

UWAGI
Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]

do projektu ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw z dnia 24.04.2018

Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji (PIIT) z wielką uwagą przygląda się pracom nad kolejną nowelizacją związaną m.in. z wdrożeniem polskiego dowodu osobistego z warstwą elektroniczną (eDO). Po przedstawieniu uwag natury ogólnej, szczegółowe uwagi do zapisów projektu ustawy umieszczono w tabeli w drugiej części dokumentu.

Uwagi ogólne do zmiany Ustawy

Ocena projektu nie jest prosta, bowiem regulacje wprowadzane ustawą mają szerokie oddziaływanie na sferę stosunków prawnych na rynku usług elektronicznych, który jest regulowany także innymi, bardzo dla tego rynku istotnymi przepisami. Przede wszystkim nie można pominąć korelacji pomiędzy nowelizacją ustawy *o dowodach osobistych* (na etapie konsultacji), a nowelizacją ustawy *o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej* (na etapie pierwszego czytania w Sejmie). Analizę motywów jakie przyświecały ustawodawcy i celu jaki zamierzał osiągnąć oraz skutków proponowanej regulacji dokonano na podstawie dwóch dokumentów towarzyszących ustawie – „Uzasadnienie” i OSR. Natomiast proponowane w projekcie ustawy przepisy oceniono pod kątem zapewnienia osiągnięcia zamierzonego celu oraz pod kątem zgodności tych przepisów z innymi przepisami regulującymi sferę komunikacji elektronicznej. W tej części odniesiono się głównie do Uzasadnienia i OSR w kontekście proponowanej nowelizacji. Szczegółowe uwagi odnoszące się do konkretnego brzmienia poszczególnych przepisów ujęto odrębnie w tabeli.

Analiza projektu ustawy była dodatkowo utrudniona, gdyż nie zadbano w obszernym i złożonym dokumencie o odpowiedni układ i formę prezentowanie poszczególnych artykułów, ustępów i punktów, co utrudniło szybką orientację, które z nich odnoszą się wprost do przepisów projektu ustawy, a które do ustaw nowelizowanych tymi przepisami.

1. Korelacja pomiędzy procedowanym projektem ustawy o nowelizacji ustawy o dowodach osobistych, a projektem ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej

Niestety, ze szkodą dla efektywności procesu legislacyjnego, związek pomiędzy oboma ustawami nie występuje w stopniu właściwym ani na poziomie merytorycznym, ani na poziomie edycyjnym. Te ostatnie rozbieżności dotyczą między innymi nowelizacji tych samych przepisów zawartych w innych ustawach, gdzie nowe brzmienie tych przepisów jest inne w obu projektach ustaw, co powoduje niepewność prawną oraz może doprowadzić do niezamierzonych skutków. Przykładem jest zmiana w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2211 oraz z 2018 r. poz. 650 i 697) w art. 96a w pkt 3 w lit. e tiret. Po nowelizacji ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji ma on brzmieć:

„- w postaci elektronicznej – kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo z wykorzystaniem sposobu potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym udostępnionym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo;”

A po nowelizacji ustawy o dowodach osobistych ma być następujące brzmienie:

„ - w postaci elektronicznej – kwalifikowany podpis elektroniczny, podpis zaufany albo podpis osobisty albo:”

Zważywszy, że obie ustawy dokonują zmian w około 50 innych aktach prawnych, przeważnie w tych samych, obie ustawy powinny być redagowane przez wspólny zespół. W przeciwnym przypadku obowiązujące mogą stać się przepisy, które będzie narzucać ta ustawa, która jako druga zostanie uchwalona przez Sejm.

2. Zasadność proponowanej nowelizacji

Punktem odniesienia jest dołączone do projektu „Uzasadnienie” oraz „Ocena skutków regulacji” (OSR).

Na wstępie tego dokumentu czytamy, że *„...celem ustawy jest zapewnienie każdemu obywatelowi bezpiecznego narzędzia (którym ma być nowy dowód osobisty) do komunikacji elektronicznej z administracją, służbą zdrowia i podmiotami komercyjnymi”*. Jednak w dalszej części nie podjęto próby uzasadnienia, dlaczego nowy dowód osobisty będzie skuteczniejszym narzędziem, niż istniejące już dostępne powszechnie usługi i produkty, za pomocą których obywatel może też realizować bezpieczną komunikację elektroniczną.

2.1 Wprowadzenie nowej nazwy podpisu elektronicznego

Nie jest przekonująco wyjaśniony powód wprowadzenia nazwy „podpis osobisty” i wprowadzenia tej nazwy do polskiego systemu prawnego jako odrębnego instrumentu prawnego, co nie prowadzi do spójności i czytelności prawa w odczuciu przeciętnego obywatela, a raczej będzie budziło jego spore wątpliwości w sytuacji, w której będzie musiał zdecydować o wyborze formy prawnej składanego oświadczenia woli.

