



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ИНОВАЦИИТЕ И ДИГИТАЛНАТА ТРАНСФОРМАЦИЯ**

**Проект!**

**ДО**  
**МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**Д О К Л А Д**

**от Иван Василев - Министър на иновациите и дигиталната трансформация**

**Относно:**     *Проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ,**  
**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

На основание на чл. 31, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация предлагам на Вашето внимание проект на Решение на Министерския съвет (РМС) за одобряване на проект на Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност.

**I. Причини, които налагат приемането на проекта на акт**

Проектът на Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност е изготвен във връзка с необходимостта от създаване на национална правна, институционална и организационна рамка за практическото прилагане на Регламент (ЕС) № 910/2014, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183 по отношение на създаването на европейска рамка за цифрова самоличност. С измененията в европейската правна рамка се въвежда нов инструмент -

Европейски портфейл за цифрова самоличност (ЕПЦС), който следва да осигури на гражданите, пребиваващите в България лица и юридическите лица възможността сигурно да заявяват, получават, съхраняват, управляват и представят данни за идентификация и електронни удостоверения за атрибути, както и да използват удостоверителни услуги в електронна среда.

Действащата национална уредба в областта на електронното управление, електронната идентификация и удостоверителните услуги е създадена преди въвеждането на цялостната европейска рамка за ЕПЦС. Тя урежда отделни елементи на електронната идентификация, електронните административни услуги и удостоверителните услуги, но не съдържа самостоятелен и систематичен режим за изграждането, предоставянето, използването, сертифицирането, надзора и трансграничното признаване на портфейли, както и за участниците в тяхната екосистема.

Пряката приложимост на Регламент (ЕС) № 910/2014 не отменя необходимостта на национално равнище да бъдат определени компетентните органи, процедурите по вписване и заличаване, редът за водене на списъци, механизмите за уведомяване на Европейската комисия, редът за сътрудничество с други държави членки, правилата за оценяване на съответствието и сертифициране, както и надзорният, санкционният и контролният режим. Без такава уредба задълженията на Република България не могат да бъдат изпълнени пълноценно и предвидимо.

Налице е необходимост да се уредят също така правата на физическите и юридическите лица по отношение на портфейла, включително доброволността на използването му от физическите лица, безплатното издаване, използване и отмяна на портфейла за физическите лица и възможността за безплатно подписване с квалифициран електронен подпис (КЕП) при действие в лично качество и с непрофесионална цел. Необходима е и достатъчна правна яснота относно използването на портфейла от малолетни и непълнолетни лица, предвид приложимите правила за упражняване на права и извършване на правни действия от тях. Тези гаранции следва да бъдат установени ясно в закон, за да се осигури правна сигурност и предвидимост за ползвателите. ЕПЦС представлява комплексна екосистема, която включва множество участници с различни функции и отговорности - доставчици на портфейли, доставчици на данни за идентификация на лица, доставчици на електронни удостоверения за атрибути, доверяващи се страни, доставчици на удостоверения за достъп, органи за оценяване на съответствието, първични администратори на данни, компетентни органи в областта на киберсигурността и органи за защита на личните данни. Функционирането на тази екосистема предполага необходимост от ясно разпределение на функциите и отговорностите, както и устойчив механизъм за институционална координация. Уреждането на тези отношения само чрез

разпръснати изменения в няколко действащи закона би създала риск от фрагментация, затруднено прилагане и различни тълкувания. Съществува и необходимост от ясна правна основа за достъп до автентични източници и информационни фондове, необходими за функционирането на портфейла, за предоставяне и проверка на данни за идентификация на лица и атрибути, както и за осигуряване на оперативна съвместимост между портфейла, регистрите, автентичните източници на данни, доставчиците на електронна идентификация, квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги и доверяващите се страни. При липса на нормативна намеса би се запазила фрагментацията на действащата уредба, би се забавило въвеждането на национален ЕПЦС, би се увеличил рискът от неизпълнение на задълженията, произтичащи от правото на Европейския съюз, и би липсвала предвидимост за гражданите, бизнеса, администрациите и доставчиците на услуги. Неуредените въпроси относно сертифицирането, надзора, санкциите, защитата на личните данни, киберсигурността и компенсационния механизъм за безплатното подписване с квалифициран електронен подпис биха възпрепятствали реалното и сигурно използване на портфейла.

