

Warszawa, 5 października 2021 r.

Pan Janusz Cieszyński
Sekretarz Stanu
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów

Szanowny Panie Ministrze,

Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza („UMP”) przedstawia opinię do projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 910/2014 (rozp. eIDAS)¹ w odniesieniu do ustanowienia europejskich ram tożsamości cyfrowej {SEC(2021) 228 final} - {SWD(2021) 124 final} - {SWD(2021) 125 final}².

I. Ocena obecnych regulacji.

Pozytywnie oceniamy okres obowiązywania rozporządzenia eIDAS. Rozporządzenie przyczyniło się do uspołnienienia systemu prawnego w zakresie skuteczności podpisów elektronicznych w administracji publicznej. Wprowadzenie jednego mechanizmu w postaci węzła krajowego, co do zasady, usprawniło proces dostępu mieszkańców miast do usług online.

Niestety, rozporządzenie eIDAS nie spełniło całkowicie pokładanych w nim nadziei. Mimo długiego okresu obowiązywania nie zostały zniesione wszystkie bariery prawne i faktyczne dla elektronicznego sposobu załatwiania spraw. W chwili obecnej rozporządzenie eIDAS reguluje kwestię usług zaufania oraz identyfikacji elektronicznej. Jednak podstawą dla skutecznego załatwiania spraw w postaci elektronicznej w oparciu o identyfikację elektroniczną czy też usługi zaufania jest odpowiednia jakość danych zawartych w rejestrach publicznych, odpowiednie mechanizmy wymiany informacji pomiędzy rejestrami.

Dlatego nowe rozporządzenie eIDAS powinno regulować - obok użycia środków identyfikacji elektronicznej oraz usług zaufania - także aspekt tworzenia usług online, w szczególności w sferze publicznej.

Naszym zdaniem, brak takiej regulacji spowodował, że pozostałe rozwiązania w zakresie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania - nie były stosowane przez Państwa członkowskie w stopniu optymalnym również w kontekście transgranicznym.

Zgadzaamy się z wnioskiem raportu z ewaluacji obowiązywania rozporządzenia eIDAS, w którym wskazano, że w zakresie europejskiej identyfikacji elektronicznej pomimo pewnych osiągnięć nie osiągnięto pełnego potencjału, a jej unijna wartość dodana jest nieco niska. Biorąc pod uwagę upowszechnienie transakcji cyfrowych, wszyscy obywatele UE powinni mieć dostęp do bezpiecznej i interoperacyjnej tożsamości cyfrowej,

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0281&from=EN>

co obecnie nie ma miejsca. Zgłoszono jedynie ograniczoną liczbę identyfikatorów eID, ograniczając zasięg obywateli UE za pomocą notyfikowanego systemu eID.

Akceptacja zgłoszonych identyfikatorów eID jest niska, a transgraniczne korzystanie jest, z pewnymi wyjątkami, prawie nieistniejące. Obciążenie administracyjne zmniejszyło się trochę dzięki rozporządzeniu eIDAS, ale istnieje większy potencjał.³

II. Uwagi ogólne.

1. W świetle powyższego, popieramy propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą wzmocnienia mechanizmów europejskiej identyfikacji elektronicznej. W przypadku, szczególnie dużych miast, zapewnienie łatwej i jednocześnie bezpiecznej, identyfikacji elektronicznej jest istotne dla ich mieszkańców oraz osób przybywających (m.in. turystów, studentów, przedstawicieli biznesu, nauki i pracowników). Jest także elementem niezbędnym do budowy przyjaznej infrastruktury w duchu *smart city*. Uważamy, że kierunek proponowanych zmian odpowiada aktualnym wyzwaniom w zakresie świadczenia usług online na najwyższym poziomie.

2. Zasadne jest, by nowe rozwiązania kreowane w UE miały charakter globalny.

Dotychczasowe doświadczenia np. związane z uznawaniem kwalifikowanych podpisów elektronicznych w państwach poza UE wskazują, że tworzenie w UE projektów wyłącznie dla wspólnego rynku, ogranicza ich rozwój. Jest to szczególnie istotne w kontekście nowego modelu identyfikacji elektronicznej. Wszystkie znaczące państwa świata pracują obecnie nad rozwojem modelu systemu identyfikacji elektronicznej itp.⁴ Unia Europejska powinna pracować nad takimi rozwiązaniami, szczególnie technicznymi, które w przyszłości (po zapewnieniu spełnienia wymagań prawnych) pozwoli na wykorzystanie tych rozwiązań w skali globalnej, bez konieczności istotnej ingerencji w zbudowany model.