Sam ustawodawca przyznaje, że podpis elektroniczny (zwany „odpisem osobistym”), który będzie można składać przy wykorzystaniu dowodu, *„będzie rozwiązaniem analogicznym do znanego już i używanego, zarówno w administracji, jak i w biznesie, kwalifikowanego podpisu elektronicznego”*, ale nie wyjaśnia jaka przewaga podpisu „osobistego” nad kwalifikowanym podpisem elektronicznym lub „podpisem zaufanym” uczyni „podpis osobisty” podpisem powszechniej stosowanym.

Dodatkowo pojawia się dość niezrozumiały wywód uzasadniający wprowadzenie instytucji „podpisu osobistego”.

„W dobie coraz bardziej powszechnego dostępu do Internetu standardem stało się świadczenie usług online.(...) Problem pojawia się także w przypadku, gdy wymaganym elementem usługi świadczonej online jest złożenie przez świadczeniobiorcę oświadczenia woli, które powinno być opatrzone przez składającego podpisem. (...). Podpis, zwany ‘podpisem osobistym’ (...) będzie mógł być składany bez konieczności dostępu do Internetu”

Tę cechę, czyli możliwość składania podpisu offline, można uznać jedynie w połowie za zasadną bo każda weryfikacja podpisu wymienia dostępności do Internetu, dlatego też wydaje się, że w dobie powszechnego świadczenia usług online (czego świadomość ma sam ustawodawca), taka cecha raczej wskazuje na korzystanie z rozwiązania, które już dzisiaj nie jest nowoczesne, a w perspektywie kilku lat (okres przewidziany na wprowadzenie nowego dowodu) może stać się powodem braku zainteresowania obywateli, aby używać dowód osobisty w celu składania podpisu elektronicznego.

2.2 Wprowadzenie nowego środka identyfikacji elektronicznej

Brakuje analizy porównawczej środków identyfikacji elektronicznej związanych z dowodem osobistym, a środkiem identyfikacji elektronicznej bazującym na profilu zaufanym. W OSR znajduje się obszerny fragment dotyczący profilu zaufanego, ale z tego zapisu wynika raczej większa użyteczność profilu zaufanego i podpisu zaufanego niż „profilu osobistego” i „podpisu osobistego”. Świadczy o tym następujące stwierdzenie: *„dążąc do zapewnienia obywatelowi możliwości potwierdzenia swojej tożsamości online oraz składania podpisów elektronicznych, także bez konieczności użycia dowodu osobistego oraz niezbędnego do jego użycia urządzenia (czytnika), proponuje się wydawanie „profilu zaufanego” oraz „podpisu zaufanego”*.

Jeżeli już został wprowadzony krajowy system identyfikacji elektronicznej oparty na „profilu zaufanym”, to nie ma uzasadnienia wprowadzenia nowego bytu i pojęcia prawnego – „profil osobisty”. Tym bardziej, że nadzór nad „profilem osobistym” powierza się ministrowi ds. informatyzacji, któremu podlega „profil zaufany”, a oba „profile” pod względem informacji są tożsame. Dowód osobisty może oczywiście stanowić jeden z czynników uwierzytelniających obywatela w krajowym systemie identyfikacji elektronicznej.

Nie jest też zrozumiałe zróżnicowanie możliwości uwierzytelniania obywatela w poszczególnych obszarach. Zgodnie z propozycją podmioty publiczne będą mogły dokonywać uwierzytelnienia zarówno w oparciu o profil zaufany jak i osobisty, a inne podmioty jedynie wykorzystując profil osobisty. Takie zróżnicowanie będzie komplikowało wykorzystanie identyfikacji elektronicznej przez obywateli i jednocześnie ograniczy skalę popularności profilu zaufanego.

2.3 mDokumenty

W „Uzasadnieniu” wprowadzenia nowelizacji ustawy *o dowodach osobistych*, w OSR nie odniesiono się w ogóle do tzw. mDokumentów, które wprowadza do porządku prawnego ustawa nowelizująca ustawę *o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej*. Nowelizacja ta przewiduje, że „publiczna aplikacja mobilna” będzie w sposób bezpieczny i wiarygodny prezentować między innymi aktualne dane pobrane z Rejestru Dowodów Osobistych. To czyni mDokument w wielu sytuacjach bardziej użytecznym niż dowód osobisty z warstwą elektroniczną.

2.4 Funkcjonalność i technologia w kontekście konieczności realizacji projektu dofinansowanego ze środków unijnych

Trudno uznać argument, że przyjęcie w nowym dowodzie osobistym funkcjonalności i niezbyt nowoczesnych technologicznie rozwiązań wynika ze zobowiązania, które Polska poczyniła w ramach projektu finansowanego ze środków wspólnotowych. Zobowiązanie to dotyczy przede wszystkim osiągnięcia celu projektu, czyli wprowadzenia skutecznego instrumentu jako środka wspierającego rozwój i upowszechnienie elektronicznej komunikacji, a nie zastosowanie konkretnych rozwiązań technicznych. Co prawda decyzja KE sprzed ośmiu lat opierała się na przedstawionym przez Polskę wniosku zawierającym opis funkcjonalności i sposobu technicznej ich realizacji, ale to nie znaczy, że

obecnie nie zostałyby uwzględnione przez KE zmiany, które byłyby uzasadnione w sposób oczywisty postępowaniem technologicznym i rozwojem usług elektronicznych. Można nawet się obawiać, że realizacja projektu wg. założeń sprzed wielu lat nie spotka się z przychylną oceną KE w sytuacji, gdy z różnych powodów taka przychylność przy rozliczaniu projektu będzie oczekiwana.