С оглед на изложеното се предлага приемането на самостоятелен закон, който систематично да уреди националните мерки по прилагане на европейската рамка за цифрова самоличност и да създаде условия за сигурно, оперативно съвместимо и широко използване на европейския портфейл за цифрова самоличност в Република България.

## **II. Цели, които се поставят с предложения акт**

Основната цел на законопроекта е да се създаде цялостна, ясна, предвидима и технологично неутрална национална правна рамка за предоставяне, използване, приемане, сертифициране и надзор на ЕПЦС в Република България.

С приемането на закона се цели Република България своевременно да изпълни задълженията си като държава членка по европейската рамка за цифрова самоличност, като осигури наличие на поне един портфейл, предоставян при спазване на изискванията за висока степен на сигурност, оперативна съвместимост и защита на личните данни.

Законопроектът има за цел да гарантира правото на физическите и юридическите лица на ЕПЦС, доброволността на използването му от физическите лица, недопускането на отказ за предоставяне на електронни услуги единствено поради неизползване на портфейл, както и безплатността за физическите лица по отношение на издаването, използването и отмяната на портфейла и възможността за безплатно активиране на отдалечено подписване с квалифициран електронен подпис, когато действат с непрофесионална цел.

Сред специфичните цели на законопроекта са:

- определяне на компетентните органи и създаване на ясни процедури по вписване, отказ, заличаване, уведомяване и надзор;
- регламентиране на дейностите по проектиране, изграждане, развитие и администриране на портфейла от орган, определен с акт на Министерския съвет, както и уреждане на възможност портфейл да се предоставя от независимо от държавата лице, признато от нея съгласно Регламент (ЕС) № 910/2014 при равнопоставени и недискриминационни условия;
- осигуряване на интеграция със средства за електронна идентификация, квалифицирани доставчици на удостоверителни услуги, автентични източници и доставчици на електронни удостоверения за атрибути;
- осигуряване на безплатна възможност за физическите лица да подписват с квалифициран електронен подпис чрез портфейла при действие с непрофесионална цел и уреждане на механизъм за компенсиране на квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги;
- създаване на национални списъци и механизми за проверка на автентичността и валидността на портфейлите, доставчиците, доверяващите се страни и удостоверенията за достъп;
- уреждане на приемането на портфейли от административните органи, организациите, предоставящи обществени услуги, лицата, осъществяващи публични функции, органите на съдебната власт и частните доверяващи се страни, когато за тях възниква такова задължение;
- създаване на национална рамка за сертифициране, оценяване на съответствието, управление на уязвимости и реакция при инциденти;
- въвеждане на ефективен надзорен режим, принудителни административни мерки и административнонаказателна отговорност;
- създаване на механизъм за институционална и експертна координация при разработването, внедряването, поддържането и развитието на европейските портфейли за цифрова самоличност и свързаната с тях екосистема чрез Съвета за управление на европейския портфейл за цифрова самоличност;
- намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса чрез възможност за еднократно, сигурно и контролирано предоставяне на данни за идентичност и атрибути;

- създаване на предпоставки за трансгранично използване на цифровата самоличност и за участие на Република България в общата европейска екосистема за цифрова самоличност.

### **III. Финансови и други средства, необходими за прилагането на закона**

Приемането на закона само по себе си не определя окончателния размер на необходимите бюджетни средства, но създава правна рамка, чието изпълнение ще изисква финансово, организационно, техническо и кадрово обезпечаване. Конкретните разходи следва да бъдат остойностени във финансова обосновка.

