Uwagi do projektu nowelizacji ustawy o informatyzacji

**PROJEKT**

Internet Society Poland (ISOC-PL)

25 lipca 2009

# Zgłaszający

ISOC Polska

ul. Pasteura 7

02-093 Warszawa

tel/fax: +48 22 621 30 17

email: [zarzad@isoc.org.pl](mailto:zarzad@isoc.org.pl)

# Dokument źródłowy

Uwagi zostały oparte o następujący dokument:

Druk sejmowy nr 2110  
2009-06-17  
*Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw.*  
<http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/2110>

# Uwagi do poszczególnych punktów

Art. 3 pkt 9 - *"minimalne wymagania dla systemów teleinformatycznych (...) umożliwia  
wymianę danych z innymi systemami teleinformatycznymi używanymi do realizacji zadań publicznych (...) zapewnia dostęp do zasobów informacji udostępnianych za pomocą tych systemów także osobom niepełnosprawnym"*

* Zgodnie z tą definicją odczytaną dosłownie minimalne wymagania służą wyłącznie zapewnieniu wymiany danych **z innymi systemami** i **z osobami niepełnosprawnymi**. A co z osobami **pełnosprawnymi**? Proponujemy po *„wymianę danych z innymi systemami”* napisać *„zapewnia dostęp do zasobów osobom, z uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych”* lub pozostawić tylko „osoby”. Konkretne odwołania do standardów Web Accessibility powinny się znajdować dopiero w rozporządzeniu o minimalnych wymaganiach lub Krajowych Ramach Interoperacyjności.
* Dotychczasowe rozporządzenie o minimalnych wymaganiach nie spełnia swojego celu ze względu na złe zdefiniowanie problemu. Dla użytkowników nie jest problemem publikacja dokumentu przez urząd w – przykładowo – starszym formacie PDF 1.3 (niezgodny z "minimalnymi wymaganiami") zamiast nowszego PDF 1.4 (zgodny), ponieważ starszy format jest wstecznie kompatybilny z nowszym.
  + Problemem jest użycie **zbyt nowych** formatów oraz niestandardowych profili lub **prywatnych rozszerzeń** do formatów ustandardyzowanych. [[1]](#footnote-1)
  + Problemem jest niekompatybilność formatów **publikowanych** i **przyjmowanych** przez **różne** urzędy, zwłaszcza w sytuacji gdy na rynku pojawiło się kilkanaście niestandardowych formatów związanych z bezpiecznym podpisem elektronicznym[[2]](#footnote-2).
* Nowe rozporządzenie powinno zakreślać **dolną i górną granicę wersji standardów**, które są przyjmowane przez administrację publiczną jak i stosowane przez nią przy publikacji.
* Proponujemy określenie **listy standardów tolerowanych (C), zalecanych (B)** oraz **obligatoryjnych (A).** GrupaA będzie stanowić zamknięty, wspólny mianownik gwarantujący interoperacyjną komunikację z administracją publiczną. Grupa **C** będzie zapewniać wsteczną kompatybilność, zaś grupa **B** – stymulować przejście w kierunku przyszłych standardów obligatoryjnych.
* Większe ograniczenia powinny obowiązywać przy **udostępnianiu** dokumentów (tylko formaty **A**), mniejsze przy **przyjmowaniu** (**B, C**). Pozwoli to uniknąć obecnych problemów z obiegiem dokumentów pomiędzy obywatelem a urzędami. Niedopuszczalna jest sytuacja – obecnie powszechna - w której jeden urząd wydaje obywatelowi decyzję w formie elektronicznej, której drugi urząd nie przyjmie bo akurat ma inną skrzynkę podawczą.

