

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Evropski okvir interoperabilnosti – Strategija za izvajanje

(COM(2017) 134 final)

(2018/C 081/24)

Poročevalec: **Brian CURTIS**

Posvetovanje	Evropska komisija, 31. 5. 2017
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	2. 10. 2017
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	18. 10. 2017
Plenarno zasedanje št.	529
Rezultat glasovanja	180/2/0
(za/proti/vzdržani)	

1. Sklepi in priporočila

Sklepi

1.1 Digitalno gospodarstvo, zlasti z njim povezan in podporni okvir javnih storitev, je ključno za nemoteno in učinkovito delovanje civilne družbe v EU. Odbor pozdravlja stalni napredek evropskega okvira interoperabilnosti in podporo Evropske komisije pri njegovem nadaljnjem razvoju.

1.2 V sporočilu je nakazan nadaljnji napredek svetovalne in povezovalne vloge generalnega direktorata za informatiko pri spodbujanju držav članic in njihovih javnih uprav na vseh ravneh k nenehnemu povezovanju.

1.3 Odbor kljub temu ugotavlja, da se zmogljivosti za interoperabilnost v državah članicah in med njimi močno razlikujejo. Trenutno velja soglasje, da se v postopke urejanja in obveznega upravljanja ne posega, zato pa imajo države članice večjo odgovornost, da se prostovoljno na vse možne načine povežejo z duhom in bistvom evropskega okvira interoperabilnosti in programov za njegovo izvajanje. Varnost in zasebnost ostajata eno od 12 načel evropskega okvira interoperabilnosti, EESO pa pozdravlja dejstvo, da so ta načela podrobneje razčlenjena in vključena v jasni priporočili v načrtu za izvajanje interoperabilnosti. Evropski okvir interoperabilnosti je že po naravi širok okvir, v katerem lahko države članice izvajajo pravico do subsidiarnosti, vendar nedvomno drži, da je javno nelagodje glede lastništva, uporabe in varnosti osebnih podatkov močno razširjeno, po vsej Evropi pa se pojavljajo enaki pomisleki. Taka vprašanja so povezana s temeljnimi pravicami, določenimi v Pogodbah EU.

Priporočila

1.4 EESO bi pozdravil polno sodelovanje držav članic in institucij Evropske unije pri izvajanju evropskega okvira interoperabilnosti.

1.5 Čeprav to sporočilo ne obravnava kibernetske varnosti, je jasno, da morajo drugi zakonodajni instrumenti EU vključevati zagotovila, da večja interoperabilnost in javni dostop ne pomenita večje ranljivosti za vdor s kibernetskim napadom, za katerega obstaja vedno večja nevarnost.

1.6 Drug skupni pomislek je, kako podpirati ljudi, ki se iz različnih razlogov ne morejo vključiti v hitro rastoči in prevladujoči svet digitalnih storitev. EESO poziva države članice, naj sprejmejo priporočila v evropskem okviru interoperabilnosti, povezana z osredotočenostjo na uporabnika, zlasti priporočilo za uvedbo večkanalnega – fizičnega in digitalnega – izvajanja digitalnih javnih storitev.

1.7 EESO izraža zaskrbljenost, da v akcijskih točkah niso opredeljeni cilji in da naj bi šlo za skupno odgovornost držav članic in Komisije. Z jasnejšo navedbo odgovornosti in opredelitvijo prednostnih nalog bi olajšali dodelitev sredstev.

1.8 Potrebna je večja jasnost glede možnosti izvajanja zahteve po osredotočanju na potrebe podjetij in državljanov (storitve, osredotočene na uporabnika).

1.9 Odbor priporoča, naj se pri merjenju ravni izvajanja evropskega okvira interoperabilnosti da prednost postopkom državljanov, poslovnim dogodkom in povezanim postopkom, ki so vključeni v Prilogo II sprejetega predloga Komisije COM (2017) 256 final.

1.10 Odbor ugotavlja, da so dejavnosti observatorija nacionalnih okvirov interoperabilnosti (NIFO) dobra podlaga za prihodnja priporočila. V dveh ali treh letih bi to lahko bila osnova za morebitni zakonski instrument za rešitev odprtih vprašanj.