3. Jednocześnie projektowane propozycje będą stanowiły wyzwanie dla państw członkowskich, miast i pozostałych podmiotów publicznych.

Główne z nich to :

- 1) wprowadzenie Europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, który w swoim założeniu ma stanowić niezależny - od dziś stosowanych - środek identyfikacji elektronicznej, do którego uznawania mają zostać zobowiązane podmioty prywatne ale także wszystkie podmioty publiczne;
- 2) wprowadzenie zasady, iż podmioty publiczne np. miasta prowadzące własne rejestry publiczne lub wydające dokumenty urzędowe, obowiązane będą dostarczać dostawcom poświadczeń atrybutów weryfikację drogą elektroniczną, na żądanie użytkownika, autentyczności atrybutu bezpośrednio w zestawieniu z odpowiednim źródłem autentycznym na poziomie krajowym lub poprzez wyznaczonych pośredników uznanych na poziomie krajowym zgodnie z prawem krajowym lub prawem Unii. Dotyczy to m.in. takich atrybutów jak: wykształcenie, tytuły i licencje. Część wskazanych dokumentów, które będą stanowić podstawę elektronicznych atrybutów jest wydawanych przez samorządy lub ich jednostki organizacyjne, które działają w zdecentralizowanych rejestrach.⁵
- 3) wprowadzenie domniemania, że kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów ma taki sam skutek prawny, jak legalnie wystawione poświadczenia w formie papierowej. Kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów wydane w jednym państwie członkowskim jest uznawane za kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów w każdym innym państwie członkowskim.

Powyższe elementy są poważnym wyzwaniem organizacyjnym dla samorządów, w tym konieczność zrealizowania dodatkowych inwestycji, zorganizowania wewnętrznych procedur zapewniających efektywne

³ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/evaluation-study-regulation-no9102014-eidas-regulation> s. 7

⁴ np. Wielka Brytania, Kanada, Australia itd.

⁵ W przeciwieństwie do rejestrów centralnych np. Rejestr RDO i Rejestr PESEL.

przetwarzanie np. kwalifikowanych atrybutów w urzędach oraz przeszkolenia pracowników z nowych regulacji. Potwierdzają to doświadczenia z wdrożenia w Polsce aplikacji mObywatel, której wdrożenie, mimo podstaw prawnych dla działania samej aplikacji, wymagało iteracyjnego podejścia⁶, dokonania zmian w przepisach prawa krajowego oraz przeszkolenia pracowników z umiejętności korzystania i weryfikacji danych udostępnianych przy użyciu tej aplikacji.

4. Obecnie rozporządzenie eIDAS dzieli się na dwie części: identyfikację elektroniczną oraz usługi zaufania. Doświadczenia ostatnich lat pokazują, iż na skutek zmian technologicznych dochodzi do zacierania podziału. Przykładem jest możliwość używania środka identyfikacji elektronicznej, w celu wywołania podpisu elektronicznego w usłudze online. Jednocześnie usługi online (szczególnie w Polsce) z uwagi na wymogi stawiane przepisami prawa opierają się nie na identyfikacji a na podpisach elektronicznych. Wśród obywateli zauważalny jest brak wiedzy w zakresie wykorzystywanych narzędzi (nie odróżniają podpisów elektronicznych od środków identyfikacji elektronicznej itp.).

W tym kontekście zasadne jest dokonanie oceny, czy obecny układ rozporządzenia eIDAS i podział na identyfikację elektroniczną i usługi zaufania jest zasadny i nadal aktualny w sytuacji, w której następuje - wydaje się trwały - trend łączenia ze sobą tych sfer, w celu dostarczania kompleksowych usług.

