

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 21.2.2011
COM(2011) 75 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Boljše upravljanje enotnega trga prek izboljšanega upravnega sodelovanja:
Strategija za širitev in razvoj
informatijskega sistema za notranji trg („IMI“)**

Besedilo velja za EGP

SEC(2011) 206 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Boljše upravljanje enotnega trga prek izboljšanega upravnega sodelovanja: Strategija
za širitev in razvoj informacijskega sistema za notranji trg („IMI“)
Besedilo velja za EGP**

KAZALO

1.	Uvod.....	3
1.1.	Akt o enotnem trgu.....	3
1.2.	Okrepitev upravnega sodelovanja na enotnem trgu.....	3
1.3.	Izkoriščanje vseh zmogljivosti IMI.....	4
2.	Strategija za nadaljnjo širitev	5
2.1.	Osnovna načela IMI	5
2.2.	Merila za širitev.....	7
2.3.	Potencialne nove funkcije	7
2.4.	Potencialna nova področja politike	8
2.5.	Sinergije z obstoječimi orodji/sistemi informacijske tehnologije.....	9
2.6.	Uporaba obstoječih funkcij v nove namene.....	9
3.	Izzivi v zvezi s širitvijo	10
3.1.	Jamčenje varstva osebnih podatkov	10
3.2.	Omogočanje prožne širitve	11
3.3.	Zagotavljanje ustreznih sredstev	11
3.4.	Ohranjanje enostavnosti	12
3.5.	Vključitev vseh zainteresiranih strani	13
3.6.	Zagotavljanje visoke ravni delovanja in varnosti sistema.....	15
4.	Sklepne ugotovitve / naslednji koraki	16
4.1.	Preverjanje upravnega sodelovanja.....	16
4.2.	Predlog zakonodajnega instrumenta za IMI.....	16
4.3.	Obseg in časovni načrt predvidene širitve	16
4.4.	Nadaljnji razvoj informacijske tehnologije.....	16

1. UVOD

1.1. Akt o enotnem trgu

Enotni trg evropskim državljanom in podjetjem ves čas ponuja razne priložnosti. Da bi se zagotovilo nemoteno delovanje trga, morajo uprave držav članic tesno sodelovati med seboj ter si nuditi pomoč in izmenjavati informacije. Prednosti, ki jih ponuja enotni trg, se ne bodo uresničile, če se pravo EU ne bo uporabljalo pravilno in če se pravice, ki jih slednje zagotavlja, ne bodo spoštovale. Upravno sodelovanje med državami članicami je ključnega pomena za oblikovanje enotnega trga, ki bo resnično brez meja.

Komisija je v svojem sporočilu „K aktu za enotni trg“, sprejetem 27. oktobra 2010¹, kot enega izmed 50 predlogov navedla svojo namero, da bi uvedla elektronsko omrežje „osebne narave“ za evropske uprave, in sicer tako, da bi določila strategijo za širitev informacijskega sistema za notranji trg (IMI). Razvoj IMI je eden izmed ključev do spodbujanja boljšega upravljanja enotnega trga, saj omogoča učinkovito in vsakodnevno čezmejno sodelovanje med nacionalnimi javnimi organi na vseh ravneh vlade.

1.2. Okrepitev upravnega sodelovanja na enotnem trgu

Širitev EU leta 2004 je prinesla deset novih držav članic, devet novih uradnih jezikov in izrazito naraščanje števila dvostranskih odnosov, ki jih je treba upravljati. Postalo je jasno, da bo upravno sodelovanje mogoče le, če bo podprto z modernim, večjezičnim informacijskim sistemom². Evropska komisija je ob sodelovanju z državami članicami razvila informacijski sistem za notranji trg, da bi upravam pomagala pri izpolnjevanju njihovih obveznosti v zvezi z medsebojno pomočjo.

IMI se je začel uporabljati februarja 2008 kot podpora revidirani Direktivi o priznavanju poklicnih kvalifikacij (2005/36/ES) in od decembra 2009 naprej so države članice pravno zavezane k uporabi IMI za izpolnjevanje svojih obveznosti v zvezi z izmenjavanjem informacij, ki izvirajo iz Direktive o storitvah (2006/123/ES) in Odločbe Komisije 2009/739/ES z dne 2. oktobra 2009 o določitvi praktičnih rešitev za izmenjavo informacij med državami članicami po elektronski poti v skladu s poglavjem VI Direktive o storitvah. IMI ima trenutno več kot 5 700 registriranih pristojnih organov in 11 000 registriranih uporabnikov.

IMI je varna, večkrat uporabna, večjezična, spletna elektronska aplikacija, ki jo je Komisija razvila v sodelovanju z državami članicami. IMI nacionalnim, regionalnim in lokalnim organom v vseh 30 državah članicah EGP omogoča hitro in preprosto medsebojno sporazumevanje. Uporabniki lahko s pomočjo IMI (i) najdejo ustrezne

¹ Sporočilo Komisije – K aktu za notranji trg za visokokonkurenčno socialno tržno gospodarstvo – 50 predlogov za izboljšanje skupnega dela, poslovanja in izmenjav. COM(2010) 608 z dne 27.10.2010.

² Na srečanju generalnih direktorjev držav članic v okviru Posvetovalnega odbora za notranji trg (IMAC) dne 18. novembra 2003 je bil sprejet naslednji sklep o delovanju: „Predsednik opaža, da se vsi strinjajo s tem, da je potrebno razviti informacijski sistem za izboljšavo izmenjave in podatkov v zvezi z notranjim trgovom ter upravljanja z njimi glede na to, da je tak sistem potreben za podporo tesnejšemu sodelovanju, ki bo potrebno zaradi povečanega enotnega trga.“

organe v drugi državi, na katere se lahko obrnejo, (ii) se z njimi sporazumevajo prek vnaprej prevedenih sklopov standardnih vprašanj in odgovorov ter (iii) prek mehanizma sledenja spremljajo dogajanje z njihovim zahtevkom za informacije. IMI je oblikovan kot fleksibilen sistem, ki se ga lahko brez težav prilagodi tako, da podpira različna področja zakonodaje o enotnem trgu, ki vsebujejo določbe o upravnem sodelovanju (za več informacij glej razdelek I priloženega delovnega dokumenta služb Komisije).

