

**ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ИДЕНТИФИКАТОРА ЛИЧЕН НОМЕР
ЗА ГРАЖДАНИТЕ НА ЕС, ПОСТОЯННО ПРЕБИВАВАЩИ
В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ – ПРАКТИЧЕСКИ АСПЕКТИ**

*Доц. д-р Михал Стоянов
Икономически университет – Варна*

**THE APPLICATION OF THE PERSONAL IDENTIFICATIONAL NUMBER
FOR EU CITIZENS RESIDING IN THE REPUBLIC
OF BULGARIA – PRACTICAL ASPECTS**

*Assoc. Prof. Dr. Michal Stojanov
University of Economics – Varna*

Резюме

Членството на България в ЕС се съпътства с формиране на неизброимо множество от ползи и ангажименти, които страната получава като неизбежни ефекти на своето интегриране. Участието в ЕС е предпоставка за подобряване и наднационално унифициране при регламентирането на определени елементи в националната правна уредба и при организацията на административното обслужване в страната. Въпреки това повече от десетилетие съществуват сфери, в които установената нормативна рамка не намира адекватно отражение в работата на българските административни структури. В работата се прави обследване на приложението на идентификатора Личен номер за гражданите на ЕС, постоянно пребиваващи в Република България, при което се констатира недостатъчното му прилагане и свързаните с това недобри практики и практически затруднения.

Ключови думи: *Личен номер, персонален идентификатор, административни организации, електронно правителство, Личен номер на чужденец*

Abstract

Bulgaria's membership in the EU is accompanied by the formation of innumerable benefits and commitments that the country receives as inevitable effects of its integration. Participation in the EU is a prerequisite for improvement and supranational unification in the regulation of certain elements in the national legal framework and in the organization of administrative services in the country. However, for more than a decade there have been areas in which the established regulatory framework is not adequately reflected in the work of the Bulgarian administrative structures. The paper examines the application of the identifier Personal Number for EU citizens permanently residing in the Republic of Bulgaria, where it is found that it is insufficiently applied, which results in bad practices and practical difficulties.

Key words: *Personal number; personal identifier; administrative organizations; e-government; Personal number of a foreigner.*

Doi: <https://doi.org/10.36997/LBCS2020.216>

Въведение

Тринадесет години след пълноправното членство на Република България в най-голямата световна икономика и трайното установяване на принципите на пазарното стопанство и конкуренцията, поддържането на стабилна демокрация, върховенството на закона и прилагане на правото на ЕС, все още съществуват области, в които европейските ценности и принципи не позволяват постигане на кохезия и конвергенция с по-старите страни-членки на обединена Европа. Настройването и достигането на стан-

дартата на живот в ЕС е основна цел на всяко едно българско правителство, но зад формалните обещания и стратегическите документи остава дългият път на трансформация и съпротива на системата и отделни нейни елементи към промяната.

Основна цел на настоящата работа е да покаже как нормативно установената трансформация в административния идентификатор на гражданите на ЕС, които постоянно пребивават в Република България, посредством Личен номер (ЛН) намира изключително слабо разпознаване и приложение в ежедневната работа на българските институции и се наблюдава системно непознаване на нормативната уредба и необходимостта на нейното прилагане.

Предмет на изследването са обследване на приложението на идентификатора Личен номер за гражданите на ЕС, постоянно пребиваващи в Република България въз основа практиката на определени институции. В този смисъл то има за цел да обобщи и посочи характерни недостатъци при приложение на нормите и предложи идеи за тяхното преодоляване.

Въз основа на това автора си поставя следните задачи:

1. Изследване и обобщаване практиката на институциите при приложението на идентификатора Личен номер за гражданите на ЕС, постоянно пребиваващи в Република България.

2. Извеждане на обобщение досежно типичните несъвършенства при приложение на уредбата.

3. Извеждане на конкретни изводи относно недостатъците в приложението на закона и следващите от това практически ефекти върху определена категория лица.