2.5 Ocena skutków regulacji

Zważywszy na powyższe należy również mieć wątpliwości, czy ocena skutków regulacji zawarta w dokumencie OSR jest wiarygodna, gdyż nie uwzględnia szeregu uwarunkowań technicznych i rynkowych, a także mentalnych związanych z wprowadzeniem nowych pojęć i instrumentów prawnych dotyczących bezpośrednio wszystkich obywateli.

Nie dokonano też przydatnej oceny rozwiązań zagranicznych. Ograniczono się jedynie do krótkiego przedstawienia przepisów i funkcjonalności realizowanych za pomocą dokumentów tożsamości w wybranych państwach członkowskich. Nie przedstawiono natomiast doświadczeń tych państw, co mogłoby być podstawą wyprowadzenia wniosków przydatnych w ocenie skutków wprowadzenia planowanych rozwiązań w Polsce. Ciekawe konkluzje w tym zakresie można znaleźć m.in. w OSR, które przygotowało Ministerstwo Cyfryzacji przy okazji nowelizacji ustawy o usługach zaufania oraz elektronicznej identyfikacji.

3. Ryzyko nieosiągnięcia celu nowej regulacji

Ryzyko niespełnienia oczekiwań regulatora jest bardzo realne, gdyż wynika z braku uwzględnienia stanu zmian jakie dokonały się na rynku usług elektronicznych oraz postępu technologicznego, a także dotychczasowych doświadczeń zarówno polskich, jak i państw UE. Należy zwrócić uwagę na kilka bardzo ważnych aspektów.

- Projekt ustawy nie odzwierciedla w pełni „Koncepcji: e-Dowód – kontynuacja projektu pl.ID i realizacja projektów powiązanych” (dalej „KONCEPCJA”), którą Rada Ministrów przyjęła w sierpniu 2017 r, a która powstała na mocy Porozumienia pomiędzy Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrem Cyfryzacji oraz Ministrem Zdrowia z dnia 27 czerwca 2016 r. ze wsparciem i udziałem sektora prywatnego i społeczeństwa. Rozbieżność pomiędzy KONCEPCJĄ a projektem ustawy to przede wszystkim:
 - pojawienie się certyfikatu podpisu osobistego oraz przestrzeni dla certyfikatu podpisu kwalifikowanego, KONCEPCJA natomiast zakładała podpis serwerowy,
 - brak możliwości przechowania dodatkowych danych do odczytu innych niż w warstwie wizualnej do indywidualnego wykorzystania przez obywatela (np. informacje ICE (ang. In Case of Emergency) – z kim kontaktować się w razie wypadku, o których była mowa w KONCEPCJI.
 - brak przestrzeni, kontenera (do własnego użytku obywatela) z dedykowanym numerem PIN lub bez,
 - brak aplikacji ICAO umożliwiający automatyczne przekraczanie e-bramek kontroli granicznej na lotniskach UE (patrz dalsze uwagi);

Zarówno Uzasadnienie do projektu ustawy jak i OSR nie dają odpowiedzi skąd biorą się powyższe różnice. OSR wskazuje natomiast, iż „projekt stanowi realizację przyjętej Koncepcji” – co nie do końca jest zgodne z prawdą.

- Wprowadzono kilka nowych mechanizmów dla obywateli:
 - certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia
 - certyfikat podpisu osobistego
 - certyfikat potwierdzenia obecności

Dodając do tego fakt, że istnieje już podpis kwalifikowany oraz podpis zaufany (wcześniej podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP) oraz podpisy „sektorowe” (np. PUE ZUS, MF i MS), to mamy totalny chaos narzędziowy dla obywateli.

Wydaje się, że Ustawodawca powinien kompleksowo podejść do zagadnień związanych z podpisami elektronicznymi.

Istotnym elementem, pominiętym w projekcie ustawy, jest także aspekt tworzenia kopii warstwy graficznej dowodu osobistego, która nie może stanowić dowodu, iż posiadacz dowodu brał udział w czynności prawnej, podczas której wykonano tę kopię. Jak wiadomo zabronioną praktyką (z wyłączeniem banków) jest kopiowanie dokumentów tożsamości, jednakże faktyczne zabronienie tego faktu jest niemożliwe. Głównym zagrożeniem skanowania nie jest samo pozyskanie danych osobowych właściciela które podlegają ochronie na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych, a fakt, iż stanowi to dowód na wzięcie pożyczki lub kredytu. Prawne potwierdzenie, iż nie można takiego dowodu wykorzystywać uniemożliwi nieuprawnione naruszenie prawa w procesie np. uzyskania kredytu.

4. Podsumowanie

Projekt ustawy w wielu miejscach nie wpisuje się w oczekiwania obywateli i uczestników rynku usług elektronicznych, którzy oczekują standaryzacji rozwiązań mając na uwadze interoperacyjność i transgraniczność komunikacji elektronicznej. Wejście w życie przepisów w formie zaproponowanej w projekcie spowoduje dalsze zagmatwanie prawa i zmniejszenie zrozumienia powodu i skutków stosowania poszczególnych instrumentów prawnych związanych z identyfikacją elektroniczną i podpisem elektronicznym.