Uważamy, że możliwe jest zaproponowanie modelu usługi identyfikacji i podpisu w połączeniu z wprowadzeniem wymogów na szczeblu UE dla zapewnienia minimalnych wymagań usług online - wykraczających poza elementy uwierzytelnienia (co obecnie ma miejsce w rozporządzeniu UE). W przypadku działań offline, atrybut należy potraktować jak każdy inny dowód, odpowiednio zabezpieczając w aktach sprawy.

5. Niezależnie od ww. postulat uregulowania na poziomie UE minimalnych wymagań dla publicznych usług online wydaje się zasadny, m.in. z uwagi na wprowadzane nowe rozwiązania tj. elektroniczne atrybuty. Należy podkreślić, że przetwarzanie elektronicznych atrybutów w usłudze online wykracza poza etap uwierzytelnienia. Elektroniczny atrybut będzie stanowił dowód w sprawie administracyjnej (realizowanej za pomocą usługi online), na podstawie którego może być wydany akt administracyjny.

W tym zakresie usługi online powinny zapewniać minimalne standardy:

- 1) opisu usługi w postaci pliku (XML lub JSON) zamieszczonego w miejscu udostępnienia usługi online;
- 2) zapewnienia uwierzytelnienia za pomocą środka identyfikacji elektronicznej lub podpisu elektronicznej (jednocześnie);
- 3) w przypadku uwierzytelnienia za pomocą środka identyfikacji elektronicznej w usłudze online wystawienia potwierdzenia uwierzytelnienia i wyniku realizacji usługi online w postaci elektronicznego atrybutu;
- 4) zwrócenia informacji w postaci dokumentu o braku możliwości zrealizowania uwierzytelnienia lub usługi;
- 5) wymogu zarchiwizowania historii realizacji usługi przez minimalny okres ustalony na poziomie UE, z dopuszczeniem na poziomie krajowym przedłużenia okresu w uzasadnionych przypadkach (np. ze względu na rodzaj usługi online).

6. Artykuł 45a projektu rozporządzenia wskazuje, że:

- a) nie kwestionuje się skutku prawnego elektronicznego poświadczenia atrybutów ani jego dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że poświadczenie to ma postać elektroniczną,

⁶ Przykładem jest wdrożenie funkcjonalności mLegitymacja szkolna. W celu zapewnienia skuteczności tej funkcjonalności konieczne było wyposażenie w jednostki oświaty w odpowiednie oprogramowanie, przeszkolenie a także wprowadzenie zmian w przepisach prawa krajowego (w tym w regulaminach np. operatorów przewozów pasażerskich itp.).

- b) kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów ma taki sam skutek prawny jak legalnie wystawione poświadczenia w formie papierowej,
- c) kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów wydane w jednym państwie członkowskim jest uznawane za kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów w każdym innym państwie członkowskim.

Należy wskazać, że tego rodzaju przepisy obowiązują już w odniesieniu do podpisów elektronicznych, dokumentów elektronicznych, pieczęci oraz znaczników czasu. Należy przypomnieć, że obecnie w rozporządzeniu eIDAS obowiązuje art. 2 ust. 3, który wskazuje, że niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na prawo krajowe ani unijne związane z zawieraniem i ważnością umów lub innych zobowiązań prawnych lub proceduralnych, dotyczące ich formy. Przepis ten ma być zmodyfikowany i otrzymać brzmienie „3. Niniejsze rozporządzenie nie ma wpływu na prawo krajowe ani unijne związane z zawieraniem i ważnością umów lub innych zobowiązań prawnych lub proceduralnych związanych z wymogami sektorowymi dotyczącymi formy mającymi podstawowe skutki prawne.”.

Naszym zdaniem projektowana zmiana ww. przepisu nie wpływa na jego dotychczasową wykładnię. Przepis stanowi istotną linię demarkacyjną pomiędzy prawem krajowym oraz unijnym. Rozporządzenie w aktualnej wersji zawiera domniemania związane ze skutecznością np. podpisów elektronicznych, jak i dokumentów elektronicznych - które ograniczają się do wskazania, że np. „Pieczęci elektronicznej nie można odmówić skutku prawnego ani dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym wyłącznie z tego powodu, że pieczęć ta ma postać elektroniczną lub że nie spełnia wymogów dla kwalifikowanych pieczęci elektronicznych.” Chociaż obecnie interpretuje się ww. regulacje, w taki sposób, że jeżeli przepisy prawa krajowego wymagają złożenia tego dokumentu w postaci papierowej - to mimo ww. domniemania - z uwagi na regułę art. 2 ust. 3 eIDAS, taki dokument może być obarczony wadą formalną.