За целите на проведеното проучване са подбрани водещи публични институции, които в своята дейност обслужват гражданите на ЕС, които постоянно пребивават в Република България. Селектираните институции – Национален Осигурителен Институт, Национална Здравноосигурителна Каса, Национална Агенция за Приходите, Българска Народна Банка в рамките на своите компетенции осигуряват административни услуги на гражданите на ЕС, по време на тяхното трайно пребиваване в страната. Направения подбор следва да се приеме и като ограничение на проведеното изследване. Допълнително ограничение е свързано с избраните две конкретни дати, за да се извърши онлайн обследването на практиката на селектираните институции, посредством предоставяните чрез техните уеб сайтове електронни информационни услуги.

1. Преглед на приложението на нормите в някои обществени институции / Review of the application of the norms in some public institutions

Извършеното обследване към началото на 2020 г. и неговото повторение към края на третото тримесечие на 2020 г. на уеб сайтовете на някои административни институции в Република България по отношение на прилагането на идентификатора „Личен номер“ за предоставяне на електронни услуги, еднозначно демонстрира неговото недобро познаване в практиката на държавната администрация (вж. таблица 1). Въпреки, че съгласно чл. 16, ал. 5 от Закона за българските лични документи, ЛН „идентифицира еднозначно гражданите на ЕС, на държавите – страни по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария, които не са български граждани и се ползват с правото на свободно придвижване, и членовете на техните семейства, които не са граждани на ЕС, на държавите – страни по Споразумението за ЕИП, или на Конфедерация Швейцария. Начинът на неговото формиране се определя с акт на Министерския съвет“. Отчи-

тането на неговото отсъствие може да бъде обвързано с хипотезите: че или в Република България няма граждани на ЕС с постоянно пребиваване, които да имат издаден ЛН и желаят да използват електронните услуги на местната администрация, или българските институции недобре познават и не работят с идентификатора ЛН. Логично е в контекста на принципа за свободно движение и установяване в рамките на ЕС, да се потвърди втората хипотеза. Това в контекста на 13 годишното пълноправно членство на страната в ЕС е еднозначен белег за липсата на адекватност в стандартите за административно обслужване на гражданите на обединена Европа с постоянно пребиваване и прилагане на принципите за еднаквост на третиране заложили в Директива 2004/38/ЕО. Едновременно с това присъствието на Личния номер на чужденец (ЛНЧ) в обследваните електронни портали на предоставящите справочни услуги институции означава, че по отношение на граждани на трети страни такъв режим и организация на работа са изведени и се прилагат системно и като единен стандарт, който е бил валиден и преди членството на страната в ЕС. За да се разшири обхвата на проучването и се потърси причина за 13 годишното забавяне на реакцията в дигиталните стратегии на прегледаните институции е извършено допълнително обследване и на някои използвани бланки/форми, издавани и приемани на хартиен носител в същите учреждения. Така например Националната здравноосигурителна каса не предвижда идентификатора ЛН и в традиционните форми на заявление за издаване на европейска здравноосигурителна карта, във всички регистрационни форми за избор (първоначален, постоянен, временен) на общопрактикуващ лекар. Откриваме същия недостатък и в писмените формуляри на Националната агенция за приходите (НАП), където в заявление за подаване на документи по електронен път и ползване на електронните административни услуги, предоставяни от НАП с КЕП на задълженото лице е пропусната опцията за идентифициране по ЛН. Тази опция не е налице и в заявлението за информация от Централния кредитен регистър на Българска народна банка и не на последно място в документооборота на две от най-големите общини в страната: Столична община и община Варна. Следователно, ЛН еднозначно не се използва и прилага като идентификатор за гражданите на ЕС, постоянно пребиваващи в Република България.

