



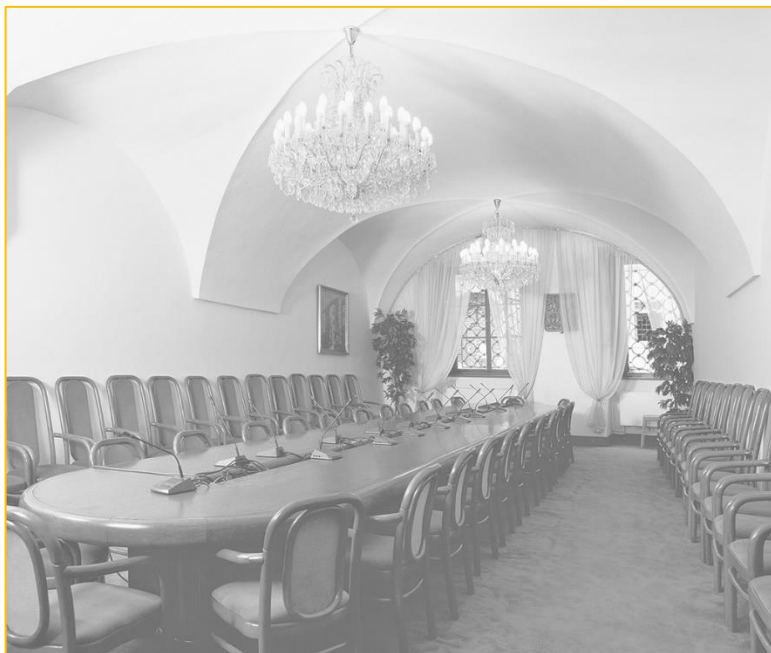
POSLANECKÁ
SNĚMOVNA
PARLAMENTU
ČESKÉ REPUBLIKY

PARLAMENTNÍ
INSTITUT

STANOVISKA

Právo na digitální službu

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu
na vydání zákona o právu na digitální služby a
o změně některých zákonů (sněmovní tisk 447)
s právem EU



Informační podklad č. 0447
květen 2019
autor: Radek Píša

| | |
|--|--|
| AKTUÁLNÍ VYDÁNÍ: | ŘADA: STANOVISKA |
| Název: Právo na digitální službu | Typ řady: online |
| Autor: Píša, R. | URL: http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=4 |
| Číslo: Stanovisko č. 0447 | První vydání řady: říjen 1998 |
| Datum: květen 2019 | Frekvence vydání řady: nepravidelná |
| Klíčová slova: digitální služba; elektronický podpis; eIDAS | Zaměření: stanoviska kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU |
| | Jazyk: CZ |
| | Vydavatel: Kancelář Poslanecké sněmovny, Sněmovní 4, 118 26 Praha 1 |

PARLAMENTNÍ INSTITUT plní úkoly vědeckého, informačního a vzdělávacího střediska pro Poslaneckou sněmovnu, její orgány, poslance a Kancelář Poslanecké sněmovny, pro Senát, jeho orgány, senátory a Kancelář Senátu. Naše činnosti a produkty uvádíme níže.

| | | | | | |
|--|---|---|--|---|--|
| Oddělení všeobecných studií | STUDIE Srovnávací studie Analytické studie | ODPOVĚDI NA DOTAZ Stručné odpovědi na dotazy členů Parlamentu | VYBRANÁ TÉMATA Studie zpracované k aktuálním problematikám | MONITORING Vybrané hospodářské měnové a sociální ukazatele | MIGRACE Přehled aktualit v oblasti migrace za vybrané období |
| | PŘEHLED SZBP Společná zahraniční a bezpečnostní politika EU | EUROZÓNA+ Přehled ekonomických událostí v EU | PODKLADY pro zahraničně politická jednání | PŘEDNÁŠKY pro zahraniční delegace, PS, Senát | |
| Oddělení pro evropské záležitosti | STANOVISKA kompatibility nevládních návrhů zákonů s právem EU | KONZULTACE k předkládaným vládním návrhům zákonů | DOKUMENTY EU Výběr z aktů a dokumentů EU zaslaných PS | ZPRÁVY Aktuální agenda v Bruselu | PODKLADY pro jednání výboru na mezinárodní úrovni |
| Oddělení komunikace a vzdělávání | INFORMAČNÍ STŘEDISKO Informace o činnosti Poslanecké sněmovny a prohlídky budov | ECPRD Spolupráce s Evropským centrem pro parlamentní výzkum a dokumentaci | PŘEDNÁŠKY pro Poslaneckou sněmovnu, pro školy, veřejnost | INFORMAČNÍ MATERIÁLY o fungování Poslanecké sněmovny, o legislativním procesu | ZÁPISY ze schůzí, seminářů, přednášek, kulatých stolů |

