

Better Regulation a Česká republika

Tento dokument shrnuje výstupy z diskuse na téma lepší regulace v digitální oblasti a možnosti České republiky. Jedná se o shrnutí diskutovaných otázek a možných postupů projednávaných na dvou workshopech týkajících se Better Regulation organizovaných Spolkem pro ochranu osobních údajů a Ústavem státu a práva Akademie věd České republiky v prosinci 2022 a únoru 2023.

Problematika Better Regulation na nich byla hodnocena z pohledu aktuálně přijímaných a projednávaných právních předpisů v digitální oblasti, jako jsou Digital Markets Act, Digital Services Act, Data Act, AI Act, Data Governance Act, nařízení P2B, směrnice NIS2 apod. Tyto předpisy byly diskutovány i s ohledem na přesah úpravy do souvisejících oblastí, jako je právní úprava GDPR a ePrivacy.

Obecná východiska

1. Metodologickými východisky pro další diskusi by měla být doporučení Evropské komise vydaná se záměrem podpořit „Better Regulation“ a případné národní iniciativy v této věci.
2. Zvyšující se komplexita regulace bude představovat stále vyšší zátěž pro adresáty předpisů a zároveň bude vyžadovat větší spolupráci dozorových a regulačních orgánů. Řada odlišných právních předpisů s odlišným předmětem či cílem se v praxi týká stejných nebo velmi obdobných případů. Regulace se tak nezřídka překrývá a řetězí. Řada právních předpisů pouze zjednodušeně zdůrazňuje, že jiná právní úprava zůstává nedotčena (např. GDPR), aniž by se pokusila o skutečné vyvážení konkurujících si úprav. To ale v praxi jen zvyšuje nejistotu adresátů takových předpisů, protože se musí vyrovnat s ne vždy zcela kompatibilními požadavky buď přímo v rámci daných předpisů či následně vydaného soft law.
3. Výše uvedené zvyšuje význam řádně prodiskutovaného a připraveného soft law a doprovodných stanovisek dozorových a regulačních orgánů, větší míru vyvažování práv a také větší míru dialogu s adresáty norem. Tato skutečnost bude představovat výzvu pro dozorové a regulační orgány i regulované subjekty. V praxi je totiž takové vyvažování práv náročné. Regulované subjekty jsou zároveň vystaveny většímu riziku chyby a nesprávného posouzení, s možnými negativními důsledky (finanční náklady na změnu obchodního modelu, reputační riziko, pokuta). Musí se proto více spoléhat právě na soft law či předběžná stanoviska a na to, že budou vydána rozumně a promyšleně a ve vzájemné koordinaci dozorových orgánů.
4. Vznikají nové obory, technologie i oblasti podnikání, jakými jsou metaverse, umělá inteligence a její aplikace, jakými jsou mimo jiné velké jazykové modely a další systémy generativní AI, nadnárodní platformy a další formy inovace. Důsledkem je velká právní nejistota pro podnikatele. Hlavním požadavkem na regulaci je proto zkoordinovaný přístup dozorových orgánů a jasně vymezené mantinely, které by měly být řešeny bez přehnaného zabíhání do teoretických nuancí a spíše na úrovni vymezení jasných základních principů, nejlépe za využití praktických příkladů.

Dílčí úvahy

Cíle iniciativy

Cílem by měla být Česká republika s jasně nastavenými a předvídatelnými právními a regulatorními pravidly. Pravidly, která budou dostatečně přátelská pro inovativní obchodní modely, ale která budou zároveň efektivně zaručovat ochranu práv všech dotčených osob a zájmů. S tím souvisejícím cílem by měla být snaha přilákat do ČR zahraniční investice a podpořit tak lokální průmysl a zaměstnanost.

Transparentnější regulace, jasné návody na dodržení nových povinností a vzorové dokumenty založené na nejlepší praxi povedou i k lepší ochraně spotřebitelů a zákazníků, protože podniky jasně vymezená pravidla implementují a dodržují.

Novela legislativních pravidel vlády

Dochází ke změně pravidel pro zpracování posouzení dopadů legislativy na ochranu osobních údajů. V souvislosti s přijímáním předpisů v oblasti datové regulace bude klíčové zhodnocení s primárním zaměřením na praxi a praktické důsledky. Pouze formální posouzení prováděné jen za účelem vyhovění pravidlům je plýtváním časem a lidskými zdroji.

Riziko přemíry regulace a personální zdroje

Je třeba vyvarovat se systémovému selhání z důvodu přehlcení regulací. I regulace totiž čerpá zdroje dotčených úřadů i podniků. Nemá význam zahlcovat adresáty práva detailními či formalistickými regulačními opatřeními, když následně stát nebude schopen stanovená pravidla vymáhat či je bude vymáhat pouze okrajově. To vede k inflaci práva, která je sama o sobě velmi negativním společenským jevem.