Нещо повече, евентуалното му препокриване с ЛНЧ е нормативно нарушение, тъй като в чл. 16, ал. 4 на ЗБЛД „Личният номер за чужденец идентифицира еднозначно продължително, постоянно и дългосрочно пребиваващите чужденци в Република България ...“ (Закон за българските лични документи, 2019), което в своя най-общ смисъл означава на граждани на трети страни и този идентификатор не може да се отнася за персонализиране на гражданите на ЕС. В същата алинея (ал. 4 на чл. 16 от ЗБЛД) законодателят е решил да направи изключение и включване в този обхват по отношение на „военнослужещите и членовете на цивилния компонент на структура на НАТО, разположена в Република България, и техните зависими лица“, на които също издава ЛНЧ, независимо, че те могат да са граждани на ЕС и би следвало да бъдат идентифицирани с ЛН. За нас подобна изрична селективност на обхвата по косвен път демонстрира осъзнаването на проблемите, предизвикани от въвеждането на три основни идентификатора за персонализиране на гражданите в страната и конфликтите по отношение на тяхното въвеждане в отделни учреждения и в цялата национална администрация. Смущаваща констатация е, че въпреки изминалия над 13 годишен период, той все още следва да се определя като преходен, след като не може еднозначно да се потвърди масово използване на ЛН при идентифициране на гражданите на ЕС, които постоянно пребивават в страната.

Таблица 1

Преглед на уеб сайтовете / уеб страниците на водещи административни институции в Република България по отношение на прилагането на идентификатора „Личен номер“ и „Личен номер на чужденец“ за предоставяне на електронни услуги

Институция	Електронна услуга	Наличие на опция за проверка по		Електронен адрес	Дата на първа проверка / Дата на втора проверка
		Личен номер (ЛН)	Личен номер на чужденец (ЛНЧ)		
Национален Осигурителен Институт	Справочен портал на НОИ	Не	Да	https://pic.nssi.bg/egn/	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.
Национална Здравноосигурителна Каса	Проверка на личен лекар	Не	Да	https://services.nhif.bg/references/gpSearch/generalPractitioner.xhtml	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.
	Персонализирана информационна система - ПИС	Не	Да	https://pis.nhif.bg/uac/?p=200:102	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.
Национална Агенция за Приходите	Здравноосигурителен статус	Да	Да	https://inetdec.nra.bg/pls/pub/home.html#/selectService:6.2,repHealthStatus.home	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.
	Услуги за лица, които разполагат с персонален идентификационен код /ЛИК/, издаден от офис на НАП	Да	Да	https://inetdec.nra.bg/pls/pub/login_pic.home?caller=home.magic	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.
Българска Народна Банка	Централен кредитен регистър	Не	Да	https://ccr.bnb.bg/ccr/ https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/aulf_guidelines_ccr_eserv_bg.pdf . Ръководство за използване на електронни услуги от информационната система на централния кредитен регистър https://www.bnb.bg/bnbweb/groups/public/documents/bnb_law/guidelines_ccr_part_new_bg.pdf . Указания за подаване и получаване на информация от информационната система на ЦКР на БНБ (консолидирана версия, с измененията съгласно заповед № БНБ-48184/23.04.2019 г.)	04.01.2020 г. / 25.09.2020 г.

Забележка: Обследването е извършено от автора.

2. Дискусия върху констатациите / Discussion of findings

Извършеното обследване и свързаните с него констатации, позволяват да направим следните по-важни обобщения:

1. Установените проблеми се дължат на подхода, при който всяка една административна институция въвежда собствен регистър за идентифициране на гражданите, вписвани в нейните бази данни, което води до генерирането на неизброимо множество идентификатори, които не са конвертируеми и съвместими помежду си и не са част от логическите принципи и механизмът на действие на т. нар. електронно правителство. Така например Националният осигурителен институт издава Персонален идентификационен код на НОИ за достъп до Справочния портал на НОИ, Националната здравноосигурителна каса формира Уникален код за достъп до Персонализирана информационна система, Националната агенция за приходите за достъп до Портала за електронни услуги генерира собствен Персонален идентификационен код, като всички тези три оторизиращи номера служат за достъп до една и съща услуга – проверка на здравноосигурителна информация на гражданите. Тогава възниква въпросът: Защо е необходимо при условие, че се касае за един и същ гражданин и за една и съща информация, която служебно се обменя между трите институции, справочният достъп до нея да се извършва посредством три отделни регистъра и посредством използването на три отделни идентификатора? Подобен подход е свързан с изключителен преразход на ресурси и още повече води до огромно затрудняване на гражданите и предлагането на адекватно административно обслужване. Той е в пълен дисонанс с концепцията за единен достъп до електронни административни услуги, което е конструктивен изначален принцип на електронното управление.