Namen IMI je nadomestiti zelo številne dvostranske odnose, ki med seboj povezujejo države članice EU, z enim samim vmesnikom, to je omrežjem IMI.

Ena izmed najpomembnejših prednosti IMI je uspešno premagovanje glavnih ovir pri sodelovanju, kot so na primer negotovost v zvezi s tem, na koga se je treba obrniti, jezikovne prepreke, kulturne razlike v zvezi z upravo in delom ter pomanjkanje ustaljenih postopkov za sodelovanje. Ker so pri razvoju sistema sodelovale države članice, IMI ponuja enotne delovne postopke, ki so jih sprejele vse članice EU.

IMI je tudi prilagodljiv, kar zadeva organizacijske ureditve v posameznih državah članicah. Zaradi decentralizirane strukture omrežja IMI mora vsaka sodelujoča država imenovati nacionalnega koordinatorja za IMI (NIMIC), ki bo bdel nad celotnim projektom IMI. Države članice se lahko odločijo imenovati nadaljnje koordinatorje na regionalni ravni ali za posamezna pravna področja znotraj IMI.

1.3. Izkoriščanje vseh zmogljivosti IMI

Še zmeraj je precej neizkoriščenega potenciala na dveh področjih, ki ju zajema IMI (storitve in poklicne kvalifikacije). Več informacij o trenutnih prizadevanjih na tem področju delovanja je na voljo v Letnem poročilu IMI³. To sporočilo je osredotočeno na to, kako lahko IMI učinkovito pripomore k preoblikovanju čezmejnega upravnega sodelovanja na notranjem trgu in ga približa zahtevam 21. stoletja ter pričakovanjem državljanov in podjetij v EU. Ta potencial se zlasti nahaja v možnosti (1) dodajanja novih področij politike v IMI, (2) razvijanja novih funkcij, (3) povezave IMI z drugimi sistemi informacijske tehnologije in (4) uporabe obstoječih funkcij IMI v nove namene. Tako lahko IMI postane fleksibilen komplet orodij za namene upravnega sodelovanja, ki bo prispeval k izboljšanju upravljanja notranjega trga. Kadar na določenem zakonodajnem področju ni na voljo nobenega informacijskega sistema, ki bi podpiral upravno sodelovanje, se lahko namesto razvoja novega sistema za doseg točno določenega cilja ponovno uporabi IMI, kar ima številne prednosti:

(a) Boljša stroškovna učinkovitost

Boljša učinkovitost pri opravljanju javnih storitev je ključna prednostna naloga v času naraščajočega pritiska za znižanje javnih stroškov in fiskalnih primanjkljajev. Prilagoditev sistema, ki se ga lahko večkrat uporabi, je nedvomno ugodnejša od razvijanja novega orodja za izmenjavo elektronskih informacij (za več informacij glej razdelek II priloženega delovnega dokumenta služb Komisije). Enotno omrežje omogoča tudi ekonomijo obsega prek deljenega vzdrževanja, podpore uporabnikom, usposabljanja in promoviranja.

³ (glej Letno poročilo IMI na <http://ec.europa.eu/imi-net>).

(b) Izboljšana prijaznost do uporabnika

Ponovna uporaba sistema IMI pomeni tudi veliko prednosti za pristojne organe. Organom, ki so pristojni na različnih področjih politike notranjega trga, se tako ni treba soočati s prevelikim številom informacijskih sistemov. Dovolj je, da se naučijo delati s samo enim novim orodjem IT, svoje podatke za stike so dolžni obnavljati le na enem mestu in svoje izmenjave informacij z organi v drugih državah lahko izsledijo in nadzirajo prek enega samega portala. Čim več bo vsakdanjega dela, ki ga lahko opravijo prek sistema IMI, tem bolj bo ta za njih uporaben, saj neredna uporaba katerega koli sistema privede do pozabljenih uporabniških imen in gesel ter negotovosti v zvezi z njegovim delovanjem.

(c) Hitrejše, bolj predvidljive rešitve

Razvoj informacijskega sistema po meri, ki bo zadovoljil potrebo po upravnem sodelovanju, je ponavadi dolgotrajen in nepredvidljiv proces. Zamude in nepričakovane težave so pri razvoju informacijske tehnologije dokaj pogost pojav. Uporaba že obstoječega sistema bo omogočila hitrejšo rešitev, ki bo hkrati bolj predvidljiva, saj je osnovana na preverjeni in preizkušeni tehnologiji.

(d) Varnejša podlaga

Sistem IMI ponuja spletno okolje, katerega varnost in zaščitni ukrepi za varstvo podatkov, vključno z omejitvijo namena ter nadzorom dostopa, so se v praksi izkazali za zanesljive. Dragocene praktične izkušnje so Komisija in države članice pridobile tudi z organiziranjem uvedbe modulov za končnega uporabnika, vključno s samo organizacijo, registracijo, usposabljanji in podporo uporabnikom.

(e) Nizek prag za pilotne projekte

Končna in pomembna prednost že pripravljenega sistema je ta, da omogoča testiranje operativne izvedljivosti predlagane rešitve, ne da bi pri tem bilo treba investirati čas in sredstva v prototip, ki bi lahko bil na koncu opuščen. Celo na področjih, kjer se zainteresirane strani strinjajo, da je orodje IT potrebno, je prag za vpeljavo pilotnega projekta za potrditev določenega koncepta razmeroma nizek. Pilotni projekt se lahko izvede brez stroškov razvoja informacijske tehnologije, in sicer s ponovno uporabo obstoječe funkcionalnosti znotraj sistema.

2. STRATEGIJA ZA NADALJNJO ŠIRITEV

Čeprav so prednosti širitve sistema IMI na nadaljnja področja politike očitne, je zelo pomembno, da se nadaljnja rast odvija na nadziran in trajnosten način. Zato je zdaj pravi čas za pregled strateških ciljev sistema IMI in za proučitev ukrepov, ki so potrebni za doseg teh ciljev.

