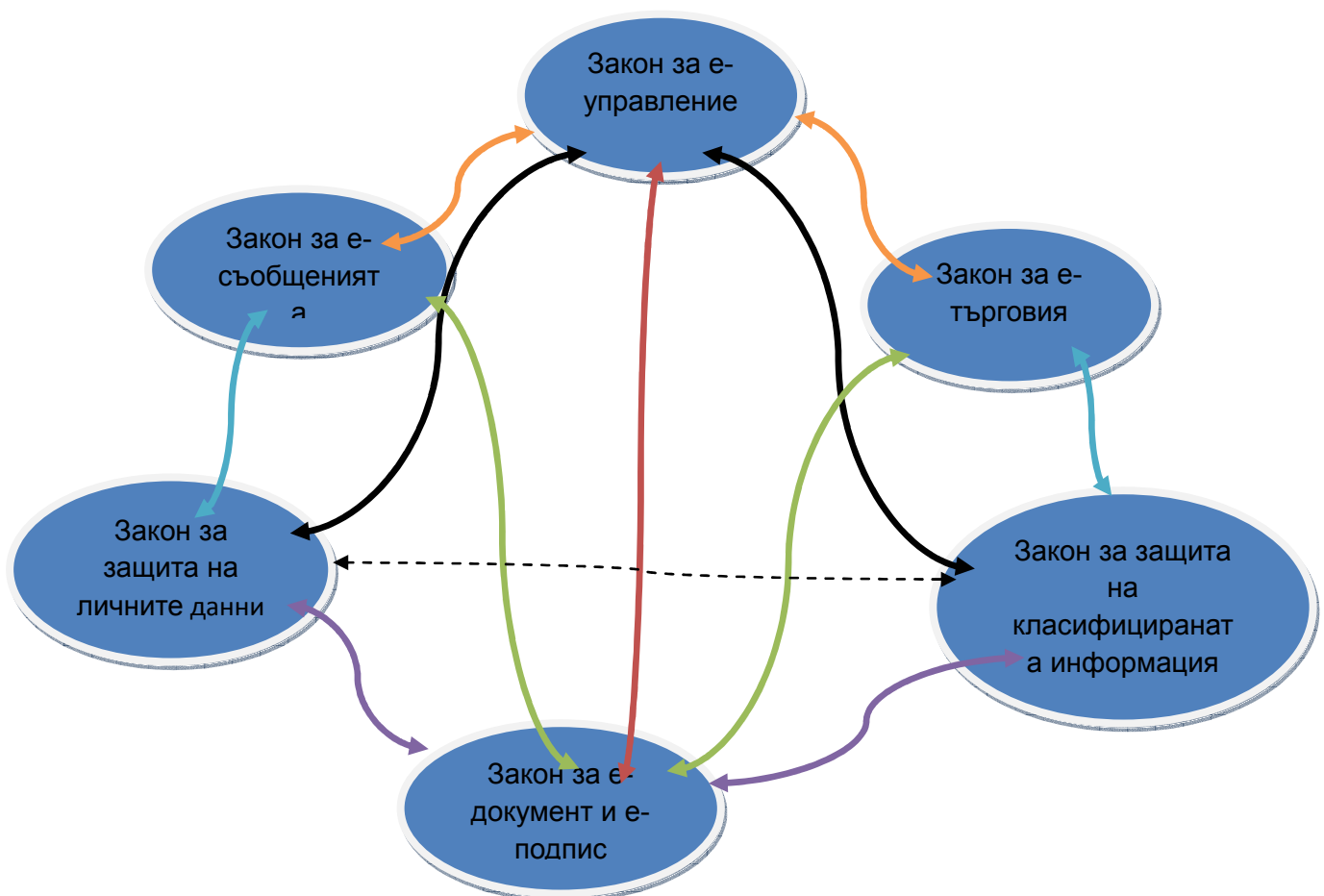
В България е направен сериозен пропуск, който може доста да затрудни електронното обслужване – не е създадена база от данни, която да съдържа цялата информация, необходима за качествено е-обслужване на гражданите и бизнеса, както и за добрата комуникация между различните административни звена. Естония е страната, която се опира на това изискване като приема Закон за база от данни, в който се посочва, че трябва да се създаде база от данни, да се актуализират непрекъснато данните в нея и да се определят нуждите

от създаването, и за използването ѝ.