Nadmiar regulacji i narzędzi regulowanych ustawowo nie tylko jest zbędny, ale wbrew pozorom bardzo szkodliwy dla właściwego i szybkiego rozwoju usług. Powinno się dążyć do wyeliminowania innych rodzajów podpisów niespełniających wymogów eIDAS lub niepodlegających nadzorowi usług zaufania, takich jak podpis PUE ZUS lub inne sektorowe wprowadzone do porządku prawnego np. przez poszczególne ministerstwa (MF lub MS).

Jeżeli istnieje rzeczywista potrzeba, aby funkcjonował w Polsce, dla dokumentowania czynności prawnych w administracji, inny podpis niż kwalifikowany, to należy zostać przy określeniu „podpis zaufany”, który powinien spełniać określone prawem wymagania i mógł być realizowany w różny sposób techniczny, ale zawsze wywoływałby ten sam skutek prawny określony niezależnie od tego, jaki podmiot odpowiada za

infrastrukturę tego podpisu lub kto daje odpowiednie narzędzia do jego realizacji. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby nie można było podpisu realizowanego za pomocą dowodu osobistego nazywać „podpisem zaufanym”, skoro wywołuje takie same skutki prawne. Pójście w tym kierunku mogłoby bardzo uporządkować sferę pojęciową i uprościć prawo i szybko wyeliminować rozwiązania sektorowe. Instytucje i jednostki administracji publicznej utrzymujące takie infrastruktury sektorowe albo musiałyby je dostosować do wymogów „podpisu zaufanego” i wydawać certyfikat takiego podpisu, albo zrezygnować ze swojego rozwiązania i skorzystać z usług innych podmiotów.

Byłoby to podejście analogiczne jak do podpisu kwalifikowanego, który jako instrument prawny nie zmienia nazwy, ani znaczenia prawnego w zależności od tego, jaki kwalifikowany podmiot jest wystawcą certyfikatu podpisu i kto jest odpowiedzialny za dostarczenie użytkownikowi urzędu do składania podpisu (QSCD) lub świadczy usługę podpisu zdalnie.

Biorąc pod uwagę złożoność i rangę problemu postulujemy (jak na początku), aby przeprowadzona została szersza merytoryczna dyskusja na temat zasadności wprowadzenia eDO w proponowanej formie oraz przedyskutowanie innych możliwych rozwiązań.

**Tabela i zestawienie uwag szczegółowych do
do projektu ustawy o zmianie ustawy o dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw z dnia
24.04.2018**

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
1.	Art. 1 ust. 2 pkt. 2), i 9), strona 2	<ul style="list-style-type: none"> Wprowadzono własne nowe nazwy do porządku prawnego tj. „podpis osobisty” i certyfikat „podpisu osobistego”, które z punktu widzenia percepcji przeciętnego obywatela bardziej utrudni zrozumienie czym jest podpis elektroniczny niż ułatwi mu orientację w tej materii. Nie powinno być przeszkód, aby podpis realizowany za pomocą dowodu nazwać podpisem zaufanym i nie wprowadzać nowych mało zrozumiałych pojęć. Dodatkowo wskazane jest w projekcie, że wprowadzany podpis osobisty spełnia wymagania zaawansowanego podpisu elektronicznego w rozumieniu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014, (eIDAS). Taki zapis ma bezpośrednie implikacje tzn. we wszystkich usługach elektronicznych świadczonych przez administrację publiczną będzie uznawany „podpis osobisty” będą miały zastosowanie przepisy art. 27.1 eIDAS, czyli będą musiały być uznawana wszystkie podpisy zaawansowane stosowane w administracji publicznej innych państw UE. 	<p>Proponowany „podpis osobisty” ma być tylko narzędziem na takim samym poziomie wiarygodności i skutków prawnych jak podpis zaufany na potrzeby administracji publicznej. Stąd z punktu widzenia użytkownika rozróżnianie tych podpisów jako instrumentu prawnego nie jest istotne. Różnią się tylko użyte narzędzia, za pomocą których podpis jest składany. Nadmiar regulacji i narzędzi regulowanych ustawowo nie sprzyja właściwemu i szybkiemu rozwojowi komunikacji elektronicznej. O ile zrozumiałe jest uregulowanie podpisu zaufanego, który jest stosowany od lat, to nie ma powodu, aby wprowadzać nowy rodzaj podpisu, który de facto ma tę samą moc prawną, a jest mniej przyjazny w użyciu. Zamiast tworzyć nowe rodzaje podpisów, powinno się dążyć do wyeliminowania innych rodzajów podpisów niespełniających wymogów eIDAS lub niepodlegające nadzorowi usług zaufania, takich jak podpis PUE ZUS lub inne sektorowe wprowadzone do porządku prawnego np. przez MF lub MS.</p> <p>Jeżeli istnieje rzeczywista potrzeba, aby funkcjonował w Polsce dla dokumentowania czynności prawnych w administracji inny podpis niż kwalifikowany, to należy zostać przy określeniu „podpis zaufany”, który powinien spełniać określone prawem wymagania i mógł być realizowany w różny sposób techniczny, ale zawsze wywoływałby ten sam skutek prawny niezależnie od tego, jaki podmiot odpowiada za infrastrukturę tego podpisu lub daje odpowiednie narzędzia do jego realizacji. Nie ma żadnych racjonalnych przesłanek, aby nie można było podpisu realizowanego za pomocą dowodu osobistego nazywać „podpisem zaufanym”, skoro wywołuje takie same skutki prawne. Pójście w tym kierunku mogłoby bardzo uporządkować sferę pojęciową i uprościć prawo i szybko wyeliminować rozwiązania sektorowe. Instytucje i jednostki administracji publicznej utrzymujące takie infrastruktury sektorowe albo musiałyby je dostosować do wymogów „podpisu zaufanego” i wydawać certyfikat takiego podpisu, albo zrezygnować ze swojego rozwiązania i skorzystać z usług innych podmiotów.</p>

