

Informační materiál týkající se změn ve veřejné správě v souvislosti s účinností nařízení eIDAS v oblasti služeb vytvářejících důvěru

1. Stručné informace k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 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/ES

Návrh nařízení eIDAS vydala Evropská komise dne 4. června 2012. Tento návrh patří, jakožto jedno z klíčových opatření Aktu o jednotném trhu (KOM(2011)206), mezi nejvýznamnější iniciativy v oblasti budování jednotného digitálního trhu a má za cíl zvýšit důvěryhodnost elektronických transakcí v rámci vnitřního trhu EU. Komise zde navazuje na úkoly vytyčené v Digitální agendě pro Evropu (KOM(2010)245). Pracovní skupina Rady (EU) pro telekomunikace a informační společnost tento návrh nařízení opakovaně projednávala v průběhu roků 2012 až 2014, přičemž předmětem diskuzí se postupně staly všechny části návrhu. Dne 28. srpna 2014 bylo nařízení eIDAS publikováno v Úředním věstníku EU a vstoupilo v platnost dvacátým dnem po zveřejnění, tj. 17. září 2014.

Konečné znění oficiálního českého překladu nařízení eIDAS je k dispozici na stránkách Úředního věstníku EU (na stránce si lze zvolit konkrétní jazyk):

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG

Ke zveřejněnému oficiálnímu překladu nařízení eIDAS bylo vydáno CZ CORRIGENDUM vzhledem k chybně uvedenému datu ve článku 12 odstavci 8. Zmíněné CORRIGENDUM lze nalézt na stránce:

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14750-2014-INIT/en/pdf>

Nařízení bude použitelné od 1. července 2016 s tím, že jednotlivá ustanovení budou, s ohledem na nutnost předložení souvisejících prováděcích aktů a na potřebu přizpůsobení členských států, nabývat účinnosti postupně v období let 2016 – 2018. Ustanovení týkající se oblasti služeb vytvářejících důvěru budou použitelné od 1. července 2016.

Jak vyplývá z názvu nařízení, jeho primárním záměrem je harmonizace a implementace určitých společných principů, jež mají za cíl posílit důvěru v přeshraniční elektronické transakce a to pomocí vybudování důvěry v elektronickou identifikaci a ve služby vytvářející důvěru. Cílem nařízení je tedy dosáhnout v oblasti elektronické identifikace interoperability a v oblasti služeb vytvářejících důvěru harmonizace.

První velkou oblastí, kterou nařízení upravuje, je elektronická identifikace; ta má poskytnout spoléhající se straně (z veřejného i případně ze soukromého sektoru) jistotu, že osoba deklarující konkrétní totožnost je skutečně osobou, s níž je tato totožnost spojena. Z tohoto pohledu budou rozlišovány tři druhy úrovně záruk - nízká, značná a vysoká.

Druhou velkou oblastí, kterou nařízení pokrývá, jsou služby vytvářející důvěru, mezi které se počítá dle definice 16 uvedené v článku 3 nařízení:

a) vytváření, ověřování a potvrzování elektronických podpisů, elektronických pečeti nebo elektronických časových razítek, služeb elektronického doporučeného doručování a certifikátů souvisejících s těmito službami nebo

b) vytváření, ověřování a potvrzování certifikátů pro autentizaci internetových stránek nebo

c) uchovávání elektronických podpisů, pečeti nebo certifikátů souvisejících s těmito službami

Právě oblasti služeb vytvářejících důvěru se tento materiál věnuje, jelikož, jak bylo uvedeno výše, ustanovení týkající se oblasti služeb vytvářejících důvěru budou použitelné od 1. července 2016.

2. Obecné informace týkající se legislativy

V legislativním procesu jsou v souvislosti s nařízením eIDAS a oblastí služeb vytvářejících důvěru dva návrhy vládních zákonů, konkrétně se jedná o:

- **Vládní návrh zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce** (dále jen „návrh zákona o službách“). Návrh zákona byl odeslán do Poslanecké sněmovny, (sněmovní tisk č.763). Prvé čtení návrhu proběhlo dne 20. dubna v rámci 44. schůze (<http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&T=763>). Navrhovaný zákon zaujímá ve vztahu k nařízení eIDAS „minimalistický přístup“, v zákoně je tak upraveno pouze to, co nařízení eIDAS výslovně nechává na úpravu vnitrostátním právním řádem. Jedná se o adaptační právní předpis k nařízení eIDAS, který však neřeší veškeré oblasti tohoto nařízení, ale toliko ty jeho části, které budou aplikovatelné od 1. července 2016, tzn. problematiku služeb vytvářejících důvěru.
- **Vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „změnový zákon“). Změnový zákon přinese řadu změn, zejména však toliko terminologických, v jiných zákonech – např. zákona č. 328/1999 Sb. o občanských průkazech, zák. č. 111/2009 Sb. o základních registrech, zák. č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, zák. č. 300/2008 Sb. o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, zák. č. 500/2004 Sb. správní řád... Vizte sněmovní tisk č. 764: <http://www.psp.cz/sqw/tisky.sqw?O=7&T=764>.

