

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnostnih rešitvah za evropske javne uprave (ISA)

COM(2008) 583 konč. – 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Svet je 14. oktobra 2008 sklenil, da v skladu s členom 156 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

„Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o interoperabilnostnih rešitvah za evropske javne uprave (ISA)“

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 29. januarja 2009. Poročevalec je bil g. PEZZINI.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 451. plenarnem zasedanju 25. in 26. februarja 2009 (seja z dne 25. februarja) s 130 glasovi za, nobenim glasom proti in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Odbor podpira pobudo Komisije za uvedbo programa ISA, ker je prepričan, da bo ta program še naprej dejansko in učinkovito zagotavljal in izboljševal interoperabilnost v novih kompleksnih sistemih evropskega enotnega trga.

1.2 EESO meni, da je za zagotavljanje praktičnega izvajanja svoboščin, določenih v Pogodbi, bistvena popolna uvedba mehanizmov interoperabilnosti, kar ne bo koristilo samo upravam in institucijam, ampak tudi državljanom, podjetjem in na splošno organizirani civilni družbi.

1.3 Nedvomno je treba pripraviti posebno strategijo za varstvo osebnih in ekonomskih podatkov, kot je to EESO že večkrat poudaril v svojih mnenjih ⁽¹⁾: „... informacijske varnosti nikakor ni mogoče obravnavati ločeno od krepitve varstva osebnih podatkov in varstva svoboščin, zajamčenih z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah.“

1.4 Odbor opozarja, da morajo imeti uporabniki na voljo medsebojno povezane sisteme, kar pa se lahko doseže samo z zagotavljanjem varstva podatkov, tako osebnih kot tudi podatkov podjetij in uprav. Takoj je treba vzpostaviti evropski pravni sistem za pregon/sankcioniranje zlorabe mrež in podatkov, hkrati pa si je treba prizadevati tudi za interoperabilnost pravnih postopkov v EU.

1.5 Po mnenju Odbora sprejeti ukrepi še vedno ne zadostujejo za to, da bi preprečili razdrobljenost trga in sistemu povezanih, interaktivnih in dostopnih javnih uprav dali resnično vseevropsko razsežnost.

1.6 Odbor poziva, naj predlog programa ISA spremlja močna pobuda Skupnosti, ki države članice in Komisijo obvezuje k zavezujočim instrumentom, ki izboljššanemu skupnemu okviru interoperabilnosti zagotavljajo novo, zanesljivo in trdno podlago.

1.7 Bistveno je, da se za novo evropsko strategijo interoperabilnosti in skupni okvir opredelijo prednostne naloge na področju politik Skupnosti, kar poleg jasnih proračunskih napovedi zahteva tudi večja prizadevanja na področju okvirnih instrumentov in skupnih storitev.

1.8 Po mnenju EESO je treba doseči digitalno konvergenco, kar zagotavlja:

— popolno interoperabilnost opreme, platform in storitev,

— varnost in zanesljivost,

— upravljanje identitete in pravic,

— dostopnost in enostavno uporabo,

— uporabo jezikovno nevtrálnih informacijskih sistemov in tehničnih arhitektur ter

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO *Strategija za varno informacijsko družbo*, poročevalec g. PEZZINI, UL C 97, 18.4.2007, str. 21.

— močno podporo in stalno usposabljanje za uporabnike, predvsem najšibkejše skupine ⁽¹⁾,

da se prepreči „digitalna izključenost“ in zjamči visoka raven zanesljivosti in zaupanja med uporabniki in ponudniki storitev.

1.9 EESO meni, da je treba izboljšati uskladitev in sodelovanje z drugimi programi Skupnosti, ki prispevajo k oblikovanju novih zamisli in rešitev na področju vseevropske interoperabilnosti.

1.10 Odbor poudarja pomen odprtokodne programske opreme, predvsem na področju e-uprave, da bi zagotovili varnost in trajnost, zaupnost podatkov in plačil ter dostopnost izvorne kode. Meni, da je treba spodbujati uporabo odprtokodne programske opreme, ker omogoča analizo, zamenjavo, redistribucijo in ponovno uporabo programskih rešitev, ki so za javne uprave zelo pomembne.

1.11 Po mnenju Odbora je treba evropski referenčni okvir na področju interoperabilnosti utrditi na podlagi večdimenzionalnega pristopa, ki vključuje politične vidike (skupno vizijo o skupnih prednostnih nalogah), pravne vidike (usklajevanje zakonodaje) ter tehnične, jezikovne in organizacijske vidike.

1.12 Odbor meni, da bi bilo treba oblikovati evropsko metodo za izračun razmerja med stroški in koristmi interoperabilnih storitev PEGS (Pan-European eGovernment Services – vseevropske storitve e-uprave), ki so jih uvedle javne uprave.

1.13 Odbor ugotavlja, da je kampanja obveščanja in izobraževanja na tem področju osnovni pogoj za uspeh pobude. Vzpostavitev socialnega in civilnega dialoga na evropski ravni in redna organizacija vseevropskih konferenc o elektronskih storitvah sta prav tako ključnega pomena za razširjanje, podpiranje in usmerjanje dela uprav v različnih državah v skupnem razvoju okviru.

2. Uvod

2.1 Hiter razvoj v sektorju informacijske in komunikacijske tehnologije od začetka 90-ih let je korenito spremenil kontekst interaktivnosti, v katerem delujejo javne uprave, podjetja, trg

dela in državljani. Dosežene ravni integracije na enotnem evropskem trgu so tako kot še nikoli spodbudile čezmejno razsežnost storitev e-uprave.

2.2 Odbor je še pred kratkim poudaril, da bo „v javnih upravah, ki bodo prešle na digitalne storitve, potrebna posodobitev, v okviru katere bodo le-te morale izboljšati kakovost in prožnost, povečati število storitev, ki jih opravljajo, in si prizadevati za učinkovito uporabo javnih sredstev, zmanjšanje stroškov, zadovoljstvo uporabnikov, usklajevanje med javnimi upravami in manj birokracije ⁽²⁾.“

2.3 Konvergenca in interoperabilnost sta ena izmed glavnih vidikov evropske strategije za e-upravo, kot je poudarjeno v Manchesterski izjavi iz leta 2005 ⁽³⁾.

2.4 Odbor je že večkrat izrazil svoje mnenje o tej tematiki ⁽⁴⁾ in tudi o številnih zakonodajnih pobudah, ki zahtevajo interoperabilnostne strukture, kot so Direktiva 2006/123/ES o storitvah, Direktiva 2004/18/ES o usklajevanju postopkov za oddajo javnih naročil, Direktiva 2007/2/ES „INSPIRE“ in Direktiva 2003/98/ES o ponovni uporabi informacij javnega sektorja.

2.5 EESO je ob različnih priložnostih ⁽⁵⁾ podprl posebne pobude, s katerimi je Komisija uvedla nove programe za elektronsko izmenjavo podatkov med upravami – IDA I (1995–1999), IDA II (1999–2004) in IDABC (2005–2009) – ki so predhodniki sedanjega predloga sklepa o novem programu ISA – interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave (2010–2015).

⁽²⁾ Glej mnenje EESO *Akcijski načrt za e-upravo i2010*, poročevalec: g. HERNÁNDEZ BATALLER, UL C 325, 30.12.2006, str. 78.

⁽³⁾ Glej http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration_fr.pdf

⁽⁴⁾ Glej mnenje EESO o programu MODINIS, poročevalec: g. RETUREAU, UL C 61, 14.3.2003, str. 184; mnenje EESO o podaljšanju programa TIC - MODINIS, poročevalec: g. RETUREAU, UL C 28, 3.2.2006, str. 89; mnenje EESO o končnem poročilu o e-Evropi 2002, poročevalec: KORYFIDIS, UL C 220, 6.9.2003, str. 36; mnenje EESO o Evropski agenciji za varnost omrežij in informacij, poročevalec: LAGERHOLM, UL C 220, 16.9.2003, str. 33; mnenje EESO o i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje, poročevalec: g. LAGERHOLM, UL C 110, 9.5.2006, str. 83; mnenje EESO o e-dostopnosti, poročevalec: g. CABRA de LUNA, UL C 110, 9.5.2006, str. 26; mnenje EESO *Elektronsko poslovanje/Go Digital*, poročevalec: g. McDONOGH, UL C 108, 30.4.2004, str. 23; mnenje EESO o pregledu regulativnega okvira EU za elektronska komunikacijska omrežja in storitve, poročevalec: g. McDONOGH, UL C 97, 28.4.2007, str. 27.

⁽⁵⁾ Glej mnenje EESO o elektronski izmenjavi podatkov (IDA), poročevalec: g. GONÇALVES, UL C 214, 10.7.1998, str. 33; mnenje EESO o spremembah programa IDA, poročevalec: g. BERNABEL, UL C 80, 3.4.2002, str. 21; mnenje EESO o storitvah e-uprave, poročevalec: g. PEZZINI, UL C 80, 30.3.2004, str. 83.

⁽¹⁾ „Najšibkejše skupine“ so tako mladi kot tudi starejši z malo usposabljanja o uporabi interneta in tisti, ki nimajo potrebnih finančnih sredstev za dostop do interneta.

2.6 Odbor je poudaril, da „so interoperabilnost informacijskih sistemov, skupna in ponovna uporaba informacij ter povezanost upravnih postopkov nujni za zagotavljanje visokokakovostnih in interaktivnih storitev e-uprave, ki so usmerjene k uporabniku ⁽¹⁾“, in izpostavil predvsem naslednje:

- pomen krepitve evropskih pobud, ki ne koristijo samo upravam in institucijam, temveč tudi državljanom, podjetjem in na splošno organizirani civilni družbi;
- potrebo po učinkovitem evropskem organu za potrjevanje, da se zagotovi ustrezna raven varnosti pri izmenjavi in dostopu do informacij;
- pomen zagotavljanja čim večje prepoznavnosti, dostopnosti in interoperabilnosti za končne uporabnike mreže;
- potrebo po spodbujanju pobud na različnih ravneh, da se zagotovi nadaljnje usposabljanje uporabnikov, in možnost uporabe zgoraj omenjene mrežne infrastrukture za nadaljnje usposabljanje;
- potrebo po zagotavljanju – ob upoštevanju občutljivega značaja podatkov v obdelavi – visoke ravni varnosti mrež z uporabo ustreznih instrumentov za varstvo podatkov in po potrebi protokolov za varen prenos tako na ravni Skupnosti kot na ravni držav članic.

2.7 Poleg tega delovni dokumenti, ki spremljajo sporočilo Komisije z naslovom *Enotni trg za vropo 21. stoletja* z dne 20. novembra 2007, o katerem je Odbor že pripravil mnenje ⁽²⁾, sebujejo številne reference za instrumente interoperabilnosti v zvezi z elektronsko izmenjavo odatkov: spletna mreža SOLVIT, informacijski sistem za notranji trg (IMI), sistem hitregaobveščanja Skupnosti o nevarnih proizvodih (RAPEX), sistem TRACES, ki zagotavlja ledljivost živih živali in hiter odziv v primeru bolezni živali.

2.8 Različne študije ⁽³⁾ so pokazale številne ovire pri uresničevanju popolne čezmejne in čezsektorske interoperabilnosti za javne uprave: pomanjkljiva usklajenost in organizacijska prožnost, razlike med institucionalnimi pristojnostmi, neenaki pravni okviri, različni kulturni in politični pristopi, nezadosten dialog z industrijo, pomanjkljivo vrednotenje dobljenih rezultatov in ovire v zvezi z večjezičnostjo.

2.8.1 K tem oviram je treba prišteti še težave v zvezi z varnostjo in varstvom zasebnosti ter nezadostno povezanostjo

upravnih postopkov med državami članicami. Izboljšati bi bilo treba tudi vzpostavitev mreže sistema carin, kot je k temu Odbor že večkrat pozval.

2.9 Odbor zato meni, da je treba še bolj okrepiti prizadevanja za usklajevanje in s tem spodbujati medsebojno poveztljivost, interoperabilnost in dostopnost, da bi lahko popolnoma izkoristili Evropski gospodarski prostor brez meja, in sicer z določitvijo najmanjšega skupnega imenovalca posebnih značilnosti in skupnih rešitev ter z učinkovito uporabo odprtih standardov.

3. Predlog Komisije

3.1 Namen predloga Komisije je – z uvedbo programa ISA (interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave) – olajšati dejansko in učinkovito čezmejno in čezsektorsko elektronsko interakcijo med evropskimi javnimi upravami, kar bi omogočilo zagotavljanje javnih elektronskih storitev, ki prispevajo k izvajanju politik in dejavnosti Skupnosti, predvsem v zvezi z enotnim trgom, in preprečilo pojav različnih elektronskih ovir v državah članicah.

3.2 Program ISA je namenjen podpori in spodbujanju:

- oblikovanja in izboljševanja skupnih okvirov v podporo čezmejni in čezsektorski interoperabilnosti;
- ocene posledic predlaganih ali sprejetih zakonodajnih instrumentov Skupnosti za IKT ter načrtovanja izvajanja sistemov IKT v podporo izvajanju teh zakonodajnih instrumentov;
- upravljanja in izboljševanja obstoječih skupnih storitev ter uvajanja, industrializacije, delovanja in izboljševanja novih skupnih storitev;
- izboljševanja obstoječih generičnih orodij za večkratno uporabo ter vzpostavljanja, zagotavljanja in izboljševanja novih generičnih orodij za večkratno uporabo.

3.3 Predlagana finančna sredstva za izvajanje programa ISA v obdobju 2010–2015 znašajo 164,1 milijonov EUR, od teh je 103,5 milijonov EUR rezerviranih za obdobje, ki se bo končalo leta 2013 v skladu s finančnim načrtom 2007–2013, ostalih 60,6 milijonov pa je namenjenih dvoletnemu obdobju 2014–2015.

⁽¹⁾ Glej mnenje EESO *storitvah e-uprave*, poročevalec: g. PEZZINI, UL C 80, 30.3.2004, str. 83.

⁽²⁾ Glej mnenje EESO *Enotni trg za Evropo 21. stoletja*, poročevalec: g. CASSIDY, soporočevalca: g. HENCKS in g. CAPPELLINI, še ni objavljeno v Uradnem listu.

⁽³⁾ Glej www.egovbarriers.org

4. Splošne ugotovitve

4.1 EESO močno podpira pobude za zagotavljanje optimalnega in učinkovitega delovanja razširjenega enotnega evropskega trga in meni, da je za zagotovitev praktičnega izvajanja svoboščin, določenih v pogodbi, bistvena popolna vzpostavitev mehanizmov interoperabilnosti, ki ne koristijo samo upravam in institucijam temveč tudi državljanom, podjetjem in na splošno organizirani civilni družbi.

4.2 Odbor meni, da sprejeti ukrepi – kljub izvajanju treh zaporednih večletnih programov (IDA I, IDA II in IDABC) – še vedno ne zadostujejo za to, da bi preprečili razdrobljenost trga in medsebojno povezanim javnim upravam dali resnično vseevropsko razsežnost, kar bi jim omogočilo neovirano in nediskriminatorno zagotavljanje storitev za ohranitev enotnosti trga ter neomejeno izvajanje pravic državljanov in podjetij Skupnosti v celotni Uniji.

4.3 Odbor podpira pobudo za uvedbo programa ISA pod pogojem, da ta ne bo pomenil zgolj podaljšanja in ponovnega financiranja programov, ki so se izvajali od leta 1993 do zdaj, temveč bo zagotavljal dejansko in učinkovito „evropsko strategijo interoperabilnosti“ in „evropski okvir interoperabilnosti⁽¹⁾“, dva elementa, ki sta nujna za povezan enotni trg ter konkurenčno in trajnostno evropsko gospodarstvo v okviru prenovljene lizbonske strategije.

4.4 Odbor poziva, naj predlog programa ISA spremlja močna pobuda Skupnosti, ki države članice in Komisijo obvezuje k zavezujočim instrumentom, ki evropski strategiji in skupnemu okviru interoperabilnosti dajejo novo zanesljivo in trdno podlago, kar bo javnim in zasebnim akterjem ter nacionalnim in čezmejnimi uporabnikom zagotovilo uporabo varnih in preglednih skupnih postopkov.

4.5 Po mnenju Odbora je bistveno, da se za novo evropsko strategijo interoperabilnosti in skupni okvir opredelijo prednostne naloge na področju politik Skupnosti in s tem zagotovi dejanska uporaba predlogov direktive in uredbe v pripravi.

4.6 Odbor meni, da so prizadevanja za usklajevanje in sodelovanje z drugimi programi Skupnosti, ki prispevajo k novim zamislim in rešitvam na področju vseevropske interoperabilnosti – predvsem Okvirni program za inovativnost in konkurenčnost (program strateške podpore na področju IKT) in 7. okvirni program Skupnosti za raziskave in razvoj – še vedno nezado-

stna, in priporoča ustanovitev odbora za interoperabilnost programov, ki bo združil vodje vseh ustreznih programov za usklajeno pripravo javnih razpisov.

4.7 Po mnenju Odbora bi bilo treba že takoj, ko javne uprave razvijejo nove operative okvire, preveriti, če so povsem v skladu z načeli vseevropske interoperabilnosti, in sicer s pomočjo mehanizmov predhodnega obveščanja, kot so ti za pripravo novih tehničnih standardov in predpisov⁽²⁾. Glavna ovira je kulturna: še vedno namreč obstajajo uprave, ki še niso pripravljene niti prepričane v potrebo po sprejetju odprtih tehnoloških in inovativnih rešitev znotraj evropskega okvira interoperabilnosti.

4.8 Odbor meni, da je kampanja obveščanja in izobraževanja na tem področju tako kot tudi redna organizacija vseevropskih konferenc o spletnih storitvah osnovni pogoj za uspeh pobude, da bi – predvsem s primerjalno analizo delovanja uprav na različnih ravneh – zagotovili stalno preverjanje in preusmeritev delovnega programa.

4.9 Digitalna konvergenca zahteva interoperabilnost opreme, platform in storitev, varnost in zanesljivost, upravljanje identitete in pravic⁽³⁾, dostopnost in enostavno uporabo, uporabo jezikovno nevtrálnih informacijskih sistemov in tehničnih arhitektur ter velika prizadevanja za stalno usposabljanje uporabnikov, predvsem najšibkejših skupin, da se prepreči socialna izključenost.

4.10 Odbor poudarja pomen odprtokodne programske opreme, predvsem na področju e-uprave, da bi zagotovili „varnost in trajnost programske opreme, zaupnost podatkov ali plačil“ ter „dostopnost izvorne kode za zagotovitev njene ohranitve, stabilnosti in varnosti, celo v primeru, ko izdajatelj preneha s poslovanjem⁽⁴⁾“.

4.11 Odbor meni, da bi bilo treba oblikovati evropsko metodo za izračun razmerja med ceno in koristmi interoperabilnih storitev „PEGS⁽⁵⁾“, ki so jih uvedle javne uprave; ta ne bi upoštevala samo donosa naložbe in dobičkov na področju lastnine, prožnosti in zmanjšanja upravnih bremen, temveč tudi in predvsem celotno vrednost v smislu delovanja in zanesljivosti enotnega trga za državljane in podjetja.