Art. 3 pkt 14 - *"profil zaufany ePUAP – zestaw informacji identyfikujących i opisujących podmiot lub osobę, będącą dysponentem konta na ePUAP, który został w wiarygodny sposób potwierdzony przez organ podmiotu określonego"*

* Proponujemy wykorzystanie jednego z dostępnych produkcyjnie i ustandardyzowanych **protokołów federacji tożsamości i pojedynczego logowania** (*single sign-on*), takich jak OpenID[[3]](#footnote-3), Identity Metasystem Interoperability (Infocard)[[4]](#footnote-4) czy SAML[[5]](#footnote-5).
* Zwracamy uwagę na konieczność **dostosowania poziomu bezpieczeństwa** zapewnianego przez konkretny mechanizm używany do uwierzytelnienia użytkownika **do wymagań poszczególnych procedur** administracyjnych. Jeśli dla **wszystkich** procedur zastosowany będzie **wyłącznie jeden** mechanizm, to siłą rzeczy będzie to musiał być mechanizm odpowiedni dla procedur o **najwyższych** wymaganiach, nawet jeśli popyt na nie jest niewielki. Dotychczasowe doświadczenia z bezpiecznym podpisem elektronicznym pokazują, że takie podejście **drastycznie ogranicza dostęp obywateli do usług nie wymagających najwyższego poziomu bezpieczeństwa[[6]](#footnote-6).** Dlatego postulujemy wprowadzenie takiej liczby **różnych** mechanizmów uwierzytelnienia jaka jest potrzebna do zaspokojenia wymagań bezpieczeństwa dla różnych procedur. Doboru tych mechanizmów należy dokonać na podstawie racjonalnej analizy ryzyka.
* Niepokoi nas zaawansowanie prac nad ustawą o informatyzacji z całkowitym pominięciem prac prowadzonych przez MG nad ustawą o podpisach oraz brak jakichkolwiek szczegółów na temat architektury innych rozwiązań, na które często powołuje się MSWiA. Apelujemy o możliwie jak najszybszą zsynchronizowanie prac pomiędzy resortami, rozpoczęcie debaty publicznej oraz udostępnienie choćby ogólnych założeń następujących mechanizmów:
  + koncepcja elektronicznego uwierzytelnienia i autoryzacji obywateli do różnych procedur administracyjnych;
  + koncepcja podpisu osobistego i pl.ID;
  + koncepcja profilu zaufanego ePUAP;
  + koncepcja weryfikacji podpisu elektronicznego w administracji publicznej;

Art. 3 pkt 15) *„elektroniczna skrzynka podawcza – dostępny publicznie środek komunikacji elektronicznej służący do przekazywania dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego przy wykorzystaniu powszechnie dostępnego systemu teleinformatycznego; „*

* Dla zachowania spójności języka proponujemy konsekwentne używanie pojęcia „publicznie dostępny” albo „powszechnie dostępny”, ale nie obu jako synonimów.

Art. 3 pkt. 16-17, czyli definicje interoperacyjności i neutralności technologicznej.