2. Прилагането на множество идентификатори води до създаването на противоречиви субективни интерпретации на правата и задълженията на гражданите в зависимост от тяхното гражданство и разпоредбите в отделни нормативни текстове. Последното може да бъде предпоставка за възникване на ситуации, при които се нарушават чл. 18 на Договора за функционирането на Европейския съюз (Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз, 2016) и в чл. 21 на Хартата на основните права (Харта на основните права на Европейския съюз, 2012), които забраняват всяка форма на дискриминация, основана на гражданство. Последното се свързва с основния принцип на ЕС, който „поставя човека в центъра на своята дейност, като учредява гражданството на Съюза и създава пространство на свобода, сигурност и правосъдие“ (Харта на основните права на Европейския съюз, 2012).

3. Едновременно противоречива и с непълноти е националната нормативна уредба, която постановява правила за поведение, които са изградени върху хипотези, даващи възможности за широко субективно тълкуване и разнопосочност на приложението при сходни условия, но от различни правоприлагащи административни институции или обществени организации. Типичен пример в това отношение са текстовете на Закона за мерките срещу изпирането на пари (ЗМИП), които чрез параграф 2, т. 4 от допълнителните разпоредби дефинира съдържанието на „Други официални лични документи“ и в т. 12 на „Официален документ за самоличност“ на физическите лица и препращат към точно определени разпоредби на посветения на тази материя нормативен акт – Закона за българските лични документи (ЗБЛД). В него обаче хипотезите, за това кое е документ за самоличност, е разгърнато в повече текстове, отколкото изрично ограничените

в ЗМИП единствено до чл. 13 и чл. 14, ал. 1 на ЗБЛД за „Официален документ за самоличност“ и чл. 1, ал. 5, т. 2 и 3 на ЗБЛД за „Други официални лични документи“. Така на практика излиза, че в специализирания закон се дава по-широка дефиниция на видове български лични документи, които са извън тези изрично изброени и приемани в ЗМИП. В подобна ситуация е възможно субективно тълкуване, което да приложи принципа за дерогация, съгласно, който „при наличие на процесуална уредба в специален закон се дерогира действието на разпоредбите от общия закон“ (Определение No 8645 / 2001 на петчленен състав на ВАС, 2001), което произтича от чл. 11, ал. 2 на Закона за нормативните актове и принципа *lex specialis derogat legi generali*. В подобна ситуация субективното тълкуване ще приеме като документ за самоличност и определените в чл. 14, ал. 2, 3, 4, 5 на ЗБЛД. Още повече, ако те са представени по вид и форма, в която има „уникален идентификационен номер на документа, дата на издаване и валидност, съдържащ снимка, имена, дата и място на раждане на лицето и гражданство“ съгласно параграф 1, т. 12 буква г) от допълнителни разпоредби на ЗМИП (Закон за мерките срещу изпирането на пари, 2019), което се приема като достатъчно условие за приемане на идентификационната функция на документа. Така на практика едновременно възможност едно лице да се идентифицира чрез „Официален документ за самоличност“ и „Други официални лични документи“ позволява и не позволява самоличността на едно лице да бъде установявана с помощта на „Документи за пребиваване“ съгласно чл. 1, ал. 5, т. 3 от ЗБЛД в зависимост от прилагания субективен подход или наложена традиция в дадена административна или обществена институция. Подобно двусмислие произтича от липсващото в ЗБЛД разделение на видовете български лични документи на „официални“ и „други“, което ЗМИП творчески въвежда. Нещо повече подобно разграничение позволява на служителите на институциите и организациите в своята дейност да правят противоречиви тълкувания, които да създават в определени ситуации условно либерализиран, а другаде силно рестриктивен подход за идентифициране на гражданите, което е предизвикано от съществуването и сериозността на административно-наказателните разпоредби при прилагане на неправилния подход или непознаване на правилния подход. По този начин „съществува един страх от високи санкции, а в същото време това блокира работата на всички останали“ (Белелиева, 2020). Подобно тълкуване на закона е от изключително значение, защото позволява ограничаване на правата на гражданите. Едновременно с това създава неизброими възможности за „практически затруднения“ (Решение № 280 / 23.04.2019 г. на КЗД, 2019) по прилагането на нормативната уредба и по конкретно правото на еднакво третиране установено в чл. 24, т. 1 на Директива 2004/38/ЕО като „граждани на Съюза, които пребивават въз основа на настоящата директива на територията на приемащата държава-членка, се ползват с третиране, еднакво с третирането на гражданите на тази държава-членка в рамките на обхвата на приложение на Договора“ (Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2004). Нещо повече притежаването или не на удостоверителен документ, издаван от властите на приемащата държава-членка, съгласно чл. 25, т. 1, „не може при никакви обстоятелства да представлява предварително условие за упражняване на дадено право или за изпълнението на административна формалност, тъй като притежаването на права може да бъде удостоверено посредством всякакви други доказателствени средства“ (Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз, 2004), което в България е по-скоро изключение, отколкото принцип на равно третиране на гражданите. Това на практика води до реални ситуации, при които за отделни граждани