Důležitá je také personální politika na straně dozorových a regulačních orgánů. Kvalitní výkon dozorové činnosti v oblasti komplexních technologií vyžaduje odborně zdatné a motivované zaměstnance s expertízou, která je na trhu žádána a vysoce ceněna. Pro udržení kvalitních zaměstnanců ve státním sektoru je důležitá možnost jejich kariérního růstu a perspektivy – otázkou však zůstává, zda služební zákon v současné podobě není v tomto ohledu příliš limitující.

Je tedy třeba podpořit profesionalitu dozorových orgánů, které by se měly stát plnohodnotnými partnery regulovaných osob. Inspirativní je v tomto ohledu přístup některých německých dozorových orgánů z hlediska odpovědného přístupu a nastolování nových otázek. I dozorové a regulatorní orgány se musí naučit podobně jako podnikatelé i s omezenými zdroji neustále inovovat a adresovat nové výzvy vznikající ve stále se zrychlujícím tempu.

V neposlední řadě je pro státní správu inspirující i trend v řadě podniků, které motivují zaměstnance, aby měli uživatelskou zkušenost s co nejširším spektrem technologií a získali tím jejich hlubší pochopení. To je nutné podobně jako v podnikatelské sféře citlivě vyvážit s nutností zajistit kybernetickou bezpečnost.

Potenciálně přínosná by mohla být i centra sdílených kompetencí – kompetenční centra veřejné správy sdílená se soukromým sektorem.

Veřejné konzultace

Klíčovou roli při přípravě transpozičních a implementačních předpisů a soft law dokumentů by měly hrát veřejné konzultace. Jejich význam se bude do budoucna zvyšovat, protože posouzení všech dopadů regulace adresující komplexní technologie nutně vyžaduje koordinaci s dotčenými sektory a zohlednění jejich zkušeností a praktických poznatků. Je si však třeba přiznat, že veřejné konzultace jsou administrativně náročné nejen pro příslušné orgány, ale i pro regulované subjekty. Je tedy vhodné uvažovat o alternativních nástrojích umožňujících zákonodárcům i dozorovým orgánům

získat zpětnou vazbu trhu s menší administrativní zátěží. Vhodná varianta je možnost konzultací formou workshopů. Nejen u těchto alternativních nástrojů, ale zvláště u administrativně náročných veřejných konzultací, je přitom důležité klást důraz na otevřenost a transparentnost při přípravě samotných otázek a rovněž při vyhodnocení získané zpětné vazby. Jedině tak se lze vyhnout tomu, aby se veřejné konzultace v budoucnu nestaly jen formálním nástrojem, bez ambice skutečnou zpětnou vazbu aktérů získávat a zohledňovat.

Demokratizace zákonodárského procesu

Je třeba usilovat o zvýšení transparentnosti legislativních procesů. Standardem by měly být veřejné konzultace ohledně připravovaných předpisů otevřené komukoli, nikoli jen mezirezortní připomínkování, a řádné vyhodnocování připomínek.

Povinnost vypořádání připomínek a veřejné konzultace by však neměla být absolutní, aby nevytvářela překážku konání veřejných konzultací.

Komplexnost problematiky

Jak bylo uvedeno výše, řada regulatorních otázek je multioborová a týká se kompetencí vícero dozorových a regulatorních orgánů. Pro přijetí rozumné právní úpravy by proto významnou roli měly hrát mezirezortní konzultační skupiny. S jejich efektivním fungováním se pojí následující body:

- Otevřenost legislativního procesu (pozitivní roli zde sehrává eKlep)
- Vyčlenění zdrojů pro konzultační činnost - konzultační činnost je nedílnou a významnou součástí dozorových aktivit.

Měli bychom mít na paměti potřebu nadčasové regulace založené na jasně formulovaných principech - nemělo by docházet k regulačním zásahům na základě krátkodobých problémů.

Je tedy nutné dostatečně upravit a v praxi zavést pravidla pro transparentní interakci mezi dozorovými orgány a regulovanými subjekty, tedy za jakých podmínek a transparentních opatření se mohou zástupci dozorového a regulačního orgánu setkávat a jednat se zástupci regulovaných subjektů. Ve vhodných případech by se taková setkání měla týkat i přijímané legislativy. To může být velmi výhodné tehdy, kdy by taková opatření pomohla pozitivně ovlivnit podobu budoucí (i evropské) legislativy.

Dobré zkušenosti

Účastníci obou workshopů ocenili, že v ČR již existuje celá řada příkladů využití výše uvedených principů ze strany jednotlivých orgánů, nicméně se stále jedná spíše o izolované a vzájemně nekoordinované přístupy.

Závěry a doporučení

Realizace formou postupných kroků

Při zhodnocení výsledků obou workshopů se nám jeví jako nejvhodnější varianta postupovat při naplňování našich vizí formou postupných kroků, tedy cestou evoluce a nikoliv revoluce. To umožní, aby se tyto vize naplňovaly zdola, formou aktivit jednotlivých úřadů a adresátů regulace, nikoliv formou jedné intenzivní koordinované akce, která ovšem obvykle po prvotním nadšení obvykle nevede k žádným dalším konkrétním krokům. Zároveň také nebude tento způsob tak náročný na

finanční a lidské zdroje.

