Europski parlament
2019-2024

Odbor za pravna pitanja

2021/2161(INL)

9.6.2023

NACRT IZVJEŠĆA

s preporukama Komisiji o digitalizaciji i upravnom pravu
(2021/2161(INL))

Odbor za pravna pitanja

Izvjestiteljica: Karen Melchior

(Inicijativa – članak 47. Poslovnika)

PR_INL

SADRŽAJ

Stranica

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 3

PRILOG PRIJEDLOGU REZOLUCIJE: PREPORUKE O SADRŽAJU TRAŽENOG PRIJEDLOGA 12

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

s preporukama Komisiji o digitalizaciji i upravnom pravu
(2021/2161(INL))

Europski parlament,

– uzimajući u obzir članak 225. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,

– uzimajući u obzir članak 298. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,

– uzimajući u obzir članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima prema kojemu je pravo na dobru upravu temeljno pravo,

– uzimajući u obzir zajedničku izjavu Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o Europskoj deklaraciji o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće od 15. prosinca 2022.,

– uzimajući u obzir Uredbu (EU) 2018/1725 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2018. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 45/2001 i Odluke br. 1247/2002/EZ[1],

– uzimajući u obzir Uredbu (EZ) br. 1049/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije[2],

– uzimajući u obzir Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o informacijskoj sigurnosti u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (2022/0084(COD)),

– uzimajući u obzir Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o mjerama za visoku zajedničku razinu kibersigurnosti u institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije (2022/0085(COD)),

– uzimajući u obzir opsežnu sudsku praksu Suda Europske unije, koji priznaje skup općih načela upravnog prava koja se temelje na ustavnim tradicijama država članica,

– uzimajući u obzir komunikaciju Komisije od 26. siječnja 2022. naslovljenu „Uspostava Europske deklaracije o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće” (COM(2022) 27 final) i njezin popratni radni dokument službi Komisije koji sadržava izvješće o savjetovanju s dionicima i aktivnostima uključivanja (SWD(2022) 14 final),

– uzimajući u obzir digitalnu strategiju Komisije: Digitalna Komisija sljedeće generacije od 30. lipnja 2022. (C(2022)4388),

---

1 SL L 295, 21.11.2018., str. 39.

2 SL L 145, 31.5.2001., str. 43.

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 6. rujna 2001. o posebnom izvješću Europskog ombudsmana Europskom parlamentu nakon istrage na vlastitu inicijativu o postojanju i javnoj dostupnosti Kodeksa dobrog administrativnog postupanja u različitim institucijama i tijelima Zajednice[3],

– uzimajući u obzir Odluku Komisije 2000/633/EZ, EZUČ, Euratom od 17. listopada 2000. o izmjeni njezina Poslovnika dodavanjem Kodeksa dobrog administrativnog ponašanja za osoblje Europske komisije u njegovim odnosima s javnošću[4],

– uzimajući u obzir Odluku glavnog tajnika Vijeća / Visokog predstavnika za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku od 25. lipnja 2001. o Kodeksu dobrog upravnog ponašanja Glavnog tajništva Vijeća Europske unije i njegova osoblja u njihovim profesionalnim odnosima s javnošću[5],

– uzimajući u obzir preporuku Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama CM/Rec(2007)7 od 20. lipnja 2007. o dobroj upravi;

– uzimajući u obzir „Načela javne službe za upravnu službu EU-a” koja je Europski ombudsman objavio 19. lipnja 2012.,

– uzimajući u obzir uzastopne informativne članke o digitalnoj javnoj upravi o državama članicama koje je Komisija objavila na internetu,

– uzimajući u obzir činjenicu da u državama članicama postoje i akti o općem upravnom postupku, kojima se utvrđuju temeljna načela upravnog prava, i zakonodavstvo specifično za određeno područje ili sektor,

– uzimajući u obzir istraživanje koje je švedska vlada naručila od švedske agencije za javno upravljanje o načelima dobre uprave u državama članicama Europske unije,