* Ustawa powinna gwarantować, że system teleinformatyczny zbudowany na zamówienie podmiotów publicznych **nie będzie podlegał uzależnieniu technologicznemu** - to znaczy, że w razie potrzeby **możliwe będzie przejęcie utrzymania, serwisowania lub dalszego rozwoju systemu** przez zamawiającego lub podmioty trzecie wyłonione zgodnie z prawem zamówień publicznych[[7]](#footnote-7).
* Jako jeden ze środków zapobiegania uzależnieniu technologicznemu ustandardyzowane powinny zostać **minimalne wymagania wobec stanu prawnego oraz dokumentacji systemów teleinformatycznyc**h kupowanych lub zamawianych przez podmioty publiczne. W szczególności podmioty publiczne powinny mieć obowiązek:
  + Dla **jednostkowego systemu wyspecjalizowanego**, tworzonych wyłącznie na zamówienie określonego podmiotu - obowiązek żądania kodu źródłowego oraz dokumentacji niezbędnej do utrzymania lub zmian systemu oraz przeniesienia praw autorskich, także jeśli w danym momencie umowa przewiduje wsparcie i serwis dla danego systemu. Rozwiąże to problem kupowania przez podmioty publiczne systemów pisanych na ich wyłączne potrzeby ale posiadających wady prawne, prowadzące do ponoszenia nadmiernych kosztów ze względu na uzależnienie od producenta.
  + Dla **systemu wyspecjalizowanego**, tworzonego na zamówienie podmiotu ale **odpowiadającego na potrzeby wielu podobnych podmiotów publicznych** - obowiązek żądania ponadto prawa do samodzielnej modyfikacji i przekazywania systemu innym podmiotom publicznym. Pozwoli to na uniknięcie wielokrotnego zamawiania tego samego systemu przez wiele podmiotów publicznych prowadzących identyczną działalność i podlegających identycznym wymaganiom prawnym. Wymóg ten, wprowadzony powszechnie w USA i krajach Europy Zachodniej (licencje typu Government Purpose Rights), doprowadził do znacznej racjonalizacji wydatków publicznych i ograniczenia korupcji, bez szkody dla dostawców systemów, którzy nadal mogą oferować podmiotom usługi wsparcia tych systemów.
  + Dla **systemów niewyspecjalizowanych** i kupowanych na wolnym rynku - obowiązek żądania by zapewniały one interoperacyjność, w tym co najmniej eksport danych do otwartych formatów oraz komunikację za pomocą otwartych protokołów komunikacji.
* Zwracamy uwagę, że przyjęta w obecnej wersji projektu koncepcja „jawności standardu” nie stanowi wystarczającej ochrony przed innymi formami ograniczania jego dostępności, jak na przykład patenty.
  + Przez otwartość standardu rozumiemy jawność jego specyfikacji, jej dostępność bezpłatnie lub po kosztach sporządzenia kopii, brak ograniczeń w stosowaniu wynikający z praw własności intelektualnej (IP) oraz deklarację podmiotu odpowiedzialnego o braku ukrytych zobowiązań lub oświadczenie o udzieleniu nieograniczonej licencji, jeśli podmiot jest właścicielem tych praw.
    - Zwracamy uwagę, że nie zostały rozstrzygnięte spory o europejskie regulacje dotyczące patentowania rozwiązań informatycznych oraz o inne regulacje praw własności intelektualnej związane z informatyką. Europejski Urząd Patentowy (EPO) i inne urzędy patentowe udzieliły tysiące patentów na rozwiązania informatyczne, w tym takie które są wykorzystywane w licznych międzynarodowych standardach. Niektóre z tych patentów obowiązują także w Polsce.
    - W interesie państwa polskiego jest dążenie do stanu, w którym administracja publiczna nie jest uzależniona od algorytmów i formatów, których wykorzystanie może się wiązać z koniecznością uiszczania opłat licencyjnych. Stan ten można stosunkowo łatwo osiągnąć przyjmując proponowane przez nas rozumienie otwartości standardu i preferowanie tak rozumianych otwartych standardów przy ustalaniu list standardów zalecanych, tolerowanych i obligatoryjnych.
  + Wyjątki od stosowania otwartych standardów powinny być dopuszczalne z odpowiednim uzasadnieniem, dlaczego wykorzystanie otwartego standardu jest niemożliwe. W szczególności dotyczy to przypadków kiedy na rynku nie ma rozwiązań stosujących formaty w pełni otwarte (np. GSM, HDCP) lub korzystanie z otwartych standardów byłoby w dłuższej perspektywie nieopłacalne.
* Uregulowane powinny zostać **prawa do utworów finansowanych ze środków publicznych**. W szczególności wymagane jest określenie, **czy prawa do powielania, dystrybucji i modyfikacji tych utworów mogą być ograniczane**, a jeśli tak to w jakim zakresie, w jakich przypadkach i na jakich warunkach. Internet Society Poland stoi na stanowisku, że utwory tworzone za pieniądze publiczne powinny być jak najszerzej dostępne dla obywateli, którzy sfinansowali ich powstanie, oraz innych organów administracji publicznej. W szczególności należy tutaj wymienić:
  + Programy radiowe i telewizyjne tworzone przez media publiczne na przestrzeni lat, w szczególności utwory do których wygasły prawa autorskie i które powinny stanowić własność publiczną. Pozwoli to ograniczyć nadużycia związane z przypadkami, gdy podmioty powołane do ich udostępniania pobierają opłaty niewspółmierne do kosztów udostępnienia.
  + Ekspertyzy, analizy i inne opracowania zamawiane przez podmioty publiczne, które jako finansowane ze środków publicznych powinny stanowić informację publiczną oraz powinny być szeroko wykorzystywane przez inne podmioty publiczne. W obecnej sytuacji poszczególne urzędy wielokrotnie zamawiają analizy prawne tego samego przepisu lub opracowania na identyczny temat (np. analiza procesów), nieracjonalnie wydatkując środki publiczne. W wielu przypadkach wadliwy sposób zamówienia powoduje, że prawa zamawiającego do dysponowania danym dziełem są na różne sposoby ograniczane, nawet jeśli stoi to w sprzeczności z innymi przepisami prawa (np. ustawa o dostępie do informacji publicznej czy art. 4 pkt 2 prawa autorskiego).