Návrh zákona o službách by měl projít legislativním procesem tak, aby byl do 30. 6. 2016 uveřejněn ve Sbírce zákonů; účinnost je navrhována dnem vyhlášení. V případě, že tento termín nebude dodržen vlivem projednávání v zákonodárném sboru, Ministerstvo vnitra vydá stanovisko obsahující upřesnění, která ustanovení stávajícího zákona č. 227/2000 Sb. o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu) budou aplikovatelná i po 1. červenci 2016. Dnem 1. července 2016 vstupuje nařízení eIDAS v účinnost a podle obecných pravidel, má právo Evropské unie aplikační přednost před tuzemskými právními předpisy.

Stávající zákon o elektronickém podpisu bude zrušen až s účinností zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, který zruší i související dvě vyhlášky provádějící zákon o elektronickém podpisu (vyhláška č. 378/2006 Sb. o postupech kvalifikovaných poskytovatelů certifikačních služeb, vyhláška č. 212/2012 Sb. o ověřování platnosti zaručeného elektronického podpisu).

3. Praktické dopady nařízení eIDAS a návrhu zákona o službách na veřejnou správu.

Na úvod je třeba zdůraznit, že většina povinností, které nařízení eIDAS stanovuje, už pro veřejnou správu platí nyní, ať už se jedná o uznávání zahraničních kvalifikovaných certifikátů (pro elektronické podpisy) nebo podepisování, případně označování elektronických dokumentů referenčními formáty zaručených elektronických podpisů.

Tento materiál vychází z aktuálního znění návrhu zákona o službách, který může v průběhu legislativního procesu ještě doznat změn. Doporučujeme prostudovat důvodovou zprávu k návrhu zákona o službách.

3.1. Pravidla pro elektronickou komunikaci

Návrh zákona o službách obsahuje obecná pravidla podepisování elektronickým podpisem, pečetění elektronickou pečetí a označování elektronickým časovým razítkem, pokud jde o výběr jejich typů. Pravidla je nutno chápat jako obecnou úpravu. Zvláštní zákony (například zákon o zadávání veřejných zakázek, volební zákony) mohou obsahovat speciální úpravu, kterou tato pravidla „zmírňují“, např. povolením použití i nižší úrovně elektronického podpisu („obyčejný“ elektronický podpis, zaručený elektronický podpis) nebo tím, že elektronický podpis nevyžadují, případně naopak obecná pravidla zpřísní, např. požadavkem na použití pouze kvalifikovaného elektronického podpisu.

Podpisování dokumentů

Pro veřejnou správu, resp. pro orgány veřejné moci, je nastaveno obecné pravidlo v § 5 návrhu zákona o službách, kdy se má k podepisování elektronického dokumentu použít kvalifikovaný elektronický podpis (zaručený elektronický podpis, který je vytvořen kvalifikovaným prostředkem pro vytváření elektronických podpisů a který je založen na kvalifikovaném certifikátu pro elektronické podpisy) – komunikace ve směru veřejná správa při výkonu své působnosti -> „okolní svět“. Nicméně v rámci přechodných ustanovení je nastavena přechodná lhůta dvou let, kdy k podepisování lze užít i zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis (jedná se de facto o dnešní uznávaný elektronický podpis podle zákona o elektronickém podpisu). Do dvou let se musí orgány veřejné moci vybavit technickým a programovým vybavením v souvislosti s požadavkem na používání kvalifikovaného elektronického podpisu. V České republice aktuálně zatím pouze jeden akreditovaný poskytovatel certifikačních služeb nabízí svým klientům vydání prostředků pro bezpečné vytváření elektronických podpisů. Mnoho současných „uživatelů“ elektronického podpisu z řad veřejné správy aktuálně nedisponuje prostředky pro bezpečné vytváření elektronických podpisů a to je jeden z důvodů, proč je v návrhu zákona nastavena přechodná lhůta.

Při elektronické komunikaci ve směru „okolní svět“ -> veřejná správa je rovněž stanoveno obecné pravidlo v § 6 návrhu zákona o službách – v tomto případně je možné použít k podepsání dokumentu uznávaný elektronický podpis, kterým se podle návrhu zákona o službách nově rozumí zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu pro elektronický podpis (jedná se de facto o nyní uznávaný elektronický podpis podle zákona o elektronickém podpisu) nebo kvalifikovaný elektronický podpis.

Stanovená pravidla elektronického podepisování nevyklučují použití jiných podpisových technik a technologií mimo technologii elektronického podpisu, např. fikce podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, což vyjadřuje i formulace normativního textu „k podepisování elektronickým podpisem“.