Po wprowadzeniu Elektronicznego portfela tożsamości zawierającego funkcjonalność generowania elektronicznych poświadczeń atrybutów, którym przyznano ww. domniemanie w powiązaniu z bardzo silnym domniemaniem wskazanym w art. 45a (atrybut odpowiada legalnie wydanym dokumentom) zmienia całkowicie obecną sytuację prawną i relacje przepisów rozporządzenia EIDAS i przepisów prawa krajowego.

W szczególności, przepis o zrównaniu atrybutu z legalnym dokumentem wywiera ogromny wpływ na przepisy państw członkowskich - nawet tych, w przypadku których wymagane są dokumenty w postaci papierowej. W przypadku polskiej administracji publicznej z uwagi na obowiązywanie ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne oraz także zrównaniu formy elektronicznej kwalifikowanym podpisem elektronicznym z formą pisemną (papierową opatrzoną własnoręcznym podpisem), a także prowadzonymi zmianami w kodeksie postępowania administracyjnego w większości przypadków ww. zrównanie dokumentów elektronicznych i papierowych jest już zrealizowane. Jednakże są procedury, w których wymagane jest przedstawienie dla skuteczności dokumentów w postaci papierowej.

Reasumując:

- **należy dokonać analizy, czy wprowadzenie art. 45a w ww. brzmieniu nie przełamuje dotychczasowej relacji pomiędzy przepisami prawa krajowego i spraw regulowanych rozporządzeniem eIDAS określonych w art. 2 ust. 3 (także w projektowanym brzmieniu),**
- **należy wprowadzić przepisy przejściowe lub dostosowujące, które pozwolą na uspoźnienie krajowych regulacji państw członkowskich w celu realnego i skutecznego obowiązywania art. 45a.**

III. Uwagi szczegółowe.

1. Nowe narzędzie Elektroniczny portfel tożsamości cyfrowej:

„Europejski portfel tożsamości cyfrowej”, zgodnie z propozycją projektu „to produkt⁷ i usługa, która umożliwia użytkownikowi przechowywanie danych dotyczących tożsamości, danych uwierzytelniających i atrybutów powiązanych z jego tożsamością, dostarczanie ich na żądanie stronom ufającym oraz wykorzystywanie ich do uwierzytelniania online i offline na potrzeby usługi zgodnie, jak również składanie kwalifikowanych podpisów i pieczęci elektronicznych”.

Jednocześnie w projektowanym rozporządzeniu zmieniono istotnie obecnie obowiązującą definicję „środka identyfikacji elektronicznej”. Jako środek rozumie się „materialną lub niematerialną jednostkę zawierającą dane identyfikujące osobę i używaną do celów uwierzytelniania dla usługi online”. Po zmianach definicja ma przyjąć następujące brzmienie: „»środek identyfikacji elektronicznej« oznacza materialną lub niematerialną jednostkę, w tym europejskie portfele tożsamości cyfrowej lub dowody osobiste w rozumieniu rozporządzenia (UE) 2019/1157, zawierającą dane identyfikujące osobę i używaną do celów uwierzytelniania dla usługi online lub offline;”.

Naszym zdaniem proponowane rozwiązanie spowoduje bardzo duże trudności interpretacyjne (w świecie prawa) oraz w sferze faktycznej (technicznej implementacji rozwiązania). W aspekcie prawnym włączenie Europejskiego portfela tożsamości cyfrowej (zwanego dalej „portfelem”) do ww. definicji powoduje, że nawet w części, w której projektodawcy nie zaproponowali zmian w obecnym brzmieniu rozporządzenia i tak ulegną one zmianie z uwagi na rozszerzenie definicji. Prowadzi to do sprzeczności np.: czy przepisy notyfikacji środka identyfikacji elektronicznej obejmują także portfel - jeżeli tak, to po wprowadzono dodatkowe przepisy dotyczące tego procedur odnośnie samego portfela. Przykładem niech będzie propozycja przepisu art. 12 b, który reguluje transgraniczne korzystanie z europejskich portfeli tożsamości cyfrowej. W przepisie wskazano, że „ jeżeli zgodnie z prawem krajowym lub zgodnie z krajową praktyką administracyjną państwa członkowskie wymagają identyfikacji elektronicznej przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej oraz uwierzytelnienia w celu dostępu do usługi online świadczonej przez podmiot sektora publicznego, akceptują również europejskie portfele tożsamości cyfrowej wydane zgodnie z niniejszym rozporządzeniem.”.

