



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

APVV-17-0403 Vplyv vzájomného
uznávania prostriedkov
elektronickej identifikácie na
elektronické služby verejnej správy

VYBRANÉ OTÁZKY NARIADENIA EIDAS V KONTEXTE OCHRANY OSOBNÝCH ÚDAJOV

APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na
elektronické služby verejnej správy

Vypracoval:

JUDr. Matúš Mesarčík, PhD., LL.M

Odberateľ:

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (MIRRI)

Kontaktná osoba:

JUDr. Monika Mušutová





Právna analýza je výstupom z projektu APVV-17-0403 Vplyv vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy.

Právna analýza vychádza z právneho stavu k 30.12.2021 a jej zameranie bolo špecifikované a konzultované s odberateľom prostredníctvom mailovej komunikácie a online stretnutia.



MANAŽÉRSKE ZHRNUTIE

Otázka č. 1: *Je možné v zmysle Nariadenia eIDAS uvádzať identifikátor v podobe dátumu narodenia, údaj o pohlaví prípadne rodného čísla a či využitie takýchto identifikátorov je v súlade so všeobecnou právnou úpravou ochrany osobných údajov v EÚ?*

Odpoveď: Nariadenie eIDAS a ani GDPR nezakazuje využívanie dátumu narodenia, pohlavia alebo rodného čísla pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy. Z analýzy vyplýva, že ekvivalentné údaje v rámci schém elektronickej identifikácie využívajú viaceré členské štáty EÚ. Zároveň je ale nevyhnutné podotknúť, že ak sa Slovenská republika rozhodne ísť cestou využívania rodného čísla, musí existovať jasný a presný právny základ v podobe právnej úpravy, ktorá bude spracúvanie rodného čísla pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy regulovať.

Otázka č. 2: *Na akom právnom základe poskytuje štát elektronické služby verejnej správy? Je tento právny základ vhodný a správne naformulovaný?*

Odpoveď: Využívanie právnych základov pri poskytovaní služieb verejnej správy prostredníctvom portálu slovensko.sk je značne zmätočné a nejednoznačné. Prevádzkovateľ využíva ako právny základ zákonnú povinnosť, verejný záujem a súhlas. Nie je jasné, na aké konkrétne účely sa právne základy využívajú. Prevádzkovateľ by mal vysvetliť význam používania súhlasu ako právneho základu alebo využívanie predmetného právneho základu úplne eliminovať. Zároveň odporúčame pri najbližšej novele zákona o e-Governmente doplniť a revidovať právny základ pre spracúvanie osobných údajov pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy.



1. Otázky a ich kontext

Ochrana osobných údajov ako unifikovaná právna oblasť na úrovni Európskej únie (ďalej len „EÚ“) je imanentnou súčasťou poskytovania elektronických služieb verejnej správy. Niet pochýb, že pri poskytovaní služieb verejnej správy dochádza ku spracúvaniu aj osobných údajov identifikovaných alebo identifikovateľných osôb. Predmetom regulácie nariadenia EP a Rady 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES (ďalej len „Nariadenie eIDAS“) je okrem iného aj stanovenie podmienok *„za ktorých členské štáty uznávajú prostriedky elektronickej identifikácie fyzických a právnických osôb, ktoré patria do oznámenej schémy elektronickej identifikácie iného členského štátu.“*¹ Elektronickú identitu, ktorú tvoria práve osobné identifikačné údaje je možné považovať za jeden z najvýznamnejších príkladov informácie, ktoré možno klasifikovať ako osobné údaje v zmysle definície príslušného právneho predpisu.² Reguláciu osobných údajov na úrovni EÚ predstavuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov, ďalej len „GDPR“), ktoré je účinné od 25. mája 2018.

V rámci diskusií s odberateľom a ohľadom na aplikačné problémy v praxi sme identifikovali viacero otázok, ktoré je potrebné z pohľadu elektronickej identifikácie a ochrany osobných údajov riešiť.

V prvom rade, niektoré členské štáty EÚ (napr. Estónsko) v notifikovanej schéme elektronickej identifikácie uvádzajú aj identifikátor, ktorý obsahuje dátum narodenia a údaj o pohlaví. Nadväzujúc na danú problematiku, Slovenská republika ako unikátny identifikátor častokrát využíva rodné číslo. Prirodzene, odberateľa zaujíma využívanie vyššie uvedených údajov v kontexte nariadenia eIDAS a právnej úpravy ochrany osobných údajov. V tejto súvislosti sa v rámci prvej otázky analýza zameria na odpoveď, či:

¹ Nariadenie eIDAS, článok 1 ods. 1 písm. c).

