EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 4.6.2012.
SWD(2012) 136 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums
EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

par elektronisko identifikāciju un uzticamības pakalpojumiem elektronisko darījumu veikšanai iekšējā tirgū

{COM(2012) 238 final}
{SWD(2012) 135 final}

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums
EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA

par elektronisko identifikāciju un uzticamības pakalpojumiem elektronisko darījumu veikšanai iekšējā tirgū

1. POLITIKAS KONTEKSTS, PROCEDŪRAS JAUTĀJUMI UN APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

Ļoti svarīgs ekonomikas izaugsmes faktors ir uzticēšanās tiešsaistes videi. Uzticēšanās trūkums liek patērētājiem, uzņēmumiem un pārvaldes struktūrām vilcināties ar elektroniskajiem darījumiem tiešsaistē un jaunu pakalpojumu pieņemšanu. Attiecībā uz regulējumu ierosinātās iniciatīvas mērķis ir nodrošināt, ka uzņēmumi, iedzīvotāji un publiskā sektora iestādes var droši un netraucēti veikt elektroniskos darījumus, tādējādi palielinot publiskā un privātā sektora elektronisko pakalpojumu, elektroniskās uzņēmējdarbības un elektroniskās tirdzniecības efektivitāti.

Pārrobežu e-pakalpojumu jomā pastāv šķēršļi, un tie ir jānovērš. Lai **elektroniskā identifikācija un autentifikācija, elektroniskie paraksti un saistītie papildu uzticamības pakalpojumi** (***eIAS***) sekmētu šo pakalpojumu efektīvu izmantošanu, nevis radītu tiem šķēršļus, ir attiecīgi jāpanāk to savstarpēja atzīšana un akceptēšana visā Eiropas Savienībā.

eIAS pakalpojumu jomā nav ieviests visaptverošs ES pārrobežu un starpnozaru regulējums. ES mērogā tiesiskais regulējums ir ieviests vienīgi e-parakstu jomā, taču e-identifikācijas un autentifikācijas vai saistīto papildu uzticamības pakalpojumu jomā tāda nav. *Eiropas digitalizācijas programmā* Komisija paziņoja, ka tā ierosinās juridiskus pasākumus, lai turpmāk risinātu ar e-parakstiem saistītus jautājumus un nodrošinātu e-identifikācijas (eID) un e-autentifikācijas savstarpēju atzīšanu, tādējādi novēršot sadrumstalotību un sadarbspējas trūkumu, veicinātu iedzīvotāju piekļuvi digitālajām tehnoloģijām un novērstu kibernoziedzību.

Veicot šo ietekmes novērtējumu, Komisija apspriedēs, darbsemināros un konferencēs apkopoja dalībvalstu, Eiropas Parlamenta un citu ieinteresēto personu atsauksmes. Tika sākti vairāki pētījumi par *eIAS* un veikts publikāciju apskats. Lai apkopotu informāciju par to, kā *eID*, e-autentifikācija un e-paraksti var sekmēt vienotā tirgus izveidi, 2011. gadā tika sākta sabiedriskā apspriešana. Papildus apspriešanai tika veikta mērķtiecīga aptauja, apzinot mazo un vidējo uzņēmumu (MVU) viedokli un īpašās vajadzības.

2. PROBLĒMAS NOTEIKŠANA

Saistībā ar *eIAS* pakalpojumu pārrobežu izmantošanu lietotāji var saskarties ar grūtībām. Galvenie šķēršļi, kas kavē drošu un netraucētu *eIAS* pārrobežu izmantošanu, ir šādi.

1 – Tirgus sadrumstalotība. Pakalpojumu sniedzējiem tiek piemēroti dažādi noteikumi, kuri atšķiras atkarībā no konkrētās dalībvalsts.