Art. 12 pkt 3b *"Do wniosku, o którym mowa w ust. 1, dołącza się (...) analizę ekonomiczno-finansową celowości ustanowienia przedsięwzięcia"*

* Do wniosku poza analizą kosztów i zysków powinna być dołączana także podstawowa analiza ryzyka biznesowego.
* Dla zagwarantowania transparentności życia publicznego oraz przeciwdziałania korupcji napływające wnioski powinny być publikowane przez podmiot je rozpatrujący wraz opiniami Rady oraz ewentualnymi opiniami ekspertów zewnętrznych.

Art. 13 pkt 1a *"Postanowienia ust.1 nie stosuje się do systemów teleinformatycznych  
używanych do celów naukowych i dydaktycznych"*

* Dopisać: "oraz testowych"

Art. 16 ust. 3 - *"uwzględniając (...) potrzebę zapewnienia integralności  
dokumentów elektronicznych"*

* Dopisać: "integralności oraz autentyczności"

Art. 17 pkt 9 - *"Rekomendowany do Rady kandydat posiada wykształcenie wyższe"*

* Dyskryminacja nieuzasadniona względami merytorycznymi.

Zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 46 *"Doręczenie dokumentu w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy, o której mowaw § 4 pkt 3, następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu, w sposób określony w tej ustawie"*

* Celem strategicznym powinno być zagwarantowanie, że realizowana będzie **faktyczna** interoperacyjność pomiędzy urzędami polegająca na tym, że obywatel **może otrzymać dokument elektroniczny od jednego urzędu a następnie złożyć go w tej samej formie w drugim urzędzie ze skutkiem prawnym**. W chwili obecnej jest to w praktyce niemożliwe ze względu na brak interoperacyjności w zakresie formatów dokumentów wytwarzanych i akceptowanych przez poszczególne urzędy. Interoperacyjność na tym poziomie zaburza także wyłączenie z wymagań ustawy znacznych grup urzędów, które w rezultacie nie muszą udostępniać ani akceptować dokumentów w formatach akceptowanych przez pozostałe urzędy.

Zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego, Art. 107 § 1, art. 124 § 1, w art. 238 § 1 - *"Decyzja powinna zawierać (...) jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą* ***ważnego*** *kwalifikowanego certyfikatu"*

* Z powyższego zapisu należy usunąć słowo "ważnego" - jest to zmiana zgodna z wprowadzoną w projekcie ustawy o podpisach. Wymóg ten **w obecnej formie ogranicza ważność decyzji do czasu ważności certyfikatu osoby, która podpisała decyzję**, jeśli decyzja zostanie wystawiona bez dodatkowego mechanizmu potwierdzającego datę złożenia podpisu (a o takim wymogu się tutaj nie wspomina). W rezultacie obywatel chcący przy pomocy takiej decyzji wykonywać czynności prawne zostanie tej możliwości pozbawiony po wygaśnięciu certyfikatu wystawcy (czyli do ok. dwóch lat)
* Problem ten, wynikajacy z zapisu ustawy o podpisie elektronicznym, jest obecnie widoczny w sposób szczególnie dotkliwy w przypadku faktur elektronicznych, które – opatrzone jedynie bezpiecznym podpisem – przestają być poprawnie weryfikowane po wygaśnięciu certyfikatu osoby podpisującej (maksymalnie 2 lata). Równocześnie okres ich ważności wymagany przez urzędy skarbowe to pięć lat.
* Jest to część szerszego problemu jakim jest r**acjonalna polityka weryfikacji dokumentów podpisanych podpisem elektronicznym**. Zachęcamy MSWiA do ustosunkowania się do tego problemu przez publikację spójnych zasad weryfikacji różnego rodzaju dokumentów, z uwzględnieniem różnych scenariuszy (elektroniczna dokumentacja medyczna, faktury elektroniczne, decyzje urzędowe, akty prawne itd.) i różnych poziomów pewności wymaganych w różnych zastosowaniach.
* Konieczne jest także umieszczenie w treści dokumentu **jednoznacznych wskazówek na temat okresu ważności dokumentu** w tej formie oraz możliwości jej podtrzymania tak, by zagwarantować obywatelowi ciągłość obowiązywania decyzji urzędowej na wiele lat po jej wydaniu w formie elektronicznej.

