

# Czy stać nas na rozwój rynku podpisu elektronicznego?

*Michał Tabor*

W latach 80. na lekcjach wiedzy o społeczeństwie uczono mnie, że obywatele nie są w stanie samodzielnie zweryfikować, czy prezentowane im filmy i sprzedawane książki są „odpowiednie”. Aby temu zapobiec, istniała cenzura, która kontrolowała treści i ustalała, co jest dobre dla społeczeństwa, a co może mu szkodzić. Od tego czasu minęło ćwierć wieku, a ja cały czas mam wrażenie, że są tacy, którzy chcieliby mechanizmy znane z krajów totalitarnych przenosić na nowe obszary, w tym na obszary związane z nowymi technologiami. W niniejszym artykule nie piszę o portalach społecznościowych i bezkarnym pisaniu, co dusza zapagnie, na różnego rodzaju blogach, a o regulacji rynku podpisu elektronicznego, którą chciano nam zaproponować w ustawie o podpisach elektronicznych.

W drugiej połowie sierpnia przerwano w komisji sejmowej nowych technologii prace nad rządowym projektem ustawy o podpisach elektronicznych ze względu na brak możliwości przeprowadzenia do końca kadencji sejmu procesu legislacyjnego dla tej ustawy. Ale zacznijmy od początku:

1. Projekt ustawy po stronie rządowej był procesowany bardzo długo i nie było woli po stronie rządowej porozumienia się z różnymi uczestnikami rynku w zakresie kształtu ustawy i zakresu jej zastosowania. Pierwszą wersję ustawy Ministerstwo Gospodarki przedstawiło prawie dwa lata temu i mimo wyraźnego sprzeciwu strony społecznej dotyczącego zakresu ustawy, jak i poszczególnych przepisów, pominięto propozycje społeczne.
2. Projekt ustawy miał bardzo dużo wad merytorycznych, wynikających z błędnego tłumaczenia dyrektywy, braku jej zrozumienia, a także interpretacji technologii. W sposób oczywisty podstawowe zapisy dyrektywy dotyczące otwartości rynku, stosowanych technologii, zastosowania norm były przeregulowane – dla przykładu przez nakazywanie w ustawie stosowania technologii PKI. Jego sprzeczność z dyrektywą miała źródła w definicjach ustawowych, ale rozciągała się na cały projekt.
3. Filozofia projektu opierała się na podejściu, że wszystko trzeba regulować; w sposób oczywisty przepisy ustawy faworyzowały dotychczasowych uczestników rynku, przy jednoczesnym wskazywaniu stosowanych przez nich technologii i rodzajów zabezpieczeń jako jedynie obowiązujące.

Projekt nie tworzył żadnej przestrzeni dla budowy nowoczesnych i nowatorskich rozwiązań, a także nie dawał możliwości zastosowania mechanizmów dobrowolnej akredytacji w zakresie usług o podwyższonym bezpieczeństwie.

Projekt ustawy od 8 miesięcy był dyskutowany w Sejmie, gdzie posłowie zgłosili wiele poprawek, proponując znaczące dostosowanie przepisów do dyrektywy i wymagań rynku. Jednak nawet gdyby proces dyskusji tych poprawek zakończył się pozytywnie, to ustawa nadal miałaby wiele wad, wynikających z błędnego tekstu podstawowego i braku rzetelnej i całościowej analizy skutków wprowadzenia ustawy. Dlatego mimo wszystko przerwanie prac legislacyjnych nad projektem ustawy o podpisach elektronicznych jest lepsze dla rynku niż uchwalenie aktu złego i powinno być bardzo wyraźnym wskazaniem, że należy całościowo zmienić sposób procedowania nad ustawą i przenieść dyskusję z gabinetów Ministerstwa Gospodarki na forum publiczne, które umożliwi uzyskanie konsensusu w tej sprawie. Jednocześnie należy wskazać, że dotychczasowe doświadczenia prac nad ustawą pokazują, że ci, dla których przepisy ustawy o podpisach powinny mieć główne znaczenie, bo są klientami podpisu elektronicznego, np. usługodawcy internetowi, nie włączają się w dyskusję i nie definiują swoich oczekiwań wobec rozwoju mechanizmów uwierzytelniania w sieci.