² Článok 4 ods. 1 písm. a) GDPR definuje osobné údaje ako „akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby (ďalej len „dotknutá osoba“); identifikovateľná fyzická osoba je osoba, ktorú možno identifikovať priamo alebo nepriamo, najmä odkazom na identifikátor, ako je meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.“



„Je možné v zmysle Nariadenia eIDAS uvádzať identifikátor v podobe dátumu narodenia, údajov o pohlaví prípadne rodného čísla a či by takýto postup bol v súlade so všeobecnou právnou úpravou ochrany osobných údajov v EÚ?“ (Otázka č. 1)

V druhom rade, evidujeme pripomienky týkajúce sa právneho základu pre spracúvanie osobných údajov pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy. Nie je na mieste hovoriť iba o teoreticko-právnom probléme, nakoľko aj veľké množstvo pripomienok Úradu na ochranu osobných údajov SR pri nových právnych úpravách smeruje ku kvalite právneho základu. Z tohto dôvodu sa taktiež zameriame na nasledovnú otázku:

„Na akom právnom základe poskytuje štát elektronické služby verejnej správy? Je tento právny základ vhodný a správne naformulovaný?“ (Otázka č. 2)

Pri vypracovaní predkladanej analýzy postupujeme takým spôsobom, že uvedieme právny stav *de lege lata*, ktorý následne zasadíme do slovenských reálií a predloženej otázky. Po jej zodpovedaní v prípade identifikovania nedostatkov odporučíme ideálny postup.



2 Analýza právneho stavu

V rámci tejto časti analýzy budeme diskutovať aktuálny právny stav s ohľadom na obsahové zameranie jednotlivých otázok. Postupovať budeme podľa položených otázok odberateľom.

2.1 Otázka č. 1 (Využívanie identifikátorov)

Z komunikácie s odberateľom projektu vystala požiadavka analyzovať možnosti v notifikácii schémy elektronickej identifikácie uviesť taký identifikátor, ktorý obsahuje aj dátum narodenia a údaj o pohlaví. Niektoré členské štáty takéto identifikátory majú, ale Slovenská republika má k ich využívaniu tradične konzervatívny prístup.

2.1.1 Identifikátory a ich regulácia

Identifikátory sú informácie, ktoré priamo alebo nepriamo odkazujú na dotknutú osobu. V zmysle GDPR ide napríklad o meno, identifikačné číslo, lokalizačné údaje, online identifikátor, alebo odkazom na jeden či viaceré prvky, ktoré sú špecifické pre fyzickú, fyziologickú, genetickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu tejto fyzickej osoby.³

Viacero krajín reguluje a aplikuje tzv. unikátne národné identifikátory. Doktrína tieto identifikátory delí na národné identifikačné čísla a iné identifikátory. Rozdiel medzi nimi je, že kým národné identifikačné čísla sú využívané všeobecne, iné identifikátory môžu byť sektorovo špecifické (napríklad iba pri daňovej správe). Ich účelom je tak reflektovať identitu fyzickej osoby či už v listinnom, ale aj elektronickej svete.⁴ Napriek tomu, že ide o oblasť, ktorá sa môže zdať výsostne doménou národných právnych poriadkov, nie je tomu tak. Spracúvanie osobných údajov vrátane unikátnych národných identifikátor podlieha reguláciám ochrany osobných údajov, ktorá je unifikovaná v podobe GDPR.⁵

Typickým identifikátorom, ktorý obsahuje údaje o dátume narodenia prípadne pohlavie je rodné číslo. „Rodné číslo je trvalý identifikačný osobný údaj fyzickej osoby (ďalej len „osoba“),

³ GDPR, článok 4, bod 1.

⁴ VAN EECKE – ŠIMKUS. : Article 87. In KUNER, CH. – BYGRAVE, L. – DOCKSEY, CH.: *The EU General Data Protection Regulation (GDPR). A commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2020, s. 1226.