Harmonizāciju, ko e-parakstu jomā bija paredzēts ieviest ar E-parakstu direktīvu 1999/93/EK, neizdevās īstenot pietiekamā apmērā. Tika konstatētas četras problēmas: direktīvas atšķirīgā īstenošana valsts līmenī, ko radīja atšķirīgā interpretācija dalībvalstīs, *de facto* izņēmumu piemērošana lietojumiem publiskajā sektorā, novecojuši standarti un neskaidras uzraudzības saistības, kas radīja pārrobežu sadarbspējas problēmas, sadrumstalotību Eiropas Savienībā un iekšējā tirgus izkropļojumus.

Savukārt eID jomā sadarbspējas problēmas radīja atšķirīgie personas identifikācijas tehniskie risinājumi atsevišķās dalībvalstīs, tiesiskās noteiktības trūkums un nepietiekama eID pārrobežu izmantošana, kā arī neskaidri sadalīta atbildība par identifikācijas datu pareizību.

Attiecībā uz saistītajiem uzticamības pakalpojumiem ES tiesiskā regulējuma trūkuma dēļ atsevišķās dalībvalstīs tika pieņemti valsts tiesību akti, kuri reglamentēja dažus no šiem pakalpojumiem, un pakalpojumu sniedzēji, kuri vēlējās piedāvāt savus pakalpojumus vairākās dalībvalstīs, saskārās ar augstām izmaksām. Abos gadījumos iekšējā tirgū tika radīti šķēršļi un sadrumstalotība.

2 – Nepietiekama uzticamība un paļāvība. Uzticēšanās trūkums un nepietiekama paļāvība uz elektroniskajām sistēmām, piedāvātajiem rīkiem un tiesisko noteiktību var radīt iespaidu, ka šajā jomā ir mazāk tiesisko garantiju nekā fiziskajā pasaulē.

E-parakstu jomā valsts līmeņa uzraudzības prasības kvalitatīvi atšķiras atkarībā no konkrētās dalībvalsts, un tādēļ pusēm, kuras izmanto e-parakstu, ir grūtāk izvērtēt, kā pakalpojumu sniedzējs tiek uzraudzīts.

Savukārt eID un saistīto uzticamības pakalpojumu jomā dažādie valsts tiesību akti neļauj lietotājiem, tiešsaistē veicot pārrobežu darījumus, justies droši.

Četri galvenie iemesli šīm problēmām:

A: Nepietiekami plaša piemērošanas joma pašreizējā tiesiskajā regulējumā

eIAS pakalpojumi ir priekšnoteikums, lai varētu veikt visdažādākos elektroniskos darījumus, piemēram, izmantot internetbankas, e-pārvaldības vai e-veselības pakalpojumus. Eiropas Savienības līmenī regulējums ir ierobežots un nepilnīgs, jo galvenā uzmanība pievērsta e-parakstiem. Attiecībā uz eID vai saistīto uzticamības pakalpojumu, piemēram, laika zīmogu vai elektronisko zīmogu, savstarpējo atzīšanu un akceptēšanu nav ieviests īpašs regulējums.

B: Nepietiekama koordinācija e-parakstu un eID risinājumu izstrādē

Valsts līmeņa *eIAS* infrastruktūras ir veidotas izolēti, bez ES mēroga koordinācijas. Tehnisko risinājumu pārrobežu sadarbspējas trūkums rada šķēršļus e-darījumu jomā. Savukārt savstarpējās atzīšanas un akceptēšanas trūkums ir viens no iemesliem, kāpēc e-pakalpojumu lietotāji un sniedzēji ir skeptiski noskaņoti pret *eIAS* ieviešanu.

C: Pārredzamības trūkums attiecībā uz drošības nodrošinājumu

Spēcīga un saskaņota drošības sistēma ir būtiska uzticamu risinājumu izstrādē. It īpaši tas attiecas uz tādu pakalpojumu pieejamību, kur izmantojami konfidenciāli personas dati, piemēram, e-veselības jomā. Direktīvā 1999/93/EK ir atzīts, ka tiesisko noteiktību e-parakstiem var nodrošināt vienīgi tad, ja šādi paraksti garantē drošību un tādējādi ir pietiekami aizsargāti pret krāpšanu vai viltošanu (uzlaboti un kvalificēti e-paraksti).