Ustawa o podpisach elektronicznych jest aktem uchwalonym w 2001 roku, wtedy już ustawodawca i strona rządowa mieli świadomość, że ten akt jest niedoskonały i będzie wymagał szybkiej nowelizacji. Kolejne rządy podejmowały próby nowelizacji, ale dotychczas nie udało się nic zmienić w tej sprawie. Jednym z podstawowych mankamentów dotychczasowej ustawy był brak zdefiniowania podpisu zaawansowanego, który jest naturalną podstawą dla stosowania podpisów elektronicznych przez administrację publiczną, a także brak podstaw prawnych do stosowania innych podpisów niż te, które zostały złożone przez osobę fizyczną. Analizy i podejmowane próby nowelizacji ustawy przez pierwsze 6 lat jej funkcjonowania kończyły się na ministerialnych gabinetach.

Trzeba przyznać, że w mijającej kadencji Ministerstwo Gospodarki podjęło rzeczywistą próbę nowelizacji, która znalazła swój kształt w projekcie rządowym i pracach legislacyjnych sejmu.

Nowy projekt próbował załatać braki dotychczasowej ustawy, wprowadzając podpis zaawansowany i podpis osoby prawnej, co dostosowywało go w tym zakresie do dyrektywy oraz odpowiadało na potrzeby rynku. Niestety, z drugiej strony projekt ograniczał katalog usług związanych z podpisem elektronicznym, nakładał ponadwymiarowe obowiązki na wszystkich dostawców usług, niezależnie od rodzaju usługi i adresatów, a także budował ramy prawne dla podpisów niezwiązanych z osobami fizycznymi w sposób, którego rynek nigdy by nie zaakceptował (przez zastąpienie reprezentacji podpisem elektronicznym podmiotu).

Ponieważ mamy teraz doświadczenia zarówno 10 lat funkcjonowania ścierających się poglądów różnych grup interesu i cały czas mizerne użycie mechanizmów podpisu elektronicznego, należy podjąć decyzję strategiczną – jakie mają być uregulowania dotyczące podpisu elektronicznego w przyszłości:

1. Czy zamierzamy zakonserwować dotychczasowe doświadczenia rynku, zapewnić słaby, bo słaby, ale wpływ dotychczasowych uczestników rynku? Czy chcemy doprowadzić także do zmuszenia większej grupy społecznej do używania kwalifikowanych certyfikatów i stosowania rozwiązań dostarczanych przez „kwalifikowane podmioty”?
2. Czy dostosować prawo do potrzeb rozwoju rynku i otworzyć się na innowacyjność. Zapewnić ogólny dostęp do rynku, pozwolić na budowanie nowatorskich rozwiązań, a pozostawić odpowiedzialność za bezpieczeństwo oferowanych usług (nawet jeżeli są one dostępne publicznie) tym, którzy je oferują?

W tym kontekście podstawowe pytanie, jakie sobie zadajemy, to czy podstawą bezpieczeństwa podpisu elektronicznego mogą być przepisy regulujące rynek i mechanizmy stosowane przez centrale certyfikacji? Czy przy nowych technologiach takie ograniczenia są w stanie przynieść więcej pożytku czy strat? Regulowanie przepisami zakresu zabezpieczeń prowadzi do sytuacji, w której mimo podatności systemy usługodawców nie są modyfikowane, ponieważ przepis prawa nie nakazuje ich zabezpieczenia.

Ogromnym błędem projektu rządowego ustawy o podpisach było objęcie obowiązkami związanymi z bezpieczeństwem usług wszystkich podmiotów świadczących te usługi, niezależnie od zakresu świadczonych przez nie usług certyfikacyjnych. Częściowo ten problem w procesie legislacyjnym próbowano rozwiązać, wprowadzając definicję „publicznie dostępnej usługi certyfikacyjnej” i ograniczenie obowiązków ustawowych tylko w zakresie publicznie dostępnych usług certyfikacyjnych. Natomiast szkodził w błędnym rozumieniu artykułu 3 ustęp 7 dyrektywy, która umożliwia wprowadzanie ograniczeń i wymagań w zakresie usług stosowanych przez sektor publiczny, czyli administrację publiczną. Wobec powyższego w przyszłej ustawie nie należy ani wprowadzać rozróżnienia publicznie dostępnej usługi certyfikacyjnej, ani nie nakładać obowiązków na świadczenie różnego rodzaju usług certyfikacyjnych. Oczywiście regulacjom może i powinno podlegać świadczenie usług wydawania certyfikatów kwalifikowanych, usług wykorzystywanych przez administrację publiczną, a także stworzenie przestrzeni do świadczenia usług o podwyższonym poziomie bezpieczeństwa przez wdrożenie dobrowolnej akredytacji. Jest tylko jeden obowiązek, który powinien dotyczyć wszystkich usług elektronicznych – jest to obowiązek informacyjny, wskazujący jaki jest zakres usługi i zobowiązań usługodawcy wobec użytkowników tej usługi.