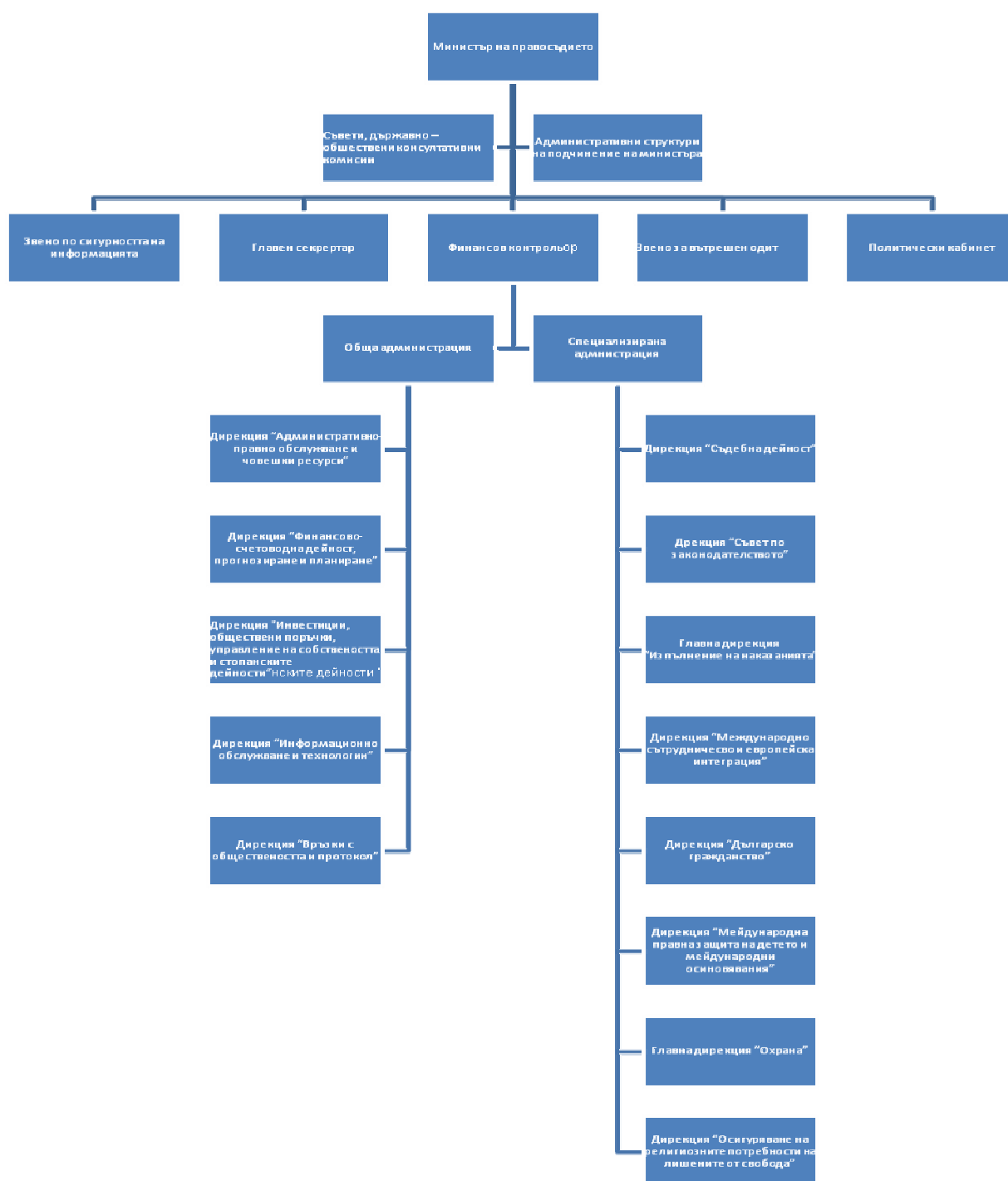
В българския закон за достъп до информация се урежда материята, свързана с преизползването на информацията от публичния сектор. Това включва създаването на нови информационни продукти, свързани с обслужването, отвъд публичния сектор. В другите европейски страни (най-добър пример е Германия) са създадени отделни закони за този вид използване на информацията. Това е добра практика предвид сложността на материята, с която се избягват неточности и неуредени аспекти – грешка направена от България.