Lietotāji uzskata, ka drošu eID sistēmu trūkums ir būtisks šķērslis. Harmonizēta tiesiskā regulējuma trūkums eID jomā nozīmē, ka pārrobežu mērogā nav iespējams objektīvi noteikt

oficiālo eID sistēmu drošības un uzticamības līmeni. Šāda situācija rada pārrobežu šķēršļus, uzticamības trūkumu un tirgus sadrumstalotību.

Cita problēma ir identitātes zādzības. Šādu apdraudējumu varētu mazināt ar drošām eID sistēmām. Un otrādi – eID ar zemu drošības līmeni noziedzniekiem ļauj vieglāk iegūt viltotus vai apdraudētus eID līdzekļus.

D: Nepietiekama informētība / lietotāju piesaistīšana

E-darījumos izmantoto tehnoloģiju sarežģītība un uzticamo trešo pušu galvenā loma ir galvenie faktori vidē, kurā ir grūti panākt uzticēšanos. It īpaši jānodrošina, ka tiešie lietotāji, kuriem pārsvarā nav pietiekamu zināšanu, var paļauties uz noteikumiem, ar kuriem skaidri paredzētas visu ieinteresēto pušu (uzticamības pakalpojumu sniedzēju, tiešo lietotāju un pārvaldes struktūru) tiesības un pienākumi.

3. BĀZES SCENĀRIJS

Saskaņā ar šīs iniciatīvas bāzes scenāriju jauni reglamentējoši noteikumi netiek pieņemti. Paredzams, ka atbilstīgi šim scenārijam pašreizējo problēmu attīstība būs šāda.

Sadrumstalotības un sadarbspējas problēmas netiktu atrisinātas; dalībvalstis visticamāk arī turpmāk īstenos un izpildīs Direktīvu 1999/93/EK.

Tiesiskā noteiktība netiktu nodrošināta; problēmas, ko rada e-parakstu savstarpējās atzīšanas un tāda tiesiskā regulējuma trūkums, kas reglamentē eID un saistīto uzticamības pakalpojumu savstarpējo atzīšanu un akceptēšanu, liegs juridiski atzīt dažāda rakstura pārrobežu darbības.

Lietotāju vajadzības netiktu pilnībā apmierinātas; ja saglabājas pašreizējais regulējums, nebūs iespējams pilnībā izmantot tehnoloģiju attīstības piedāvātās iespējas.