Práce slouží výhradně pro poslance a senátory Parlamentu České republiky.
Zveřejňování je možné jen se souhlasem Parlamentního institutu a autora.

Informační podklad ke kompatibilitě návrhu na vydání zákona o právu na digitální služby a o změně některých zákonů (sněmovní tisk 447) s právem EU

Úvod:

Návrh představuje průřezovou úpravu s cílem urychlit digitalizaci české veřejné správy a veřejného sektoru vůbec. Pomalé tempo této modernizace chce překlenout zakotvením práva na digitální službu. Podle navrhovaného § 2 má toto právo náležet fyzickým osobám zapsaným v registru obyvatel, popř. právnickým osobám, zapsaným v registru osob, které mohou využít nebo využívají digitální služby.

Návrh zákona pak symetricky spojuje právo na digitální službu ze strany fyzické či právnické osoby s povinností orgánu veřejné moci takovou službu zabezpečit. Konkrétně se pak navrhuje toto základní pravidlo aplikovat jednotlivými ustanoveními průřezově v celé řadě oblastí veřejného sektoru. Konkrétně návrh zakotvuje právo činit digitální úkon (§ 4), právo na osvědčení digitálního úkonu (§ 5), právo na úřední ověření elektronického podpisu (§ 6), právo na sdílení údajů o dotčené osobě (§ 7), právo na zápisy či prokázání určitých informací (§§ 8 – 10), právo na informace týkající se informací vedených o dané osobě v informačních systémech (§ 11), právo na elektronickou identifikaci a autentizaci (§ 12) a konečně právo na technologickou neutralitu (§ 13).

Stanovisko PI:

Návrh se podle důvodové zprávy snaží o vytvoření základního rámce a důkladnou implementaci spolu s vypracováním změnového zákona přenechává Ministerstvu vnitra. Z hlediska práva Evropské unie má samotná navrhovaná úprava omezený dopad, protože pravidla uspořádání veřejné správy náleží primárně samotným členským státům. Přesto lze v návrhu identifikovat dva případy vyvolávající otázky ohledně souladu s evropským právem.

§ 2 odst. 1 – vymezení uživatele služby (tedy subjektu práva na digitální službu podle § 3 odst. 1) jako osob registrovaných podle českého práva

Podle zvláštní části důvodové zprávy je cílem tohoto ustanovení zúžit rozsah práva na digitální službu, aby nezahrnovalo agendy pro ni nevhodné, konkrétně je zmíněná cizinecká agenda. Současná podoba ustanovení nicméně zakládá pochybnosti ohledně souladu s právem EU, protože bez dostatečného důvodu rozlišuje mezi občany EU zapsanými v českém registru (ty opravňuje) a ostatními (ty nikoliv, návrh tak vylučuje z práva na digitální službu mj. české občany nezapsané v registru). Podle čl. 18 SFEU a navazující judikatury je sice možné podle státu rezidence¹ rozlišovat, ale jen pokud k tomu existuje racionální důvod – např. v případě C-29/95 *Pastoor a Trans-Cap* SDEU dovedl, že lze na **neresidenta** – pachatele přestupku odhaleného při silniční kontrole uvalit povinnost kauce, pokud tento nesouhlasí se zaplacením pokuty na místě a hodlá se hájit v tamním ekvivalentu správního řízení – protože jinak by stát jeho účast v tomto řízení těžko zajistil. Nicméně