В страната не е предвиден отделен закон и за електронното осигуряване по смисъла на публична осигурителна процедура, състояща се от правила, приложими относно комуникацията между административните звена и архивирането на данните, както са приели страните от ЕС, например Германия, Франция, Австрия, Белгия и дори Румъния.

Фиг. 1. Законодателна инфраструктура на електронното обслужване



Фиг. 2. Функционални участници в областта на законодателната рамка на е-обслужването в България



Двустранныя смислова и логическа връзка между законите, отнасящи се до електронното обслужване, както и логическата им следственост един от друг, се представят от посочените по-долу текстове от действителния им формат.

Със Закона за електронния документ и електронния подпис в сила от 06.10.2001 г. се уреждат електронният документ, електронният подпис и условията и реда за предоставяне на удостоверителни услуги. Електронният подпис има значението на саморъчен подпис, освен ако титуляр или адресат на електронното изявление е държавен орган или орган на местното самоуправление. Универсалният електронен подпис има значението на саморъчен подпис по отношение на всички. Министерският съвет определя държавните органи, които могат да използват в отношенията помежду им друг вид електронен подпис. Никой освен автора няма право на достъп до данните за създаване на електронния подпис.

Защитата на личните данни, събирани от доставчиците на удостоверителни услуги за нуждите на извършваната от тях дейност, и защитата на водените регистри се уреждат със закон. Режимът се прилага и по отношение на личните данни, известни на Комисията за регулиране на съобщенията, която при изпълнение на задълженията си наблюдава дейността на доставчиците на удостоверителни услуги. Доставчиците на удостоверителни услуги събират лични данни за автора и за титуляра на подписа, само доколкото са необходими за издаването и ползването на удостоверение. Данни за трето лице могат да се събират само с изричното съгласие на лицето, за което се отнасят. Събраните данни не могат да се използват за цели, различни от посочените, освен с изричното съгласие на лицето, за което се отнасят, или ако това е позволено със закон. Логически следват Закона за защита на личните данни и Закона за защита на класифицираната информация.

Със Закона за защита на личните данни, в сила от 01.01.2002 г., се урежда защитата на правата на физическите лица при обработването на личните им данни. Целта на закона е гарантиране на неприкосновеността на личността и личния живот чрез осигуряване на защита на физическите лица при неправомерно обработване на свързаните с тях лични данни в процеса на свободното движение на данните. Този закон се прилага за обработването на лични данни с автоматични средства и неавтоматични средства, когато тези данни съставляват или са предназначени да съставляват част от регистър. Администратор на лични данни е физическо или юридическо лице, както и орган на държавната власт или на местното самоуправление, който сам или съвместно с друго лице определя целите и средствата за обработване на личните данни. Обработването на лични данни е допустимо само в случаите, когато е налице поне едно от следните условия:

- обработването е необходимо за изпълнение на нормативно установено задължение на администратора на лични данни;
- физическото лице, за което се отнасят данните, е дало изрично своето съгласие;
- обработването е необходимо за изпълнение на

задължения по договор, по който физическото лице, за което се отнасят данните, е страна, както и за действия, предхождащи сключването на договор и предприети по негово искане;

- обработването е необходимо, за да се защитят животът и здравето на физическото лице, за което се отнасят данните;
- обработването е необходимо за изпълнението на задача, която се осъществява в обществен интерес;
- обработването е необходимо за упражняване на правомощия, предоставени със закон на администратора или на трето лице, на което се разкриват данните;
- обработването е необходимо за реализиране на законните интереси на администратора на лични данни или на трето лице, на което се разкриват данните, освен когато пред тези интереси преимущество имат интересите на физическото лице, за което се отнасят данните.