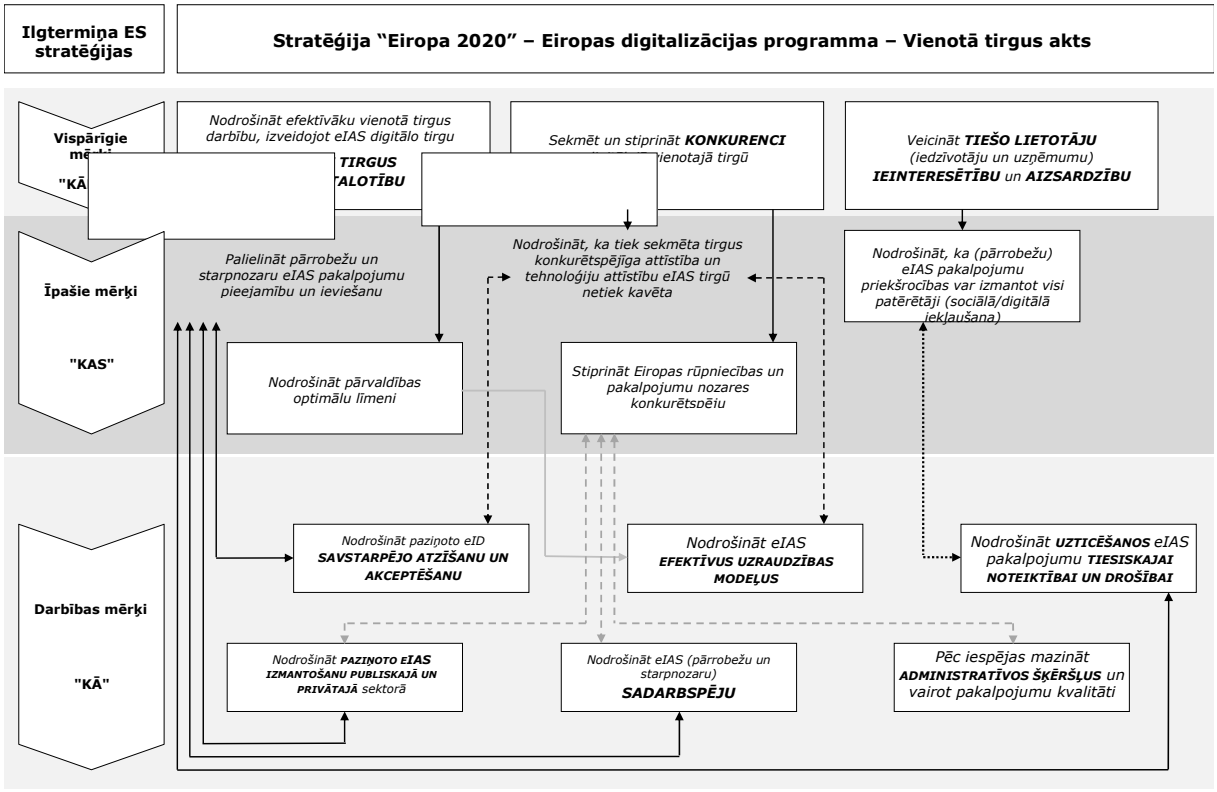
Nozīmīgākās Eiropas iniciatīvas netiktu pilnībā ieviestas: tā kā nav izveidots starpnozaru tiesiskais regulējums, tādās ES politikas jomās kā Pakalpojumu direktīva, Publiskā iepirkuma direktīva, PVN (e-rēķini) direktīva vai plaša mēroga izmēģinājuma projekti[1], kuru mērķis ir samazināt sadarbspējas un pārrobežu atzīšanas problēmas, kuras saistītas ar noteiktu veidu e-darījumiem, darbība būs iespējama vienīgi izmēģinājumu līmenī.

4. POLITIKAS MĒRĶI

Tika noteikti četri **vispārīgie mērķi**: nodrošināt digitālā vienotā tirgus izveidi; sekmēt galveno pārrobežu sabiedrisko pakalpojumu attīstību; veicināt un stiprināt konkurenci vienotajā tirgū; sekmēt lietotajiem (iedzīvotājiem un uzņēmumiem) ērti izmantojamas tehnoloģijas. Šie mērķi atbilst tādām stratēģiskām ES politiskajām nostājām kā *stratēģija* „*Eiropa 2020*", „*Eiropas digitalizācijas programma*", „*Vienotā tirgus akts*" un „*Rīcības plāns stabilitātei un izaugsmei*".

Īpašie mērķi atspoguļo rezultātus, kas būtu jāpanāk *eIAS* tirgū („*kas*"), īstenojot *darbības mērķi* („*kā*"). Katram īpašajam mērķim ir noteikti vairāki **darbības mērķi**.

[1] http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/about.



5. POLITISKIE RISINĀJUMI

Lai atrisinātu problēmas un sasniegtu minētos mērķus, tika izvērtēti trīs politisko risinājumu kopumi: 1) paredzētā regulējuma piemērošanas joma, 2) tiesību akts un 3) uzraudzības līmenis.

- Pirmajā kopumā „*regulējuma piemērošanas joma*" tika izvērtēti četri risinājumi:

  0. risinājums: atcelt Direktīvu 1999/93/EK un neveikt regulatīvos pasākumus attiecībā uz eID vai saistītajiem uzticamības pakalpojumiem.