⁵ Pozri napríklad Rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie, C-439/19 - Latvijas Republikas Saeima (Points de pénalité), bod 66.



ktorý zabezpečuje jej jednoznačnosť v informačných systémoch."⁶ Rodné číslo pridelené osobe narodenej po 1. januári 1954 je desaťmiestne so štvormiestnou koncovkou. Celé desaťmiestne rodné číslo musí byť bezo zvyšku deliteľné číslom 11. Z hľadiska štruktúry prvé dvojčísle rodného čísla vyjadruje posledné dve číslice roku narodenia osoby, druhé dvojčísle vyjadruje číselné označenie mesiaca narodenia osoby (u žien zvýšené o 50), tretie dvojčísle vyjadruje číselné označenie dňa narodenia osoby v danom kalendárnom mesiaci.⁷

GDPR nezakazuje spracúvanie rodného čísla a ani ho nepovažuje za citlivý osobný údaj. V tomto smere obsahuje v článku 87 otvorenú klauzulu, na základe ktorej si členské štáty môžu právnu úpravu spracúvania rodného čísla špecifikovať: „Členské štáty môžu stanoviť podrobnejšie osobitné podmienky spracúvania národného identifikačného čísla alebo akéhokoľvek iného identifikátora všeobecného uplatnenia. V uvedenom prípade sa národné identifikačné číslo alebo akýkoľvek iný identifikátor všeobecného uplatnenia **používajú len v rámci primeraných záruk** v súvislosti s právami a slobodami dotknutej osoby podľa tohto nariadenia.“

Slovenská právna úprava je v tomto smere veľmi stručná a iba deklaruje nevyhnutnosť jeho použitia:

„Pri spracúvaní osobných údajov možno využiť na účely identifikovania fyzickej osoby všeobecne použiteľný identifikátor podľa osobitného predpisu len vtedy, **ak jeho využitie je nevyhnutné na dosiahnutie daného účelu spracúvania**. Súhlas so spracúvaním všeobecne použiteľného identifikátora musí byť výslovný a nesmie ho vylučovať osobitný predpis, ak ide o jeho spracúvanie na právnom základe súhlasu dotknutej osoby. Zverejňovať všeobecne použiteľný identifikátor sa zakazuje; to neplatí, ak všeobecne použiteľný identifikátor zverejní sama dotknutá osoba.“⁸

Pre využitie rodného čísla ako osobného údaje je preto nevyhnutné vždy skúmať proporcionalitu medzi účelom (dôvodom) jeho využitia a nevyhnutnosťou. Nestotožňujeme sa s názorom prezentovaným v doktríne, že nevyhnutnosť je dodržaná vždy, ak právny

⁶ Zákon č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle, § 2 ods. 1.

⁷ Tamže, § 2 ods. 2 – 4.

⁸ Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov, § 78 ods. 4.



základ pre spracúvanie osobných údajov predstavuje osobitný predpis.⁹ Aj takýto právny základ totiž musí nevyhnutne spĺňať požiadavky naň kladené právom EÚ (osobitne GDPR) a Ústavou Slovenskej republiky v podobe predvídateľnosti a jasnosti právnej normy. Ústavný súd SR k tejto otázke niekoľkokrát judikoval:

*„Už v minulosti ústavný súd judikoval (napr. PL. ÚS 19/09, bod 57), že neústavnosť zákonov môže **spočívať rovnako aj vo vágnosti noriem**. Základom tejto požiadavky je, aby adresáti právnych noriem vedeli posúdiť, ako sú obmedzené ich práva a aké to má pre nich následky[...] Zákon obmedzujúci základné práva musí byť dostatočne konkrétny, aby jeho aplikácia bola predvídateľná. Problematické obmedzenie práv sa nemôže skrývať **pod lepšie znejúce alebo nič nehovoriace abstraktné znenie**. [...] Ústavný súd preto v minulosti vyhlásil za protiústavné aj také ustanovenia, ktoré síce boli schopné ústavnoprávne výkladu, **no boli príliš vágne**.“¹⁰*

Samotný právny základ tak určite nestačí na splnenie podmienky nevyhnutnosti. Dané ustanovenia musia spĺňať určité požiadavky a kvalitu. Zároveň, vyššie uvedené znenie článku 87 GDPR vyžaduje implementáciu tzv. primeraných záruk pri spracúvaní unikátnych identifikátorov.¹¹

Druhá veta vyššie uvedeného ustanovenia podľa nášho názoru nepredstavuje povinnosť pri využívaní rodného čísla vyžadovať výslovný súhlas ako právny základ pre spracúvanie, ale vyjadruje podmienku výslovnosti súhlasu za predpokladu, že sa tento právny základ využíva. Nič preto nebráni spracúvaniu rodného čísla na základe osobitných predpisov na právnom základe zákonnej povinnosti podľa článku 6 ods. 1 písm. c) GDPR alebo verejného záujmu podľa článku 6 ods. 1 písm. e) GDPR.