Обработването на лични данни е допустимо и в случаите, когато то се извършва единствено за целите на журналистическата дейност, литературното или художественото изразяване, доколкото това обработване не нарушава правото на личен живот на лицето, за което се отнасят данните.

Със Закона за защита на класифицираната информация в сила от 30 Април 2002г. се уреждат обществените отношения, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицирана информация, както и условията и реда за предоставяне на достъп до нея. Цел на закона е защитата на класифицираната информация от нерегламентиран достъп. Класифицирана информация по смисъла на този закон, е информацията, представляваща държавна или служебна тайна, както и чуждестранната класифицирана информация. Достъп до класифицирана информация се предоставя само на лица, получили разрешение за достъп, при спазване на принципа "необходимост да се знае".

Със Закона за електронната търговия, в сила от 24.12.2006 г., се уреждат обществени отношения, свързани с осъществяването на електронна търговия. Електронна търговия, по смисъла на този закон, е предоставянето на услуги на информационното общество. Услуги на информационното общество са такива услуги, които обикновено са възмездни и се предоставят от разстояние чрез използването на електронни средства след изрично изявление от страна на получателя на услугата. Разпоредбите на този закон не се прилагат за уреждане на отношенията при предоставяне на услуги на информационното общество, свързани със:

- установяването и събирането на публичните вземания;
- защитата на личните данни, включително в областта на електронните съобщения;
- споразуменията, решенията и съгласуваните практики по смисъла на чл. 9 от Закона за защита на конкуренцията;

- нотариалната дейност и други професионални дейности, свързани с осъществяване на публични функции;

Търговски съобщения по смисъла на този закон са рекламни или други съобщения, представящи пряко или косвено стоките, услугите или репутацията на лицето, извършващо търговска или занаятчийска дейност или упражняващо регулирана професия.

Със Закона за електронното управление, в сила от 13.06.2008 г., се урежда дейността на административните органи при работа с електронни документи, предоставянето на административни услуги по електронен път и обмена на електронни документи между административните органи. Той не се прилага при работата с електронни документи, които съдържат класифицирана информация. Доставчиците на електронни административни услуги са длъжни да събират, обработват и предоставят лични данни само доколкото са необходими за предоставянето на електронни услуги по смисъла на този закон. Събраните данни не могат да се използват за цели, различни от посочените, освен с изричното съгласие на лицето, за което се отнасят. Получателите на електронни административни услуги могат да извършват електронни изявления и да ги изпращат по електронен път, ако подаваните документи са издадени и подписани съгласно Закона за електронния документ и електронния подпис и са спазени изискванията на този закон. Те и авторите на електронните изявления се идентифицират чрез уникалния си идентификатор, освен ако със закон се допуска за ползването на административна услуга да не се изисква идентификация. За използването на електронни административни услуги удостоверенията за електронен подпис трябва да са издадени с точно посочване на името на автора на електронния подпис, а когато удостоверението съдържа данни за титуляр - и неговото име или наименование. Председателят на Държавната агенция за информационни технологии и съобщения може да осъществява проверки на информационната сигурност и оперативната съвместимост на определена информационна система или на предприятиите от административния орган мерки чрез овластени от него лица и дава предписания за подобряването им.

Що се отнася до други, необходими за качествено е-обслужване закони, в България са създадени такива, съобразени със законодателството на ЕС и характера на българското. Пример за второто е приемането на специален закон за електронното облагане с данъци, който предстои да влезе в сила.

Законодателството предоставя една рамка, която очертава правилния път в развитието на е-управлението. От направения анализ става ясно, че има какво да се желае от нашите законодатели и може би това е една от основните причини за незадоволителния старт на нашия eGovernment портал. Да се надяваме, че през следващите години България ще има какво да представи в някоя от категориите на Европейската награда за електронно управление.

ЛИТЕРАТУРА

1. www.lex.bg
2. www.cio.bg
3. www.crc.bg
4. www.is-bg.net
5. www.b-trust.org
6. www.epractice.eu
7. www.government.bg