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
2.			<p>Byłoby to podejście analogiczne jak do podpisu kwalifikowanego, który jako instrument prawny nie zmienia nazwy, ani znaczenia prawnego w zależności od tego jaki kwalifikowany dostawca jest wystawcą certyfikatu podpisu i kto jest odpowiedzialny za dostarczenie użytkownikowi urządzenia do składania podpisu (QSCD) lub świadczy usługę podpisu zdalnie.</p> <p>Należy też wziąć pod uwagę jeszcze inny aspekt. Wytyczne dla Polski jako państwa UE w zakresie usług zaufania stanowi <i>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 (tzw. eIDAS).</i></p> <p>W związku z powyższym nadanie „podpisowi osobistemu” statusu podpisu zaawansowanego powoduje określone konsekwencje wynikające z eIDAS:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pozytywne (być może pozornie) dla obywateli, bo „podpis osobisty” jako zaawansowany powinien być akceptowany w administracji państw całej Unii w systemach, które podpisy o takim statusie dopuszczają, ale pod warunkiem, że <ul style="list-style-type: none"> - ustawodawca przewidział bezpłatne udostępnienie mechanizmów weryfikacji „podpisu osobistego” w obiegu transgranicznym oraz - w państwach UE większość systemów będzie akceptowała podpisy zaawansowane, a nie tylko kwalifikowane i przejściowo własne „historyczne”, wprowadzone jeszcze przed eIDAS (podobnie do podpisu zaufanego), które statusu zaawansowanego nie mają. Niestety dokumenty „Uzasadnienie” i OSR do tego zagadnienia się nie odnoszą. • Status podpisu zaawansowanego zobowiązuje ponadto wszystkie podmioty publiczne w Polsce akceptujące „podpis osobisty”, zgodnie z art. 27 eIDAS, do <u>uznawania podpisów zaawansowanych z całej UE</u>. Tego muszą być świadome wszystkie instytucje, które podlegają pod przepisy „swoich” ustaw, które są nowelizowane omawianą ustawą (Art.2 – Art. 50) . Ani Uzasadnienie, ani OSR nie analizują tego zagadnienia pod kątem czy jest to sprawa marginalna, czy jednak będzie trzeba obsłużyć mechanizmy „wyspowe” innych krajów szerszym zakresie.

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
2	Art. 1 ust. 2 pkt. 10), strona 2	polityka świadczenia usług – dokument opracowany przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, określający techniczne i organizacyjne rozwiązania dotyczące sposobu, zakresu oraz warunków tworzenia, wydawania i używania certyfikatów zamieszczonych w warstwie elektronicznej dowodu osobistego; Czy ustawodawca zakłada, że usługa zaufania, jaką jest usługa wydawania certyfikatów dla podpisu zaawansowanego, określona w tej polityce podlega nadzorowi ministrowi właściwemu ds. informatyzacji.	Przez domniemanie należy założyć, że tak jest, bo wynika to wprost z eIDAS, ale dobrze byłoby przynajmniej w Uzasadnieniu o tym wspomnieć. Trudno bowiem wyłączyć tę usługę spod nadzoru, gdyż jest to usługa świadczona publicznie, a nie w systemie zamkniętym.
3	Art. 1 ust. 11	Nie ma uzasadnienia na wprowadzenie do systemu prawnego nowego pojęcia „profil osobisty”, który de facto jest tożsamy z istniejącym już pojęciem „profil zaufany”	Jeżeli budowany jest krajowy system identyfikacji elektronicznej oparty na „profilu zaufanym”, to nie ma uzasadnienia wprowadzenia nowego bytu i pojęcia prawnego – „profil osobisty”. Tym bardziej, że nadzór nad „profilem osobistym” powierza się w projekcie ustawy ministrowi ds. informatyzacji, który ma już pod sobą „profil zaufany”, a oba „profile” pod względem informacji są tożsame. Dowód osobisty może oczywiście stanowić jeden z czynników uwierzytelniających obywatela w krajowym systemie identyfikacji elektronicznej.