⁽¹⁾ Glej člen 8 predloga sklepa COM (2008) 583 konč.

⁽²⁾ Glej resolucijo Sveta z dne 7. maja 1985 o novem pristopu k tehničnemu usklajevanju in standardom (UL C 136, 4.6.1985, str. 1): *Pripravljenost za hitro posvetovanje Skupnosti na ustreznih ravni v skladu s cilji Direktive 83/189/EGS*.

⁽³⁾ Glej mnenje EESO o varnosti mreže in informacij, poročevalec: g. RETUREAU, UL C 48, 21.2.2002, str. 33.

⁽⁴⁾ Glej mnenje EESO o pridobitvi patenta za izume računalnikov, poročevalec: g. RETUREAU, UL C 61, 14.3.2003, str. 154.

⁽⁵⁾ PEGS = Pan-European e-Government Services (vseevropske storitve e-uprave).

4.12 Po mnenju Odbora je treba evropski referenčni okvir na področju interoperabilnosti utrditi na podlagi večdimenzionalnega pristopa, ki vključuje politične vidike (skupno vizijo o skupnih prednostnih nalogah), pravne vidike (usklajevanje zakonodaje) ter tehnične, jezikovne in organizacijske vidike.

4.13 EESO ugotavlja, da bi bilo s socialnega vidika dobro, če bi nacionalne uprave na evropski ravni v okviru neformalnega dialoga EUPAN/TUNED ⁽¹⁾ vzpostavile dialog s predstavniki osebja ustreznih uprav, da bi državljane spodbudili k sodelovanju in jih seznanili s potrebnimi informacijami.

4.14 Glede novih in obstoječih generičnih instrumentov v okviru konceptualnega modela GPSCM ⁽²⁾, ki so ga opredelile Komisija in države članice, je potrebno naslednje:

- v skupni, čezmejni razsežnosti je treba jasno opredeliti vloge, pravice in odgovornosti lastnikov podatkov, ponudnikov in uporabnikov, in sicer s pomočjo skupnega, standardiziranega in enotnega pristopa;
- javne uprave morajo sprejeti ta model kot sestavni del svojih prizadevanj za oblikovanje lastnih sistemov interoperabil-

nosti v skladu s skupnimi sistemi za oceno delovanja v čezmejnih procesih;

- uvesti ali okrepiti je treba nacionalne infrastrukture za identifikacijo, overjanje in potrjevanje, da se zagotovi visoka raven zanesljivosti in zaupanja med uporabniki in ponudniki storitev.

4.15 Po mnenju Odbora je treba opredeliti skupni okvir za odprte tehnične standarde na tem področju, ki ji pripravljajo CEN, CENELEC in ETSI, da bi jih lahko uporabljale vse zainteresirane strani.

4.16 Odbor meni, da je treba spodbujati uporabo *odprtokodne programske opreme*, ker omogoča analizo, zamenjavo, redistribucijo in ponovno uporabo programskih rešitev, ki so za javne uprave zelo pomembne, tako glede stroškovne učinkovitosti kot tudi preverjanja uporabe standardov, funkcionalnega pokritja, ki presega omejitve, določene z dovoljenji in avtorskimi pravicami, sprejetih rešitev, ki so dolgoročno trajnostne, in prilagajanja lokalnih potrebam.

V Bruslju, 25. februarja 2009

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Mario SEPI

⁽¹⁾ EUPAN: *European Public Administration Network* (evropsko omrežje javne uprave – trenutno ime neformalne mreže generalnih direktorjev javne uprave EU); TUNED: *Trade Union Network for European Dialog* (mreža sindikatov za evropski dialog).

⁽²⁾ GPSCM = *Generic Public Services Conceptual Model* (generični konceptualni model javnih storitev).