– uzimajući u obzir studiju danske vlade koju je provela danska agencija za digitalizaciju (digitalizeringsstyrelsen) o načelima dobrog korištenja temeljnih podataka u provedbi digitaliziranih usluga javne uprave,

– uzimajući u obzir izvješće Instituta za europsko pravo iz 2022. o oglednim pravilima o procjeni učinka algoritamskih sustava za donošenje odluka kojima se koristi javna uprava[6],

– uzimajući u obzir informativne obavijesti predstavljene na Konferenciji o upravnom pravu EU-a koju su organizirali resorni odjel Odbora za pravna pitanja Europskog parlamenta i Sveučilište u Leónu (León, 27. i 28. travnja 2011.)[7],

---

3 SL C 72 E, 21.3.2002., str. 331.

4 SL L 267, 20.10.2000., str. 63.

5 SL C 189, 5.7.2001., str. 1.

6 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf.

7

– uzimajući u obzir preporuke iz radnog dokumenta o trenutačnom stanju i izgledima za budućnost upravnog prava EU-a koji je Radna skupina za upravno pravo EU-a predstavila Odboru za pravna pitanja 22. studenoga 2011.[8],

– uzimajući u obzir procjenu europske dodane vrijednosti o zakonu o upravnom postupku Europske unije koju je Odjel za europsku dodanu vrijednost predstavio Odboru za pravna pitanja 6. studenoga 2012.[9],

– uzimajući u obzir javno savjetovanje o općim pravilima za otvorenu, neovisnu i učinkovitu europsku upravu i sažeto izvješće o tom savjetovanju iz srpnja 2018. koje je Odjel za europsku dodanu vrijednost u okviru Službe Europskog parlamenta za istraživanja predstavio Odboru za pravna pitanja 10. srpnja 2018.[10],

– uzimajući u obzir procjenu učinka mogućih mjera na razini EU-a za otvorenu, učinkovitu i neovisnu upravu EU-a koju je u srpnju 2018. zaključio Odjel za ex ante procjenu učinka u okviru Službe Europskog parlamenta za istraživanja i koja je 10. srpnja 2018. predstavljena Odboru za pravna pitanja[11],

– uzimajući u obzir procjenu europske dodane vrijednosti iz 2022. o digitalizaciji i upravnom pravu koju je Odjel za europsku dodanu vrijednost predstavio Odboru za pravna pitanja [30. svibnja 2023.][12],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 15. siječnja 2013. s preporukama Komisiji o zakonu o upravnom postupku Europske unije[13],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije i Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije[14],

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 26. listopada 2017. o praćenju primjene zakonodavstva Unije 2015. (2017/2011(INI)),

– uzimajući u obzir svoju rezoluciju od 7. srpnja 2022. naslovljenu „Bolja regulativa: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo” (2021/2166(INI)),

---

http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983.

8 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf.

9 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf.

10 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

11 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/621841/EPRS_STU(2018)621841_EN.pdf

12 https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2022)730350

13 SL C 440, 30.12.2015., str. 17.

14 https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/150700/consultation-eu-law-summary-report.pdf

– uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 20. svibnja 2021. o oblikovanju digitalne budućnosti Europe: uklanjanje prepreka funkcioniranju jedinstvenog digitalnog tržišta i poboljšanje upotrebe umjetne inteligencije za europske potrošače (2020/2216(INI)),

– uzimajući u obzir dokument Komisije o daljnjem postupanju u vezi s Rezolucijom Europskog parlamenta s preporukama Komisiji o zakonu o upravnom postupku Europske unije, koji je Komisija donijela 24. travnja 2013.,

– uzimajući u obzir dokument Komisije o daljnjem postupanju u vezi s Rezolucijom Europskog parlamenta o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije, koji je Komisija donijela 4. listopada 2016.,