Jednoduše realizovatelná opatření

Jako nejjednodušeji realizovatelná opatření jsme identifikovali následující kroky. Doporučujeme proto zvážení jejich zavedení do praxe, byť třeba postupně a zpočátku v omezeném měřítku:

1. Provádění veřejných konzultací k návrhům soft law (doporučení, stanovisek a vodítek k výkladu předpisů) a to i případně formou společných otevřených workshopů jednotlivých orgánů a adresátů norem
2. Zejména v počátečním stadiu zavádění nových právních předpisů praktikování vyšší míry tolerance ze strany dozorových a regulatorních orgánů a soustředění se spíše na vysvětlující kampaně než na postihy
3. Důsledné překlady soft law do anglického jazyka (s využitím moderních automatizovaných nástrojů se nejedná o zásadní problém) s cílem rychleji informovat o právním prostředí v ČR i zahraniční společnosti
4. Zjednodušení možností pro konzultace s adresáty a vyčlenění zdrojů pro takové konzultace na straně dozorových orgánů zejména v počátečním stadiu zavádění nových právních předpisů (převedení části zdrojů z dohledové činnosti do konzultační činnosti v tomto počátečním stadiu)

Další kroky jsou již finančně i organizačně náročnější, nicméně se domníváme, že bez jejich provedení v budoucnu nebude možné vizi Better Regulation naplnit. Mezi takové kroky může patřit:

- Zajištění dostatečných lidských i finančních zdrojů v dozorových a regulatorních orgánech
- Identifikace regulatorních překryvů formou analýz a návrhů nejlepší praxe řešení případných konfliktů v jednotlivých případech
- Identifikace nejlepší praxe pro provoz regulatorních pískovišť (regulatory sandboxes) pro možnost zkoušení inovativních řešení a promyšlené zavádění takových pískovišť tam, kde je předpokládá evropský předpis (např. AI Act)
- Vypracovávání opravdu komplexních a na praxi zaměřených analýz dopadů (např. v rámci tzv. digiRIA)
- Zveřejňování dokumentů shrnujících zkušenosti z regulace a příklady dobré a špatné praxe a to opět minimálně jak v českém, tak anglickém jazyce
- Spolupráce mezi dotčenými orgány a zástupci adresátů norem při přijímání stanovisek k návrhům evropského soft law, jak je např. připravováno Evropským sborem pro ochranu osobních údajů či Evropskou komisí
- Legislativně promyšlená koncepce přidělení kompetencí jednotlivým regulatorním orgánům tak, aby byly opravdu schopny řádně plnit své úkoly.

Další kroky

Navrhujeme další workshop, na kterém bychom mohli vyhodnotit první zkušenosti z implementace Better Regulation v České republice i v jiných členských státech EU a zhodnotit, zda je navrhovaná opatření reálné implementovat a probrat konkrétní inspirující příklady i zpětnou vazbu trhu.

V Praze, dne 24.11.2023

Mgr. Alžběta Solarczyk Krausová, Ph.D., LL.M.

Spolek pro ochranu osobních údajů

Mgr. Jana Pattynová, LL.M.

Mgr. František Nonnemann
JUDr. Vladan Rámiš, Ph.D.

Tento dokument vyjadřuje názor Spolku pro ochranu osobních údajů. U ostatních podepsaných osob vyjadřuje jejich osobní názor, nikoliv názor instituce, již zastupují

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Mgr. Helena Freyová, posiluje CEE Attorneys v oblasti M&A, Corporate Strategy & Technology](#)
- [Evropská unie rozšiřuje regulaci AI. Obsah generovaný nebo upravený umělou inteligencí musí být pro uživatele rozpoznatelný](#)
- [LEAGLE.ONE: Triangle Family Office #8: Umění jako investice: mezi vášní a rizikem](#)
- [ATREUM a K2 LEGAL se spojují: vzniká silná kancelář pro stavebnictví, technologie a byznys](#)
- [LEAGLE.ONE: Triangle Family Office #7: Tam, kde vznikají unicorny - Jak přemýšlí venture capital](#)
- [Ocenění Flamma získaly Ivana Janů, Jitka Chizzola, Ženy v právu a projekt Máš na to nadace Evy Pavlové](#)
- [ROWAN LEGAL povyšuje Jakuba Jirovského, Lindu Coufalovou, Evu Pavelkovou a Ondřeje Špičáka](#)
- [HAVEL & PARTNERS má tři nové counsely a na seniornější pozice postupuje dalších 16 lidí](#)
- [LEAGLE.ONE: Triangle Family Office #6: Startupy, AI a Izrael - Kde dnes vznikají miliardové výnosy](#)
- [České podnikatele nadále svazuje složitá legislativa. Změna nemusí přijít jen od politiků](#)
- [LEAGLE.ONE: Triangle Family Office #5: Rodinná válka o majetek - jak jí předejít?](#)