

V Praze 8. září 2023

Výtisk č.:

S t a n o v i s k o

předsedy Legislativní rady vlády

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

I.

K celkovému zaměření návrhu

Cílem předloženého návrhu zákona je umožnit prokázání totožnosti či jiné skutečnosti prostřednictvím tzv. digitálního stejnopisu průkazu.

Využití digitálního stejnopisu průkazu je pro držitele průkazů navrhováno jako dobrovolné, tj. každý se bude moci rozhodnout, zda svou totožnost či jinou skutečnost prokáže fyzickým předložením průkazu nebo s využitím digitálního stejnopisu průkazu, a má být vyloučeno při vycestování do zahraničí.

Prokazování totožnosti prostřednictvím digitálního stejnopisu průkazu bude možné vůči orgánům veřejné moci a dále vůči subjektům, kterým právní předpis ukládá povinnost ověřit totožnost předložením průkazu, který je veřejnou listinou. Ostatní subjekty budou pouze oprávněny, nikoli povinny digitální stejnopis průkazu akceptovat.

Digitální stejnopis průkazu by měl sloužit pouze k prezenčnímu prokazování totožnosti, neboť dálkové prokazování totožnosti je již v právním řádu upraveno (zejména zákonem č. 250/2017 Sb., o elektronické identifikaci).

II.

Vztah k právu EU

Návrh souvisí s několika oblastmi práva Evropské unie, které v mnoha rovinách harmonizují úpravu vydávání různých průkazů a osvědčení, jejich podobu i užití.

Konkrétně se jedná o následující oblasti právní regulace:

1. Oblast týkající se prokazování totožnosti

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS v čl. 4 stanoví: *„Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají platný cestovní pas, právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu. (...) Členské státy v souladu se svými právními předpisy vydávají a obnovují svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti.“*

Vlastní podoba občanských průkazů je regulována nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu.

Podobu cestovních pasů reguluje nařízení Rady (ES) č. 2252/2004 ze dne 13. prosince 2004 o normách pro bezpečnostní a biometrické prvky v cestovních pasech a cestovních dokladech vydávaných členskými státy.

Tato nařízení s elektronickým systémem předvídaným návrhem zákona nepočítají. To však neimplikuje to, že tato nařízení EU zavádění digitálních stejnopisů (pro vnitrostátní účely) zakazují.

2. Oblast řidičských průkazů

Právo Evropské unie upravuje i podobu řidičských průkazů, které jsou vzájemně uznávány a nejsou striktně vázány na občanskoprávní vztah k danému státu. Problematiku řidičských průkazů upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/126/ES ze dne 20. prosince 2006 o řidičských průkazech (přepracované znění).

Návrh novely směrnice o řidičských průkazech [SEC (2023) 350] z března 2023 má zavést digitální řidičské průkazy (resp. jejich vzájemné uznávání) napříč Evropskou

uníí. Z odůvodnění vyplývá, že Evropská komise počítá s tím, že elektronické doklady mít vnitrostátně lze. Dokonce většina členských států už je má, nebo jejich zavedení zvažuje. Nicméně stav, kdy plastový řidičský průkaz je použitelný napříč členskými státy a jeho digitální opis pouze v jednom členském státě, Evropská komise popisuje jako velmi nežádoucí a omezující volný pohyb v rámci EU.

3. Oblast elektronické identifikace a evropské digitální identity

Návrh má styčné plochy s úpravou elektronické identifikace, jak uvádí i předkladatel v důvodové zprávě (str. 4). Elektronická identifikace je na úrovni práva Evropské unie upravena nařízením 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 (dále jen „nařízení eIDAS“).

Připravovanou novelou nařízení eIDAS má být přijata evropská elektronická identifikace (tzv. eWallet).¹ Cílem tohoto návrhu je poskytnout občanům a ostatním rezidentům EU harmonizovaný prostředek evropské digitální identity založený na koncepci evropské peněženky digitální identity. Jako prostředek pro elektronickou identifikaci vydaný v rámci vnitrostátních systémů s „vysokou“ úrovní záruky by tato peněženka byla samostatným prostředkem pro elektronickou identifikaci, jež by se zakládal na vydávání osobních identifikačních údajů a peněženky členskými státy. Lze tedy racionálně očekávat, že brzy bude přijata evropská úprava, jejíž oblast působnosti se bude úzce dotýkat právě předloženého českého návrhu zákona.