  Šāds risinājums nozīmē pārtraukt visus ES pasākumus e-parakstu jomā. Direktīva 1999/93/EK tiktu atcelta un attiecībā uz eID savstarpējo atzīšanu netiktu ierosināti tiesību akti.

- 1. risinājums: politiskās izmaiņas netiek veiktas (bāzes scenārijs).

  Direktīva 1999/93/EK tiktu saglabāta pašreizējā redakcijā. Attiecībā uz eID netiktu ierosināti tiesību akti.

- *2. risinājums: sekmēt tiesisko noteiktību, uzlabot valsts līmeņa uzraudzības koordināciju un nodrošināt eID sistēmu savstarpēju atzīšanu un akceptēšanu.*

  Direktīvas 1999/93/EK piemērošanas joma tiktu paplašināta, ietverot noteikumus par „paziņoto eID"[2] shēmu pārrobežu atzīšanu un akceptēšanu. Direktīvas noteikumi par

[2] "Paziņotā eID" – eID shēma, par kuru dalībvalsts paziņojusi Komisijai ar mērķi panākt tās atzīšanu un akceptēšanu pārrobežu līmenī. Paziņotās eID jēdziens neaprobežojas tikai ar publiskā sektora iestāžu izsniegtajiem eID līdzekļiem; dalībvalstis var paziņot arī par tādiem eID līdzekļiem, ko izsnieguši privātā sektora dalībnieki un ko tās atzīst par izmantojamiem saistībā ar

e-parakstiem tiktu pārskatīti, lai uzlabotu tās pašreizējās nepilnības un tādējādi labāk harmonizētu valsts uzraudzības modeļus.

- *3. risinājums: paplašināt piemērošanas jomu, ietverot atsevišķus saistītos uzticamības pakalpojumus.*

  Šis risinājums papildina 2. risinājumu, priekšlikuma piemērošanas jomā ietverot saistītos uzticamības pakalpojumus un identifikācijas informāciju.

  Tiesību aktā ietvertu šādus būtiskus saistītos aspektus: laika zīmogus, e-zīmogus, informācijas ilgtermiņa saglabāšanu, sertificētu e-dokumentu piegādi, e-dokumentu pieņemamību un tīmekļa vietņu autentifikāciju.

- Otrajā kopumā, proti, „*tiesību akts*", tika izvērtēti četri risinājumi:

  Viens visaptverošs tiesību akts (A iespēja) vai divi atsevišķi tiesību akti (B iespēja).

  Tas varētu būt viens visaptverošs tiesību akts, kas attiecas uz e-identifikāciju un autentifikāciju un e-parakstu, vai divi tiesību akti, proti, Komisijas lēmums par eID un pārskatīta E-paraksta direktīva.

  Direktīva (C iespēja) vai regula (D iespēja):

  Tiesību akts varētu būt direktīva vai regula.

- Trešajā, proti, „*uzraudzības*", līmenī tika izvērtēti četri risinājumi:

  i) risinājums: saglabāt valsts uzraudzības shēmas

  Pašreizējās valsts mēroga uzraudzības shēmas tiktu saglabātas, taču tiktu ieviesta stingrāka harmonizācija atbilstīgi kopējām būtiskām prasībām.

  ii) risinājums: izveidot ES mēroga uzraudzības sistēmu

  Tiktu izveidota ES mēroga uzraudzības sistēma, lai samazinātu vai likvidētu valstu uzraudzības mehānismu atšķirības. To var darīt vienā no šādiem variantiem:

  a) apakšrisinājums: aizstāt pašreizējās valsts uzraudzības shēmas ar vienotu ES uzraudzības shēmu un iestādi.

  b) apakšrisinājums: izveidot ES uzraudzības shēmu un iestādi, vienlaikus saglabājot valsts uzraudzības shēmas (katra dalībvalsts varētu izvēlēties pati savu vai Eiropas shēmu).