¹ Nejde o český termín trvalého pobytu, ať už se týká trvalého pobytu jako statutu cizinců či jako „přihlášení se k pobývání“, pokud jde o české občany. Jde o širší termín zahrnující obywatelstvo ve smyslu evropského práva. Patří do něj minimálně čeští občané přihlášení k trvalému pobytu v ČR, občané EU přihlášení k přechodnému nebo trvalému pobytu v ČR a občané třetích zemí s povolením k trvalému pobytu. S tím částečně koresponduje i návrh zákona o právu na digitální službu, když navrhuje omezit toto právo právě na „rezidenty“, osoby uvedené v registru obyvatel – v tomto konkrétním případě však může jít o rozpor s evropským právem, jak je rozvedeno níže.

se domníváme, že v případě navrhované úpravy může být konstrukce takového zdůvodnění obtížná. Nařízení č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES² se totiž snaží sjednotit elektronickou identifikaci v rámci EU a právo na přeshraniční přístup k informačním systémům veřejného sektoru podle něj nelze podmiňovat specifickými národními pravidly (v podrobnostech viz dále).

Lze tedy dospět k závěru, že by bylo **vhodnější vymezit subjekty práv buď personálně** (občany EU a právnické osoby z EU), **nebo uvést seznam oblastí, ve kterých se právo na digitální službu neuplatní** (např. cizinecká agenda buď mimo, nebo včetně občanů EU, EHP a Švýcarska – ti stejně mají právo na pobyt v ČR, takže by digitalizací jejich agendy bylo možné dosáhnout dalších úspor).

§ 6 – právo na digitální ověření elektronického podpisu

Navrhovaná úprava zakotvuje proces dalšího ověření elektronického podpisu na úroveň listinného podpisu s úředním ověřením, a to ve dvou variantách. Podle první by se jakýkoliv elektronický podpis dal ověřit osobně při návštěvě úřadu, kde by personál připojil k elektronickému dokumentu svůj „ověřovací“ elektronický podpis. Podle druhé varianty jde na první pohled o zavedení ekvivalence kvalifikovaného elektronického podpisu s úředně ověřeným podpisem, ale při bližším pohledu je skutečnost složitější. Návrh totiž pod písmenem b) hovoří o „*záznamu kvalifikovaného poskytovatele o provedení elektronické identifikace*.“ Nejde tedy o kvalifikovaný elektronický podpis (popř. pečeť), doplněný o kvalifikované časové razítko, ale o zvláštní druh ověření již takto vysoce zabezpečeného souboru, aniž by další ověření přidávalo vyšší míru bezpečí.

Ustanovení ozřejmuje důvodová zpráva, podle které půjde o „*výsledek ověřování elektronického podpisu*“ a že „*technické provedení předjímaného nástroje návrh neřeší a nechává jej v diskreci příslušného orgánu veřejné moci*,“ tedy Ministerstva vnitra. Z kontextu tedy patrně má jít o jednu ze služeb v rámci Portálu občana, kam se jednotlivec přihlásí pomocí elektronického občanského průkazu a nahraje tam soubor, který již bude daným jednotlivcem podepsaný kvalifikovaným elektronickým podpisem (popř. pečetí) a opatřený časovým razítkem.

Výhody zvoleného systému nejsou oproti prosté ekvivalenci kvalifikovaného elektronického podpisu s ověřeným podpisem zcela zřejmé. Pokud by došlo ke zmocnění se digitální identity jednotlivce – například pomocí vydírání, v jehož důsledku by se pachatel zmocnil jak čipového občanského průkazu, tak hesel a konkrétního počítače, zvolené řešení žádnou další bezpečnostní úroveň nepřináší. Pachatel by mohl ověření kvalifikovaného podpisu provést stejně, jako se kvalifikovaně podepsat. Proti vydírání je nicméně bezprostředně chráněno klasické ověřování ještě hůře, postačuje donutit člověka k ověření podpisu. U klasického ověřování také může docházet ke snadné krádeži identity pomocí padělaných dokladů. To je určitým problémem u první varianty ověřování, kde návrh dává vysokou kvalitu elektronickému dokumentu vzniklému velmi málo zabezpečeným způsobem (ověřující jen zkontroluje doklady). U dokumentu s kvalifikovaným elektronickým podpisem přitom existuje značná ochrana proti pozměnění a „padělání,“ na rozdíl od listin, a to i těch s úředně ověřenými podpisy.

² Dostupné na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>.