2. Uvod

2.1 Dokončanje enotnega digitalnega trga je ena od desetih političnih prednostnih nalog Evropske komisije, ki bi lahko k evropskemu gospodarstvu prispevala 415 milijard EUR na leto, ustvarila nova delovna mesta in preobrazila javne storitve. Potreba po digitalnem sodelovanju javnih uprav je ključni element enotnega digitalnega trga. Javni sektor zajema več kot 25 % vseh delovnih mest, z javnim naročanjem pa prispeva petino BDP Unije. Zaradi povečevanja obsega študentskih izmenjav, turizma, migracij, čezmejnega razvoja podjetij in spletnega nakupovanja se povečuje potreba po interoperabilnosti na številnih področjih.

2.2 Prvi evropski okvir interoperabilnosti je bil sprejet leta 2010. Vseboval je posebne smernice za javne uprave, kako naj s priporočili na podlagi osnovnih načel interoperabilnosti in konceptualnih modelov vzpostavijo interoperabilne javne storitve.

2.3 Program za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave (ISA) za obdobje 2010–2015 in njegov naslednik, program ISA² (2016–2020) sta glavna instrumenta, s katerima se je izvajal evropski okvir interoperabilnosti iz leta 2010.

2.4 Od leta 2010 so se razvile nekatere evropske politike in pobude, ki vplivajo na javni sektor, na primer revidirana direktiva o ponovni uporabi informacij javnega sektorja, uredba eIDAS⁽¹⁾ in akcijski načrt za e-upravo za obdobje 2016–2020, druge pa so trenutno v pripravi, na primer enotni digitalni portal in prost pretok (neosebni) podatkov čez meje.

2.5 Na področjih, kot so odprti podatki in računalništvo v oblaku, informacijska tehnologija hitro napreduje.

2.6 Zgornje točke, povezane s politiko in tehnologijo, so skupaj s potrebo po pregledu učinkovitosti evropskega okvira interoperabilnosti leta 2016 pripeljale do posvetovanja z deležniki, da bi analizirali njihove potrebe in težave na področjih interoperabilnosti in izvajanja evropskega okvira interoperabilnosti, opredelili vplive, ki bi jih lahko imele pričakovane spremembe, ter zbrali povratne informacije o dodani vrednosti.

2.7 Novi okvir posledično bolj poudarja praktično uporabo načel in modelov interoperabilnosti ter pojasnjuje osrednjo vlogo evropskega okvira interoperabilnosti pri povezovanju nacionalnih in področnih okvirov. Število priporočil se je s 25 povečalo na 47, posodobljena in na novo dodana priporočila glede interoperabilnosti pa so bolj natančna, kar olajšuje njihovo izvajanje, ter imajo večji poudarek na odprtosti in upravljanju informacij, prenosljivosti podatkov, upravljanju interoperabilnosti in integriranem opravljanju storitev.

⁽¹⁾ Uredba (EU) št. 910/2014 (UL L 257, 28.8.2014, str. 73) o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu zagotavlja predvidljivo regulativno okolje, ki omogoča varno in nemoteno elektronsko interakcijo med podjetji, državljani in javnimi oblastmi.

3. Kratka vsebina sporočila Komisije

3.1 Sporočilo vsebuje splošen oris, pregled in analizo napredka do danes ter prednostne naloge za prihodnost. V Prilogi I k sporočilu je navedenih 22 ukrepov na petih osrednjih področjih, kar podpira Priloga II, ki določa načela novega evropskega okvira interoperabilnosti in podrobnosti o 47 priporočilih. Cilj je, da se evropskim javnim upravam zagotovijo nemotene storitve in pretok podatkov z uporabo splošnega evropskega okvira interoperabilnosti, ki temelji na konceptualnem modelu.

3.2 Da bi lahko ljudje delali in se selili, podjetja pa izkoriščala prednosti neoviranega trgovanja in kapitalskih tokov v vseh državah članicah, je ključnega pomena izvajanje učinkovitih digitalnih javnih storitev. Države članice svoje javne uprave posodablajo z obsežnim uvajanjem digitalizacije, da pa bi preprečili nastanek osamljenih digitalnih okolij in s tem tudi elektronskih ovir za štiri svoboščine, je interoperabilnost izredno pomembna.

3.3 Okvir predvideva, da je treba za dobro interoperabilnost obravnavati dejanske in morebitne ovire pri pravnih vprašanjih, organizacijskih vidikih, podatkovnih/semantičnih pomislekih in tehničnih izzivih. Z izvajanjem in pregledom programov ISA in ISA² je bil dosežen velik napredek pri opredelitvi in obravnavi teh vidikov, vendar delo še zdaleč ni končano.