2.1.2 Aplikácia v Slovenskej republike

Ak sa pozrieme do Nariadenia eIDAS, jeho text nebráni použitiu vyššie uvedeného identifikátora v rámci schém elektronickej identifikácie. Článok 12 Nariadenia eIDAS iba konštatuje nevyhnutnosť dodržiavania pravidiel na ochranu osobných údajov

⁹ HUDECOVÁ, I. – CYPRIHOVÁ, S. – MAKATURA, I. Nariadenie o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov/GDPR. Veľký komentár. 1. vydanie. Žilina: Eurokódex, 2018, s. 579.

¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 13/2020-103, bod. 84.

¹¹ Pozri VANDEZANDE, N.: Identification numbers as pseudonyms in the EU public sector. In *European Journal of Law and Technology*, Vol. 2, No. 2, 2011.



a implementáciu princípov špecificky navrhutej ochrany súkromia.¹² Špecifiká identifikátorov upravuje Vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2015/1501 z 8. septembra 2015 o rámci interoperability podľa článku 12 ods. 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu (Vykonávacie nariadenie). Práve článok 11 a príloha 1 ku Vykonávaciemu nariadeniu špecifikujú osobné identifikačné údaje. Vykonávacie nariadenie umožňuje použiť aj „jedinečný identifikátor vytvorený odosielajúcim členským štátom v súlade s technickými špecifikáciami na účely cezhraničnej identifikácie a pokiaľ možno následne nemenený.“ V podmienkach Slovenskej republiky sa na tento účel používa počítačové číslo z registra fyzických osôb. Zároveň, minimálny súbor atribútov musí obsahovať meno, priezvisko a dátum narodenia. Už z týchto údajov je v drvivej väčšine prípadov úplne evidentné pohlavie a dátum narodenia fyzických osôb.

Podľa nášho názoru nič nebráni použitiu rodného čísla resp. jeho ekvivalentu v schémach elektronickej identifikácie. Neobstojí argument, že rodné číslo je veľmi citlivým osobným údajom, ktorý môže byť zneužitý. Právny poriadok a štát musí adekvátne vedieť zabezpečiť primerané záruky proti zneužitiu osobných údajov. Nehovoriac o tom, že orgány verejnej moci majú rodné čísla na rôzne účely už k dispozícii. Registrujeme nedávne snahy o nahradenie rodného čísla bezpríznakovým identifikátorom fyzickej osoby (BIFO) z dôvodov možné zneužitia a duplicity.¹³ Potenciálne zneužiteľné budú podľa nášho názoru rovnako platiť aj pre rodné číslo aj pre BIFO a je na štáte, aby zneužitiam zabránil. Duplicita je vecou technickej úrovne správcov informačných systémov, ktorá je odstrániteľná zmenou procesov a zvýšením štandardov.

Zároveň je potrebné podotknúť, že viaceré členské štáty EÚ využívajú všeobecný alebo špecifický identifikátor fyzických osôb, ktorý má podobnú relevanciu a kvalitu ako slovenské rodné číslo. Rakúsko využíva tzv. *SourcePIN*, ktoré neobsahuje žiadne dodatočné identifikačné údaje. Belgicko využíva národné registračné čísla, ktoré obsahujú dátum narodenia a pohlavie. Tieto čísla sú používané aj v rámci elektronických transakcií so štátom.

¹² Pozri ANDRAŠKO, J. (ed.): *Digitálna verejná správa a elektronickej identifikácia*. 1. vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019, 99 strán alebo ANDRAŠKO J.: Mutual Recognition of Electronic Identification means under the EIDAS Regulation and its application issues. In *AD ALTA*, 7 Issue 2, 2017.

¹³ Pozri legislatívny proces č. LP/2019/375 Zákon o základných identifikátoroch fyzickej osoby a o zmene a doplnení niektorých zákonov a *Rodné číslo v informačných systémoch postupne nahradia identifikátory fyzickej osoby*. [online]. [11-12-2020]. Dostupné na: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=rodne-cislo-v-informacnych-systemoch-postupne-nahradia-identifikatory-fyzickej-osoby>.



Podobný identifikátor majú aj Španieli, avšak ten je úplne náhodný a nie je z neho zjavné pohlavie alebo dátum narodenia. Estónsko využíva niekoľkociferné *unique national identifier*, ktorý obsahuje dátum narodenia a pohlavie. Tento údaj je využívaný aj v elektronických transakciách.¹⁴ Podobne ako Estónsko ku spracúvaniu národného identifikátora pristupuje Švédsko.