Budując nową ustawę regulującą podpisy elektroniczne, warto co pewien czas przeczytać sobie dyrektywę z 1999 roku, której założenia wydają się być cały czas aktualne. Analiza preambuły dyrektywy i artykułu 3 daje wyraźne wskazanie na to, aby państwo nie przeszkadzało zbyt dużo.

- Dyrektywa jako podstawę traktuje przeciwdziałanie powstawaniu barier rozwojowych dla podpisów elektronicznych i umocnienie zaufania oraz akceptacji podpisów elektronicznych (punkt 4 preambuły).
- Podpis elektroniczny ma być metodą otwartą na różne technologie i usługi, zdolną do nadążenia za szybkim rozwojem technologicznym i globalnym charakterem Internetu (punkt 8 preambuły).
- Konieczne jest otwarcie się na powstawanie nowych usług i produktów związanych z elektronicznymi podpisami, a usługi wydawania i zarządzania certyfikatami są jedynie pewną bazą dla szerokiego zastosowania nowoczesnych technologii (punkt 9 preambuły).
- Podstawą wyróżnienia usług na podwyższonym poziomie powinien być system dobrowolnej akredytacji, który zapewnia odpowiednie struktury dla dalszego rozwoju i bezpieczeństwa dla rynku podlegającego ciągłej ewolucji. Stosowanie systemu dobrowolnej akredytacji zachęca do rozwoju najlepszych praktyk i umożliwia powstawanie przewagi konkurencyjnej bazującej na jakości. Jednocześnie systemy dobrowolnej akredytacji nie mogą ograniczać swobody w zakresie oferowania usług dotyczących podpisu elektronicznego (punkt 10, 11 i 12 preambuły).
- Dla stosowania podpisów elektronicznych w stosunkach cywilnoprawnych nie potrzebne jest budowanie struktur regulacyjnych, a swoboda tworzenia warunków i zasad uznawania tego rodzaju podpisów powinna dawać skuteczność tego rodzaju mechanizmów, przy zapewnieniu pełnej dopuszczalności ich jako dowodów w ramach postępowania sądowego (punkt 16 dyrektywy).

Należy jeszcze tutaj przytoczyć wprost artykuł 3 dyrektywy:

*„1. Państwa Członkowskie nie uzależniają świadczenia usług certyfikacyjnych od uprzedniego zezwolenia.*

*2. Bez uszczerbku dla przepisu ust. 1. Państwa Członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymywać systemy dobrowolnej akredytacji, które mają na celu poprawę poziomu świadczonych usług certyfikacyjnych. Wszelkie wymogi związane z tym systemem muszą być obiektywne, przejrzyste, proporcjonalne i niedyskryminujące. Państwa Członkowskie nie mogą ograniczać liczby akredytowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne z powodów objętych zakresem niniejszej dyrektywy.*

*3. Państwa Członkowskie zapewniają stworzenie właściwego systemu umożliwiającego nadzór podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, które mają swoją siedzibę na ich terytorium i powszechnie wydają kwalifikowane certyfikaty.*

...

*7. Państwa Członkowskie mogą poddać stosowanie podpisów elektronicznych w sektorze publicznym ewentualnym wymogom dodatkowym. Wymogi te muszą być obiektywne, przejrzyste, proporcjonalne i niedyskryminujące i mogą odnosić się jedynie do szczególnych cech danych aplikacji. Wymagania te nie mogą stanowić przeszkód dla transgranicznych usług dla obywateli.”*

Powyższe ustępy wprost wskazują przestrzeń, w której powinny znaleźć się regulacje dotyczące podpisów elektronicznych w prawie krajowym.

Problemem, który występuje w wielu krajach UE, jest przypisywanie zbyt dużej wagi do pojęcia „podpis elektroniczny”, która jest inaczej rozumiana w domenie technicznej i inaczej w domenie prawnej prawa polskiego. Raczej powinniśmy mówić o znaku elektronicznym, a tylko niektóre jego formy są równoważne podpisowi odręcznemu. Bardzo wyraźnie ten problem jest zarysowany w przepisach obowiązującej ustawy o podpisie elektronicznym, która certyfikat i podpis elektroniczny przypisuje jedynie osobie fizycznej, a co za tym idzie - odmawia uznawalności podpisów elektronicznych niezłożonych przez osobę fizyczną. Jest to jedno z podstawowych ograniczeń rynku polskiego, niezgodnych z dyrektywą i znacząco ograniczających rozwój technologii i wykorzystania narzędzi elektronicznych w procesach biznesowych.