6. POLITISKO RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS UN IETEKME

Politiskie risinājumi izvērtēti un salīdzināti ar bāzes scenāriju (1. risinājums), ņemot vērā to efektivitāti, lietderību un saskaņotību.

---

saviem publiskā sektora pakalpojumiem. Šāda pieeja ir jāievieš, jo ne visas dalībvalstu iestādes izsniedz eID līdzekļus. Pārrobežu pieeja likumdošanas jomā ļautu privātajam sektoram integrēt paziņoto eID līdzekļu izmantošanu e-pakalpojumos, ja nepieciešama droša e-identifikācija.

6.1. Regulējuma piemērošanas joma

0. risinājums nepalīdzētu sasniegt ietekmes novērtējuma ziņojumā izklāstītos mērķus. Tas nepalielinātu pārrobežu un starpnozaru *eIAS* pakalpojumu pieejamību un ieviešanu, nenodrošinātu optimālu pārvaldības līmeni, nesekmētu tirgus attīstību, neveicinātu Eiropas rūpniecības un pakalpojumu nozaru konkurētspējas stiprināšanu un nenodrošinātu iespēju visiem tiešajiem lietotājiem izmantot *eIAS* pakalpojumu priekšrocības. Gluži pretēji, šāds risinājums kavētu tehnoloģiju attīstību *eIAS* tirgū, kavētu pašreizējo virzību uz pārrobežu e-pakalpojumu sniegšanu un saglabātu sadrumstalotu ES tirgu, kā arī nevienmērīgu uzticamības līmeni.

1. risinājums neļautu īstenot mērķus. Ar to tiktu saglabāta nenoteiktība un nevienmērīgs uzticamības līmenis saistībā ar uzraudzību. Saglabātos regulatīvā nenoteiktība un sadrumstalotība ES mērogā kļūtu vēl plašāka, veidojot konkurences izkropļojumus iekšējā tirgū un palielinot atšķirīgu pieeju izmantošanas iespējamību valsts līmenī.

2. risinājums stiprinātu tiesisko noteiktību, sekmētu uzraudzību un nodrošinātu eID sistēmu savstarpējo atzīšanu un akceptēšanu, turklāt ievērojami sekmētu visu ietekmes novērtējuma ziņojumā noteikto mērķu īstenošanu, ļaujot panākt pozitīvus rezultātus ekonomikas, sociālajā un vides jomā.

eIAS pakalpojumi varētu kļūt pievilcīgāki, un tas palielinātu ienākumus no ieguldījumiem *eIAS* infrastruktūrā un pakalpojumos. Turklāt *eIAS* kļūtu pieejamāki visās nozarēs un visu veidu uzņēmumos, vienlaikus likvidējot pārrobežu šķēršļus. Tiktu atvērti jauni tirgi un radītas iespējas jauniem ieguldījumiem, tādējādi sekmējot inovāciju.

Tiktu samazināta pašreizējā tirgus sadrumstalotība, jo, ļaujot ieviest atsauces uz tehniskiem standartiem, uzlabotos pārrobežu sadarbspēja.

eID savstarpējā atzīšana un akceptēšana arī likvidētu pašreizējos šķēršļus vienotajā tirgū. Visbeidzot, ir iespējams, ka uzraudzības vienveidība, ko nodrošinātu kopējas būtiskas prasības, sekmētu uzticēšanos, palīdzētu atklāt krāpšanas gadījumus un novērstu identitātes zādzības.

3. risinājums vēl vairāk palielinātu *eIAS* pakalpojumu pievilcību un palielinātu to pozitīvo ietekmi, jo tiktu paplašināts regulējums, tajā ietverot dažus būtiskus saistītos uzticamības pakalpojumus.