Krajina	Identifikátor obsahujúci dátum narodenia alebo pohlavie
Belgicko	Áno
Estónsko	Áno
Nemecko	Nie
Rakúsko	Nie
Slovensko	Nie
Španielsko	Nie

Tabuľka: Zoznam krajín využívajúcich pri elektronických službách národné identifikátory so špecifickými vlastnosťami.
Zdroj: Vlastná tvorba autora.

Aj vyššie uvedené závery potvrdzujú, že legislatíva EÚ ponecháva pomerne veľký priestor členským štátom pre reguláciu a aplikáciu národných identifikátorov vo svojich právnych poriadkoch.

2.2 Otázka č. 2 (Právny základ pre poskytovanie služieb verejnej správy)

V rámci druhej otázky preskúmame využívanie právneho základu pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy a posúdime ich vhodnosť. V prípade identifikovania nedostatkov navrhujeme riešenie.

2.2.1 Právne základy pre spracúvanie údajov

Jednou zo základných požiadaviek GDPR na spracúvanie osobných údajov je zákonnosť v zmysle článku 5 ods. 1 písm. a) GDPR, ktorá odzrkadľuje požiadavku disponovania vhodným právnym základom (právnym titulom) na spracúvanie osobných údajov. Ak prevádzkovateľ právnym základom nedisponuje, spracúvanie osobných údajov je nezákonné. Právny základ spracúvania osobných údajov musí byť zároveň vhodne

¹⁴ MARTIN, A. – MARTINOVIC, I.: *Security and Privacy Impact of a Unique Personal Identifier*. Working Paper Series – No. 4. [online]. [11-12-2020]. Dostupné na: <https://www.politics.ox.ac.uk/materials/publications/14987/workingpaperno4martinmartinovic.pdf>.



previazaný s účelom (dôvodom) spracúvania osobných údajov v zmysle zásady obmedzenia účelu spracúvania osobných údajov podľa článku 5 ods. 1 písm. b) GDPR. Tieto účely si vymedzuje každý prevádzkovateľ sám.

GDPR upravuje 6 právnych základov a to konkrétne (i) súhlas, (ii) plnenie zmluvy, (iii) zákonnú povinnosť, (iv) životne dôležitý záujem, (v) verejný záujem a (vi) oprávnený záujem.¹⁵ Je na prevádzkovateľovi, ktorý právny základ pre spracúvanie osobných údajov zvolí, avšak tento právny základ musí byť určený transparentne a vhodne.

Pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy prichádzajú do úvahy predovšetkým dva právny základy a to v podobe zákonnej povinnosti podľa článku 6 ods. 1 písm. c) GDPR a úlohy vo verejnom záujme podľa článku 6 ods. 1 písm. e) GDPR.

Zákonná povinnosť je najčastejšie používaným právnym základom v praxi. Napriek tomu, že v slovenskom preklade sa vyskytuje výraz „zákonná“ povinnosť, v anglickom originály znenia GDPR ide o „*legal obligation*“ a teda právnú povinnosť, ktorá môže byť ustanovená v predpise vyššej alebo nižšej právnej sily ako je zákon. V zmysle článku 6 ods. 3 GDPR takáto právna povinnosť musí byť upravená v práve EÚ alebo právnom poriadku členského štátu. Zároveň v tomto smere obsahuje GDPR v predmetom ustanovení tzv. otvorenú klauzulu, prostredníctvom ktorej si členské štáty EÚ môžu vo vlastnej réžii upraviť kvalitu právneho základu zákonnej povinnosti alebo verejného záujmu. Prakticky to znamená, že slovenský zákonodarca si môže sám ručiť, čo bude považovať za zákonnú povinnosť a čo nie. *„Uvedený právny základ môže obsahovať osobitné ustanovenia na prispôsobenie uplatňovania pravidiel tohto nariadenia, vrátane: všeobecných podmienok vzťahujúcich sa na zákonnosť spracúvania prevádzkovateľom; typov spracúvaných údajov; dotknutých osôb; subjektov, ktorým sa môžu osobné údaje poskytnúť, a účely, na ktoré ich možno poskytnúť; obmedzenia účelu; doby uchovávaní; a spracovateľských operácií a postupov vrátane opatrení na zabezpečenie zákonného a spravodlivého spracúvania, ako napríklad tie na iné osobitné situácie spracúvania, ako sú stanovené v kapitole IX. Právo Únie alebo právo členského štátu musí spĺňať cieľ verejného záujmu a byť primerané sledovanému oprávnenému cieľu.“*¹⁶ Slovenský zákonodarca túto otvorenú klauzulu vo vnútroštátnej

¹⁵ GDPR, článok 6 ods. 1.

¹⁶ GDPR, článok 6 ods. 3.