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
4	Art. 1 ust. 5 pkt 6, strona 3	Ustawodawca wskazuje, że dowód osobisty ma spełniać wymagania dla kwalifikowanego urządzenia do składania podpisu elektronicznego w rozumieniu Rozporządzenia 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 uchylającego dyrektywę 1999/93/WE.	Zakładamy, że Ustawodawca zdaje sobie sprawę, że takie urządzenie musi zostać wpisane na listę pod adresem: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/eidas-art.31-list-2018-04-25.pdf Natomiast jest pytanie, czy ustawodawca zakłada, że w celu wygenerowaniu pary kluczy w blankiecie dowodu obywatel będzie musiał osobiście udać się do punktu obsługi kwalifikowanego centrum certyfikacji? Czy też zakłada się mechanizmy zdalnego uwierzytelnienia procesu generowania (lub dostępu do) pary kluczy, tak aby wystawca certyfikatu miał pewność, że klucz prywatny rezyduje w QSCD, A jeżeli tak, to w jaki sposób będą udostępniane narzędzia pozwalające skorzystać z zdalnego wydawania kwalifikowanych certyfikatów powiązanych z blankietem dowodu osobistego. Zastosowane rozwiązanie jest istotne z jednej strony ze względu na łatwość obsługi, a z drugiej na spełnienie wymogu niedyskryminowania żadnego podmiotu z państwa UE. O tym niestety nie ma wzmianki ani w Uzasadnieniu, ani w OSR.

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
5	Art. 1 ust. 7 pkt 5 ppkt. 4, strona 3	<p>Zmiana zapisu:</p> <p><i>Zamieszczenie w dowodzie osobistym kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego wraz z danymi do składania podpisu oraz korzystanie z tego podpisu odbywa się na ryzyko posiadacza dowodu osobistego oraz dostawcy usługi zaufania. .</i></p> <p>Na:</p> <p><i>Zamieszczenie w dowodzie osobistym kwalifikowanego certyfikatu podpisu elektronicznego wraz z danymi do składania podpisu oraz korzystanie z tego podpisu odbywa się za zgodą posiadacza dowodu osobistego przy udziale kwalifikowanego dostawcy usługi zaufania.</i></p>	<p>Proponowany charakter zapisu jest pejoratywny wskazujący na duże ryzyko stosowania i wnioskowania o podpis kwalifikowany który tak naprawdę jest najbezpieczniejszym mechanizmem z pośród wymienionych w projekcie ustawy.</p>

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
6	Art. 1 ust 7 strona 7, Art. 12l.4	<p>Proponujemy dodać punkt 6) o brzmieniu: Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, określi, w drodze rozporządzenia:</p> <p>6) sposób i tryb ustalania, zmiany oraz odblokowania kodów <u>umożliwiających identyfikację elektroniczną i złożenie podpisu osobistego</u></p>	<p>Z projektu ustawy nie wynika, czy użycie <u> kodu umożliwiającego odblokowanie certyfikatu</u> jest jednorazowe czy wielokrotne. Obywatel w urzędzie gminy przy użyciu <u> kodu umożliwiającego odblokowanie certyfikatu</u> będzie ustalał kody <u> umożliwiających identyfikację elektroniczną i złożenie podpisu osobistego (tzw. PIN)</u>. Z projektu ustawy nie wynika czy obywatel w przyszłości będzie mógł zmienić kody PIN. Projekt ustawy nie przewiduje też procedury odblokowania kodów PIN po jego zapomnieniu przez obywatela lub po kilkukrotnej próbie wprowadzenia złego numeru PIN.</p> <p>Projekt ustawy wprowadza natomiast możliwość wymiany dowodu w wyniku „<u>żądania obywatela wymiany dowodu osobistego</u>” w przypadku „<u>braku możliwości identyfikacji i uwierzytelnienia lub złożenia podpisu osobistego</u>”.</p> <p>Brak możliwości zmiany zapomnianego kodu PIN lub odblokowania karty z zablokowanym kodem PIN powoduje brak możliwości identyfikacji i uwierzytelnienia i staje się powodem do wymiany dowodu osobistego.</p> <p>Dla przykładu w Belgii w ciągu pierwszego półrocza po wydaniu elektronicznego dowodu 100 000 obywateli zapomniało, zgubiło lub zablokowało swoje kody PIN. (źródło FEDICT)</p> <p><u>Bark możliwości aktualizacji i odblokowania kodów PIN może skutkować znacznymi wymianami elektronicznych dowodów osobistych przez obywateli, a co za tym idzie jest nieoszacowane w Ocenie Skutków Regulacji (OSR). W OSR przyjęto 5% wzrost w ilości wydawanych dowodów wynikający z zainteresowania warstwą elektroniczną, ale nie ujęto kwestii związanej z wymianą ze względu na brak możliwości identyfikacji i uwierzytelnienia lub złożenia podpisu osobistego.</u></p>

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
7	Art.1 ust 10 strona 8 art. 30:	<p>Zamiana zapisu:</p> <p>„organ gminy zapewnia warunki pozwalające posiadaczowi dowodu osobistego na ustalenie kodów umożliwiających identyfikację elektroniczną i złożenie podpisu osobistego oraz przekazuje posiadaczowi dowodu osobistego kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego”</p> <p>Na:</p> <p>„organ gminy zapewnia warunki pozwalające posiadaczowi dowodu osobistego na ustalenie <u>ponowną zmianę oraz odblokowanie</u> kodów umożliwiających identyfikację elektroniczną i złożenie podpisu osobistego oraz przekazuje posiadaczowi dowodu osobistego kod umożliwiający odblokowanie certyfikatu identyfikacji i uwierzytelnienia oraz certyfikatu podpisu osobistego”</p>	Patrz uwaga do punktu 6.