Jeżeli Europejski portfel jest jednocześnie środkiem, przepis ten należy uznać za wewnętrznie sprzeczny i wadliwy (*ider per idem*).

W sferze implementacji, skutkiem wprowadzonej zmiany będzie sytuacja, w której wg nowej definicji używając środka wydanego np. w systemie bankowym, jednocześnie powinna istnieć możliwość załatwienia sprawy w miejscu, w którym brak jest dostępu do łącza internetowego, nawet jeżeli sam środek nie znajduje się w portfelu a jest np. wytworzony w systemie elektronicznym banku.

Wydaje się, że twórcom projektu zależało na uwzględnieniu w definicji środka identyfikacji elektronicznej Europejskiego portfela tożsamości, którego jedną z funkcjonalności jest możliwość potwierdzenia swojej tożsamości. W naszej ocenie ten efekt można osiągnąć bez zmiany obecnej definicji środka identyfikacji elektronicznej i zaburzania obecnego modelu.

W tym celu proponujemy zmiany w obecnej definicji identyfikacji elektronicznej:

z:

„identyfikacja elektroniczna” oznacza proces używania danych w postaci elektronicznej identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną, lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną;”

⁷ Wedle propozycji „produkt” oznacza sprzęt lub oprogramowanie, lub odpowiednie komponenty sprzętu lub oprogramowania, które są przeznaczone do wykorzystywania w zapewnianiu identyfikacji elektronicznej i świadczeniu usług zaufania.

na:

„identyfikacja elektroniczna” oznacza proces używania danych w postaci elektronicznej identyfikujących osobę, unikalnie reprezentujących osobę fizyczną lub prawną, lub osobę fizyczną reprezentującą osobę prawną, zawartych w środku identyfikacji elektronicznej lub europejskiego portfela tożsamości cyfrowej.”

Wprowadzenie zmiany pozwoli na niemodyfikowanie obecnej definicji środka identyfikacji elektronicznej, a jednocześnie, w powiązaniu z definicją portfela zawartą w projekcie rozporządzenia, będzie możliwe jego użyciem także online.

W ślad za ww. zmianami, z uwagi na fakt, iż w portfelu oprócz danych dotyczących tożsamości mogą być wykorzystywane atrybuty - zasadne jest uzupełnienie projektowanej definicji atrybutu, z obecnie proponowanej:

„atrybut” jest cechą, właściwością lub przymiotem osoby fizycznej lub prawnej lub podmiotu, wyrażonymi w postaci elektronicznej;”

na

„atrybut” jest cechą, właściwością lub przymiotem osoby fizycznej lub prawnej lub podmiotu, wyrażonymi w postaci elektronicznej, które może być wykorzystane online i offline;”.

Projektowana zamiana zapewni spójność z definicją portfela oraz z projektowanymi przepisami w dalszej części projektu rozporządzenia, które wskazują na skutki prawne (już wymienione w części ogólnej uwag) użycia atrybutów.

Projektowane zmiany pozwolą także na realne stosowanie w praktyce europejskiego portfela w świecie online jak i offline (gdzie przekazanie atrybutu lub potwierdzenie tożsamości może odbywać się bez wykorzystania sieci Internet.).

2. W projektowanym rozporządzeniu przewiduje się, że Europejski portfel tożsamości cyfrowej będzie wydawany przez Państwa członkowskie (lub za ich zgodą przez inne podmioty) w modelu, który umożliwi użytkownikowi bezpieczne żądanie otrzymanie, przechowywanie, wybieranie, łączenie i udostępnianie – w sposób przejrzysty i identyfikowalny dla użytkownika – niezbędnych danych prawnych identyfikujących osobę i elektronicznego poświadczenia atrybutów na potrzeby uwierzytelniania online i offline w celu korzystania z usług publicznych i prywatnych online.
3. Wyzwanie to związane jest z proponowanymi w projekcie rozporządzenia przepisami, które z jednej strony wskazują, że Europejskie portfele tożsamości cyfrowej mają być używane do celów uwierzytelniania (państwa członkowskie zapewniają unikalną identyfikację wydanego przez nich Europejskiego portfela tożsamości cyfrowej). Z drugiej strony przewiduje się, że wydawca Europejskiego portfela tożsamości cyfrowej nie gromadzi informacji na temat korzystania z portfela, które nie są niezbędne do świadczenia usług związanych z portfelem, nie łączy danych identyfikujących osobę ani żadnych innych danych osobowych przechowywanych lub związanych z korzystaniem z europejskiego portfela tożsamości cyfrowej z danymi osobowymi pochodzącymi z innych usług oferowanych przez tego wydawcę lub z usług osób trzecich, które nie są niezbędne do świadczenia usług związanych z portfelem, chyba że użytkownik wyraźnie o to wystąpi. Dane osobowe związane z udostępnianiem Europejskich portfeli tożsamości cyfrowej muszą być fizycznie i logicznie oddzielone od wszelkich innych przechowywanych danych.
5. Przepisy prawa krajowego regulujące sposób działania systemów teleinformatycznych oraz krajowych usług online wymagają zapewnienia rozliczalności operacji wykonywanych przez użytkownika w trakcie korzystania z usługi. Zapewnienie rozliczalności działania w publicznych usługach online nie jest tylko elementem wymagań prawnych ale także elementem zapewnienia bezpieczeństwa działania systemów i usług.

Dodatkowo należy wskazać, że za pomocą usług online dochodzi do zawiązywania stosunków prawnych (prostych tj. dostęp do danych osobowych) ale także złożonych tj. wpisanie do publicznego rejestru nowego faktu, któremu często służą domniemania prawne i które generują określone skutki prawne (np. zawiadomienie o narodzinach dziecka itp.).

W ocenie Unii Metropolii Polskich zapewnienie rozliczalności nie jest możliwe bez możliwości wymagania od użytkownika otrzymania określonych i unikalnych danych osobowych. Dodatkowo dane te muszą odpowiadać danym zawartym w danym rejestrze, w celu ich powiązania z zasobem a na końcu koniecznością zbierania dowodów, że dana transakcja została zrealizowana.

7. Nowy model prowadzi do sytuacji w której, jedyne dowody użycia europejskiego portfela tożsamości są w posiadaniu usługi online a nie innego trzeciego podmiotu. Oczywiście możliwe jest wprowadzenie rozwiązania w postaci zewnętrznego względem (dostawcy tożsamości, oraz gestora usługi online) rejestru(lub rejestrów), który za pomocą odpowiednich zanonimizowanych lub subanonimizowanych danych pozwoliłby na sprawdzenie, czy faktycznie doszło do uwierzytelnienia. Powoduje to trudności w zapewnieniu rozliczalności, w szczególności publicznych usług online.

8. Kreowany model Europejskiego portfela identyfikacji elektronicznej nie odpowiada na pytanie, czy uwierzytelnienie użytkowników Europejskiego portfela tożsamości cyfrowej odbywać ma się przy wykorzystaniu krajowych węzłów identyfikacji elektronicznej, czy też każda usługa online (np. na poziomie lokalnym) musi zapewnić samodzielnie mechanizm uwierzytelnienia europejskiego portfela tożsamości?.

Naszym zdaniem, mając wskazane wątpliwości zasadne jest wprowadzenie w rozporządzeniu przepisów uzupełniających projektowany art. 6b o nowy ust. 3a w następującym brzmieniu:

„3a. Państwa członkowskie mogą podmiotom sektora publicznego zapewniać proces uwierzytelnienia przy pomocy europejskiego portfela tożsamości cyfrowej, w tym w ramach węzłów identyfikacji elektronicznej zapewniając rozliczalność procesu uwierzytelnienia.”