3.4 Najnovejši razpoložljivi podatki kažejo, da je usklajenost nacionalnih okvirov interoperabilnosti z evropskim okvirom 76-odstotna, izvajanje nacionalnih okvirov interoperabilnosti v posebnih nacionalnih projektih leta 2016 pa je bilo le 56-odstotno⁽²⁾, kar kaže, da so s praktičnim izvajanjem sedanjih priporočil še vedno težave. Jasno je torej, da so potrebne nadaljnje posebne smernice, ki so navedene v Prilogi II.

3.5 Vseh 12 načel ostaja tako rekoč enakih kot v predhodnem evropskem okviru interoperabilnosti, odražajo pa najnovejši politični in tehnični napredek. Razdeljena so v štiri kategorije:

Določanje okvira za ukrepe EU glede interoperabilnosti

1: subsidiarnost in sorazmernost

Temeljna interoperabilnost

2: odprtost

3: preglednost

4: možnost ponovne uporabe

5: tehnološka nevtralnost in prenosljivost podatkov

Splošne potrebe in pričakovanja uporabnikov

6: osredotočenost na uporabnika

7: vključevanje in dostopnost

8: varnost in zasebnost

9: večjezičnost

Sodelovanje med javnimi upravami

10: upravna poenostavitev

11: ohranjanje informacij

12: ocena učinkovitosti in uspešnosti

⁽²⁾ https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf

3.6 V sporočilu so javne uprave pozvane, naj izboljšajo nacionalno upravljanje dejavnosti interoperabilnosti, uporabijo skupne operativne modele za razvoj boljših digitalnih javnih storitev ter upoštevanje potreb državljanov in podjetij iz drugih držav članic EU, podatke v svoji lasti pa naj upravljajo v skupnih semantičnih in sintaktičnih oblikah za lažje objavljane na portalih ter jih združujejo, izmenjujejo in ponovno uporabljajo.

3.7 V sporočilu je predstavljen konsolidiran konceptualni model evropskega okvira interoperabilnosti na podlagi sinteze modela interoperabilnosti in modela integriranih javnih storitev. Uporaben je za vse digitalne javne storitve, s posebnim poudarkom na vidikih upravljanja. Načela in modele pojasnjuje 47 posebnih priporočil. Spremljevalni akcijski načrt za interoperabilnost vsebuje nadaljnje posebne predloge za izvajanje, ki dodatno pojasnjujejo konceptualni model, obravnavajo pa tudi posebna operativna vprašanja, ki so bila zastavljena med posvetovanjem leta 2016.

3.8 Skupna težava podedovanih sistemov, zasnovanih za reševanje lokalnih in področnih vprašanj, je na primer povzročila razdrobljene otoke IKT. Eno od priporočil, ki to obravnava, je priporočilo 33: „Kadar je to mogoče, uporabite odprte specifikacije, da se pri vzpostavljanju evropskih javnih storitev zagotovi tehnična interoperabilnost.“ Akcijski načrt to podpira z razčlenitvijo sedmih akcijskih področij (12–18), na katerih so predlagani posebni ukrepi.

4. Splošne ugotovitve

4.1 Odbor pozdravlja nadaljnji razvoj evropskega okvira interoperabilnosti in ugotavlja, da bo oktobra 2017 v času estonskega predsedovanja verjetno sprejeta deklaracija ministrov o e-upravi, ki bo med drugim vsebovala tudi zavezo izvajanju tega okvira. EESO priznava pomen digitalnega gospodarstva za civilno družbo v EU, s svojimi mnenji pa je v zadnjih letih prispeval konstruktivna stališča o digitalni agendi in programu, ki jo je nasledil, in sicer enotnem digitalnem trgu ⁽³⁾.

4.2 V zadnjem desetletju so bili akcijski načrti za e-upravo ⁽⁴⁾ učinkoviti politični instrumenti za doseganje napredka pri posodabljanju javnih uprav v vsej EU. Podpirali so usklajevanje in sodelovanje med državami članicami in Komisijo ter vodili do skupnih ukrepov o e-upravi, katerih ključni del je tudi evropski okvir interoperabilnosti.

4.3 Strategija za izvajanje novega evropskega okvira interoperabilnosti odraža številna priporočila iz prejšnjih mnenj Odbora, v njej pa je poudarjena tudi vse večja potreba po nujnih in skladnih ukrepih javnih uprav v vsej EU. Nekateri prejšnji pomisleki držav članic o evropskem okviru interoperabilnosti so bili v veliki meri rešeni. Čeprav so pri tem potrebne nadaljnje izboljšave, so glavne težave pri izvajanju povezane z viri in vprašanji podedovanih sistemov, ne pa z načeli.