– uzimajući u obzir dokument Komisije o daljnjem postupanju u vezi s Rezolucijom Europskog parlamenta o boljoj regulativi: zajedničkim snagama za bolje zakonodavstvo, koji je Komisija donijela 22. listopada 2022.,

– uzimajući u obzir članke 47. i 54. Poslovnika;

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za pravna pitanja (A9-xxxx/xxxx),

A. budući da je stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona Unija dobila odgovarajuću pravnu osnovu za donošenje europskog zakona o upravnom postupku;

B. budući da je temeljno pravo na dobru upravu sadržano u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima postalo pravno obvezujuće kao primarno pravo;

C. budući da je u Uniji koja se temelji na vladavini prava potrebno osigurati da postupovna prava i obveze uvijek budu na primjeren način utvrđena i razrađena te da ih se poštuje; budući da građani imaju pravo očekivati visoku razinu transparentnosti, učinkovitosti, sposobnosti reagiranja i brzog izvršenja od institucija, tijela, ureda i agencija Unije i da imaju pravo na informacije o mogućnostima koje im stoje na raspolaganju za poduzimanje daljnjih mjera u vezi s dotičnim pitanjem;

D. budući da je učinkovita uprava Unije ključna za javni interes te da i prekomjerna količina pravila i postupaka jednako kao i njihov nedostatak može biti uzrokom lošeg upravljanja, što također može biti posljedica oprečnih, nedosljednih ili nejasnih pravila i postupaka; budući da pravilno strukturirani i dosljedni administrativni postupci podupiru učinkovitu administraciju i pravilnu provedbu temeljnog prava na dobru upravu te imaju dodanu vrijednost promicanja transparentnosti i odgovornosti, čime se jača legitimnost Unije i povećava povjerenje građana u upravu Unije;

E. budući da je nedostatak povjerenja građana posljednjih nekoliko godina gorući problem s kojim se Unija suočava, što može utjecati na njezin legitimitet; budući da Unija svojim građanima treba pružiti brze, jasne i vidljive odgovore kako bi reagirala na njihove bojazni;

F. budući da postojeća pravila i načela Unije o dobroj upravi nisu objedinjena na jednom mjestu nego su raštrkana i može ih se naći u više različitih izvora: u primarnom pravu, sudskoj praksi Suda Europske unije, sekundarnom zakonodavstvu, neobvezujućem pravu i jednostranim obvezama institucija Unije;

G. budući da postojeći interni kodeksi koje su usvojile različite institucije imaju ograničeno područje primjene, međusobno se razlikuju i nisu pravno obvezujući;

H. budući da bi, uzimajući u obzir preporuke Skupine država protiv korupcije (GRECO) koja djeluje u okviru Vijeća Europe, jasan i obvezujući skup pravila za upravu Unije bio pozitivan signal u borbi protiv korupcije u javnim upravama;

I. budući da Parlament od 2001. u svojim rezolucijama i njihovim prilozima stalno zahtijeva zakonodavne mjere Komisije u tom području; budući da je Parlament 2013. pozvao na donošenje Zakona o upravnom postupku Europske unije te je 2016. posebno pozvao na donošenje prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije; budući da je, zapravo, cilj ustrajnih poziva Parlamenta donošenje uredbe o upravnom postupku Europske unije kojom bi se utvrdila opća postupovna pravila kojima se uređuju upravne aktivnosti uprave Unije, tj. institucija, tijela, ureda i agencija Unije (Europski zakon o upravnom postupku);

J. budući da se taj poziv temelji na detaljnim procjenama učinka kojima se, među ostalim, kvantificiraju troškovi administrativnih postupaka; budući da je procjenom učinka iz 2018. utvrđeno da rascjepkanost administrativnih postupaka u institucijama i tijelima EU-a negativno utječe na otvorenost, učinkovitost i neovisnost EU-a te je zaključeno da će se negativni učinci vjerojatno pogoršati s prelaskom na digitaliziranu upravu; budući da bi Komisija pri predstavljanju prijedloga također trebala predstaviti procjenu učinka;

