

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Európai interoperabilitási keret – Végrehajtási stratégia

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Előadó: **Brian CURTIS**

Felkérés:	Európai Bizottság, 2017.5.31.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke
Illetékes szekció:	„Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció
Elfogadás a szekcióülésen:	2017.10.2.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2017.10.18.
Plenáris ülés száma:	529.
A szavazás eredménye (mellette/ellene/tartózkodott):	180/2/0

1. Következtetések és ajánlások

Következtetések

1.1. A digitális gazdaság, különösen annak kapcsolódó és támogató közszolgáltatási kerete elengedhetetlen az EU civil társadalmának zökkenőmentes és hatékony működéséhez. Az EGSZB üdvözli a folyamatos előrehaladást és az Európai Bizottságnak az európai interoperabilitási keret további fejlesztéséhez nyújtott támogatását.

1.2. A közlemény további fejlődést jelez annak a tanácsadói és kohéziós szerepnek a tekintetében, amelyet az Informatikai Főigazgatóság játszik abban, hogy a tagállamok és közigazgatásaik összes szintjének zökkenőmentes összekapcsolódását ösztönözze.

1.3. Az EGSZB ugyanakkor megjegyzi, hogy az interoperabilitási képesség terén jelentős eltérések vannak a tagállamok között, illetve a tagállamokon belül. A jelenlegi közös álláspont szerint továbbra sem beszélnek rendeletről vagy kötelezően alkalmazandó irányítási eljárásokról, ez azonban nagyobb felelősséget ró a tagállamokra, hogy minden lehetséges módon önként kötelezzék el magukat az európai interoperabilitási keret és végrehajtási programjainak szelleme és tartalma mellett. A bizottság és adatvédelem továbbra is egyike az európai interoperabilitási keret 12 alapelvének, és az EGSZB pozitívként értékeli, hogy ezek az alapelvek bizonyos fokú részletességgel kidolgozásra kerültek, és az interoperabilitási megvalósítási tervben két egyértelmű ajánlás tárgyát képezik. Jellegénél fogva az európai interoperabilitási keret olyan, tág keretet biztosít, amelyen belül a tagállamok gyakorolhatják szubszidiaritási jogait, azonban kétségtelen, hogy a közvélemény széles körében nyugtalanság uralkodik a személyes adatok tulajdonjogát, használatát, valamint biztonságát illetően, és e közös aggodalmat Európa-szerte osztják. Az ilyen kérdések az EU-szerződésekben rögzített alapvető jogokhoz kapcsolódnak.

Ajánlások

1.4. Az EGSZB üdvözlé, ha a tagállamok és az Európai Unió intézményei teljes mértékben elköteleznék magukat az európai interoperabilitási keret végrehajtása mellett.

1.5. Noha a kiberbiztonság nem tartozik e közlemény hatáskörébe, egyértelmű, hogy más uniós jogalkotási eszközökben biztosítókat kell nyújtani annak biztosítására, hogy a nagyobb interoperabilitás és a szélesebb körű nyilvános hozzáférés ne jelentsen nagyobb sebezhetőséget a kibertámadások növekvő veszélyéből adódó behatolásokon keresztül.

1.6. Egy másik közös aggodalom, hogy miként lehet támogatni azokat, akik különféle okokból adódóan nem képesek bekapcsolódni a digitális szolgáltatások gyorsan bővülő és mindent átható világába. Az EGSZB sürgeti a tagállamokat, hogy karolják fel az európai interoperabilitási keret felhasználó-központúsággal kapcsolatban tett ajánlásait, különösen azokat, amelyek a digitális közszolgáltatások többszörös, fizikai és digitális úton történő nyújtására vonatkoznak.

1.7. Az EGSZB-nek vannak bizonyos aggályai amiatt, hogy a cselekvési pontok nem határoznak meg célokat, és úgy tűnik, hogy végrehajtásuk megosztott feladat a tagállamok, valamint az Európai Bizottság között. Világosabb felelősségi körök megjelölése és a prioritások meghatározása hozzájárulna az erőforrások megfelelő elosztásához.

1.8. Azt is jobban meg kell határozni, hogy miként lehet érvényesíteni a vállalkozások és a polgárok igényeinek előtérbe helyezésére (a felhasználócentrikus szolgáltatásokra) vonatkozó követelményt.