9. Projekt rozporządzenia nie wskazuje na możliwość zachowania przez usługę online potwierdzenia wykorzystania portfela w celu uwierzytelnienia w usłudze online. W przypadku obecnych środków identyfikacji elektronicznej wykorzystywanych w obrocie transgranicznym przewiduje się, że węzły transgraniczne nie przechowują żadnych danych osobowych, które w razie incydentu umożliwią odbudowę sekwencji wymiany komunikatów w celu określenia miejsca i charakteru incydentu. Dane przechowywane są przez czas określony zgodnie z wymaganiami krajowymi i obejmują co najmniej następujące elementy: dane identyfikujące węzeł; dane identyfikujące wiadomość; datę i godzinę wiadomości. Tego rodzaju regulacje są powielane w przepisach prawa krajowego.⁸

Powstają wątpliwości, czy w świetle projektowanej regulacji z uwagi na fakt, iż zakaz przetwarzania danych jest skierowany wyłącznie do dostawcy portfela, możliwe jest przetwarzanie informacji o uwierzytelnieniu przez inne podmioty biorące udział w tym procesie (np. węzły krajowe).

10. Projekt rozporządzenia wskazuje, w art. 45a, że kwalifikowane elektroniczne poświadczenie atrybutów ma taki sam skutek prawny jak legalnie wystawione poświadczenia w formie papierowej.

Powstaje pytanie, czy projektowana regulacja wpływa na przepisy prawa krajowego, które już obecnie pozwalają niektórym podmiotom (albo jest to stosowane o ogólne domniemania z eIDAS dot. np. pieczęci elektronicznej) na wydawanie elektronicznych wersji dokumentów tj. licencje, dyplomy itp.? Projektowana regulacja stanowi lepszą ochronę prawną na poziomie transgranicznym ww. atrybutom, niż wydanym przy dokumentom elektronicznym przez np. instytucje publiczne, które są opatrzone np. kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

⁸ . Przykładowo krajowy węzeł identyfikacji elektronicznej w art. 21a ust.6 wskazuje zakres danych.

W przypadku kwalifikowanej pieczęci elektronicznej, domniemania dotyczą tylko integralności i tożsamości podmiotu używającego pieczęci ale już nie dotyczą samego dokumentu. Wydaje się, że tego rodzaju nierówność nie jest pożądana w obrocie transgranicznym.

11. W motywie 27 wskazuje się, że „Każdy podmiot, który gromadzi, tworzy i wydaje poświadczony atrybuty, takie jak: dyplomy, licencje, akty urodzenia, powinien móc stać się dostawcą elektronicznego poświadczenia atrybutów.”. Tymczasem w projektowanej normatywnej treści rozporządzenia brak jest wskazania, że atrybuty mogą być wydawane także przez podmioty publiczne - które nie muszą być kwalifikowanymi dostawcami elektronicznych atrybutów.
Należy wprowadzić przepis prawa wskazujący wprost, że podmioty publiczne mogą wydawać elektroniczne atrybuty.

12. Artykuł 45b projektu rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy zgodnie z prawem krajowym dostęp do usługi online świadczonej przez podmiot sektora publicznego wymaga identyfikacji elektronicznej przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej oraz uwierzytelnienia - dane identyfikujące osobę w elektronicznym poświadczeniu atrybutów nie zastępują identyfikacji elektronicznej przy użyciu środków identyfikacji elektronicznej ani uwierzytelniania przy identyfikacji elektronicznej, chyba że państwo członkowskie lub podmiot sektora publicznego wyraźnie na to zezwoli. Wtedy akceptuje się kwalifikowane elektroniczne poświadczenia atrybutów wydane w innych państwach członkowskich.

Niezrozumiały jest wzrost „uwierzytelnienia przy identyfikacji elektronicznej” użyty ww. przepisie. Tym bardziej, że w art 12c ust. 1 projektu posłużono się samym zwrotem „uwierzytelnienie”⁹. Projektowany art. 45b pozostaje natomiast w korelacji z obecnym brzmieniem art. 12c ust. 1.