K. budući da je Parlament sudjelovao u javnom savjetovanju o potrebi za uspostavom europskog zakona o upravnom postupku, pri čemu je 76 % ispitanika podržalo poduzimanje dodatnih mjera na razini Unije kako bi se poboljšali i pojednostavnili upravni postupci Unije, da je primio na znanje da su poboljšanje učinkovitosti i transparentnosti među glavnim razlozima za intervenciju EU-a te da je kao najproblematičnija pitanja utvrdio operativnu nedosljednost i troškove administrativnog opterećenja; budući da bi Komisija 2023. trebala dodatno pokrenuti odgovarajuće javno savjetovanje sa svim relevantnim akterima i da bi ponajprije trebala iskoristiti posebno znanje i stručnost Europskog ombudsmana s obzirom na to da javnost upravo Europskom ombudsmanu podnosi pritužbe o zlouporabama unutar tijela i institucija Unije;

L. budući da je Parlament pripremajući svoju rezoluciju iz 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije proveo savjetovanja s akademskom zajednicom, stručnjacima i pravnom zajednicom; budući da je Komisija u svojem dokumentu o daljnjem postupanju u vezi s Rezolucijom Parlamenta od 15. siječnja 2013., koji je donijela 24. travnja 2013. ustvrdila da će pokrenuti detaljan pregled sveg postojećeg upravnog prava EU-a i mogućih nedostataka u svim institucijama, da će procijeniti pristupe koji se primjenjuju na ta pitanja u državama članicama te da će se savjetovati s akademskom zajednicom, stručnjacima i pravnom zajednicom kako bi provela temeljitu analizu svih aspekata tog pitanja; budući da Komisija deset godina nakon svega još nije obavijestila Parlament o rezultatima najavljenog pregleda i temeljite analize;

M. budući da je Komisija u istom tom dokumentu iz 2013. također istaknula da će se u okviru svake buduće inicijative morati uzeti u obzir postojeći okvir administrativnih pravila i složen odnos između horizontalnih i sektorskih pravila; višestruki uzroci

mogućih nepravilnosti u postupanju i mnogi mogući načini na koje se to može riješiti; i ograničenja primjene članka 298. UFEU-a; budući da Komisija do danas nije predstavila takvu procjenu;

N. budući da je Komisija 2022. prvi put na temelju članka 298. UFEU-a predstavila dva prijedloga koja se odnose na informacijsku sigurnost u upravi Unije, odnosno njezinim institucijama, tijelima, uredima i agencijama, s jedne strane, i kibersigurnost, s druge strane, kako bi se riješio problem nedostatka zajedničkog pristupa u tim područjima i činjenice da svako od njih ima vlastita pravila u tim područjima utemeljena na poslovniku ili osnivačkim aktima ili da uopće nema pravila;

O. budući da postojanje horizontalnih i sektorskih pravila ne može biti izgovor za neutvrđivanje europskog zakona o upravnom postupku niti prepreka za donošenje takvog zakona koji bi predstavljao osnovni i opći referentni okvir prava o upravnom postupku koji bi svaka uprava Unije trebala primjenjivati bez obzira na svoj sektor poslovanja; budući da takve opće normativne odredbe postoje u mnogim državama članicama Unije bez obzira na njihovu strukturu, domenu ili sektor te usporedno sa sektorskim pravilima;

P. budući da je rascjepkanost relevantnih pravnih okvira među upravama Unije uzrokuje znatno udvostručavanje napora u pogledu izrade i održavanja unutarnjih pravila i nedostatak interoperabilnosti upravnih praksi; budući da za raznolikost tih pravila za građane Unije povećava rizik od nerazumijevanja, pogrešnog tumačenja i neusklađenosti; budući da bi se uspostavom osnovnog i općeg referentnog okvira europskog prava o upravnom postupku za upravu Unije stvorilo administrativno okruženje s jedinstvenim načelima, standardiziranim pravilima i provedenim najboljim praksama, budući da to ne isključuje postojanje sektorskih pravila koja su poznata i na nacionalnoj razini; budući da je, osim toga, utvrđivanje europskog prava o upravnom postupku u skladu s obvezom postupanja s dužnim poštovanjem za autonomiju ili nadležnosti svake institucije i tijela Unije, koji će ostati u potpunosti na snazi;