1.9. Az EGSZB javasolja, hogy az állampolgárok és az Európai Bizottság által elfogadott COM(2017) 256. számú javaslat II. mellékletében szereplő állampolgári és vállalati aktusok és az azokhoz kapcsolódó eljárások élvezzenek elsőbbséget az európai interoperabilitási keret végrehajtási szintjének mérése során.

1.10. Az EGSZB megjegyzi, hogy a nemzeti interoperabilitási keretek megfigyelőközpontjának (NIFO) aktív munkája szilárd alapot biztosít a jövőbeli ajánlásokhoz. Erre építve két-három éven belül kialakítható lenne egy olyan törvényi eszköz, amely megoldást kínál a rendezetlen problémákra.

2. Bevezetés

2.1. A digitális egységes piac megvalósítása az Európai Bizottság 10 politikai prioritásának egyike, és éves szinten 415 milliárd euróval tudna hozzájárulni Európa gazdaságához, munkahelyeket teremtené és átalakítaná a közszolgáltatásokat. A közigazgatások digitális együttműködésének szükségessége a digitális egységes piac kulcsfontosságú eleme. A közszféra biztosítja az összes foglalkoztatottság több mint 25 %-át, közbeszerzéseken keresztül pedig az EU GDP-jének egyötödét képviseli. A diákcserék számának növekedése, a turizmus, migráció, határokon átnyúló üzletfejlesztés és online vásárlás növekedése mind megerősítik azt, hogy számos területen szükség van az interoperabilitásra.

2.2. Az európai interoperabilitási keretet először 2010-ben fogadták el. A keret az interoperabilitási alelveken és koncepcionális modelleken alapuló ajánlásokon keresztül konkrét iránymutatást biztosított a közigazgatások számára a tekintetben, hogy miként dolgozzanak ki interoperábilis közszolgáltatásokat.

2.3. Az európai közigazgatások közötti átjárhatósági megoldásokról szóló program (a 2010–2015-ös ISA-program) és annak folytatása, az ISA²-program (2016–2020) a 2010-es európai interoperabilitási keret végrehajtására szolgáló két legfontosabb eszköz.

2.4. 2010 óta a közszférát érintő európai szakpolitikák és kezdeményezések vagy kialakításra kerültek – mint a közszféra információinak további felhasználásáról szóló irányelv átdolgozása, az eIDAS-rendelet⁽¹⁾ és az e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020) –, vagy jelenleg állnak kidolgozás alatt, mint például az egységes digitális ügyfélkapu, valamint a (nem személyes) adatok határokon átnyúló szabad áramlása.

2.5. Az információs technológia gyorsan változó terület olyan ágazatokban, mint például a nyílt hozzáférésű adatok vagy a felhőalapú számítástechnika.

2.6. A fenti szakpolitikával és technológiával kapcsolatos pontok, valamint az európai interoperabilitási keret hatékonyságvértékelésének szükségessége vezetett el odáig, hogy 2016-ban sor került egy konzultációra az érdekelt felekkel, amelynek során elemezték azokat a szükségleteket és problémákat, amelyekkel az érdekelt felek szembesülnek az interoperabilitás és az európai interoperabilitási keret végrehajtása tekintetében, azonosították a tervezett felülvizsgálatokból eredő esetleges hatásokat, továbbá visszajelzéseket gyűjtöttek a hozzáadott értékre vonatkozóan.

2.7. Ennek eredményeképp az új keret nagyobb hangsúlyt fektet arra, hogy az interoperabilitási elveket és modelleket miként kell a gyakorlatban alkalmazni, és egyértelművé teszi az európai interoperabilitási keret központi szerepét a nemzeti és szakterület-specifikus keretek összekapcsolásában. Az ajánlások száma 25-ről 47-re emelkedett úgy, hogy a végrehajtás megkönnyítése érdekében konkrétan aktualizált és újonnan bevezetett interoperabilitási ajánlások kerültek megfogalmazásra, nagyobb hangsúlyt fektetve a nyitottságra és az információk kezelésére, az adathordozhatóságra, az interoperabilitás irányítására, valamint az integrált szolgáltatásnyújtásra.