Předkladatel nenalézá žádný rozpor mezi předloženým návrhem zákona a zamýšleným návrhem novely nařízení eIDAS a v důvodové zprávě uvádí, že navržený systém umožní „anticipaci novely nařízení eIDAS“. Ačkoli se zohledněním toho, že se jedná o velmi technicistní povahu návrhu novely nařízení eIDAS, nebyl shledán konkrétní rozpor, je nutné zmínit, že s ohledem na fakt, že se návrh novely nařízení eIDAS nachází na unijní úrovni ve stádiu legislativního procesu, není možné učinit definitivní závěr stran toto, do jaké míry se působnost připravované unijní úpravy bude s úpravou českou překrývat a zda tyto úpravy budou slučitelné. Lze přitom předpokládat, že k určitému překryvu dojít může, s ohledem na fakt, že „evropské

¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (EU) č. 910/2014, pokud jde o zřízení rámce pro evropskou digitální identitu (52021PC0281).

*peněženky digitální identity by měly uživatelům umožnit přeshraniční elektronickou identifikaci a autentizaci on-line a offline a zajistit tak přístup k široké škále veřejných a soukromých služeb*². Rovněž je třeba i v tomto případě zmínit, že Evropská komise podporuje jednotný přístup, který eliminuje separátní úpravy v jednotlivých členských státech.³

4. Další oblasti

Vzhledem k tomu, že v rámci elektronizace předkladatel v důvodové zprávě zmiňuje i zbrojní průkaz, je třeba na navrhovanou úpravu nahlížet i skrze směrnici Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/555 ze dne 24. března 2021 o kontrole nabývání a držení zbraní (kodifikované znění).

Návrh zákona nezpracovává právo EU a není s právem Evropské unie v rozporu.

III.

Způsob projednání návrhu

Návrh zákona byl projednán v připomínkovém řízení, jehož výsledky jsou uvedeny v předkládací zprávě a v části VII. předloženého materiálu.

Návrh zákona je podle předkladatele předložen vládě s rozporem s Ministerstvem financí ohledně požadavku na doplnění zákona o ustanovení, která by postihovala osobu, která nechrání tzv. eDoklad před zneužitím, a s rozpory se Svazem měst a obcí České republiky ohledně otázky nákladů pro obce a ostatní orgány veřejné moci a jejich kompenzace samosprávám.

Návrh zákona byl projednán pracovní komisí Legislativní rady vlády pro správní právo.

Předseda Legislativní rady vlády rozhodl v souladu s čl. 4 odst. 3 písm. b) a c) a s přihlédnutím k čl. 4 odst. 4 Statutu Legislativní rady vlády, že tento návrh zákona nebude projednán Legislativní radou vlády a že k němu bude vypracováno stanovisko

² Recitál č. 9 k návrhu novely nařízení eIDAS.

³ Recitál č. 4 tamtéž: „*Harmonizovanější přístup k digitální identifikaci by měl snížit rizika a náklady současné roztržitosti, jejíž příčinou je používání odlišných vnitrostátních řešení, a posílí jednotný trh tím, že umožní občanům, dalším rezidentům ve smyslu vnitrostátních právních předpisů a podnikům identifikovat se v on-line prostředí v celé Unii pohodlným a jednotným způsobem.*“.

předsedy Legislativní rady vlády, zejména z toho důvodu, že návrh zákona neobsahuje žádné zásadní nedostatky ani problematické otázky, které by vyžadovaly projednání Legislativní radou vlády.

IV.

Návrh změn

Předseda Legislativní rady vlády má k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, tyto připomínky:

Obecně

Jak uvádí důvodová zpráva k návrhu zákona, „Navrhovaný koncept [...] je připraven mj. v anticipaci novely nařízení eIDAS, označované jako eIDAS 2, která by měla zavést tzv. evropskou peněženku digitální identity (eWallet), jejíž vydávání by měly zajistit členské státy, obsahovala by doklady jako řidičský průkaz, diplomy, rodný list atd., s tím, že takto nahrané informace a doklady by poté mohly být uznávané v ostatních členských státech Evropské unie.“.