Q. budući da je uprava Unije poduzela slične napore u pogledu digitalizacije s obzirom na napredak u području tehnologije i digitalizacije koji su potrebni državama članicama, među ostalim u pogledu njihove javne uprave i usluga; budući da uprava Unije sve više ne djeluje kao zaseban subjekt, već se povezuje s nacionalnim javnim upravama kako bi služila građanima;

R. budući da je u studiji o procjeni europske dodane vrijednosti iz 2022., kao i u studiji o procjeni učinka iz 2018., istaknuta činjenica da je s digitalizacijom veća potreba za centralizacijom i usklađivanjem te da aktualna digitalizacija otvara nova pitanja i izazove;

S. budući da su iz sudske prakse Suda Europske unije proizašla dobro utvrđena postupovna načela koja se primjenjuju na postupke država članica u pitanjima Unije i koja bi se tim više trebala primjenjivati na izravnu upravu Unije; budući da se može očekivati da će se sudska praksa Suda Europske unije uskoro dodatno proširiti kako bi obuhvatila pojave povezane s razvojem digitalizacije u administrativnim postupcima, kao što je automatizirano donošenje odluka;

T. budući da su u Europskoj deklaraciji o digitalnim pravima i načelima za digitalno desetljeće utvrđena digitalna načela koja trebaju služiti svim Europljanima;

U. budući da je Komisija u Digitalnom kompasu 2030. za Uniju utvrdila viziju digitalno transformirane Europe do 2030. u skladu s europskim vrijednostima; budući da je cilj programa „Put u digitalno desetljeće” daljnje jačanje uloge digitalnog predvodnika i osnaživanje građana i poduzeća, zahvaljujući čemu digitalna transformacija postaje pokretač održivog gospodarskog rasta i socijalne dobrobiti u Europi, što bi se trebalo postići, među ostalim, razvijanjem digitalnih vještina i kompetencija radne snage kako bi ona mogla u potpunosti sudjelovati u digitalnom gospodarstvu i digitalizacijom javnih usluga te njihovim učinkovitijim i jednostavnijim korištenjem u korist svih u našem društvu;

V. budući da su u okviru digitalne strategije Komisije iz 2022.: „Digitalna komisija sljedeće generacije” utvrđeni ciljevi u skladu s kojima se upravi Komisije treba omogućiti da pruža potporu za ostvarivanje strateških prioriteta EU-a i da bude primjer drugima i da se s pomoću te strategije unapređuju, među ostalim, sljedeći elementi: osnaživanje njezina osoblja, omogućivanje donošenja politika adekvatnih za digitalno doba s pomoću smjernica i potpore u cijelom ciklusu politike Unije te iskorištavanje prednosti podataka i inovativnih tehnologija za preoblikovanje njezinih administrativnih postupaka; dok strategija pokazuje namjeru razvoja digitalizacije upravnih postupaka i interakcije uprave Unije s građanima u nadolazećim godinama; budući da bi taj razvoj trebao biti popraćen skupom pravila kojima se uređuju upravni postupci i da bi trebao biti usklađen u cijeloj upravi Unije;