Основните финансови ефекти ще бъдат свързани с изграждането, развитието, поддръжката и администрирането на държавния европейски портфейл за цифрова самоличност, създаването и поддържането на електронни машинночетими списъци, механизмите за проверка и валидиране, удостоверенията за достъп, интеграцията с национални регистри и автентични източници, интеграцията с Портала за електронно управление, Единния портал за електронно правосъдие и други секторни системи. Ще бъдат необходими разходи за разработване или придобиване на техническо решение, изграждане на тестови среди, интерфейси и механизми за валидиране, осигуряване на информационна сигурност, резервираност, непрекъсваемост на услугите, наблюдение, управление на инциденти, актуализации, обслужване на потребители и техническа помощ към администрациите и доверяващите се страни. Проектът предполага и разходи за сертифициране, оценяване на съответствието, одити и тестове за сигурност, както при първоначалното въвеждане на портфейла, така и при съществени промени в решението за портфейл или при последващо ресертифициране.

Необходимо е да се осигури и капацитет на национално равнище за прилагане на националната схема за сертифициране и за взаимодействие с органите за оценяване на съответствието.

Финансово отражение ще има и механизмът за компенсация на квалифицираните доставчици на удостоверителни услуги, когато чрез портфейла се осигурява безплатно подписване с КЕП от физически лица, действащи в лично качество и с непрофесионална цел. Методиката за компенсация следва да бъде ясна, прозрачна и основана на обективни критерии, като гарантира равнопоставеност на доставчиците и недопускане на свръхкомпенсация.

Разходи ще възникнат и за административните органи, организациите, предоставящи обществени услуги, лицата, осъществяващи публични функции, органите на съдебната власт и частните доверяващи се страни, които следва да адаптират електронните си услуги,

вътрешните процеси и информационните си системи за приемане на портфейли. За общините, малките администрации и малките и средните предприятия е необходимо прилагането да бъде подкрепено чрез ясни технически спецификации, стандартизирани интерфейси, електронни процедури, примерни интеграционни сценарии и поетапност.

За ограничаване на бюджетната и административната тежест следва да се използват в максимална степен вече съществуващи хоризонтални компоненти и инфраструктура – централния компонент по чл. 7, ал. 8 от Наредбата за общите изисквания към информационните системи, регистрите и електронните административни услуги, държавният хибриден частен облак, Порталът за електронно управление, системата за електронна автентикация, съществуващите механизми за удостоверявателни услуги и наличният административен и технически капацитет. Необходимо е също така процедурите по заявления, уведомления, вписвания и актуализация на данни да се осъществяват по електронен път.

Освен финансови средства са необходими и организационни мерки – приемане на подзаконовата уредба, разработване на методика за компенсации, подготовка на национална схема за сертифициране, създаване на тестови среди и техническа документация, провеждане на обучения, информационна кампания, осигуряване на експертен капацитет в компетентния орган, организационно обезпечаване на Съвета за управление на европейския портфейл за цифрова самоличност и координация между заинтересованите институции.

#### **IV. Очаквани резултати от прилагането на акта**

Очакваният основен резултат от приемането на закона е създаването на правна сигурност и предвидимост за функционирането на ЕПЦС в Република България. Законът ще установи единна рамка за всички участници в екосистемата и ще намали риска от противоречиво тълкуване, институционална неяснота и фрагментирано прилагане. Създаването на Съвет за управление на европейския портфейл за цифрова самоличност ще подпомогне координацията при формирането и изпълнението на политиките и мерките, свързани с развитието на портфейлите и тяхната екосистема.

За гражданите и пребиваващите лица се очаква положително въздействие чрез по-сигурен, по-бърз и по-удобен достъп до електронни административни, обществени и частни услуги, по-голям контрол върху споделяните лични данни, възможност за използване на удостоверени атрибути и намаляване на необходимостта от многократно представяне на документи и удостоверения. Доброволността на използването и безплатността на издаването, използването и отмяната на портфейла за физическите лица ще подпомогнат приемането на портфейла и ще ограничат риска от цифрово изключване.