Pečetění dokumentů

Podobně jako obecná pravidla pro elektronický podpis, jsou stanovena obecná pravidla pro pečetění těchto dokumentů, na které není jiným právním předpisem kladen požadavek podpisu. Je stanovena povinnost orgánů veřejné moci pečeti jím vydávané elektronické dokumenty, které nejsou podepsány elektronickým podpisem, eventuálně jeho alternativami (např. fikcí podpisu podle § 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb.). Tím bude zajištěno, že u veškerých elektronických dokumentů veřejného sektoru bude zajištěna autenticita (platnost elektronických podpisů a pečetí bude „prodloužena“ kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem), což umožní jejich dlouhodobou využitelnost.

Veřejná správa by měla použít k pečetění dokumentů kvalifikovanou elektronickou pečeť (zaručená elektronická pečeť, která je vytvořena pomocí kvalifikovaného prostředku pro vytváření elektronických pečetí a která je založena na kvalifikovaném certifikátu pro elektronickou pečeť) přičemž je zde opět nastavena přechodná lhůta dvou let, kdy je možné místo kvalifikované elektronické pečeti použít stávající elektronickou značku podle zákona č. 227/2000 Sb., zaručenou elektronickou pečeť založenou na certifikátu pro elektronickou pečeť vydaném kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru, případně zaručenou elektronickou pečeť založenou na kvalifikovaném certifikátu pro elektronickou pečeť.

Pro upřesnění je nutno doplnit, že návrhem zákona o službách obdobně jako v případě elektronického podpisu bude zavedena nová legislativní zkratka „uznávaná elektronická pečeť“ kterou se rozumí zaručená elektronická pečeť založená na kvalifikovaném certifikátu pro elektronickou pečeť nebo kvalifikovaná elektronická pečeť.

Použití kvalifikovaného elektronického časového razítka

Návrh zákona o službách stanoví pravidlo pro orgány veřejné moci, aby podepsané, případně zapečetěné elektronické dokumenty, kterými právně jednají, byly opatřeny kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem. Po přechodnou dobu dvou let je možné místo kvalifikovaného elektronického časového razítka použít elektronická časová razítka vydaná kvalifikovanými poskytovateli služeb vytvářejících důvěru, tzn. po 1. červenci 2016 je stále možné používat časová razítka, která budou vydávána současnými akreditovanými poskytovateli certifikačních služeb.

Připojení kvalifikovaného elektronického časového razítka, jakožto elektronického prostředku, který prokazuje existenci jiných elektronických dat k určitému okamžiku, zajišťuje dlouhodobou ověřitelnost elektronických podpisů, a tedy i použitelnost jimi podepsaných elektronických dokumentů. Ve veřejném sektoru (tzv. veřejnoprávní původci) se již většinou v současné době připojují kvalifikovaná časová razítka k elektronickým dokumentům, a to s ohledem na požadavek uchovávat dokumenty v elektronické podobě, jenž vyplývá z § 3 odst. 5 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě. Zde je stanovena povinnost připojit údaje prokazující existenci dokumentu v čase.

Uznávání „cizích“ kvalifikovaných certifikátů pro elektronický podpis nebo kvalifikovaných certifikátů pro elektronickou pečeť v rámci elektronické komunikace

Již podle stávajícího zákona o elektronickém podpisu, je možné podepsat elektronický dokument, jehož prostřednictvím se činí úkon vůči veřejné správě, uznávaným elektronickým podpisem, který je založen na kvalifikovaném certifikátu, který byl vydán důvěryhodným poskytovatelem usazeným v jiném členském státě EU (viz definice uznávaného elektronického podpisu podle § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb.). Zjištění, zda certifikát byl vydán důvěryhodným poskytovatelem, se provádí pomocí informací vedených v důvěryhodných seznamech (služba, která certifikát vydala, musí být vedena v seznamu důvěryhodných certifikačních služeb jako služba, pro jejíž poskytování je poskytovatel certifikačních služeb akreditován, nebo jako služba, nad jejímž poskytováním je vykonáván dohled).

Nařízení eIDAS tuto povinnost dále prohlubuje, jelikož od 1. července 2016 by se měly rovněž vzájemně uznávat kromě kvalifikovaných certifikátů pro elektronické podpisy i kvalifikované certifikáty pro elektronické pečetě v rámci elektronické komunikace.

Opět pro zjištění, zda certifikát pro elektronický podpis nebo certifikát pro elektronickou pečeť, byl vydán jako kvalifikovaný, se použijí informace vedené v důvěryhodných seznamech. Každý členský stát má povinnost tyto seznamy vést a uvádět v nich informace týkající se kvalifikovaných poskytovatelů služeb vytvářejících důvěru v jeho působnosti spolu s informacemi o jimi poskytovaných kvalifikovaných službách vytvářejících důvěru. Ministerstvo vnitra v dohledné době zveřejní metodický návod na svých webových stránkách, jakým způsobem ověřovat uznávané elektronické podpisy a uznávané elektronické pečetě, v němž bude tato problematika blíže rozpracována.