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
8	Art. 1 ust.5 strona 3, Art.10a. 1-6	Dane w warstwie elektronicznej posiadają strukturę identyczną jak dokumenty paszportowe, o których mowa w ustawie z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy o dokumentach paszportowych oraz ustawy o opłacie skarbowej.	Obecna ustawa o dowodach osobistych w artykule 4 przewiduje możliwość przekraczania granic państw, które uznają ten dokument za wystarczający do przekraczania ich granic (przekraczanie granic na podstawie danych zawartych tylko w warstwie graficznej dokumentu). Uzasadnienie do projektowanej ustawy mówi o możliwości przekraczania granic (dokument podróży zgodny z ICAO) przez automatyczne bramki na lotniskach w UE. W związku z powyższym należy uzupełnić zakres funkcjonalny dowodu o zgodność z warstwą elektroniczną paszportu. Zapisanie w warstwie elektronicznej wizerunku twarzy nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem, że dowód będzie elektronicznym dokumentem podróży zgodnym z ICAO. Warstwa elektroniczna musi zawierać aplikację paszportową, bo tylko taką automatyczne bramki są w stanie odczytać.
9	Art. 1 ust 7 strona 6, Art. 12i..4	Proponujemy usunąć ustęp 4: „4. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, dowód osobisty nie uprawnia do przekraczania granic państw, o których mowa w art. 4 ust. 1.”	Unieważnienie certyfikatów (Art. 12i.) nie powinno mieć wpływu na uprawnienie do przekraczania granic państw, o których mowa w art. 4 ust. 1. Skoro można przekroczyć granicę na podstawie obecnych dowodów bez warstwy elektronicznej, to w przypadku unieważnienia certyfikatów, przy zachowaniu ważności warstwy graficznej dowodu osobistego – taki dowód powinien mieć taką samą funkcjonalność jak dzisiejszy dowód bez warstwy elektronicznej i pozwalać na przekraczanie granic. W przypadku unieważnienia certyfikatów, ewentualnie, (choć niekoniecznie), dowód osobisty nie uprawniałby do korzystania z bramek automatycznych, (jeżeli unieważnienie certyfikatów oznacza też wyłączenie aplikacji paszportowej)

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
10	Art. 1 ust 7 strona 4, Art. 12a. 2	<p>Zamiana zapisu:</p> <p>„Certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia zamieszcza się w warstwie elektronicznej dowodu osobistego osoby, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych.”</p> <p>Na:</p> <p>Certyfikat identyfikacji i uwierzytelnienia zamieszcza się w warstwie elektronicznej dowodu osobistego osoby, która posiada pełną albo ograniczoną zdolność do czynności prawnych i przy składaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego nie wyraziła sprzeciwu wobec zamieszczenia tego certyfikatu albo osoby małoletniej, która w okresie ważności dowodu osobistego ukończy 18 rok życia, jeżeli rodzic, opiekun prawny lub kurator tej osoby przy składaniu wniosku o wydanie dowodu osobistego nie wyraził sprzeciwu na zamieszczenie tego certyfikatu.</p>	<p>Jeżeli obywatel sprzeciwia się możliwości wyrażania woli za pomocą certyfikatu podpisu osobistego to z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że nie będzie też zainteresowany identyfikacją elektroniczną.</p> <p>Identyfikacja elektroniczna i uwierzytelnienie mogą być tak samo postrzegane jak podpis osobisty, czyli źródło potencjalnego zagrożenia, że ktoś korzystając z naszego elektronicznego dowodu może mieć dostęp np. do informacji wrażliwych (np. o naszym zdrowiu).</p>