W**.** budući da razvoj novih tehnologija, kao što su umjetna inteligencija i sustavi automatiziranog donošenja odluka, može imati važnu ulogu u modernizaciji i poboljšanju funkcioniranja javne uprave pod uvjetom da korištene tehnologije imaju visok stupanj pouzdanosti i vjerodostojnosti; budući da bi, međutim, mogućnost javne uprave, uključujući upravu Unije, da se koristi takvim novim tehnologijama trebala biti ograničena načelom zakonitosti i potrebom da se osigura poštovanje prava građana; budući da upotreba novih tehnologija, kao što su umjetna inteligencija i sustavi automatiziranog donošenja odluka, može predstavljati specifične probleme za načelo dobre uprave i pravo na pravnu reviziju te stoga zahtijeva posebnu analizu elemenata kao što su transparentnost, odgovornost, usklađenost i nediskriminacija rješavanjem problema rizika od algoritamske pristranosti;

X. budući da bi trebalo priznati rizike koje sa sobom donosi upotreba umjetne inteligencije i strojnog učenja, posebno u kontekstu uprave Unije gdje može postojati znatan nesrazmjer moći između građana i uprave; budući da bi upotreba strojnog učenja u upravi Unije stoga trebala biti ograničena na prikupljanje, organiziranje, strukturiranje, pretvaranje, kombiniranje i prilagodbu podataka, primjerice na optičko prepoznavanje znakova, prepoznavanje predmeta ili pretvaranje govora u tekst;

Y. budući da je Institut za europsko pravo 2022. predstavio izvješće s oglednim pravilima o procjeni učinka algoritamskih sustava za donošenje odluka kojima se koristi javna uprava, u kojem su predložena ogledna pravila kada takvi algoritamski sustavi za donošenje odluka donose odluke ili podupiru ljudsko donošenje odluka – odnosno odluku javnog tijela (uključujući na razini Unije) da poduzme ili ne poduzme mjere –

što će vjerojatno imati znatan učinak na javnost[15];

Z. budući da je softver koji se razvijao za potrebe javne uprave u prošlosti često bio zatvorenog koda, odnosno da građani, čak i kada ga plate, ne mogu revidirati kod niti ga ponovno upotrijebiti; budući da treba priznati da uprava Unije razvija, objavljuje i upotrebljava otvoreni kod za softver, čime se doprinosi ispunjavanju načela „javni novac – javni kod”; budući da to načelo služi za promicanje ponovne upotrebe i poboljšanja postojećeg koda kako bi se smanjili troškovi razvoja softvera, a time i troškovi digitalizacije; budući da bi stoga upravu Unije trebalo stalno poticati da se koristi softverom otvorenog koda[16];

AA. budući da na pristup građana Unije uslugama digitalne uprave utječu čimbenici kao što su dob, povjerenje ili spremnost na prihvaćanje tehnoloških rješenja; budući da bi stoga uprava Unije tu činjenicu trebala uzeti u obzir pri razvoju digitalnih rješenja za usluge koje pruža kako ne bi izgubila povjerenje građana i kako bi omogućila građanima da se prilagode na postojanje digitalne usluge;

AB. budući da su već utvrđena sljedeća načela za digitalne javne usluge i upravu: (i.) pristupačne digitalne javne usluge s čovjekom u središtu pozornosti na svim razinama, (ii.) mogućnost svake osobe da sudjeluje u stvaranju i poboljšanju digitalnih javnih usluga prilagođenih njezinim potrebama i željama, (iii.) načelo „samo jednom”, u skladu s kojim bi svaka osoba svoje podatke ili informacije trebala dostaviti samo jednom kada digitalno komunicira s javnim upravama diljem Unije, (iv.) interoperabilnost digitalnih usluga koje nudi javni sektor, kao što su rješenja za digitalni identitet s prenosivošću podataka koja je dopuštena diljem Unije, (v.) široka suradnja ljudi i suradnja s ljudima koju omogućuju digitalne tehnologije i rješenja te poticanje razvoja participativnih inicijativa na svim razinama, (vi.) doprinos digitalnih tehnologija i rješenja poboljšanju razina javne sigurnosti i zaštite;