Prostřednictvím novely zmíněného nařízení eIDAS má být skutečně přijata právní úprava na úrovni EU, která upraví harmonizovaný prostředek evropské digitální identity založený na koncepci evropské peněženky digitální identity (tzv. eWallet), a která se tak bude úzce dotýkat nyní předloženého návrhu zákona. Ačkoli se návrh novely nařízení eIDAS stále ještě nachází na unijní úrovni ve stádiu legislativního procesu, lze předpokládat, že může dojít k určitému překryvu mezi nyní předloženým návrhem zákona, tj. národní právní úpravou, a právní úpravou přijatou na úrovni Evropské unie. Rovněž je třeba zmínit, že Evropská komise se snaží v této oblasti prosadit harmonizované úpravy na úrovni EU a podporuje jednotný přístup, který eliminuje separátní úpravy v jednotlivých členských státech.

Proto lze doporučit sledovat vývoj legislativy EU v oblasti, která zasahuje do digitalizace průkazů a digitalizace osobních identifikačních údajů, neboť není možné vyloučit, že z aktuálně diskutovaných návrhů právních úprav v rámci Evropské unie nevzejde potřeba předloženou novelou navrhovaný systém ještě dodatečně upravit.

Jako alternativa se s ohledem na navrhované pozvolné zavádění digitálního stejnopisu průkazu do praxe (čl. II návrhu zákona) nabízí vyčkat s přijetím navrhovaného zákona, dokud nebude konkrétnější představa o zamýšlené právní úpravě na evropské úrovni, na níž by následně bylo snadnější a efektivnější (zejména ve vztahu k vynaložení finančních prostředků) navázat, popř. zvážit předložení takové národní právní úpravy, která by přijímání digitálního stejnopisu průkazu učinila mimo vybrané orgány státní správy zatím pouze dobrovolným.

K jednotlivým ustanovením

Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona jsou obsaženy v příloze k tomuto stanovisku.

K důvodové zprávě

1. Číslování stránek důvodové zprávy navázat na číslování stránek vládního návrhu zákona.
2. Důvodovou zprávu upravit tak, aby odpovídala vládou schválenému návrhu zákona.
3. Jednoznačně v důvodové zprávě uvést a blíže v ní vysvětlit, že navrhovaný digitální stejnopis průkazu lze užít pouze vnitrostátně.
4. Ve zvláštní části důvodové zprávy doplnit odůvodnění čl. I bodu 3 (změna § 11 odst. 1 zákona č. 12/2020 Sb.).

K platnému znění navrženými novelami dotčených částí zákonů s vyznačením navrhovaných změn

Do platného znění promítnout změny předloženého návrhu zákona schválené vládou.

V.

Závěr

Předseda Legislativní rady vlády doporučuje vládě s c h v á l i t návrh zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, a přijmout k němu usnesení vlády a v něm stanovit:

„Vláda

I. s c h v a l u j e návrh zákona, kterým se mění zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, s úpravami podle připomínek obsažených ve stanovisku předsedy Legislativní rady vlády a podle závěrů vlády;

II. u k l á d á místopředsedovi vlády pro digitalizaci a ministru pro místní rozvoj vypracovat konečné znění vládního návrhu zákona podle bodu I tohoto usnesení,

III. p o v ě ř u j e

1. předsedu vlády předložit vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení předsedkyni Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky,

2. místopředsedu vlády pro digitalizaci a ministra pro místní rozvoj, aby odůvodnil vládní návrh zákona podle bodů I a II tohoto usnesení v Parlamentu České republiky;

IV. z m o c ň u j e předsedu vlády, aby na základě odůvodněné žádosti místopředsedy vlády pro digitalizaci a ministra pro místní rozvoj pověřil plněním úkolu podle bodu III/2 tohoto usnesení jiného člena vlády.“

JUDr. MgA. Michal Šalomoun, Ph.D.
ministr pro legislativu
a předseda Legislativní rady vlády

Příloha: Připomínky k jednotlivým ustanovením návrhu zákona