4.4 V mnenju o interoperabilnosti kot sredstvu za posodobitev javnega sektorja ⁽⁵⁾ je EESO navedel, da se državljani vedno bolj zavedajo zbiranja in uporabe osebnih podatkov v javnih upravah ter širšega zbiranja podatkov, zaradi česar so vedno bolj zaskrbljeni. Poleg tega vedo, da večja interoperabilnost vpliva na načine izmenjave in uporabe podatkov. To zavedanje se je zdaj še povečalo, zato je spodbudno, da so obravnavana vprašanja varnosti in zasebnosti, ter da sta podani priporočili (številki 46–47) za prednostno razvrstitev ukrepov.

4.5 Na hitro razvijajočem se področju, kot je IKT, se pogosto zgodi, da tehnični in tržni razvoj prehiti pripravo politik ter pravni in regulativni mandat in zmogljivost spremljanja. Glede na to Odbor v celoti soglaša s pristopom rednega pregledovanja in prilagajanja, ki ga je Komisija predstavila v tem predlogu. Observatorij nacionalnih okvirov interoperabilnosti v tem pogledu opravlja zelo pomembno storitev za vpletene deležnike. Konceptualne in pravne okvire dopolnjujejo številne praktične in tehnične podrobnosti, pridobljene prek observatorija. Tako so na primer v 32 nedavno posodobljenih spletnih preglednicah strnjene najnovejše informacije o statusu nacionalne interoperabilnosti sodelujočih držav ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ UL C 12, 15.1.2015, str. 99; UL C 487, 28.12.2016, str. 92; UL C 487, 28.12.2016, str. 99; UL C 218, 11.9.2009, str. 36.

⁽⁴⁾ Akcijski načrt za e-upravo i2010 za obdobje 2006–2010 in akcijski načrt za e-upravo za obdobje 2011–2015.

⁽⁵⁾ UL C 12, 15.1.2015, str. 99.

⁽⁶⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets

5. Posebne ugotovitve

5.1 Konceptualni model evropskega okvira interoperabilnosti za javne storitve zajema snovanje, načrtovanje, razvoj, delovanje in vzdrževanje integriranih javnih storitev na vseh ravneh upravljanja, od lokalne ravni do ravni EU. Na podlagi opredeljenih načel poteka odločanje o vzpostavitvi interoperabilnih evropskih javnih storitev s praktičnimi orodji v obliki sklopa uporabnih elementov iz akcijskega načrta za interoperabilnost, vendar pa v 22 akcijskih točkah cilji niso opredeljeni, saj naj bi šlo očitno za skupno odgovornost držav članic in Komisije. To ni način za odločno ukrepanje, zato je potrebna večja jasnost. Poleg tega bi bilo z razvrstitvijo prednostnih nalog lažje določiti uporabo virov, zlasti ker bodo ti verjetno omejeni.

5.2 V sporočilu in spremnih dokumentih je poudarjena zahteva po storitvah, osredotočenih na uporabnika, vendar bi bila dobrodošla večja jasnost, kako naj se to doseže. Predlaga se, da bi program ISA² vključeval poseben ukrep za obravnavo tega vprašanja, da bi torej razvil okvir in smernice o tem, kako bi osredotočenost na uporabnika izvajali v praksi.

5.3 Evropski okvir interoperabilnosti vsebuje opredelitev javnih storitev in njihovega področja uporabe. To vključuje skoraj vse vrste čezmejnih javnih storitev, ki bi lahko observatoriju nacionalnih okvirov interoperabilnosti povzročile težave pri točnem ocenjevanju in spremljanju izvajanja evropskega okvira interoperabilnosti. Odbor priporoča, naj se pri merjenju ravni izvajanja evropskega okvira interoperabilnosti da prednost postopkom državljanov, poslovnim dogodkom in povezanim postopkom, ki so vključeni v Prilogo II sprejetega predloga Komisije COM(2017) 256 final.

5.4 Načelo subsidiarnosti se je na tem področju do zdaj dokaj učinkovito uporabljalo. To sporočilo je korak naprej pri spodbujanju interoperabilnosti, potrebne pa so še dodatne izboljšave. Odbor predlaga, naj se z aktivnim delom observatorija nacionalnih okvirov interoperabilnosti zagotovi trdna podlaga za prihodnja priporočila ter čez dve ali tri leta za morebiten zakonski instrument, ki bi lahko rešil odprta vprašanja.

V Bruslju, 18. oktobra 2017

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS
