

DVIG ZAUPANJA V ČEZMEJNE ELEKTRONSKE TRANSAKCIJE KOT PREDPOGOJ ZA RAZVOJ VSEEVROPSKIH STORITEV E-UPRAVE

mag. Maruška Damjan
maruska.damjan@gov.si

Zakaj je potreben nov pravni okvir

Evropska digitalna agenda¹ (Digital Agenda for Europe - DAE) je ena ključnih evropskih strateških pobud za izhod iz krize in gospodarsko rast. Splošni cilj DAE je poskrbeti, da bo enotni digitalni trg, ki se opira na hitre in ultra hitre internetne povezave ter interoperabilne rešitve, dal trajne gospodarske in družbene koristi. Za doseg tega splošnega cilja DAE določa prednostna strateška razvojna področja, strateške cilje in usmeritve, vključno s kazalniki doseganja učinkov. Prvotno definirana prednostna področja DAE so bila: ustvarjanje enotnega digitalnega trga, večja interoperabilnost, povečevanje zaupanja v internet in povečanje varnosti, veliko hitrejši dostop do interneta, več naložb v raziskave in razvoj, izboljšanje digitalne pismenosti in vključenosti ter večja uporaba IKT za reševanje izzivov, s katerimi se sooča družba. V letu 2012 je Evropska komisija (EK) izvedla revizijo DAE in na podlagi le-te decembra 2012 preusmerila ukrepe na sedem prednostnih področij in sicer: ustvarjanje svetovno največjega in najbogatejšega enotnega digitalnega trga vsebin in storitev; pospeševanje inovacij javnega sektorja; spodbujanje zasebnih naložb v visokohitrostna fiksna in mobilna širokopasovna omrežja, ustvarjanje največjega svetovnega na računalništvu v oblaku temelječega trga, spodbujanje razvoja varnega in zaupanja vrednega spletnega okolja, spodbujanje inovativnega spletnega podjetništva in pospeševanje digitalnih veščin, financiranje ključnih razvojnih tehnologij.

Ustvarjanje zaupanja v spletno okolje je ključ do gospodarskega razvoja. Zaradi pomanjkanja zaupanja potrošniki, podjetja in uprave neradi izvajajo elektronske transakcije in sprejemajo nove storitve. Še posebej se te ovire izražajo pri čezmejnih elektronskih transakcijah oziroma pri čezmejnih e- storitvah, zato jih je za zagotovitev delovanja enotnega digitalnega trga potrebno odpraviti.

EK je v sodelovanju z Eurostatom vzporedno s pripravo DAE pripravila tudi nabor in metodologijo merjenja kazalnikov, ki merijo uspešnost izvajanja le-te. Podatki, urejeni po poglavjih DAE, so javno dostopni preko spletne aplikacije EK »Semafor DAE« oziroma »Digital Agenda Scoreboard«². Med kazalniki, ki kažejo zaupanje v spletno okolje in posledično uspešnost delovanja enotnega digitalnega trga, je tudi razširjenost spletnega nakupovanja pri posameznikih. Podatki za leto 2012, objavljeni na Semaforju DAE kažejo, da se države EU postopno približujejo cilju DAE, ki določa, da naj bi do leta 2015 uporabljalo spletno nakupovanje 50 % oseb. V Sloveniji je konec leta 2012 v zadnjih 12 mesecih opravilo vsaj en internetni nakup 34 % oseb, kar je manj od povprečja (45 % v EU), a je lahko verjeti, da bo ta cilj DAE do leta 2020 dosežen. Več naporov pa bo potrebno vložiti, da bo dosežen tudi cilj DAE

¹ Evropska digitalna agenda – COM(2010)245

² http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/scoreboard/index_en.htm

glede spletnega nakupovanja pri ponudnikih iz drugih držav članic. Cilj DAE namreč je, da bi po internetu leta 2020 nakupovalo pri spletnih ponudnikih iz drugih držav članic EU 20 % oseb; tega cilja v 2012 nista dosegli niti Slovenija (13%), niti EU (11 %). Uporabniki spletnih storitev kot ključne ovire za razcvet čezmejnega spletnega nakupovanja navajajo pomanjkanje zaupanja v čezmejne elektronske transakcije in nepriznavanje e-identitet.

Največje ovire za varne in nemotene čezmejne elektronske transakcije so:

- razdrobljenost trga: za ponudnike skrbniških storitev se uporabljajo različna pravila, odvisno od države članice, v kateri delujejo;
- pomanjkanje zaupanja: pomanjkanje zaupanja v elektronske sisteme, razpoložljiva orodja in pravni okvir lahko daje vtis, da obstaja manj pravnih jamstev kot pri fizični interakciji.

Štirje glavni dejavniki teh problemov so:

- področje uporabe sedanjega pravnega okvira ni dovolj obsežno,
- razvoj elektronskih podpisov in e-identifikacije ni usklajen,
- varnostna zagotovila niso pregledna,
- neozaveščenost/nesprejemanje s strani uporabnikov.

Razlogi za ovire izhajajo iz dejstva, da celovit evropski čezmejni in medsektorski okvir za storitve e-identifikacije, avtentikacije, elektronskega podpisa in z njimi povezanimi pomožnimi skrbniškimi storitvami ne obstaja. Da bi te storitve podpirale napredek, ne pa ga ovirale, jih je treba medsebojno priznati in sprejeti v vsej EU. Na ravni EU obstaja le pravni okvir za elektronske podpise (Direktiva 1999/93/ES o elektronskih podpisih), ne pa tudi za e-identifikacijo in avtentikacijo ter s tem povezanih pomožnih skrbniških storitev.

DAE opredeljuje obstoječe ovire za digitalni razvoj v EU in med ključnimi ukrepi predvideva revizijo obstoječe oziroma novo zakonodajo za elektronske podpise ter medsebojno priznavanje e-identifikacije in e-avtentikacije, s čimer bi bilo možno odpraviti razdrobljenost in pomanjkanje interoperabilnosti, okrepiti digitalno državljanstvo ter preprečiti kibernetiski kriminal.

Za izvebo tega ukrepa DAE je EK v juniju 2012 objavila Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o elektronski identifikaciji in skrbniških storitvah za elektronske transakcije na notranjem trgu (eIDAS³), ki je trenutno v zakonodajnem postopku in katerega namen in ključne rešitve predstavljam v tem prispevku.

Rešitve eIDAS

Namen predlagane uredbe eIDAS je omogočiti varne in nemotene elektronske transakcije med podjetji, državljani in upravami, s čimer se bo povečala učinkovitost javnih in zasebnih elektronskih storitev, e-poslovanja in e-trgovanja.

Ključni principi, ki jim je EK sledila pri pripravi predloga uredbe eIDAS so:

- vzajemno priznavanje in sprejemanje e-identifikacijskih sredstev, ki so bila izdana v drugi državi članici na podlagi EK priglašanih e-identifikacijskih shem,

³ http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=sl&DosId=201689#417735

- vzajemno priznavanje kvalificiranih storitev,
- zagotavljanje učinkovite čezmejne interoperabilnosti storitev,
- izboljšanje in poenotenje nacionalnega nadzora ponudnikov in storitev,
- okrepljena zaščita podatkov in minimalizacija nabora osebnih podatkov, ki jih morajo uporabniki posredovati ponudnikom storitev,
- regionalni nadzor poleg nacionalnega nadzora,
- medsebojno obveščanje o morebitnih vrzelih/razpokah,
- vzpostavitev zaupanja vrednega zanesljivega seznama ponudnikov kvalificiranih storitev in seznama kvalificiranih storitev, ki jih le ti nudijo,
- uporaba izvedbenih in delegiranih aktov kot mehanizmov za zagotavljanje prožnosti rešitev glede na tehnološki razvoj.

Posledice za države članice, ki izhajajo iz predloga uredbe eIDAS:

- morajo ustanoviti (imenovati) nadzorni organ(e),
- lahko prigrasijo EK nacionalne e-identifikacijske sheme, ki jih uporabljajo na nacionalnem nivoju, vsaj za dostop do javnih storitev,
- morajo prepoznati in sprejeti priglāsene elemente za e-identifikacijo drugih držav članic za dostop do čezmejnih javnih storitev, kadar je potrebna identifikacija,
- morajo zagotavljati možnost avtentifikacije prek spleta kadarkoli in brezplačno, tako da lahko vsaka odvisna stran potrdi osebne identifikacijske podatke, prejete v elektronski obliki,
- so odgovorne za nedvoumno identifikacijo oseb,
- lahko tudi privatnem sektorju dovolijo uporabo priglāseneh identifikacijskih shem.

Če vsi principi še niso jasni in usklajeni, pa je že povsem jasno, da predlagana uredba eIDAS ne bo:

- obvezovala držav članic, da uvedejo nacionalne e-osebne izkaznice ali druge e-identifikacijske rešitve,
- uvedla evropske osebne izkaznice,
- prisiljevala posameznika, da ima e-osebno izkaznico ali potni list,
- povezovala nacionalnih podatkovnih baz z drugimi nacionalnimi podatkovnimi bazami,
- delila osebnih ali finančnih podatkov z drugimi strankami.

Posledice uvedbe eIDAS

Uredba eIDAS krepi in razširja področje uporabe Direktive 1999/93/ES in se bo neposredno uporabljala v vseh državah članicah. Nov evropski zakonski okvir bo vplival predvsem na razvoj in uporabo e-storitev javnega sektorja, rešitve pa naj bi bile na voljo tudi privatnemu sektorju, torej bomo posledice njegove uvedbe čutili praktično vsi državljani. Posledice bo možno jasno oceniti šele, ko bodo jasne vse zahteve in obseg storitev, na katere se uredba nanaša.

Zaradi potrebe po metodološki in terminološki uskladitvi ter potrebe po določitvi nosilcev posameznih vlog na nacionalnem nivoju bo potrebno spremeniti Zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu (ZEPEP) oziroma oblikovati nov zakonski okvir, ki bo celovito urejal področje upravljanja z e-identitetami in skrbniških storitvami za elektronske transakcije, ustrezno pa bo potrebno prilagoditi tudi vse ostale zakonske akte, ki urejajo vsebine, ki so predmet predloga uredbe eIDAS (ZUP, ZVDAGA...).

Posledice za proračun bodo odvisne od dokončne odločitve o zahtevani stopnji nadzora, tako za kvalificirane overitelje digitalnih potrdil in kvalificirane ponudnike skrbniških storitev, kot za kvalificirane skrbniške storitve, ki jih le-ti ponujajo. Nacionalne rešitve za zagotavljanje čezmejnih storitev e-uprave bo potrebno prilagoditi zahtevam uredbe ter vzpostaviti ustrezno organizacijo za izvajanje nadzorne funkcije. Dinamiko razvoja infrastrukture za upravljanje z e-identitetami na EU ravni bo smiselno oziroma potrebno upoštevati pri sprejemanju strateških odločitev in sprejemanju zakonodaje na področju razvoja storitev e-uprave in drugih čezmejnih storitev javnega interesa (npr. e-Zdravje) v Republiki Sloveniji.

V kolikor bo uredba sprejeta v predlaganih okvirih, bodo morali vsi ponudniki skrbniških storitev, ki bodo želeli biti uvrščeni v seznam kvalificiranih ponudnikov, nadzornemu organu ob predložitvi zahtevka predložiti poročilo o varnostni reviziji, ki jo opravi priznani neodvisni organ. Takšno poročilo bo potrebno predložiti tudi ob zahtevku za prijavo vsake kvalificirane storitve. Stroške neodvisne varnostne revizije bo nosil ponudnik, kar bo zelo verjetno povzročilo dvig cene storitev za končne uporabnike.

Predlagani pravni okvir lahko in bi moral predvsem vplivati na večjo uporabo in razvoj novih e-storitev, saj omogoča varne in nemotene elektronske transakcije med podjetji, državljani in upravami. Večja možnost čezmejnega ponujanja e-storitev bo povečala učinkovitost javnih in zasebnih e-storitev, e-poslovanja in e-trgovanja, slovenskim ponudnikom se bodo odprli novi trgi, kar bo spodbudilo nove naložbe, inovacije ter doseg končnega cilja, ki pa je gospodarska rast in dvig konkurenčnosti.

Zaključek

Zaradi kompleksnosti predloga eIDAS in finančnih posledic, ki bodo predvsem odvisne od zahtev dogovorjene ravni nadzora skrbniških storitev in obsega storitev, pri katerih bo potrebno medsebojno priznavanje identitet, postopek sprejemanja uredbe eIDAS poteka počasneje, kot je bilo predvideno. Ker je enotni pravni okvir ključnega pomena za zagon in rast evropskega digitalnega gospodarstva, je Evropski svet na zasedanju 25. oktobra 2013 v svojih sklepih zahteval, da se predlog sprejme še pred zaključkom mandata Evropskega parlamenta, kar bo težko dosegljivo. V dosedanem postopku sprejemanja predlaganega zakonodajnega akta se je Republika Slovenija prizadevala za večjo jasnost določb, za zmanjšanje števila izvedbenih in delegiranih aktov oziroma večjo jasnost postopkov sprejemanja odločitev na strokovni ravni in da bo v teh postopkih zagotovljeno posvetovanje z državami članicami, za uveljavljanje preizkušenih rešitev, za jasne pogoje za zagotavljanje interoperabilnosti in primerno prehodno obdobje. Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport želi kot nosilec dosjeja s predlaganimi rešitvami seznaniti čim širši krog deležnikov in pridobiti tudi njihove odzive. V prvi vrsti so to vsi oblikovalci, razvijalci, ponudniki in uporabniki e-storitev javnega sektorja ter ponudniki skrbniških storitev, zato predstavljamo rešitve predlagane uredbe eIDAS in predvidene posledice njene uvedbe tudi na tej konferenci in pozivamo vse zainteresirane k pozornemu spremljanju nadaljevanja postopka obravnave in aktivno vključevanje.