úprave síce využil,¹⁷ ale nachádza sa v časti zákona, ktorá sa vzhľadom na pôsobnosť právnej úpravy nebude aplikovať.

Právny základ verejného záujmu je všeobecnejší a nevyžaduje obsahovo priamu právnú povinnosť. Stačí, keď všeobecný právny predpis upravuje určitú úlohu, na ktorú je nevyhnutne nutné osobné údaje spracúvať. V zmysle interpretácie Pracovnej skupiny článku 29¹⁸ platí, že postačuje, ak sa daná úloha dá priamo alebo nepriamo vyčítať zo znenia právneho predpisu. Samozrejme, využitie verejného záujmu ako právneho základu nie je a ani nemôže byť bezbrehé a má svoje limity, ktoré by mali byť pri jeho používaní zohľadnené prevádzkovateľom. Ako príklad jeho využitia je napríklad zabezpečenie verejného poriadku samosprávami, kde sú vo väčšine prípadov konkrétne metódy a prostriedky ponechané na obce a vyššie územné celky.

2.2.2 Právny základ pre poskytovanie elektronických služieb verejnej správy v Slovenskej republike

Ak sa pozrieme na elektronické služby verejnej správy, základným predpisom upravujúcich ich pôsobnosť a fungovanie je zákon č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente, ďalej len „ZoeGOV“). Táto téma sa týka ústredného portálu verejnej správy, ktorý je v § 5 ods. 2 ZoeGOV definovaný ako „*informačný systém verejnej správy, prostredníctvom ktorého je možné centrálnne vykonávať elektronickú úradnú komunikáciu s ktorýmkoľvek orgánom verejnej moci a pristupovať k spoločným modulom, a to najmä prostredníctvom siete internet.*“ Predmetným portálom je slovensko.sk.

Spracúvanie osobných údajov v rámci ZoeGOV je však upravené veľmi stručne. § 58 ZoeGOV ustanovuje: „*Na spracúvanie osobných údajov podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o ochrane osobných údajov*“ a zároveň odkazuje na starý a neúčinný zákon č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ § 13 ods. 2 ustanovuje, že „*spracúvané osobné údaje na základe osobitného zákona možno z informačného systému poskytnúť, preniesť alebo zverejniť len vtedy, ak osobitný zákon ustanovuje účel poskytovania alebo účel zverejňovania, zoznam spracúvaných osobných údajov alebo rozsah spracúvaných osobných údajov, ktoré možno poskytnúť alebo zverejniť, prípadne príjemcov, ktorým sa osobné údaje poskytnú.*“

¹⁸ Article 29 Data Protection Working Party: *Opinion 6/2014 on the notion of the legitimate interest of the data controller under Article 7 of Directive 95/46/EC*. Adopted on 9 April 2014.



V zmysle informačnej povinnosti¹⁹ prevádzkovateľa, ktorým je Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (NASES) je zjavné, že sa pri prevádzke portálu slovensko.sk spolieha na viaceré právne základy. Túto problematiku informačná povinnosť diferencuje na (i) poskytovanie elektronických služieb a (ii) prihlasovanie prostredníctvom eIDAS Node.

Používanie elektronických služieb je upravené pomerne zmätočne, nakoľko nie je jasné, pri čom sa prevádzkovateľ spolieha na právny základ verejného záujmu a pri čom na právny základ zákonnej povinnosti. V kontexte verejného záujmu informačná povinnosť tvrdí: „Zaznamenávame a ukladáme IP adresu počítača, aby sme odoslali obsah nášho portálu do Vášho počítača v súlade s článkom 6 ods. 1 písm. e) GDPR). Tieto údaje spracúvame tiež preto, aby sme identifikovali a oznámili akékoľvek zneužitie. Právnym základom v tomto prípade je čl. 6 ods. 1 písm. e) GDPR. V tomto kontexte je v našom záujme, čo sa týka spracovania osobných údajov, zabezpečiť riadne fungovanie nášho portálu a poskytovania služieb uskutočňovaného cez náš portál.“ V súvislosti so zákonnou povinnosťou je táto situácia upravená nasledovne: „Pokiaľ spracúvame Vaše údaje, ako je uvedené vyššie, na účely zabezpečenia funkčnosti nášho portálu, je to na právnom základe podľa zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov („zákon o e-Governmente“).“