Jedynym skutecznym mechanizmem pozwalającym na rozwój nowych technologii jest maksymalne zmniejszenie ingerencji państwa w sposoby ich użycia i ograniczenia w zakresie ich implementacji. Poniżej przedstawiam podstawowe postulaty, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w ustawie dotyczącej podpisu elektronicznego.

1. Uznanie, że podpis elektroniczny nie musi być związany z osobą fizyczną, prawną czy jednostką organizacyjną. Podpis elektroniczny jest metodą uwierzytelniania występującą w różnych postaciach, różnych zastosowaniach i polega na dołączeniu danych uwierzytelniających do podpisywanych dokumentu lub danych. W tym kontekście należy rozumieć podpis elektroniczny serwera, biletomatu lub skrzynki pocztowej.
2. Zapewnienie uznawalności prawnej dla wszystkich rodzajów podpisu elektronicznego niezależnie od jego formy i statusu posiadacza. Uznawalność ta ma swoje podstawy w dyrektywie 1999/93/EC poprzez to, że żadna postać podpisu elektronicznego nie może być dyskryminowana w postępowaniu sądowym tylko z tego powodu, że występuje w postaci elektronicznej.
3. Pozostawienie nadzoru państwa nad wydawaniem kwalifikowanych certyfikatów. W tym zakresie ważne jest to, że nadzór ogranicza się tylko i wyłącznie do działalności związanej z wydawaniem tego rodzaju certyfikatów. Podmioty, które realizują taką usługę, ani nie mogą mieć więcej praw, ani nie mogą mieć żadnych dodatkowych obowiązków wykraczających poza zakres świadczenia usług wydawania certyfikatów kwalifikowanych.
4. Zbudowanie podstaw prawnych dla dobrowolnej akredytacji usług certyfikacyjnych potrzebujących podwyższonego poziomu bezpieczeństwa. Zakres usług możliwych do dobrowolnej akredytacji nie może być ograniczony, czyli przestrzeń prawna powinna umożliwiać zbudowanie nowej i innowacyjnej usługi certyfikacyjnej i wpisanie jej na listę usług akredytowanych.
5. Ustalenie warunków uznawania podpisów elektronicznych występujących w postępowaniu administracyjnym, w szczególności w kontekście automatyzacji procesów administracyjnych i tam, gdzie uzyskanie danych pochodzących z rejestrów nie wymaga bezpośredniego uczestniczenia osoby fizycznej.
6. Uznanie podpisu zaawansowanego jako szczególnej formy podpisu elektronicznego, która identyfikuje podpisującego (niezależnie czy jest to osoba fizyczna, prawna, czy np. grupa osób),

ale pozostawienie skuteczności prawnej tego podpisu na takim samym poziomie jak podpisu „zwykłego”, z dokładnością do tego, że mamy zidentyfikowanego podpisującego. Skuteczność prawna podpisu zaawansowanego może być rozszerzona w zakresie administracji publicznej w przepisach szczegółowych – np. KPA.

7. Pozostawienie pozostałej przestrzeni podpisów elektronicznych bez jakiegokolwiek ingerencji państwa. Żadna ustawa, rozporządzenie ani nawet norma techniczna nie są w stanie tak ustalić zasad budowania usług związanych z podpisem elektronicznym, aby nie ograniczać rozwoju rynku i budowy innowacyjnych rozwiązań. Wobec powyższego świadczenie tego rodzaju usług powinno być oparte o jasną deklarację dostawcy tego rodzaju usług jako podmiotu profesjonalnego. Wystarczającą przestrzeń w tym zakresie buduje ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, pozwalająca na zawarcie umowy zdalnie.

Niedługo po publikacji tego artykułu zostanie wybrany sejm na nową kadencję. Czy w ramach tej kadencji uda się doprowadzić do nowelizacji przepisów dotyczących podpisu elektronicznego? Od wielu lat uczestniczę w dyskusji na temat zmian w przepisach, a determinacja rządzących jest niewielka. Natomiast w całej sprawie należy zaznaczyć dwa podstawowe powody braku zmian w zakresie podpisu elektronicznego na przestrzeni ostatnich lat:

- Jest całkiem spore grono ludzi, którzy będąc aktywnymi uczestnikami prac nad kształtem rynku podpisu elektronicznego, realizowali swoją wizję kontrolowanego przemysłu – dziś jest im bardzo trudno wyczołfać się z dotychczasowych poglądów, a zmianę podejścia traktują jako własną porażkę.
- Jest 5 podmiotów, które zainwestowały w utworzenie „kwalifikowanych centrów” i liczy cały czas na zwrot z tych inwestycji, mając nadzieję, że przepisy prawa i ograniczenia rynku skierują do nich wszystkich klientów (prywatnych i administrację).