Zmiany do Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 220 § 1 - *"Organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli: 1) znane są one organowi z urzędu; 2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie..."*

* + Zdecydowanie wspieramy ten zapis i uważamy za niezwykle istotne ograniczenie ilości informacji, których domagają się urzędy przy uruchamianiu procedur urzędowych, a które są i tak w ich posiadaniu lub łatwo dostępne na podstawie indywidualnych numerów identyfikacyjych. W obecnej sytuacji każda procedura wymaga podania ogromnych ilości zduplikowanych informacji, które trzeba wielokrotnie i za każdym razem wpisywać w urzędowych formularzach.

Zmiany do Prawa o ruchu drogowym w art. 80c, 100c - "Każdy może uzyskać, nieodpłatnie, potwierdzenie lub zaprzeczenie zgodności danych (...)"

* + Proponujemy tak sformułować ten zapis, by dane te można było uzyskać za pomocą **interfejsu automatycznego** (np. SOAP, XML-RPC), a nie tylko za pomocą interaktywnego formularza wymagającego obecności osoby fizycznej.

Zmiany do Prawa o ruchu drogowym w art. 80c, 100c - "3b. Potwierdzenie lub zaprzeczenie, o którym mowa w ust. 3a, może otrzymać osoba, której tożsamość została ustalona"

* + Prosimy o uzasadnienie, dlaczego do ustalenie zgodności danych z dowodu rejestracyjnego samochodu lub prawa jazdy wymaga się uwierzytelnienia. Użytkownik usługi i tak posiada dane, które ma zamiar zweryfikować, zaś udzielana jest wyłącznie odpowiedź o zgodności bądź jej braku.

1. Przykłady: niekompatybilność różnych wersji formatów MS Word. Niekompatybilność rozszerzeń formatu PDF wykraczających poza ISO 32000, typowych dla Adobe Acrobat  9 i nowszych. Publikacja tekstu w postaci obrazu (*bitmapy*) osadzonej w pliku DOC lub PDF, co uniemożliwia przeszukiwanie, indeksowanie i kopiowanie tekstu. [↑](#footnote-ref-1)
2. Przykład: oprogramowanie jednego z polskich centrów certyfikacji generuje plik podpisany w formacie XAdES z rozszerzeniem SIG, którego nie potrafi odczytać oprogramowanie innego centrum, które w plikach SIG oczekuje formatu CMS. [↑](#footnote-ref-2)
3. OpenID Authentication 2.0 <http://openid.net/developers/specs/> [↑](#footnote-ref-3)
4. OASIS Identity Metasystem Interoperability Version 1.0 <http://docs.oasis-open.org/imi/identity/v1.0/identity.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. OASIS Security Assertion Markup Language (SAML) v2.0 <http://saml.xml.org/saml-specifications> [↑](#footnote-ref-5)
6. Przykładem jest 5% upowszechnienie polskiej faktury elektronicznej opartej o bezpieczny podpis w porównaniu z 60% upowszechnieniem e-faktur w Danii, która nie wymaga bezpiecznego podpisu. Drugim przykładem jest elektroniczny PIT-37, który – po zniesieniu obowiązku stosowania bezpiecznego podpisu – złożyło blisko 50 tys. podatników, bez szkody dla bezpieczeństwa. [↑](#footnote-ref-6)
7. Wrażenie takie można odnieść w przypadku Kompleksowego Rozproszonego Systemu Bezpieczeństwa (KRSB) ZUS, gdzie dostarczono komputery z zaimplementowaną niskopoziomową, niestandardową kontrolą dostępu, specyficzną tylko dla jednego dostawcy. Firma ta od lat jest jedynym oferentem startującym w przetargach na aktualizacje tych komputerów ponieważ jest jedynym dysponentem tej technologii i jako jedyna może ją serwisować. [↑](#footnote-ref-7)