или групи от лица определени административни или обществени институции да „са започнали да поставят нереални условия, които обаче се различават за български граждани и за граждани от ЕС, което е абсурдно“ (Белелиева, 2020). Резултатът от всичко това е констатиран в неспособността на специализираната българска институция за защита срещу дискриминация (КЗД) да определи „дали затрудненията по прилагането на Директива 2004/38/ЕО, са поставили гражданите на ЕС, със статут на постоянно пребиваване на територията на Р. България, в по-неблагоприятно положение от гражданите на Р. България, като граждани на ЕС“ (Решение № 280 / 23.04.2019 г. на КЗД, 2019). Подобна позиция едновременно посочва наличието на проблем в нормативната уредба, но и липсата на компетентност за предлагане на начини за тяхното разрешаване и отново прехвърля необходимостта от действие към друга институция „на Министъра на вътрешните работи, да изготви и представи на Министерски съвет, доклад относно естеството на затрудненията по прилагането на Директива 2004/38/ЕО“ (Решение № 280 / 23.04.2019 г. на КЗД, 2019). Всичко това води до практически състояния, при които основните принципи, определящи фундаменталните свободи на ЕС, да губят част от своя смисъл и да предпоставят системни неудобство за гражданите на ЕС, пребиваващи постоянно в Република България и желаещи да използват своя ЛН като идентификатор в регистрите на административните институции и обществените организации.

Заклучение

Въз основа на проведеното изследване могат да бъдат направени следните изводи и обобщения:

Представената картина, описваща реалните измерения по отношение на приложението на персоналните идентификатори за гражданите на ЕС постоянно пребиваващи в Република България, ясно демонстрира неосъществената или осакатена административна реформа по отношение на въвеждането на правото за еднакво третиране фиксирано в Директива 2004/38/ЕО. Едновременно с това се установява практическата невъзможност за пълноценното и ефективно функциониране на концепцията за електронно управление, която в своя изначален момент е обречена да не функционира в полза на гражданите на ЕС, постоянно пребиваващи в Република България. Това налага основния извод, че в България съобразно нормативната уредба и механизмът на нейното приложение е много по-добре при постоянно пребиваване да бъдеш гражданин на трета страна и лицето да получи Единен граждански номер, при което то ще придобие сходно идентифициране като българските граждани, отколкото да бъде Гражданин на ЕС и да бъде персонализирано с Личен номер, който е слабо разпознаваем в работата на българските институции по осигуряване на достъп до информационни масиви и който неправилно в своята логическа конструкция се приема за равнозначен на Личния номер на чужденец. При това положение основната препоръка, която може да се отправи е в необходимостта от извеждане и фиксиране на единен универсален електронен идентификатор, който да бъде типизиран за всички лица и да бъде изписван в издаваните в страната документи за самоличност. Посредством идентификационната унификация, трябва да се премахне практиката отделни институции да въвеждат за техни цели и за достъп до предлаганите от тях административни услуги генерирани от тях идентификатори на лицата. Подобен подход води основно до информационно претоварване и излишни бюрократични усложнения за сходни цели. Следва да се изведе принципния механизъм, че издаден за първи път идентификатор от оторизирана с подобно право институция,

следва да се приема еднозначно от всички останали институции в страната, като правилата за неговото формиране, трябва да бъдат еднакви и стандартно прилагани от всички участници в обществения живот.