Používání a uznávání určitých formátů zaručených elektronických podpisů a pečetí

Stávající zákon o elektronickém podpisu rovněž stanovil povinnost, aby veřejná správa při podepisování či označování elektronických dokumentů používala referenční formáty zaručených elektronických podpisů stanovených v prováděcím rozhodnutí EK 2011/130/EU (viz §11 odst. 5) a tím se zajistilo, že bude zajištěna bezpečnost těchto podpisů, případně značek a také bude možné zejména uznávaný elektronický podpis ověřit i v zahraničí, čili dojde k zajištění interoperability uznávaného elektronického podpisu.

Článek 27 a 37 nařízení eIDAS stanovují povinnost pro veřejnou správu (subjekty veřejného sektoru), aby uznávala zaručené elektronické podpisy nebo pečetě alespoň ve formátech nebo s použitím metod stanovených v prováděcím rozhodnutí Komise č. 2015/1506/EU, pokud je pro využití určité on-line služby, která je poskytována subjektem veřejného sektoru nebo jeho jménem, požaduje. Tzn.

že, veřejná správa musí umět zpracovávat určité formáty zaručených elektronických podpisů a pečeti a rovněž případně upravit procesy podepisování a opatřování pečeti tak, aby odpovídaly prováděcímu rozhodnutí Komise č. 2015/1506/EC. V případě, že by elektronické dokumenty byly podepsány nebo opatřeny elektronickou pečetí v jiných formátech než v těch, které jsou přímo specifikovány, pak je opět stanovena povinnost, aby mohly být podpisy či pečeti uznávány, aby existoval nástroj pro ověření těchto elektronických podpisů nebo pečeti, jinak nebude možné zaručit ověření těchto zaručených elektronických podpisů a pečeti u subjektů veřejného sektoru v jiných členských státech. Bližší informace týkající se problematiky formátů zaručených elektronických podpisů a pečeti jsou uvedeny na stránkách: <http://www.mvcr.cz/clanek/informace-k-formatum-zarucenych-elektronickyh-podpisu-a-zarucenych-elektronickyh-peceti-pro-subjekty-verejneho-sektoru.aspx>.

Ověřování uznávaných elektronických podpisů a pečeti v souladu s nařízením eIDAS

Požadavky nařízení eIDAS na ověřování kvalifikovaných elektronických podpisů a pečeti jsou stanoveny v článcích 32 a 40. Při ověřování zaručených elektronických podpisů založených na kvalifikovaných certifikátech pro elektronické podpisy a zaručených elektronických pečeti založených na kvalifikovaných certifikátech pro elektronické pečeti by se mělo postupovat obdobně. Vzhledem k tomu, že požadavky nařízení eIDAS na ověřování kvalifikovaných elektronických podpisů a pečeti jsou stanoveny obecně, Ministerstvo vnitra v dohledné době zveřejní metodický návod na svých webových stránkách, jakým způsobem lze ověřovat platnost těchto podpisů a pečeti.

3.2. Závěrem

Orgány veřejné moci a fyzické a právnické osoby, kterým byla svěřena veřejná moc, musí v souvislosti s účinností nařízení eIDAS a účinností budoucího zákona o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce zejména:

- umět ověřovat platnost zaručených elektronických podpisů a zaručených elektronických pečeti založených na kvalifikovaných certifikátech, které byly vydány v jiných členských státech,
- umět ověřit formáty zaručených elektronických podpisů a zaručených elektronických pečeti stanovené v prováděcími rozhodnutí Komise č. 2015/1506/EU,
- podepisovat, pečeti dokumenty tak, aby byly ověřitelné i v jiných členských státech,
- se ve lhůtě dvou let vybavit technickým a programovým vybavením v souvislosti s požadavkem na používání kvalifikovaného elektronického podpisu,
- se ve lhůtě dvou let vybavit technickým a programovým vybavením v souvislosti s požadavkem na používání kvalifikovaných elektronických pečeti (zatím čekáme na odpověď EK, zda se budou automaticky stávající prostředky pro bezpečné vytváření elektronických podpisů považovat po 1.7.2016 rovněž za kvalifikované prostředky pro vytváření elektronických pečeti),
- ve lhůtě dvou let začít opatřovat podepsané, případně zapečetěné elektronické dokumenty, kterými právně jedná, kvalifikovaným elektronickým časovým razítkem (do té doby opatřovat dokumenty elektronickým časovým razítkem vydaným kvalifikovaným poskytovatelem služeb vytvářejících důvěru)