13. Art. 45d wskazuje, że państwa członkowskie zapewniają, by przynajmniej w odniesieniu do atrybutów wymienionych w załączniku VI (jeżeli opierają się na źródłach autentycznych w sektorze publicznym), podjęto działania umożliwiające kwalifikowanym dostawcom elektronicznych poświadczeń atrybutów weryfikację drogą elektroniczną, na żądanie użytkownika, autentyczności atrybutu bezpośrednio w zestawieniu z odpowiednim źródłem autentycznym na poziomie krajowym lub poprzez wyznaczonych pośredników uznanych na poziomie krajowym zgodnie z prawem krajowym lub prawem Unii.

W naszej ocenie konieczne jest wprowadzanie przepisu, który zapewni autonomię w ww. zakresie jednostek samorządu terytorialnego oraz możliwość wspólnego podejmowania działań. Z uwagi na powyższe UMP proponuje uzupełnienie ww. regulacji o przepis w następującym brzmieniu (np. jako nowy ust. 1a):

„1a. przypadku atrybutów wymienionych w załączniku VI, których źródłami autentycznymi są podmioty sektora publicznego na poziomie regionalnym lub lokalnym przepisu ustępu 1 stosuje się pod warunkiem posiadania przez te podmioty odpowiednich zasobów do realizacji tego zadania.”.

14. W rozporządzeniu nie wskazano czy wykorzystywanie przez kwalifikowanych dostawców w kwalifikowanych atrybutów podlega opłacie. Uważamy, że rozporządzenie eIDAS powinno przewidywać możliwość pobierania przez Państwa członkowskie lub podmioty sektora publicznego opłat w tym zakresie. Wysokość opłaty powinna uwzględniać co najmniej koszty stworzenia systemu. Jednak zasadne byłoby uwzględnienie sprawiedliwego zysku. Zwiększałoby to chęć podmiotów sektora publicznego do współpracy z kwalifikowanymi dostawcami elektronicznych poświadczeń atrybutów.

⁹ Przepis ten stanowi, że „ Jeżeli zgodnie z prawem krajowym lub zgodnie z krajową praktyką administracyjną dostęp do usługi online świadczonej przez podmiot sektora publicznego **w jednym państwie członkowskim wymaga identyfikacji elektronicznej przy użyciu środka identyfikacji elektronicznej oraz uwierzytelnienia**, w tym pierwszym państwie członkowskim na potrzeby transgranicznego uwierzytelnienia dla tej usługi online uznaje się środek identyfikacji elektronicznej wydany w innym państwie członkowskim, pod warunkiem że spełnione są następujące warunki:....”

15. W projekcie przewidziano usługę kwalifikowanej archiwizacji elektronicznej dokumentów. Zgodnie z definicją oznacza to usługę zapewniającą odbiór, przechowywanie, usuwanie i transmisję danych lub dokumentów elektronicznych w celu zagwarantowania ich integralności, dokładności pochodzenia i cech prawnych przez cały okres przechowywania. Jednocześnie wskazuje się w art. 45g, że kwalifikowaną usługę archiwizacji elektronicznej dokumentów elektronicznych może świadczyć wyłącznie kwalifikowany dostawca usług zaufania, który stosuje procedury i technologie umożliwiające przedłużenie wiarygodności dokumentu elektronicznego poza techniczny okres ważności.

Uważamy, że w projekcie brak jest informacji, czy taką usługę może realizować inny podmiot niż kwalifikowany (tak jak to ma miejsce w przypadku innych usług zaufania), z tym że usługa nie kwalifikowana nie korzysta z domniemań integralności i wiarygodności na poziomie rozporządzenia eIDAS.

Należy wyjaśnić, jaka jest relacja wskazanych przepisów do krajowych przepisów dotyczących narodowego zasoby archiwalnego, instrukcji kancelaryjnej ale także przepisów szczególnych tj. dotyczących prowadzenia dokumentacji pracowniczej w postaci elektronicznej.

W imieniu miast Unii Metropolii Polskich, uprzejmie proszę Pana Ministra o przyjęcie przedstawionych uwag.

Z wyrazami szacunku

DYREKTOR BIURA
UNII METROPOLII POLSKICH



Tomasz Fijołek

do wiadomości:

Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii (CNT)

Senacka Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej

Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej