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
11	Art 1 Art. 2. 1. 1)	Definicja certyfikatu do identyfikacji i uwierzytelniania jest błędna, ponieważ nie odnosi się do bytów określonych w innych przepisach oraz zakres zdefiniowanego pojęcia jest niezrozumiały.	W definicjach należy posłkować się definicjami ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej a także rozporządzenia UE 910/2014. Proponujemy zastąpić definicja poniższą oraz poprawić wszystkie wystąpienia w tekście: certyfikat identyfikacji elektronicznej – poświadczenie elektroniczne przyporządkowujące dane służące do uwierzytelnienia do danych identyfikujących osobę fizyczną.
12	Art 1 Art. 2. 1. 3)	Proponuję się zmianę definicji „certyfikatu potwierdzenia obecności” na: „certyfikat potwierdzenia obecności – poświadczenie elektroniczne, które przyporządkowuje dane uwierzytelniające dowodu osobistego do danych identyfikujących osobę fizyczna. „	Definicja wymaga zmiany, w szczególności w związku z faktem, że zgodnie z przyjętymi standardami międzynarodowymi, a szczególności NIST 63-800 potwierdzenie posiadania nie może stanowić jedyne dowodu użycia narzędzia przez osobę fizyczną, a co za tym idzie nie można jednoznacznie wywodzić z faktu posłużenia się dowodem osobistym, że czynność wykonał tylko właściciel o ile nie wykona się dodatkowego uwierzytelnienia opartego o dodatkową cechę tożsamości. Jednocześnie usługi elektroniczne są odwiązane od miejsca, wobec czego nie istnieje faktyczna możliwość potwierdzenia miejsca wykonania czynności elektronicznej o ile nie jest to związane z działaniem innego urządzenia, które gwarantuje odczyt w danym miejscu. Co do celowości ten certyfikat umożliwia uwierzytelnienie danych pochodzących z dowodu osobistego w rozumieniu rozporządzenia 910/2014. Zagadnienie powinno być jednocześnie skorelowane z częścią graficzną eDO. A mianowicie jakkolwiek kopia dowodu osobistego nie może stanowić samoistnie dowodu na obecność jego właściciela w określonym przez posiadającego kopię miejscu i czasie, oraz stanowić dowodu wykonania przez właściciela DO w tym miejscu i czasie określonych czynności. Takie podejście pozwoli na zabezpieczenie się przed potencjalnymi fraudami i wyłudzeniami np. kredytów na podstawie ksero dokumentów.

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
13	Art 1 Art. 2. 1. 6)	Proponuje się zmianę definicji „numeru CAN” na: „numer dostępowy – numer zamieszczony w warstwie graficznej dowodu, służący do nawiązania połączenia z warstwą elektroniczną dowodu osobistego.”	Posługiwanie się skrótem CAN jest niezrozumiałe, proponujemy uprościć definicję. Jeżeli potrzebne jest wskazanie w ustawie, gdzie ma być umieszczony numer CAN proponujemy zamieszczenie tego w przepisie a nie w definicji.
14	Art 1 Art. 2. 1. 10)	Polityka świadczenia usług – powinna być dokumentem realizowanym zgodnie z ustawą o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej w rozumieniu art. 19 ust 2.	
15	Art 1 Art 12d 2.	„Skutek, o którym mowa w ust. 1, wywołuje opatrzenie danych podpisem osobistym w stosunku do podmiotu innego niż podmiot publiczny, jeżeli obie strony wyrażą na to zgodę.” Ten przepis byłby zbędny przy uwzględnieniu uwagi w punkcie 1. A pozostawienie takiego zapisu może wprowadzać w błąd i będą rodzić problemy interpretacyjne.	Nie wiadomo, w jakiej formie zgoda ma być wyrażona. Czy musi być pisemna w rozumieniu k.c., czy wystarczy ustna. Czy forma wyrażenia zgody może mieć niższy status prawny niż dokument, który w wyniku tej zgody, został podpisany podpisem osobistym?
16	Art 24. punkt 5 (strona 36) Art. 20aa	Proponujemy dodać: c) zapewnienie osobie fizycznej możliwości opatrzenia dokumentu elektronicznego podpisem osobistym	Niezrozumiałe jest, że ustawa nie przewiduje możliwości korzystania z podpisu osobistego na takich samych zasadach jak z podpisu zaufanego. Jaki jest w takim razie sens wprowadzania certyfikatu podpisu osobistego w elektronicznym dowodzie?

	Referencja	Uwaga	Uzasadnienie
17	Art 24. punkt 8 (strona 40) Art. 20d. 2)	Proponujemy dodać: 3) składania podpisu osobistego	Niezrozumiałe jest, że ustawa nie przewiduje możliwości korzystania z podpisu osobistego na takich samych zasadach jak z podpisu zaufanego. Jaki jest w takim razie sens wprowadzania certyfikatu podpisu osobistego w elektronicznym dowodzie?
18	Art 2 -Art. 50	Trudno odnieść się do proponowanych nowelizacji innych ustaw ze względu na brak korelacji z procedowanym projektem ustawy o nowelizacji ustawy o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej, która nowelizuje te same przepisy, często nadając im inne brzmienie lub numerację.	O tym problemie napisano w we wstępie tego materiału w uwagach ogólnych. Prześledzenie równocześnie tych dwóch nowelizacji, nie znając jakie będzie następstwo czasowe uchwalania tych aktów, staje się rebusem, który nie powinien mieć miejsca w poważnym procesie legislacyjnym. Wiele pomyłek można by uniknąć zmieniając radykalnie podejście ustawodawcy do regulacji rynku usług zaufania i identyfikacji elektronicznej.
19	Uzasadnienie do projektu ustawy (strona 8)	Zamiana zapisu: „Minister może także zdecydować o wydawaniu, przez określony czas, dowodów osobistych niezawierających warstwy graficznej , jeżeli przygotowanie prawidłowo działających rozwiązań technicznych, będzie tego wymagało.” Należy zamienić na: „Minister może także zdecydować o wydawaniu, przez określony czas, dowodów osobistych niezawierających warstwy elektronicznej , jeżeli przygotowanie prawidłowo działających rozwiązań technicznych, będzie tego wymagało.”	Oczywista pomyłka