2.1. Osnovna načela IMI

Preden se sistem razvija naprej, je treba upoštevati naslednja ključna načela:

(a) Možnost ponovne uporabe

Namen sistema IMI je pomagati državam članicam pri izpolnjevanju njihovih obveznosti v zvezi z medsebojno pomočjo na uspešen in učinkovit način z minimalnimi stroški in brez grajenja ločenih informacijskih sistemov za podporo vsakega posameznega pravnega instrumenta. Kadar so isti organi odgovorni za več področij zakonodaje v zvezi z notranjim trgov, se jim ne sme naložiti dela s prevelikimi številom različnih sistemov informacijske tehnologije za upravno sodelovanje.

(b) Organizacijska prožnost

Sistem IMI je oblikovan tako, da se ga brez težav lahko prilagodi obstoječi ureditvi. Je namreč dovolj prožen, da se ga lahko prilagodi različnim upravnim strukturam in kulturam v Evropi. Za izmenjavo informacij uporabnikom ni treba imeti predznanja o upravnih hierarhijah v drugih državah članicah.

(c) Enostavni dogovorjeni postopki

Sistem IMI zmanjšuje upravno breme in omogoča izvajanje politik, ki bi jih sicer onemogočala zapletenost različnih nacionalnih upravnih postopkov. To je bilo mogoče doseči z dogovorom o enostavnih standardnih postopkih dela pri sodelovanju.

(d) Večjezičnost

Večjezičnost je eden izmed ključnih elementov storitev IMI, ki so ponujene v 22 uradnih jezikih EU. Poleg vnaprej prevedenih sklopov vprašanj in odgovorov, ki izhajajo iz pravnih določb, lahko uporabniki vnašajo dodatne informacije v obliki prostega besedila, komentarjev in priloženih dokumentov. Da bi uporabniki te informacije bolje razumeli, sistem IMI ponuja spletno povezavo na strojni prevajalnik Komisije, ECMT⁴. Prevajalnik, ki bo nadomestil ECMT in ki je trenutno še v fazi razvoja, bo razširil jezikovne kombinacije, ki so na voljo danes. Sistem IMI je vključen v njegov razvoj že od zgodnjih faz, in sicer kot preskusna storitev.

(e) Prijaznost do uporabnika

Sistem je oblikovan tako, da je uporabnikom prijazen, intuitiven in enostaven za uporabo z minimalno potrebo po usposabljanju (sledi pristopu rezervacij letalskih vozovnic in sistemom nakupovanja po spletu). Trenutno je razvoj informacijske tehnologije naravnano tako, da se bo izboljšala prijaznost do uporabnika, in sicer s pomočjo povratnih informacij uporabnikov.

(f) Varstvo podatkov

Sistem IMI je osnovan na pristopu „vgrajene zasebnosti“, kar pomeni, da sta zasebnost in varstvo podatkov v sistem vgrajena že od samega začetka, ne pa dodana naknadno. Zaradi tega sistem IMI zagotavlja visoko raven tehničnega in postopkovnega varstva podatkov.

⁴ Po sodbi Splošnega sodišča Evropske unije v zadevi T-19/07 z dne 16. decembra 2010 je uporaba ECMT opuščena.

(g) Brez stroškov za dodatno tehnično opremo za uporabnika

Za delo s sistemom IMI je potreben le osebni računalnik z dostopom do spleta. Ne zahteva nikakršne namestitve specifične programske ali strojne opreme.

2.2. Merila za širitev

Rezultat pravkar odvijajoče se javne razprave v zvezi z aktom o enotnem trgu v povezavi s cilji strategije Evropa 2020 in sklep evropskega semestra na podlagi „letnega pregleda rasti“⁵ bosta pripomogla k določitvi prednostnih področij za širitev.

S tehničnega vidika ni nikakršnih omejitev v zvezi s številom novih področij, ki se jih lahko doda sistemu IMI, novih funkcij, ki se jih lahko razvije, ali povezav, ki se jih lahko doda obstoječim orodjem IT. Obstajajo pa organizacijske omejitve v zvezi s širitvijo. Treba je načrtovati nadaljnji razvoj in obdržati konceptualno notranjo povezanost sistema. Zato lahko k izboru področij širitve in določanju, katero izmed njih ima prednost, pripomorejo naslednja merila:

- (1) Nova skupina uporabnikov naj bo po možnosti povezana z že obstoječimi skupinami uporabnikov ali se z njimi delno prekriva, tako da bo širitev prispevala k ponudbi večnamenskega orodja za del vseh uporabnikov;
- (2) Prednostno je treba dodajati tista področja, za katera se lahko uporabijo obstoječe funkcije in ki ne zahtevajo dodatnega razvoja informacijske tehnologije;
- (3) V primeru, da dodajanje novega pravnega področja ali podpiranje novih nalog znotraj obstoječih področij zahteva razvijanje novih funkcij, je to treba izvesti na generičen način, tako da se bo novi modul brez težav lahko prilagodil za druge skupine uporabnikov (brez razvoja funkcij, ki bi služile enemu samemu namenu);
- (4) Stroške vsakega nadaljnjega potrebnega razvoja je treba upravičiti s pričakovano dodano vrednostjo uporabe sistema IMI za nove ali obstoječe skupine uporabnikov in za izvajanje zakonodaje EU ter v korist državljanov in podjetij;
- (5) Nova področja in funkcije ali povezave na druga orodja ne smejo poglobljati zapletenosti sistema za uporabnike.

V primeru zahteve po uporabi sistema IMI za področja politike ter v namene, ki niso skladni s temi merili in pri katerih ni nikakršnih pričakovanih sinergij z obstoječimi uporabniki, je treba proučiti možnost, da se omogoči razvoj programske opreme ločeno od sistema IMI.

2.3. Potencialne nove funkcije

Sistem IMI svojim uporabnikom ponuja vrsto različnih funkcij, in sicer:

⁵ COM(2011)11 z dne 12. januarja 2011.

- (1) potek dela „ena na ena“ za varno sporazumevanje med dvema pristojnima organoma v zvezi s posameznimi primeri, ki lahko vključujejo osebne podatke;
- (2) opozorilni mehanizem, ki pristojnim organom omogoča opozarjanje drugih držav članic o resnem tveganju, ki ga določen gospodarski subjekt predstavlja za ustrezno in varno delovanje enotnega trga;
- (3) modul za upravljanje organov, ki državam članicam omogoča, da pristojne organe registrirajo kot uporabnike sistema IMI, jim dodelijo vloge na način, ki je skladen z njihovimi nacionalnimi upravnimi strukturami, in posodablja podatke o organih;
- (4) večjezični seznam nacionalnih registrov, po katerem se da iskati informacije, ki jih v zvezi z vsebino, pogoji dostopa in kontaktnimi podatki vzdržujejo države članice, ter ki ponuja neposredne povezave na registre, ki so na voljo na spletu (od februarja 2011 naprej).

Nadaljnje proučevanje široke palete drugih pravnih področij s potrebami po upravnem sodelovanju je pokazalo, da bodo za ponujanje celovitih svežnjev storitev znotraj sistema IMI potrebni:

- (1) generični potek dela, ki bo podpiral postopke obveščanja (na primer pri storitvah, uveljavljanju pravic intelektualne lastnine; elektronskem trgu, KNPVP⁶;
- (2) baza podatkov, po kateri je mogoče iskati izmenjave informacij, ki ne vključujejo zaupnih ali osebnih podatkov;
- (3) tehnično sredstvo⁷, ki ga bodo po potrebi lahko uporabljala obstoječa omrežja za upravno sodelovanje med državami članicami, da se državljanom, podjetjem in organizacijam omogoči sporazumevanje s pristojnimi organi za namene pošiljanja informacij in pridobivanja podatkov;
- (4) sistem, ki bo združeval vsebino ter drugim sistemom in spletnim stranem (kot je na primer portal „Tvoja Evropa“) omogočal večkratno uporabo dela podatkov, na primer kontaktnih podatkov pristojnih organov.

Več informacij v zvezi s tem je na voljo v razdelku III delovnega dokumenta služb Komisije, ki je priložen temu sporočilu.

2.4. Potencialna nova področja politike

Službe Komisije so nedavno pregledale več področij politike, za katera se sistem IMI zdi primerna rešitev za izboljšanje izvajanja zakonodaje o notranjem trgu. Države članice so tudi predlagale seznam področij politike, katerim bi po njihovem mnenju

⁶ Kolektivni naložbeni podjemi za vlaganja v prenosljive vrednostne papirje

⁷ S tovrstnim sredstvom sporazumevanja se bo mogoče izogniti podvojitvam z obstoječimi e-vladnimi portali, kot so na primer enotne kontaktne točke v skladu z Direktivo o storitvah (PSC), in elektronskimi vladnimi projekti, kot na primer SPOCS (Preprosti spletni postopki za čezmejne storitve) in PEPPOL (Vseevropska javna naročila na spletu), ter namesto tega poiskati način, kako ponovno uporabiti obstoječa orodja in vzpostaviti sinergije, kjer bo to mogoče.

uporaba sistema IMI kot orodja za izmenjavo informacij lahko koristila (glej razdelek IV priloženega delovnega dokumenta služb Komisije). Omenjeni seznam je zgolj okvirne in začasne narave, saj je potrebna nadaljnja proučitev, da se določi, če sploh in kako bi sistem IMI izboljšal čezmejno sodelovanje na teh področjih.

2.5. Sinergije z obstoječimi orodji/sistemi informacijske tehnologije

Naslednja zadeva, ki jo je treba raziskati, je potencial sistema IMI za dopolnjevanje funkcionalnosti, ki jo ponujajo obstoječi sistemi informacijske tehnologije, in obratno. Dobro bi bilo začeti s prizadevanjem za skupni sistem preverjanja pristnosti za široko paleto orodij, ki jih trenutno uporabljajo javni organi po vsej EU. To bi uporabnikom sistema IMI zelo olajšalo njegovo uporabo, saj bi lahko dostopali do različnih sistemov Komisije z istim uporabniškim imenom in geslom. Sistem Evropske komisije za preverjanje pristnosti (ECAS) je eno izmed takih orodij, vedno več pa je storitev IT, ki ga že uporablja, na primer portal evropskega e-pravosodja in orodje CIRCABC⁸.

Po drugi strani je sinergije mogoče ustvariti prek povezave z obstoječimi sistemi, ki jih uporabljajo iste skupine uporabnikov, na primer bazo podatkov o reguliranih poklicih, v katero države članice vnašajo sezname poklicev, ki so regulirani na nacionalni ravni, in kontaktne podatke pristojnih organov. To povzroča delno prekrivanje s sistemom IMI in podvajanje dela, za kar je treba najti rešitev.

Primer področja, pri katerem je treba razmisliti o dopolnjujočih si rešitvah, je pravo družb, v katerem je treba razviti metode za izboljšavo sodelovanja med registri podjetij v Evropi, na podlagi obstoječega in že opravljenega dela v okviru projektov Evropski poslovni register in BRITE⁹. Podobno se zdi mogoča tudi povezava med sistemom IMI in bazo podatkov e-Certis¹⁰, ki vsebuje vzorce nacionalnih certifikatov, ki se uporabljajo za čezmejna javna naročila.

Še eno izmed področij, ki bi ga bilo treba raziskati, je možnost dopolnitve sistema IMI s projektom „Trusted Exchange Platform“ (pobuda eTrustExchange s strani delovnega programa ISA). Sistem IMI trenutno podpira izmenjavo podatkov in informacij med končnimi uporabniki. Poleg omenjenih značilnosti bi eTrustExchange državam članicam lahko omogočil tudi varno izmenjavo informacij med obstoječimi sistemi in sistemom IMI.

2.6. Uporaba obstoječih funkcij v nove namene

Upoštevanje izkušenj javnih organov na vseh ravneh v zvezi z izvajanjem zakonodaje EU bi lahko bilo pomemben vir povratnih informacij za lažje izvajanje zakonodaje EU. Trenutni seznam sistema IMI, ki obsega več kot 5 700 pristojnih organov in njihove elektronske naslove, bi lahko v kombinaciji s spletnim

⁸ CIRCABC („Komunikacijsko-informacijski center za uprave, podjetja in državljane“) se uporablja za ustvarjanje delovnih okolij za sodelovanje, kjer skupine uporabnikov lahko delajo skupaj na spletu ter si izmenjavajo informacije in sredstva.

⁹ Interoperabilnost poslovnega registra po vsej Evropi.

¹⁰ eCERTIS je informacijski sistem Evropske komisije, ki uporabnikom pomaga pri iskanju različnih certifikatov in potrdil, ki se pogosto zahtevajo pri postopkih naročanja v EGP.

oblikovalcem anket IPM¹¹ uporabili kot orodje za pridobivanje virov informacij za ocene učinka in ocenjevanje politik, in sicer po dogovoru z državami članicami in ob tesnem sodelovanju z njimi.

Uporabniki sistema IMI so izrazili zanimanje za izvedbo splošne izmenjave informacij, ki ne bi bila osnovana na določenem pravnem instrumentu, temveč bi vsebovala vprašanja splošne ali horizontalne narave; na primer, vprašanja v zvezi z upravnimi postopki v drugi državi članici.

Kapacitete sistema IMI za izmenjavo informacij so bile razvite za čezmejno sporazumevanje, vendar se uporabljajo tudi za sporazumevanje med nacionalnimi javnimi organi kot del širše čezmejne izmenjave. Za uporabo sistema IMI za sporazumevanje med nacionalnimi organi ni nikakršnih tehničnih ovir in nekatere države članice so izrazile zanimanje za obsežnejšo uporabo sistema IMI v ta namen. Izključno nacionalna uporaba sistema IMI bi morala biti obravnavana v pravnem instrumentu, saj morajo biti različne vloge in odgovornosti Komisije ter držav članic jasne in transparentne.

3. IZZIVI V ZVEZI S ŠIRITVIJO

3.1. Jamčenje varstva osebnih podatkov

IMI je prvi projekt EU, katerega cilj je ustvariti splošen, večkrat uporaben okvir za izmenjavo informacij med nacionalnimi javnimi organi prek sistema informacijske tehnologije. Veliko informacij, ki se trenutno izmenjujejo, vključuje osebne podatke. Sistem IMI je osnovan na pristopu „vgrajene zasebnosti“, kar pomeni, da sta zasebnost in varstvo podatkov v sistem vgrajena že od samega začetka, vključno s strogo uporabo načela omejitve namena in ustreznega nadzora dostopa. Skrb za varstvo podatkov je prav tako del vsakodnevne uporabe sistema in je vključena v gradiva za usposabljanje. Zaradi tega sistem IMI zagotavlja visoko raven tehničnega in postopkovnega varstva podatkov, njegovi uporabniki pa so dobro seznanjeni z osnovnimi načeli varstva podatkov. Spletna stran IMI ima razdelek, namenjen varstvu podatkov, kjer bralci lahko najdejo vse pomembne informacije.

Kljub praktičnim ukrepom v zvezi z varstvom podatkov pa še vedno obstajajo pomisleki glede pravne podlage za delovanje IMI, ki jih je izrazil Evropski nadzornik za varstvo podatkov (ENVP). V okviru trenutnega pristopa sta namen in obseg informacij, ki se bodo izmenjevale med organi, določena v direktivah o poklicnih kvalifikacijah in storitvah, natančni predpisi za zagotavljanje popolne skladnosti s pravom EU na področju varstva podatkov pa so zajeti v dveh odločbah in priporočilu Komisije¹². Da bi se izognila kakršnim koli oviram na poti do širitve sistema IMI

¹¹ IPM (Interaktivno oblikovanje politik) javnim organom v državah članicah in institucijam EU omogoča boljše razumevanje potreb državljanov in podjetij. Ta sistem je bil uveden z namenom poenostavitve postopka posvetovanja z zainteresiranimi stranmi s pomočjo enostavnih za uporabo in jasno zastavljenih vprašalnikov, kar anketirancem olajšuje sodelovanje, oblikovalcem politik pa analizo rezultatov.

¹² Odločba Evropske komisije z dne 12. decembra 2007 o izvajanju informacijskega sistema za notranji trg (IMI) v zvezi z varstvom osebnih podatkov. Odločba št. 2008/49/ES, UL L 13, 16.1.2008, str. 18. Priporočilo Komisije o smernicah za varstvo podatkov v informacijskem sistemu za notranji trg (IMI), Priporočilo št. C (2009) 2041, 26.3.2009. Odločba Komisije z dne 2. oktobra 2009 o določitvi

zaradi pomislekov v zvezi z varstvom podatkov, namerava Komisija predložiti predlog za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta v prvi polovici leta 2011. Ta horizontalni pravni instrument, ki ga bosta sprejela Svet in Evropski parlament, bo ustvaril celovit okvir varstva podatkov in omogočil višjo raven pravne varnosti, zlasti zaradi nadaljnje širitve, skladno s predlogi ENVP¹³.

3.2. Omogočanje prožne širitve

Komisija je proučila, kako bi se sistem IMI lahko uporabil za izboljšavo izvajanja obstoječe zakonodaje o notranjem trgu. Čeprav bi bilo okrepljeno upravno sodelovanje za številne direktive koristno, v obstoječi zakonodaji pravna podlaga za izmenjavanje informacij med državami članicami ni dovolj natančno opredeljena, kar lahko predstavlja precejšnje ovire za uporabo sistema IMI. Spreminjanje direktiv zgolj zaradi vključitve omembe uporabe sistema IMI za njihovo izvajanje ne pride v poštev.

Zgoraj navedeni horizontalni pravni instrument bi moral to težavo odpraviti z uvedbo splošne pravne podlage za uporabo sistema IMI v upravnem sodelovanju za izvajanje zakonodaje EU o notranjem trgu. Vsi splošni vidiki bi morali biti zajeti v glavnem delu pravnega instrumenta, medtem ko bi podrobnosti v zvezi s specifičnimi pravnimi področji, katera je treba vključiti, lahko bile določene v prilogah.

3.3. Zagotavljanje ustreznih sredstev

(a) Financiranje

Stroški, povezani s sistemom IMI, vključujejo razvoj in izboljšanje sistema, gostovanje sistema IMI v podatkovnem centru Komisije, vzdrževanje, upravljanje sistema, pomoč na drugi ravni, usposabljanja, sporazumevanje in osveščanje (za več informacij glej razdelek II priloženega delovnega dokumenta služb Komisije).

Začetni stroški razvoja sistema IMI so bili kriti iz programa IDABC (*Interoperabilno zagotavljanje vseevropskih e-vladnih storitev javnim upravam, podjetjem in državljanom*), dokler ta ni bil leta 2009 zaključen. Do julija 2010 je stroške, povezane z vzdrževanjem, podporo na drugi ravni, upravljanjem sistema, gostovanja, usposabljanja, sporazumevanja in osveščanja, krila Komisija.

Julija 2010 je bilo dogovorjeno, da se bo za leto 2010 delovanje in izboljšanje IMI financiralo iz programa ISA (Interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave) (2010–2015)¹⁴. Pričakuje se, da bo program ISA še naprej financiral sistem IMI do leta 2012, čeprav je to odvisno od letnega pregleda splošnih prednostnih nalog programa in razpoložljivega proračuna. Komisija še naprej krije stroške gostovanja, usposabljanja, sporazumevanja in osveščanja.

praktičnih rešitev za izmenjavo informacij med državami članicami po elektronski poti v skladu s Poglavjem VI Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta o storitvah na notranjem trgu, Odločba št. C(2009) 7493 (UL L 263, 7.10.2009, str. 32)

¹³ Nazadnje v dopisu z dne 27.7.2010 kot odgovor na poročilo Komisije o stanju varstva podatkov v sistemu IMI (COM(2010)170) (obe besedili sta na voljo v razdelku o varstvu podatkov na spletni strani <http://ec.europa.eu/imi-net>)

¹⁴ Sklep št. 922/2009/ES, UL L 260; 3.10.2009, str. 20.

Glede na to, da je uporaba sistema obvezna za Direktivo o storitvah, bo treba jasno opredeliti vidike financiranja, in sicer popolnoma skladno s trenutnim finančnim načrtovanjem ter napovedanim predlogom za naslednji večletni finančni okvir.

(b) Viri Komisije

Komisija je imenovala ekipo, ki je zadolžena za pregled nad razvojem omrežja IMI in njegovo podporo. Med ponujenimi storitvami so služba za pomoč uporabnikom za nacionalne koordinatorje IMI, vzdrževanje podatkovne baze IMI za sklope vprašanj, upravljanje prevodov, ponudba elektronskega gradiva za samousposabljanje, namenjenega končnim uporabnikom IMI, upravljanje spletne strani IMI, organizacija usposabljanj ter dogodkov, namenjenih osveščanju in mreženju, izdelovanje promocijskega gradiva, povezava z enotami, odgovornimi za operativno izvajanje zakonodaje, ter upravljanje pravnih vidikov IMI in vidikov varstva podatkov.

Poleg tega Komisija priskrbi še človeške vire za gostovanje, vzdrževanje in razvoj sistema IMI. Zagotavljanje in vzdrževanje v celoti večjezičnega informacijskega sistema ima tudi posledice za vire prevajalskih storitev Komisije.

(c) Nacionalni viri

Poglavitno odgovornost za izvajanje in nemoteno delovanje sistema IMI nosijo države članice, ki morajo vlagati v zagotavljanje učinkovitega delovanja omrežja.

Širitev sistema IMI se mora odvijati postopoma, da ne pride do preobremenitve uprav držav članic. Pri načrtovanju pristopa k širitvi je treba upoštevati naslednje dejavnike:

- širitev mora potekati skrbno načrtovano in postopno, da se državam članicam omogoči dovolj časa za zagotovitev, da so bili vsi zahtevani koraki opredeljeni in da so pripravljene vsi potrebni viri za doseg ciljev;
- države članice morajo ponovno pregledati svojo trenutno organizacijo sistema IMI, da se tako prepričajo, da je ta pripravljena na razširjeno omrežje IMI z znatno in raznoliko skupino končnih uporabnikov;
- s tem, ko bo sistem IMI po širitvi zajemal podporo novim področjem politike, bo vloga nacionalnega koordinatorja IMI (NIMIC) postala vidnejša in ji bo treba pripisovati temeljno vlogo pri zagotavljanju nemotenega delovanja notranjega trga na nacionalni ravni. Povratne informacije koordinatorjev IMI kažejo, da se v državah članicah nacionalnim koordinatorjem ne pripisuje velikega pomena, in navajajo težave, kot so neustrezni viri, pogosta menjavanja kadra ter pomanjkanje politične podpore tej vlogi in odgovornosti, ki jo ta predstavlja. Zgoraj opisani horizontalni pravni instrument bi moral poskrbeti za okrepitev vloge nacionalnega koordinatorja IMI.

3.4. Ohranjanje enostavnosti

Dosedanje izkušnje z razvojem IMI so pokazale, da vedno obstaja nevarnost preveč zapletenih rešitev informacijske tehnologije, s katerimi se poskuša izpolniti kombinacije zahtev, resničnih ali namišljenih, vseh zainteresiranih strani. Rezultat tega pa ni vedno rešitev, ki bi bila uporabniku prijazna. Bolje je začeti z razmeroma

enostavno aplikacijo, ki se jo lahko po potrebi prilagodi, ko se enkrat pridobi dovolj izkušenj.

Poleg tega je ena izmed prednosti sistema IMI v tem, da skozi potek dela postopek sodelovanja razčleni na enostavne, obvladljive in transparentne korake. Širitev IMI na nova področja, dodajanje novih funkcij ali ustvarjanje povezav z drugimi orodji uporabnikom ne sme dodatno zapletati dela. Uporaba sistema mora ostati še naprej enostavna in intuitivna.

Pred kodiranjem postopkov v programsko opremo je treba te proučiti, da se tako zagotovi, da so karseda enostavni. Namen tega procesa mora biti odkrivanje in odpravljanje ozkih grl ter izboljševanje učinkovitosti, kjer je to mogoče, in tako preprečevanje, da bi IT moduli postali preveč zapleteni in uporabni le v en sam namen.

Da bi upravno sodelovanje potekalo nemoteno, je treba zgodaj v zakonodajnem postopku obravnavati praktične posledice za nacionalne, regionalne in lokalne organe pri izvajanju nove zakonodaje. Zahteve za upravno sodelovanje morajo biti dovolj jasne in operativne, potreba po orodju informacijske tehnologije za podporo procesa pa mora biti analizirana. Ta proces bi lahko bil koristen tudi za izmenjevanje znanja, pridobljenega s praktičnimi izkušnjami z upravnim sodelovanjem, in za izognitev ponavljanju napak. Komisija bo proučila, kako bi se sistematični „pregled upravnega sodelovanja“ kar najbolje lahko vključil v njene notranje postopke.

3.5. Vključitev vseh zainteresiranih strani

V projekt IMI je vključenih veliko zainteresiranih strani in zato ga bo po morebitni širitvi na nova področja politike težje upravljati. Bistvenega pomena je, da ima projekt transparentno in učinkovito strukturo upravljanja ter da vse zainteresirane strani razumejo postopke in forume, ki so vključeni v sprejemanje odločitev v zvezi z različnimi vidiki projekta.

(a) Vsakodnevno upravljanje sistema

Z vidika upravljanja projekta je Komisija „lastnica sistema“ IMI, saj daje pobudo zanj, ga ponuja, razvija, upravlja, vzdržuje in nadzira njegov proračun, poleg tega pa tudi zagotavlja, da so ustrezno zadovoljene potrebe vseh zainteresiranih strani.

(b) Odločitve v zvezi s politiko

Usmerjevalni odbor IMI vključuje predstavnike vseh zainteresiranih strani v projektu IMI (lastnico sistema, dobavitelja sistema, Posvetovalni odbor za notranji trg (IMAC) in uporabnike IMI).

Usmerjevalni odbor je zadolžen za:

- določitev strateške usmeritve in prednostnih nalog projekta, pri čemer upošteva prednostne naloge za izboljšanje, ki jih je določila delovna skupina IMAC za IMI;
- spremljanje in nadzor na visoki ravni;
- zastopanje interesov končnih uporabnikov in zagotavljanje, da so vse zainteresirane strani vključene v postopek načrtovanja.

Končne uporabnike IMI v Usmerjevalnem odboru zastopajo enote Komisije, odgovorne za politiko, ki so odgovorne za posamezna zakonodajna področja, ki jih podpira IMI (trenutno so to regulirani poklici in storitve).

Posvetovalni odbor za notranji trg v Usmerjevalnem odboru IMI zastopa vodja enote za razvoj politike in usklajevanje enotnega trga v GD MARKT.

(c) Nasveti in napotki izvedencev med zainteresiranimi stranmi

Zainteresirane strani iz držav članic so vključene v projekt IMI prek različnih posvetovalnih odborov in skupin izvedencev, ki Komisiji nudijo nasvete in napotke v zvezi z razvojem IMI.

(1) Splošni tehnični, upravljalni in politični prispevki

Delovna skupina IMAC za IMI je bila ustanovljena kot podskupina Posvetovalnega odbora za notranji trg (IMAC), da bi Komisiji svetovala glede horizontalnih vprašanj v zvezi z razvojem IMI.

Glede na to, da je bil IMI oblikovan kot generičen in večkrat uporaben sistem, ki lahko zajema veliko različnih področij politike, je pomembno obdržati horizontalno perspektivo pri načrtovanju nadaljnjega razvoja in širitve omrežja. Enako pomembno je tudi zagotoviti, da bo omrežje obdržalo močno strukturo koordinacije. To vlogo izpolnjuje delovna skupina IMAC za IMI s tem, ko predstavlja nacionalne uporabnike IMI na različnih področjih politike.

Na splošno so v tej delovni skupini zastopani vsi nacionalni koordinatorji IMI in ravnajo v imenu vseh uporabnikov IMI v svoji državi članici. Med drugim je skupina zadolžena za:

- dogovarjanje o poenostavljenih postopkih za upravno sodelovanje, ki sestavljajo osnovo za razvoj programske opreme IMI;
- spremljanje napredka, poročanje o zavezanosti zainteresiranih strani in doseženih rezultatih;
- zbiranje povratnih informacij od uporabnikov, skupaj z zahtevami za izboljšavo aplikacije IMI;
- sortiranje zahtev po nujnosti za izboljšavo programske opreme IMI.

(2) Prispevki po sektorjih

Trenutno so tri skupine izvedencev za določeni sektor vključene v pravne zadeve v zvezi z uporabo IMI na njihovem področju, njihova naloga pa je opredeliti vsebino izmenjave informacij in pristojne organe, ki naj bodo vanjo vključeni. Te skupine so odbor koordinatorjev za poklicne kvalifikacije, skupina izvedencev za izvajanje Direktive o storitvah in podskupina strokovnega odbora za napotitev delavcev, ki je bila ustanovljena z namenom proučiti izvedljive možnosti za specifičen sistem izmenjavanja informacij, ki bi okrepil in izboljšal upravno sodelovanje v skladu z Direktivo o napotitvi delavcev.

(d) Razvoj strukture upravljanja

Struktura, kot je opisana, je sistemu IMI do zdaj zelo dobro služila in zdi se dovolj prožna, da lahko zdrži nadaljnjo širitev. Ko se bo IMI širil na nova področja politike, bodo predstavniki zadevnih skupin uporabnikov povabljeni k sodelovanju v Usmerjevalnem odboru IMI.

V projekt bodo vključeni tudi novi posvetovalni odbori in skupine izvedencev, ki bodo zastopali ta področja politike, in prispevali svoj delež k delu, ki ga opravlja delovna skupina IMAC za IMI.

Ko bo IMI rasel, število njegovih končnih uporabnikov pa se bo večalo, bo zagotavljanje možnosti resničnim končnim uporabnikom, da dodajajo svoje povratne informacije in druge prispevke v zvezi s prijaznostjo uporabnikom ter nadaljnjim razvojem sistema, postalo še večjega pomena. Poleg pridobivanja posrednih povratnih informacij od uporabnikov prek nacionalnih koordinatorjev IMI se Komisija poslužuje različnih metod za neposredno stopanje v stik z uporabniki IMI. Med temi so trenutno ankete, usposabljanja, konference in forumi za mreženje. Tudi telekonference in „webinarji“ so lahko uporabni za boljše vključevanje končnih uporabnikov v razvoj IMI, ki trenutno poteka.

3.6. Zagotavljanje visoke ravni delovanja in varnosti sistema

(a) Delovanje

Ko se bosta število uporabnikov in količina podatkov v IMI začela večati, je izredno pomembno zagotoviti, da bo delovanje sistema (na primer odzivni čas) ostalo zadovoljivo. Sistem IMI je oblikovan tako, da je nadgradljiv in v svoji končni fazi premore do 100 000 potencialnih uporabnikov, kljub temu pa se za zmanjšanje potencialnega tveganja negativnega učinka na delovanje sistema sprejemajo naslednji varnostni ukrepi:

- IMI gostuje na namenskem strežniku podatkovnega centra Komisije;
- delovanje IMI se redno spremlja, pred uvedbo nove systemske funkcionalnosti pa se izvajajo preskusi obremenitve;
- v letu 2011 bo opravljena tehnična revizija IMI. Preverjala bo tehnično sposobnost sistema za podporo količine pristojnih organov in uporabnikov (in posledično količine podatkov), ki je načrtovana za končno fazo sistema, na zadovoljivi ravni delovanja in zanesljivosti.

(b) Varnost

Varnost je zelo pomemben vidik oblike, vzdrževanja in vsakodnevnega delovanja sistema IMI. IMI shranjuje ter obdeluje osebne in druge podatke, ki niso namenjeni javnemu razkritju.

Celovit varnostni načrt za IMI, ki je bil zasnovan v skladu z evropskimi in mednarodnimi varnostnimi standardi, opredeljuje varnostne zahteve za sistem in kako jih je treba izpolnjevati. Ta načrt bo vsako leto ponovno pregledan, da se tako zagotovi vzdrževanje varnostnih standardov ob vsaki širitvi IMI.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE / NASLEDNJI KORAKI

4.1. Preverjanje upravnega sodelovanja

Za boljše upravljanje notranjega trga prek izboljšanega upravnega sodelovanja je potreben bolj sistematičen pristop. Zaradi tega morajo biti praktični vidiki v zvezi s tem, kako bodo nacionalni, regionalni in lokalni javni organi izvajali novo zakonodajo, upoštevani dovolj zgodaj v zakonodajnem procesu. Zahteve za upravno sodelovanje morajo biti jasne in praktične, potreba po orodju informacijske tehnologije za podporo procesa pa mora biti upoštevana od samega začetka. Če je potrebno orodje informacijske tehnologije, je treba dati prednost uporabi ali prilagoditvi že obstoječega orodja, kot je na primer IMI, če je ta ustrezen, ali eno izmed obstoječih sistemov upravnega sodelovanja (za več informacij glej razdelek V priloženega delovnega dokumenta služb Komisije), namesto da bi začeli na novo razvijati dodatno orodje, ki bi imelo en sam namen.

Komisija bo do decembra 2011 proučila, kako sistematični „pregled upravnega sodelovanja“ kar najbolje vključiti v njene notranje postopke.

4.2. Predlog zakonodajnega instrumenta za IMI

Kot je navedeno v Sporočilu Komisije „K aktu za enotni trg“ z dne 27. oktobra 2010, je potrebna splošna pravna podlaga, ki bo služila za sestavo celovitega okvira za varnost podatkov, ki bo utrdil specifične predpise in postopke v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v IMI, določitev okvira za prožno in transparentno širitev IMI na druga pravna področja ter okrepitev vloge nacionalnega koordinatorja IMI.

Komisija bo v prvi polovici leta 2011 predložila predlog za Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta za določitev splošne pravne podlage za IMI.

4.3. Obseg in časovni načrt predvidene širitve

Hkrati bo Komisija skupaj z državami članicami še naprej proučevala, katerim drugim področjem politike lahko IMI koristi (tudi pri obstoječi zakonodaji) in katere dodatne funkcije bo treba še razviti. Njen cilj bo ugotoviti, za katera področja politike je IMI ustrezna tehnična rešitev. Prav tako bi se ob ustreznem času morala proučiti možnost iskanja sinergij in morebitnih odvečnih delov med obstoječimi orodji informacijske tehnologije, ki se uporabljajo na ravni EU za splošno upravno sodelovanje.

Države članice in Komisija bodo ob upoštevanju obstoječe strukture upravljanja določile časovni načrt in smernice za nadaljnji razvoj sistema, in sicer na podlagi meril za širitev, kot so navedena v tem sporočilu, in prednostnih nalog, ki bodo opredeljene v Aktu o enotnem trgu. Poročilo o napredku bo vključeno v letno poročilo o IMI februarja 2012.

4.4. Nadaljnji razvoj informacijske tehnologije

Nadaljnji razvoj informacijske tehnologije bo temeljil na perspektivah za širitev in se osredotočal na razvijanje funkcij, ki bodo lahko uporabne zelo različnim skupinam uporabnikov. Kjer bo mogoče, bodo obstoječa orodja informacijske tehnologije

ponovno uporabljena, da se tako poveča funkcionalnost IMI. Letni načrti za razvoj programske opreme, o katerih se bo razpravljalo in dogovarjalo v Usmerjevalnem odboru IMI, bodo temeljili na dolgoročni perspektivi razvoja generičnega kompleta orodij za upravno sodelovanje (za več informacij glej razdelek III priloženega delovnega dokumenta služb Komisij).

Komisija bo izvedla podrobno tehnično analizo, da bi določila najprimernejšo strukturo, vključno z vsemi elementi generičnega kompleta orodij za upravno sodelovanje. Poročilo bo objavljeno decembra 2011.