Pytaniem do polityków jest to, czy zamierzają cały czas iść pod dyktando tych, którzy przez ostatnie 10 lat skutecznie ograniczali rynek, a dziś trudno im się przyznać do porażki? Czy stać nas wszystkich na zmianę podejścia, liberalizację przepisów, a co za tym idzie otwarcie się na innowacyjne usługi i samodzielny rozwój rynku w tym zakresie?

**Michał Tabor – dyrektor operacyjny Trusted Information Consulting Sp. z o. o., ekspert w zakresie podpisu elektronicznego, bezpieczeństwa informacji oraz zarządzania dokumentami elektronicznymi, [michal.tabor@ticons.pl](mailto:michal.tabor@ticons.pl)**



Zamówienie prenumeraty kwartalnika  
**„Czas informacji”**  
WYŚLIJ FAKSEM 22 871 85 56 lub 22 870 69 95

## PRENUMERATA NA ROK 2011

Zamawiamy prenumeratę kwartalnika „Czas Informacji”

| okres trwania prenumeraty<br>(ilość egzemplarzy)               | ilość zamawianych prenumerat | cena           |
|--|------------------------------|----------------|
| prenumerata roczna 2011<br>od numeru 1/2011 - 4 kolejne numery |                              | 340 zł +5% VAT |
| prenumerata półroczna<br>numer 3/2011 i 4/2011                 |                              | 200 zł +5% VAT |

Prenumeratę prosimy przesłać do niżej wymienionego adresata

| PRENUMERATOR |  | FIRMA            |  |
|--------------|--|------------------|--|
| imię         |  | nazwa            |  |
| nazwisko     |  | NIP              |  |
| stanowisko   |  | ulica            |  |
| nr telefonu  |  | kod, miasto      |  |
| nr faksu     |  | nr telefonu      |  |
| e-mail       |  | nr faksu; e-mail |  |

**Wyrażam zgodę/ Nie wyrażam zgody** na wykorzystywanie przez Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o., Warszawa, ul. Międzyborska 50, moich danych (w tym adresu poczty elektronicznej), pod warunkiem przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (t. jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926), w zakresie prowadzonej przez CPI działalności gospodarczej (a w szczególności działalności marketingowej i na przekazywanie danych uczestnika firmom biorącym udział w opracowaniu programów szkoleń). Mam świadomość prawa do wglądu, poprawiania lub usunięcia swoich danych w bazie danych osobowych CPI oraz dobrowolności ich podania. W związku z obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. (Dz. U. nr 144, poz. 1204) o świadczeniu usług drogą elektroniczną wyrażam zgodę na

Oznaczoną należność z tytułu kosztów prenumeraty w wysokości \_\_\_\_\_ zł wpłacę w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury.

Należy wypełnić i odesłać faksem na numer  
**22 871 85 56 lub 22 870 69 95**

.....  
pieczęć i podpis osoby upoważnionej

|                      |  |                     |  |
|----------------------|--|---------------------|--|
| redaktor naczelny:   | Wiesław Paluszyński<br>wieslaw.paluszynski@czasinformacji.pl   | Reklama:            | Karolina Popek<br>reklama@czasinformacji.pl  |
| kolegium redakcyjne: | Izabela Adamska, Krzysztof Głomb, Xawery Konarski<br>Tomasz Kulisiewicz, Marcin Maruta, dr Grzegorz Sibiga<br>Piotr Wąglowski, dr Wojciech Wiewiórowski  | projekty graficzne: | Mikołaj Ostaszewski<br>mikolaj.ostaszewski@zsr.pl  |
| sekretarz redakcji:  | Monika Handzelewicz<br>redakcja@czasinformacji.pl  | skład i łamanie:    | Michał Nowosielski<br>michal@nowosielscy.com.pl  |
| redakcja:            | Centrum Promocji Informatyki sp. z o. o.<br>ul. Międzyborska 50, 04-041 Warszawa<br>tel. 22 870 69 78, 22 871 85 51<br>fax 22 870 69 95, 22 871 85 56<br>info@czasinformacji.pl<br>www.czasinformacji.pl | nakład:             | 400 egz.   |
|                      |  | prenumerata:        | prenumerata@czasinformacji.pl<br>www.czasinformacji.pl/prenumerata<br>Zamówienia prenumeraty również<br>u kolporterów. |