Na základe vyššie uvedeného sa zdá, že pri elektronických službách sa využíva kombinácia právneho základu verejného záujmu a zákonnej povinnosti, čo je pomerne pragmatické riešenie. Nie je to však ideálny stav, nakoľko ZoeGOV neobsahuje žiadne špecifiká spracúvania osobných údajov. Podľa nášho názoru by právny základ uvedený v zákonnej právnej úprave mal minimálne reflektovať požiadavky článku 6 ods. 3 GDPR, čím sa dosiahne vyššia právna istota pre samotného prevádzkovateľa a adresátov právnych noriem. Takýto právny základ by mohol ideálne obsahovať:

- určenie prevádzkovateľa alebo spôsob jeho určenia;
- všeobecný opis spracovateľských operácií alebo odkaz na plnenie úloh konkrétneho subjektu, ktorému je zákonná povinnosť spracúvať osobné údaje uložená v súvislosti s nevyhnutnosťou spracúvať osobné údaje na naplnenie týchto úloh;
- typy spracúvaných osobných údajov;

¹⁹ Ochrana údajov. [online]. [11-12-2020]. Dostupné na: <https://www.slovensko.sk/sk/ochrana-udajov>.



- kategórie dotknutých osôb;
- demonštratívny výpočet subjektov, ktorým sa môžu osobné údaje poskytnúť a účely, na ktoré ich možno poskytnúť prípadne ďalšie požiadavky v zmysle základných zásad spracúvania osobných údajov podľa osobitného predpisu;
- vymedzenie účelu spracúvania osobných údajov;
- doba uchovávania osobných údajov;
- opatrenia na zabezpečenie zákonného a spravodlivého spracúvania s cieľom zabezpečiť nevyhnutnosť a proporionalitu spracúvania osobných údajov.

Ak sa bližšie pozrieme na vyššie uvedené požiadavky, ZoeGOV neobsahuje v § 58 takmer žiadnu. Odkazuje iba na všeobecný právny rámec ochrany osobných údajov:

Požiadavka	Splnenie
Určenie prevádzkovateľa	ZoeGOV určuje iba správcu ústredného portálu verejnej správy, nie však prevádzkovateľa v zmysle GDPR (pozri § 6 ods. 1)
Opis spracovateľských operácií	Nie je upravené.
Typy spracúvaných údajov	Nie je upravené.
Kategórie dotknutých osôb	Nie je upravené.
Vymedzenie účelov	Nie je upravené, avšak možno ho na niektorých miestach zákona vyčítať, čo nie je ideálne riešenie.
Doba uchovávania	Nie je upravené.
Opatrenia a záruky	Nie je upravené.

Tabuľka: Požiadavky pre právny základ zákonnej povinnosti a verejného záujmu a ich splnenie v ZoeGOV.
Zdroj: Vlastná tvorba autora.

Z hľadiska právnej istoty je absolútne nevyhnutné, aby právny základ pre poskytovanie elektronických služieb verejnej správy bol dostatočne jasný, čitateľný a upravoval základné náležitosti naň kladené právom EÚ. Totožné nedávno konštatoval aj Ústavný súd SR: „Napriek tomu, že pre mnoho otázok predstavuje GDPR plnú harmonizáciu (pozri bod 30 tohto nálezu), nie je to tak v tejto právnej otázke. GDPR predstavuje len neúplnú harmonizáciu v otázke spracúvania osobných údajov orgánmi verejnej moci na účely výkonu verejnej moci. **To vyplýva z čl. 6 ods. 2 v spojení s čl. 6 ods. 1 písm. e) GDPR, ktorý výslovne predpokladá, že členské štáty môžu zachovať alebo zaviesť špecifickejšie ustanovenia s cieľom prispôbiť uplatňovanie pravidiel tohto nariadenia v kontexte, ak spracúvanie je nevyhnutné na**



***splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi.*²⁰**

Či už ide o právnu úpravu právneho základu verejného záujmu alebo zákonnej povinnosti, slovenská právna úprava si zasluhuje významnú revíziu.

Čo sa týka **prihlasovania prostredníctvom eIDAS Node**, v tomto prípade pracuje prevádzkovateľ s právnymi základmi súhlasu podľa článku 6 ods. písm. a) GDPR a zákonnej povinnosti podľa článku 6 ods. c) GDPR. Súhlas sa využíva nasledovne: „*Prihlásením sa do modulu IAM v ÚPVS sa vyjadruje súhlas so spracovaním osobných údajov. Všetky osobné údaje budú spracované v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica č. 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) a v súlade so zákonom č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom a účinnom znení.*“²¹ Zároveň informačná povinnosť prevádzkovateľa uvádza, že „*Právnym základom spracovávanía osobných údajov je nariadenie Európskeho parlamentu a Rady EÚ č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu a o zrušení smernice 1999/93/ES a všetky súvisiace vykonávacie akty Európskej komisie.*“