⁽¹⁾ A belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról szóló 910/2014/EU rendelet (HL L 257., 2014.8.28., 73. o.) olyan, kiszámítható jogszabályi környezetet nyújt, amely lehetőséget biztosít a vállalkozások, polgárok és közigazgatási szervek közötti biztonságos és zökkenőmentes elektronikus kommunikációra.

3. Az európai bizottsági közlemény lényegi tartalma

3.1. A közlemény általános áttekintést nyújt, áttekinti és elemzi az eddigi előrehaladást, illetve a jövőre vonatkozó prioritásokat. A közlemény I. melléklete 22 intézkedést határoz meg öt kiemelt területen. Ezt támasztja alá a II. melléklet, amely rögzíti az új európai interoperabilitási keret elveit, és részletesen ismerteti a 47 ajánlást. A közlemény célja, hogy zökkenőmentes szolgáltatásokat és adatáramlást biztosítson az európai közigazgatások számára az európai interoperabilitási keret általános keretének – amely az európai interoperabilitási keret koncepcionális modelljén alapul – pontos betartásán keresztül.

3.2. A hatékony digitális közszolgáltatások megvalósítása kulcsfontosságú az állampolgárok számára ahhoz, hogy szabadon dolgozhassanak és telepedhessenek át, illetve a vállalkozások számára ahhoz, hogy élvezhessék az akadálymentes kereskedelem és tőkeáramlás előnyeit valamennyi tagállamban. A tagállamok a széles körű digitalizáció révén korszerűsítik közigazgatásaikat, azonban az elszigetelt digitális környezetek, és ebből adódóan a négy alapszabadságot korlátozó elektronikus akadályok létrejöttének elkerülése érdekében elengedhetetlen az interoperabilitás.

3.3. A keret javaslata szerint a jó interoperabilitáshoz kezelni kell a jogi kérdéseket, a szervezeti szempontokat, az adat-/szemantikus vonatkozású aggodalmakat és a technikai kihívásokat terén felmerülő tényleges és potenciális akadályokat. Az ISA és ISA² programok végrehajtása és felülvizsgálata jelentős mértékben hozzájárult e szempontok azonosításához és kezeléséhez, azonban még mindig sok a tennivaló.

3.4. A legfrissebb rendelkezésre álló adatok a nemzeti interoperabilitási keretek európai interoperabilitási kerettel történő összehangoltságát 76 %-osra becsülik, azonban a nemzeti interoperabilitási keretek konkrét nemzeti projektek révén való végrehajtása 2016-ban mindössze 56 %-os szinten állt ⁽²⁾, ami azt mutatja, hogy a jelenlegi ajánlások gyakorlati végrehajtása továbbra is nehézségekbe ütközik. Ezért egyértelmű, hogy további konkrét iránymutatás szükséges, és ezt határozza meg a II. melléklet.

3.5. A 12 alapelv gyakorlatilag azonos a korábbi európai interoperabilitási keretben meghatározottakkal, azonban tükrözi a közelmúltbeli szakpolitikai és műszaki fejlődést. Négy kategóriára bontva ezek a következők:

Az interoperabilitással kapcsolatos uniós intézkedésekre vonatkozó kontextus meghatározása

1: Szubszidiaritás és arányosság

Alapvető interoperabilitás

2: Nyitottság

3: Átláthatóság

4: Újrafelhasználhatóság

5: Technológiasemlegesség és adathordozhatóság

Általános felhasználói igények és elvárások

6: Felhasználó-központúság

7: Befogadás és hozzáférhetőség

8: Biztonság és adatvédelem

9: Többnyelvűség

A közigazgatási szervek közötti együttműködés

10: Az ügyintézés egyszerűsítése

11: Az információk megőrzése

12: Az eredményesség és a hatékonyság értékelése

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

3.6. A közlemény felhívja a közigazgatásokat, hogy javítsák az interoperabilitási tevékenységek nemzeti irányítását, alkalmazzanak közös működési modelleket a jobb digitális közszolgáltatások kifejlesztése, valamint a többi uniós tagállam polgárai és vállalkozásai részéről felmerülő igények figyelembevétele érdekében, továbbá kezeljék adataikat közös szemantikai és szintaktikai formátumban annak érdekében, hogy egyszerűbbé váljon a portálokon való közzététel, valamint az adatok összesítése, megosztása és újrafelhasználása.