За юридическите лица и бизнеса портфейлът ще създаде възможности за по-лесна електронна идентификация на клиенти, представители и контрагенти, по-сигурно удостоверяване на атрибути, по-бързо дистанционно обслужване и по-ефективно участие в цифровия единен пазар. Очаква се развитие на пазара на услуги, свързани с електронна идентификация, отдалечено подписване, удостоверяване на атрибути, системна интеграция, киберсигурност и управление на цифрови самоличности.

За публичния сектор се очаква постепенно намаляване на административната тежест, намаляване на хартиения документооборот, ограничаване на физическите посещения, по-бърза и сигурна проверка на данни от автентични източници и по-висока ефективност на електронното административно обслужване. Интеграцията на Портала за електронно управление и Единния портал за електронно правосъдие ще подпомогне използването на портфейла както при административни услуги, така и при електронно упражняване на процесуални права.

Очакван резултат е и повишаване на нивото на доверие в електронната среда чрез въвеждане на сертифицирани решения, оценяване на съответствието, механизми за валидиране, надзор върху дейността на доставчиците на портфейли и механизми за гарантиране на изпълнението на задълженията на доверяващите се страни, както и ясни процедури за реакция при уязвимости и инциденти. По този начин се създават гаранции за сигурност, надеждност, оперативна съвместимост и защита на личните данни.

Очаква се прилагането на закона да създаде условия не само за техническото въвеждане на европейския портфейл за цифрова самоличност, но и за неговото реално и устойчиво използване при достъпа до електронни услуги, представянето на удостоверени атрибути и използването на квалифициран електронен подпис. При практическото внедряване следва да се отчита и необходимостта от достъпност на решенията и от ограничаване на риска от цифрово изключване, включително за лица с по-ниска цифрова грамотност или ограничен достъп до електронни средства.

Прилагането на закона ще позволи на Република България да участва пълноценно в общата европейска екосистема за цифрова самоличност, включително чрез трансгранично признаване и използване на портфейли, обмен на информация с Европейската комисия и другите държави членки и изпълнение на задълженията за уведомяване, сътрудничество и годишно отчитане.

Наред с положителните резултати са идентифицирани и рискове – забавяне на подзаконовата уредба и техническата реализация, недостиг на сертификационен и административен капацитет, киберрискове и рискове за личните данни, ниско потребителско приемане, цифрово изключване и конкуренционни рискове при неравнопоставени условия. Тези рискове следва да бъдат управлявани чрез постапно

внедряване, ясни технически правила, оценка на въздействието върху защитата на личните данни, високо ниво на киберсигурност, прозрачна методика за компенсации, недискриминационни условия за достъп и интеграция и активни консултации със заинтересованите страни.

Като цяло очакваните положителни въздействия надвишават необходимите първоначални разходи, при условие че се осигурят реалистично финансово планиране, достатъчен административен и технически капацитет, координирано внедряване и последващ мониторинг на резултатите.

## **V. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз**

Проектът на закон е в съответствие с Регламент (ЕС) № 910/2014, изменен с Регламент (ЕС) 2024/1183 по отношение на създаването на европейска рамка за цифрова самоличност. Проектът не транспонира директива, а въвежда национални мерки по прилагането на пряко приложим регламент на Европейския съюз, доколкото регламентът изисква държавите членки да определят компетентни органи, национални процедури, механизми за уведомяване, списъци, сертифициране, надзор, санкции и организационни условия за функционирането на портфейлите.

Законопроектът съответства на принципите на европейската рамка за цифрова самоличност, като урежда правото на физическите и юридическите лица на портфейл, доброволността на използването от физическите лица, безплатното издаване, използване и отмяна на портфейла за физическите лица и възможността за безплатно подписване с КЕП при действие с непрофесионална цел. Предвидени са също условия за оперативна съвместимост, сигурност, оценяване на съответствието и трансгранично използване.

Проектът е съобразен и с приложимите регламенти за изпълнение на Европейската комисия относно данните за идентификация на лица и електронните удостоверения за атрибути, уведомленията до Комисията относно екосистемата на европейските портфейли за цифрова самоличност, сертифицирането на портфейлите, регистрацията на доверяващите се на портфейл страни и електронните удостоверения за атрибути, предоставяни от органи от публичния сектор, отговарящи за автентични източници, или от тяхно име.

Предвидените правила относно достъпа до автентични източници, издаването и използването на електронни удостоверения за атрибути, регистрацията на доверяващи се страни, удостоверенията за достъп, оценяването на съответствието, уведомяването на Европейската комисия и сътрудничеството с другите държави членки са насочени към осигуряване на практическо съответствие с изискванията на правото на Европейския съюз и към предотвратяване на празноти при националното прилагане.

Законопроектът следва да се прилага при спазване на Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на личните данни, както и на приложимата национална и европейска рамка за киберсигурност. При проектирането и въвеждането на портфейла следва да бъдат осигурени принципите на минимизация на данните, прозрачност, контрол от страна на ползвателя, целево използване, проследимост и сигурност през целия жизнен цикъл на портфейла.

С оглед на изложеното проектът е в съответствие с правото на Европейския съюз и създава необходимите национални условия за неговото ефективно прилагане в Република България.

## **VI. Оценка на въздействието и последващи действия**

Към законопроекта е изготвена цялостна предварителна оценка на въздействието, в която са разгледани варианти за действие, включително липса на нова регулация, минимални изменения в действащи закони, приемане на самостоятелен закон и силно централизирана уредба само с държавен портфейл. Като препоръчителен вариант е определено приемането на самостоятелен закон, тъй като той в най-голяма степен осигурява систематичност, правна сигурност, институционална яснота, защита на потребителите и ефективно управление на рисковете.

След приемането на закона ще бъдат необходими последващи действия, включително приемане на подзаконовата уредба, разработване на методика за компенсации, създаване и въвеждане на списъците и електронните заявления, подготовка и прилагане на националната схема за сертифициране, интеграция с регистри и доставчици на услуги, осигуряване на функционалности за приемане на портфейли от електронните административни услуги и от Единния портал за електронно правосъдие, както и провеждане на информационна кампания и мониторинг. След приемането на закона ще бъдат необходими и действия по организационно обезпечаване на Съвета за управление на европейския портфейл за цифрова самоличност.

Последващата оценка на въздействието следва да проследи броя на издадените и активирани портфейли, броя на активните ползватели и трансакциите, броя на регистрираните доверяващи се страни и доставчици, броя на интегрираните електронни услуги и регистри, броя на подписванията с КЕП чрез портфейла, инцидентите, жалбите, приложените принудителни административни мерки, административните спестявания и удовлетвореността на ползвателите и доверяващите се страни.

## **VI. Информация за проведените обществени консултации**

По проекта на РМС са проведени обществени консултации съгласно чл. 26, ал. 3 и 4 от Закона за нормативните актове, като докладът (мотивите), проектът на РМС, цялостната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ в Министерския съвет по цялостната предварителна оценка на въздействието са публикувани на Портала за обществени консултации интернет и на страница на Министерство на иновациите и дигиталната трансформация, със срок за предложения и становища 30 дни.

Документите по проекта на РМС са съгласувани по реда на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Направените бележки и предложения са отразени. Приложена е справка за отразяване на постъпилите становища.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОДА ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛИ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА МИНИСТРИ,**

Предвид гореизложеното и на основание чл. 8, ал. 1 и ал. 4, т. 1 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация и чл. 87, ал. 1 от Конституцията на Република България, предлагам Министерският съвет да приеме предложения проект на Решение на Министерския съвет за одобряване на проект на Закон за Европейския портфейл за цифрова самоличност.

**С уважение,**

**ИВАН ВАСИЛЕВ**

*Министър на иновациите и дигиталната трансформация*