Използвана литература

1. Белелиева, П. Отказват ли банки на чужденци да откриват сметки у нас. (БГНЕС, Интервюиращ) Налице е: <https://www.pariteni.bg/novini/banki/otkazvat-li-banki-na-chuzhdenci-da-otkrivat-smetki-u-nas-233734> [достъп за последен път. 13.01.2020].
2. (Belelieva, P. Otkazvat li banki na chuzhdentsi da otkrivat smetki u nas. (BGNES, Intervyuirasht) Nalitse e: <https://www.pariteni.bg/novini/banki/otkazvat-li-banki-na-chuzhdenci-da-otkrivat-smetki-u-nas-233734> [dostap za posleden pat. 13.01.2020].)
3. Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз. (2004). Директива 2004/38/ЕО Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. Официален вестник на Европейския съюз (L 158/77), стр. 56-71.
4. (Evropeyski parlament i Savet na Evropeyskiya sayuz. (2004). Direktiva 2004/38/ЕО Evropeyskiya parlament i na Saveta ot 29 april 2004 g. Ofitsialen vestnik na Evropeyskiya sayuz (L 158/77), str. 56-71.)
5. Закон за българските лични документи. (2019). Обн. ДВ. бр.93 от 11 Август 1998г., посл.изм. и доп. ДВ. бр.58 от 23 Юли 2019г.
6. (Zakon za balgarskite lichni dokumenti. (2019). Obn. DV. br.93 ot 11 Avgust 1998g., posl.izm. i dop. DV. br.58 ot 23 Yuli 2019g.)
7. Закон за мерките срещу изпирането на пари. (2019). Обн. ДВ. бр.27 от 27 Март 2018г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.94 от 29 Ноември 2019г.
8. (Zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari. (2019). Obn. DV. br.27 ot 27 Mart 2018g., posl. izm. i dop. DV. br.94 ot 29 Noemvri 2019g.)
9. Консолидиран текст на Договора за функционирането на Европейския съюз. (2016). Официален вестник на Европейския съюз, C202, 56.
10. (Konsolidiran tekst na Dogovora za funktsioniraneto na Evropeyskiya sayuz. (2016). Ofitsialen vestnik na Evropeyskiya sayuz, C202, 56.)
11. Определение No 8645 / 2001 на петчленен състав на ВАС, по адм. дело No 6393 / 2001 (Върховен административен съд на Република България 16.01.2001).
12. (Opredelenie No 8645 / 2001 na petchlenen sastav na VAS, po adm. delo No 6393 / 2001 (Varhoven administrativen sad na Republika Bulgariya 16.01.2001.)
13. Решение № 280 / 23.04.2019 г. на КЗД, Преписка № 2 / 2015 г. на Трети заседателен състав на КЗД (Комисия за защита от дискриминация 23.04.2019).
14. (Reshenie № 280 / 23.04.2019 g. na KZD, Prepiska № 2 / 2015 g. na Treti zasedatelen sastav na KZD (Komisiya za zashtita ot diskriminatsiya 23.04.2019.)
15. Харта на основните права на Европейския съюз. (2012). Официален вестник на Европейския съюз, C 326, 391 – 407.
16. (Harta na osnovnite prava na Evropeyskiya sayuz. (2012). Ofitsialen vestnik na Evropeyskiya sayuz, C 326, 391–407.)

За контакти: Доц. д-р Михал Стоянов
Икономически университет – Варна
E-mail: michal.stojanov@ue-varna.bg