Jistě už dnes mohou takovým málo zabezpečeným způsobem vzniknout elektronické dokumenty s „ověřenými podpisy“ právě v důsledku důvodovou zprávou uváděné elektronické konverze, jejíž je první varianta ověřování určitou variantou. To nicméně znamená do značné míry přejímání archaických rizik spojených s ověřováním málo spolehlivých fyzických dokladů, místo rozšiřování přímého kvalifikovaného elektronického podepisování. Pro úplnost dodáváme, že materiál odkazuje jen na zákon o ověřování, notáři nicméně provádí ověřování podle notářského řádu (358/1992 Sb.), byť jde o prakticky stejnou úpravu.

Druhá varianta navrženého ověřování elektronických podpisů zároveň vzbuzuje pochybnosti z hlediska souladu s unijním právem. Podle čl. 27 odst. 3 nařízení č. 910/2014 členské státy nesmějí v případě přeshraničního využívání on-line služby poskytované subjektem veřejného sektoru vyžadovat elektronický podpis s vyšší zárukou bezpečnosti, než kvalifikovaný elektronický podpis. **Pro přeshraniční úkony tedy není možné vyžadovat výše zmíněné „ověřování“ kvalifikovaného podpisu.**

Hypoteticky by bylo možné za účelem dosažení souladu s evropským právem v ustanovení upravit dvě situace. V rámci území republiky by se ověřování vynucovalo, mimo něj nikoliv. Vzhledem k nadnárodnímu charakteru internetu však takové opatření působí značně problematicky, navíc by kladlo dodatečné nároky na osoby, jež by se „přiznaly“, že se nachází v republice. Navrhovaná úprava se sice snaží omezit práva podle tohoto zákona na rezidenty, ale i rezidenti se běžně nacházejí v zahraničí. Navíc omezení na rezidenty také není zřejmě kvůli evropskému právu možné, jak je podrobně vyloženo výše ohledně navrženého § 2.

Lze se domnívat, že jedním z možných řešení **zajištění slučitelnosti české a evropské právní úpravy by bylo jednoduše přiznat kvalifikovanému elektronickému podpisu vybavenému kvalifikovaným časovým razítkem v České republice účinky ověřeného podpisu** (k úvaze je, zda tak učinit také u kvalifikované elektronické pečeti). Nařízení č. 910/2014 sice nestanoví takovou ekvivalenci, přiznává kvalifikovanému elektronickému podpisu v čl. 25 odst. 2 jen účinky vlastnoručního podpisu. Na druhou stranu bod odůvodnění 49 stejného nařízení stanoví, že ... „... *Právní účinky elektronických podpisů v členských státech by však měly být vymezeny vnitrostátním právem, s výjimkou požadavků stanovených v tomto nařízení, podle něhož by měl mít kvalifikovaný elektronický podpis rovnocenný právní účinek jako podpis vlastnoruční.*“ Podle našeho názoru tak lze jednoduše dovodit, že ekvivalence kvalifikovaného elektronického podpisu s vlastnoručním podpisem představuje minimální standard. Členské státy mohou takovému elektronickému podpisu přiznat vyšší sílu, naopak ale nesmí podle zmíněného čl. 27 odst. 3 požadovat v přeshraničních úkonech činěných elektronicky vyšší úroveň zabezpečení, například zde navrhovaný model dalšího ověření.

České právo navíc u některých jednání v oblasti obchodních korporací nebo manželské majetkové oblasti vyžaduje formu notářského zápisu, kterou by tato úprava nepostihla, a nadále by nebylo možné taková jednání činit bez součinnosti notáře.

Pokud by hlavní motivací navržené úpravy ověřených elektronických podpisů byl současný stav, kdy na nových elektronických občanských průkazech vydávaných v ČR není z výroby dostupný elektronický podpis a občané musí pro jeho zprovoznění činit další úkony (a ty platit), bylo by

možné legislativně stanovit MV, aby průkazy přímo vybavené kvalifikovanými podpisy začalo k určitému datu vydávat (popř. poskytovat i s kompatibilní čtečkou).

Závěr:

Navržená úprava je částečně slučitelná s právem EU.

Tento informační podklad je zpracován k uvedenému číslu sněmovního tisku a nereflektuje eventuelní pozdější pozměňovací návrhy.

Materiál byl Parlamentním institutem zpracován na základě usnesení organizačního výboru Poslanecké sněmovny č. 168, II. volební období.