Takto vymedzené právne základy považujeme za značne zmätočné. Právnym základom pri prihlasovaní prostredníctvom eIDAS Node by mala byť iba zákonná povinnosť, nakoľko Nariadenie eIDAS spolu s vykonávacími predpismi pomerne presne precizuje otázky spracúvania osobných údajov. Na druhej strane, nie je jasné, na čo sa vyžaduje od používateľov ešte dodatočný súhlas. Je potrebné dodať, že súhlas je absolútne nevhodným právnym základom pri vzťahu občan – štát,²² nakoľko indikuje nedostatok slobody poskytnutia súhlasu.²³ Totožne judikoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky: „*Ak údaje*

²⁰ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 25/2019-117, bod 141.

²¹ Tamže.

²² Recitál 43 GDPR: „Aby sa zabezpečilo, že súhlas sa poskytol slobodne, súhlas by nemal byť platným právnym dôvodom na spracúvanie osobných údajov v konkrétnom prípade, **ak medzi postavením dotknutej osoby a prevádzkovateľa existuje jednoznačný nepomer, najmä ak je prevádzkovateľ orgánom verejnej moci, a preto nie je pravdepodobné, že sa súhlas poskytol slobodne za všetkých okolností danej konkrétnej situácie.** Súhlas sa nepovažuje za poskytnutý slobodne, ak nie je možné dať samostatný súhlas na jednotlivé spracovateľské operácie osobných údajov napriek tomu, že by to bolo v konkrétnom prípade vhodné, alebo ak sa plnenie zmluvy vrátane poskytnutia služby podmieňuje takýmto súhlasom, aj keď to na takéto plnenie nie je takýto súhlas nevyhnutný.“

²³ ARTICLE 29 DATA PROTECTION WORKING PARTY: *Guidelines on consent under Regulation 2016/679*. Adopted on 28 November 2017. As last Revised and Adopted on 10 April 2018.



možno vzhľadom na povahu opatrenia získať priamo od dotknutej osoby, ich spracovanie na základe jej súhlasu by malo byť pravidlom. To nevylučuje, že v odôvodnených prípadoch súhlas nebude nutné žiadať (napr. ak to vylučuje povaha úkonu). Získanie súhlasu posilňuje legitimitu a primeranosť akéhokoľvek spracúvania osobných údajov, keďže sa odvíja od dôvery jednotlivca v pohnútky a správanie orgánu verejnej moci. **Predovšetkým vo vertikálnych vzťahoch však treba upozorniť, že ak by bol súhlas získaný pod hrozbou negatívneho dôsledku, nemožno hovoriť o jeho dobrovoľnosti.**²⁴

Bolo by teda vhodné, aby prevádzkovateľ buď viac vysvetlil význam používania súhlasu pre tento účel alebo využívanie predmetného právneho základu úplne eliminoval.

3. Odpovede a navrhované riešenia

3.1 Otázka č. 1

Nariadenie eIDAS a ani GDPR nezakazuje využívanie dátumu narodenia, pohlavia alebo rodného čísla pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy. Z analýzy vyplýva, že ekvivalentné údaje v rámci schém elektronickej identifikácie využívajú viaceré členské štáty EÚ. Zároveň je ale nevyhnutné podotknúť, že ak sa Slovenská republika rozhodne ísť cestou využívania rodného čísla, musí existovať jasný a presný právny základ v podobe právnej úpravy, ktorá bude spracúvanie rodného čísla pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy upravovať.

3.2 Otázka č. 2

Využívanie právnych základov pri poskytovaní služieb verejnej správy prostredníctvom portálu slovensko.sk je značne zmätočné a nejednoznačné. Prevádzkovateľ využíva ako právny základ zákonnú povinnosť, verejný záujem a súhlas. Nie je jasné, na aké konkrétne účely sa právne základy využívajú. Prevádzkovateľ by mal vysvetliť význam používania súhlasu ako právneho základu alebo využívanie predmetného právneho základu úplne eliminovať. Zároveň odporúčame pri najbližšej novele zákona o e-Governmente doplniť a revidovať právny základ pre spracúvanie osobných údajov pri poskytovaní elektronických služieb verejnej správy.

²⁴ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL.ÚS 13/2020-103, bod 90.



Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava

**APVV-17-0403 Vplyv vzájomného
uznávania prostriedkov
elektronickej identifikácie na
elektronické služby verejnej správy**

V prípade akýchkoľvek dodatočných otázok nás neváhajte kontaktovať.