3.7. A közlemény az európai interoperabilitási keretnek egy interoperabilitási modell és egy, az integrált közszolgáltatásokra vonatkozó modell szintéziséen alapuló konszolidált koncepcionális modelljét ismerteti. Ez alkalmazható az összes digitális közszolgáltatásra, különös figyelemmel az irányítási szempontokra. Az alapelvek és a modellek értelmezését 47 konkrét ajánlás segíti. A kísérő interoperabilitási cselekvési terv további konkrét végrehajtási javaslatokat tartalmaz. Ezek egyértelműbbé teszik a koncepcionális modellt, továbbá foglalkoznak a 2016-os konzultáción felvetett konkrét működési kérdésekkel is.

3.8. Ilyen például az az általános probléma, hogy az eredetileg szakterület-specifikus vagy helyi problémák megoldására kialakított, elavult rendszerek révén fragmentált IKT-szigetek jöttek létre. Az ajánlások egyike foglalkozik ezzel: „Amenyiben rendelkezésre állnak, nyílt specifikációkat kell alkalmazni a technikai interoperabilitás biztosítására az európai közszolgáltatások létrehozása során” (33. ajánlás). A cselekvési terv konkrét intézkedéseket javasoló hét intézkedési terület (12–18.) kidolgozásával támogatja ezt.

4. Általános megjegyzések

4.1. Az EGSZB üdvözli az európai interoperabilitási keret további fejlesztését, és megjegyzi, hogy az észet elnökség mandátumideje alatt, 2017 októberében valószínűleg kiadásra kerül egy miniszteri nyilatkozat az e-kormányzatra vonatkozóan, kötelezettséget vállalva többek között az európai interoperabilitási keret végrehajtására. Az EGSZB elismeri, hogy az Unió civil társadalma számára fontos a digitális gazdaság, és az elmúlt években véleményein keresztül konstruktív állásfoglalásokat adott a digitális menetrendre és annak utódprogramjára, a digitális egységes piacra vonatkozóan⁽³⁾.

4.2. Az elmúlt évtizedben az e-kormányzati cselekvési tervek⁽⁴⁾ hatékony politikai eszközök voltak a közigazgatások korszerűsítésének előmozdítása terén az egész Unióban. Támogatták a tagállamok és az Európai Bizottság közötti koordinációt és együttműködést, és az e-kormányzatra vonatkozóan együttes fellépésekhez vezettek, amelyek kulcsfontosságú eleme az európai interoperabilitási keret.

4.3. Az új európai interoperabilitási keret végrehajtási stratégiájában az EGSZB korábbi véleményeiben tett számos ajánlás megjelenik, és a stratégia hangsúlyozza, hogy egyre nagyobb szükség van a közigazgatások sürgős és koherens fellépésére az egész EU-ban. A tagállamok európai interoperabilitási kerettel kapcsolatban megfogalmazott néhány korábbi fenntartása mára nagyrészt megoldódott, és noha még van tennivaló, a végrehajtás legfőbb nehézségeit az erőforrások és a korábbi fennmaradt problémák, nem pedig elvi kérdések képezik.

4.4. „Az interoperabilitás mint a közszféra korszerűsítésének eszköze”⁽⁵⁾ tárgyban megfogalmazott korábbi véleményünkben megjegyeztük, hogy az állampolgárok egyre tudatosabban és növekvő aggodalommal szemlélik a személyes adatok, illetve a szélesebb körből gyűjtött adatok közigazgatási szervek által történő gyűjtését és felhasználását. Annak is tudatában vannak, hogy a nagyobb mértékű interoperabilitás következményekkel jár az adatok megoszthatóságára és felhasználhatóságára nézve. Ez a tudatosság ma még magasabb szintű, és ezért biztató azt látni, hogy a biztonság és az adatvédelem kérdését figyelembe vették, és ajánlásokat (46–47. ajánlás) fogalmaztak meg egyes intézkedések kiemelt kezelése érdekében.