1. smatra da nakon 70 godina kontinuiranog razvoja javne uprave Unije i 13 godina od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kojim se utvrđuje pravna osnova članka 298. UFEU-a, nema opravdanja da se načela dobre uprave ne ugrade u obvezujuće zakonodavstvo;

2. podsjeća da je u svojoj Rezoluciji od 15. siječnja 2013. i u Rezoluciji od 9. lipnja 2016. pozvao, u skladu s člankom 225. UFEU-a, na donošenje uredbe o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije u skladu s člankom 298. UFEU-a; podsjeća da je u svojoj Rezoluciji od 9. lipnja 2016. posebno pozvao Komisiju da podnese zakonodavni prijedlog koji bi se uključio u njezin program rada za 2017. godinu; žali zbog toga što Komisija dosad nije odgovorila na zahtjeve Parlamenta podnošenjem prijedloga;

---

15 https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/ELI_Model_Rules_on_Impact_Assessment_of_ADMSs_Used_by_Public_Administration.pdf

16 https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/informatics/open-source-software-strategy_en#opensourcesoftwarestrategy

3. konstatira da Komisija nije pružila nikakve potkrijepljene ili uvjerljive argumente za svoje nedjelovanje i žali zbog toga što Komisija do danas nije predstavila nikakvu temeljitu analizu ili studije o toj temi;

4. traži od Komisije da hitno podnese zakonodavni prijedlog, na temelju članka 298. UFEU-a, za uredbu o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije, koji će biti uključen u njezin program rada za 2024. godinu kako bi suzakonodavci mogli započeti s radom na njemu odmah na početku novog zakonodavnog razdoblja; traži da se pri sastavljanju prijedlog slijede preporuke navedene u Prilogu ovom dokumentu i poziva Komisiju da razmotri prijedlog uredbe u prilogu Rezoluciji od 9. lipnja 2016. kao polaznu točku za pripremu traženog prijedloga te da uzme u obzir napredak digitalizacije i njezin utjecaj na upravu i upravni postupak Unije;

5. smatra da zatraženi prijedlog nema financijskih implikacija;

6. nalaže svojoj predsjednici da ovu Rezoluciju i priložene preporuke proslijedi Komisiji i Vijeću.

PRILOG PRIJEDLOGU REZOLUCIJE:
PREPORUKE O SADRŽAJU TRAŽENOG PRIJEDLOGA

Preporuka br. 1 (u vezi s temeljem za prijedlog Komisije za uredbu o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije)

Europski parlament smatra da bi prijedlog Komisije trebao biti u obliku uredbe kojom se utvrđuje opći akt u vezi s upravnim postupkom, kako je navedeno u Prilogu Rezoluciji Parlamenta od 9. lipnja 2016. o otvorenoj, učinkovitoj i neovisnoj upravi Europske unije.

Preporuka br. 2 (u vezi s načelima na kojima se temelji digitalizacija administrativnih postupaka Unije)

Europski parlament smatra da bi Komisija pri predstavljanju prijedloga zatraženog ovom rezolucijom trebala uzeti u obzir napredak u digitalizaciji i njezin utjecaj na upravne postupke koji se odnose na upravu Unije. Posebno bi trebalo uzeti u obzir sljedeće:

1. Kad je riječ o općim aspektima:

(i.) načelo „samo jednom”, u skladu s kojim bi svaka osoba svoje podatke ili informacije trebala dostaviti samo jednom kada komunicira s upravom Unije, oslanjajući se u tom pogledu i na uspostavu europske lisnice za digitalni identitet;

(ii.) interoperabilnost digitalnih usluga koje nudi uprava Unije;

(iii.) doprinos digitalnih tehnologija i rješenja višim razinama javne sigurnosti i zaštite;

(iv.) uspostava postupaka i pojašnjenje upotrebe digitalnih tehnologija u vanjskoj komunikaciji uprave Unije s ciljem poduzimanja protumjera za rješavanje postojećih nedostataka, povećanje pravne sigurnosti, osiguravanje povećanja broja slučajeva upravne nepravde koji se rješavaju i prekidanje kruga nepovjerenja;

2. Kad je riječ o dostupnim, uključivim digitalnim javnim uslugama:

(i.) digitalne javne usluge trebale bi biti pristupačne i imati čovjeka u središtu pozornosti na svim razinama;

(ii.) svaka osoba trebala bi imati mogućnost sudjelovanja u stvaranju i poboljšanju digitalnih javnih usluga prilagođenih njezinim potrebama i željama;

(iii.) uvijek bi trebalo osigurati analogne alternative digitalnim uslugama te bi trebala biti dostupna ljudska kontaktna točka kako bi se pomoglo u rješavanju svih problema koji se mogu pojaviti pri korištenju digitalnih usluga od strane građana Unije;

(iv) digitalne javne usluge trebale bi biti dostupne osobama s invaliditetom;

(v.) digitalne javne usluge također bi trebale biti dostupne putem širokog raspona uređaja;

3. Kad je riječ o sigurnosti, odgovornosti i zaštiti podataka,

(i.) načelo „javni novac – javni kod”, u skladu s kojim bi izvorni kod bilo kojeg softvera

razvijenog javnim novcem trebao biti dostupan javnosti za potrebe proučavanja i ponovne uporabe;

(ii.) trebalo bi zaštititi privatnost i sigurnost korisnika digitalnih javnih usluga;

(iii.) pravo na pogrešku i pravo na ispravak;

(iv.) pravo na objašnjenje koje se tumači kao pravo osobe da dobije objašnjenje rezultata algoritma i odluke donesene nakon algoritamske procjene;

(v.) načelo transparentnosti u pogledu kriterija na temelju kojih se donose automatizirane odluke ako te odluke utječu na građane.

Preporuka br. 3 (u vezi s načelima za razvoj i uvođenje digitalnih rješenja)

Trebalo bi priznati potrebu za razvojem novih digitalnih rješenja kako bi se zadovoljile potrebe uprave Unije u procesu digitalizacije. Kako bi se osiguralo da takva rješenja na najbolji mogući način služe građanima Unije i osoblju Unije, trebalo bi uzeti u obzir sljedeća načela:

(i.) osoblje Unije trebalo bi biti u središtu razvojnog procesa jer ono najbolje razumije upravne postupke i rubne slučajeve, odnosno probleme ili situacije koji se događaju samo na jednom ili drugom kraju spektra mogućih vrijednosti ili u ekstremnim situacijama;

(ii.) trebalo bi uzeti u obzir razvoj internih digitalnih rješenja koja su ključna za uvođenje dotične javne usluge;

(iii.) kad je riječ o eksternalizaciji, umjesto poziva na podnošenje prijedloga za monolitne megaprojekte za koje se može natjecati samo nekoliko velikih poduzeća i za koje postoji veći rizik od kašnjenja i prekoračenja proračuna, postupke javne nabave za digitalizaciju projekata i procesa trebalo bi podijeliti u pozive na podnošenje prijedloga za manje projekte kako bi ugovori o digitalizaciji bili dostupniji MSP-ovima;

(iv.) digitalizacija se ne bi trebala smatrati isključivo procesom koji dovodi do smanjenja troškova: važno je imati na umu da učinkovita digitalizacija također zahtijeva ulaganje i u tehnologiju i u osoblje;

(v.) digitalizacija bi se trebala provoditi tako da osoblje ima više vremena za obavljanje zadaća povezanih sa svojim stručnim znanjem, automatizacijom repetitivnih zadaća i pomaganjem osoblju kako bi se moglo osigurati da uprava Unije ispunjava načela i ciljeve sadržane u preporuci br. 2;

(vi.) digitalizacija ne bi smjela dovesti do prebacivanja stručnih zadaća na osoblje bez stručnih kompetencija koje nije osposobljeno niti ima resurse potrebne za obavljanje takvih zadaća.