*Tiek uzskatīts, ka ar **3. risinājums** ir piemērotāks par 0., 1. vai 2. risinājumu, proti, tam būtu lielāka ietekme, lai vairotu drošus un viegli izmantojamus e-darījumus.*

6.2. Tiesību akts

Visaptveroša regulējuma izveide, izmantojot **vienu tiesību aktu**, nodrošinātu to tiesību aktu saskaņotību, kuri reglamentē dažādus *eIAS* aspektus. **Divi atsevišķi tiesību akti** varētu radīt atšķirības tiesību normās, kas pieņemtas e-parakstu un e-identifikācijas jomā, turklāt – kas ir vēl jo svarīgāk – iniciatīvu pieejā.

Direktīvas pieņemšana nepalīdzētu atrisināt pašreizējās problēmas, kas saistītas ar e-parakstu sadarbspēju un ko rada Direktīvas 1999/93/EK atšķirīgā transponēšana. **Regula** nodrošina tūlītēju piemērošanu, nepieļaujot interpretāciju un tādējādi sekmējot efektīvāku harmonizāciju, un tādēļ tā ir piemērotāka, lai sasniegtu ierosinātā tiesību akta mērķus.

Viena atsevišķa regula šķiet efektīvākais veids, kā sasniegt mērķus.

6.3. Uzraudzības līmenis

Atbilstīgi **i) risinājumam** ar jauno tiesību aktu tiktu saglabātas pašreizējās valsts mēroga uzraudzības shēmas un ieviestas kopējas būtiskas prasības pakalpojumu sniedzējiem. ES līmenī harmonizēta pieeja gan e-parakstu, gan papildu uzticamības pakalpojumu jomā uzlabotu efektīvu uzraudzību, stiprinātu tiesisko noteiktību un palielinātu e-darījumu uzticamību un drošību.

ii) risinājums nodrošinātu vienveidīgu, efektīvu un augsta līmeņa uzraudzību visā Eiropas Savienībā. **ii) risinājuma** priekšrocība ir lielāks elastīgums salīdzinājumā ar to, kāds iespējams, ja ieviestu vienotu ES uzraudzības iestādi, kas paredzēta **i) risinājumā**: tas varētu būt izdevīgi tām dalībvalstīm, kurās nav reģistrēts neviens vai reģistrēti tikai daži uzticamības pakalpojumu sniedzēji, jo tādējādi tās varētu savu uzraudzības pienākumu nodot ES uzraudzības iestādei. Pārējās dalībvalstis pēc saviem ieskatiem varētu saglabāt savas uzraudzības shēmas. Tomēr centralizēts ES uzraudzības modelis rada bažas par subsidiaritāti.

*Ja jānodrošina subsidiaritātes principa ievērošana, tad piemērotākais būtu **i)*** **risinājums**.

7. ES RĪCĪBAS PAMATOJUMS, ES PIEVIENOTĀ VĒRTĪBA UN SUBSIDIARITĀTE

Tāpat kā Direktīvā 1999/93/EK, tiesību akta priekšlikuma juridiskais pamats is LESD 114. pants par iekšējo tirgu, jo tā mērķis ir likvidēt pašreizējos šķēršļus, kas traucē iekšējā tirgus darbību, kā arī sekmēt eID, elektroniskās autentifikācijas un identifikācijas un e-parakstu, kā arī saistīto uzticamības pakalpojumu savstarpējo atzīšanu un akceptēšanu pārrobežu līmenī, ja tas ir vajadzīgs e-darījumu veikšanai.

Tā kā *eIAS* pakalpojumiem parasti nav teritoriāla rakstura, rīcība ES līmenī ir pietiekama un samērīga, lai izveidotu digitālo vienoto tirgu. Nav paredzams, ka ar dalībvalstu līmenī veiktiem regulatīviem pasākumiem varētu panākt tādu pašu rezultātu. Tādēļ darbība ES līmenī ir nepieciešama, piemērota un pamatota.

8. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Risinot nepārtrauktu dialogu ar ieinteresētajām pusēm un apkopojot statistikas datus, Komisija uzraudzīs tiesību akta piemērošanu; tā arī ziņos Eiropas Parlamentam un Padomei par jaunā tiesību akta ietekmi četrus gadus pēc tā stāšanās spēkā.