4.5. Egy olyan gyorsan változó területen, mint az IKT, gyakran előfordul, hogy a technikai és piaci fejlődés előbbre tart, mint a szakpolitikai gondolkodás, a jogi és szabályozási felhatalmazás és az ellenőrző kapacitás. Az EGSZB ezért teljes mértékben egyetért a jelen javaslatban szereplő megközelítéssel, hogy az Európai Bizottság rendszeres felülvizsgálatot és kiigazítást végezzen. E tekintetben a NIFO kulcsfontosságú szolgáltatást nyújt az érintett érdekelt felek számára. A NIFO-n keresztül számos gyakorlati és technikai részlet egészíti ki a koncepcionális és jogi kereteket. A közelmúltban aktualizált 32 online adatlap például összesíti a részt vevő országok nemzeti interoperabilitási helyzetére vonatkozó legfrissebb információkat⁽⁶⁾.

⁽³⁾ HL C 12., 2015.1.15., 99. o.; HL C 487., 2016.12.28., 92. o.; HL C 487., 2016.12.28., 99. o.; HL C 218., 2009.9.11., 36. o.

⁽⁴⁾ i2010 eGovernment cselekvési terv, valamint Uniói e-kormányzati cselekvési terv 2011–2015..

⁽⁵⁾ HL C 12., 2015.1.15., 99. o.

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

5. Részletes megjegyzések

5.1. Az európai interoperabilitási keret közszolgáltatásokra vonatkozó koncepcionális modellje magában foglalja az integrált közszolgáltatások tervezését, kialakítását, fejlesztését, működtetését és fenntartását a helyitől az uniósig valamennyi kormányzati szinten. Az itt ismertetett elvek iránymutatásként szolgálhatnak az interoperabilis európai közszolgáltatások létrehozásával kapcsolatos döntések során, gyakorlati eszközöket kínálva az interoperabilitási cselekvési tervben foglalt végrehajtható pontok formájában. A 22 cselekvési pont ugyanakkor nem határoz meg célokat, és azok a tagállamok, valamint az Európai Bizottság között megosztott feladatnak tűnnek. Ez nem recept a határozott fellépésre, nagyobb egyértelműségre van szükség. Ugyanez vonatkozik arra, hogy a prioritásokra vonatkozó utalások segíthetnének annak megállapításában, hogy miként használják fel az erőforrásokat, különös tekintettel arra, hogy az erőforrások valószínűleg korlátozottak.

5.2. A közlemény és támogató dokumentumai hangsúlyozzák, hogy szükség van felhasználóközpontú szolgáltatásokra, azonban üdvözlénné, ha egyértelműbb lenne, hogy ezek miként valósíthatók meg. Javasolják, hogy az ISA²-program foglaljon magában egy olyan fellépést, amely tovább vizsgálja ezt a területet, azaz keretrendszeri és iránymutatásokat határoz meg a felhasználó-központúság gyakorlati megvalósításának módjával kapcsolatban.

5.3. Az európai interoperabilitási keret meghatározza, hogy mely közszolgáltatások tartoznak az alkalmazási körébe. Ezek szinte bármilyen, határokon átnyúló közszolgáltatások lehetnek, ami nehézséget eredményezhet a NIFO számára az európai interoperabilitási keret végrehajtásának pontos felmérésében és nyomon követésében. Az EGSZB javasolja, hogy az állampolgárok és az Európai Bizottság által elfogadott COM(2017) 256. számú javaslat II. mellékletében szereplő állampolgári és vállalati aktusok és az azokhoz kapcsolódó eljárások élvezzenek elsőbbséget az európai interoperabilitási keret végrehajtási szintjének mérése során.

5.4. A szubszidiaritás elvét ez idáig viszonylag hatékonyan alkalmazták ezen a területen. A jelen közlemény az interoperabilitás ösztönzésének egy újabb állomását jelenti, azonban még mindig van tennivaló. Az EGSZB emlékeztet arra, hogy a NIFO aktív munkája szilárd alapot biztosít a jövőbeli ajánlások számára, és két-három éven belül egy esetleges törvényi eszköz alapját fogja képezni, amely megoldást kínálhat a rendezetlen problémákra.

Kelt Brüsszelben, 2017. október 18-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Georges DASSIS