

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om indførelse af et program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (ISA²): Interoperabilitet som et middel til at modernisere den offentlige sektor«

COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD)

(2015/C 012/16)

Ordfører uden studiegruppe: **Stuart Etherington**

Europa-Parlamentet og Rådet besluttede henholdsvis den 3. juli 2014 og den 17. juli 2014 under henvisning til artikel 172 og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om indførelse af et program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (ISA²): Interoperabilitet som et middel til at modernisere den offentlige sektor«

COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD).

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Transport, Energi, Infrastruktur og Informationssamfundet, som vedtog sin udtalelse den 1. oktober 2014.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 502. plenarforsamling den 15.—16. oktober 2014, mødet den 15. oktober, følgende udtalelse med 151 stemmer for og 5 hverken for eller imod.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Konklusioner

1.1.1 EØSU hilser forslaget til et nyt program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, civilsamfund og borgere (»ISA²«) velkomment. Forslaget er velargumenteret og vil sandsynligvis bidrage til den digitale dagsorden for Europa ved at sikre, at offentlige myndigheder faktisk og på effektiv vis udveksler data baseret på fælles standarder og værktøjer.

1.1.2 Selv om fokus i ISA² ligger på de offentlige myndigheder, mener EØSU, at der er potentielle fordele for civilsamfundet, og udvalget håber, at disse fordele kan komme til fuldt udtryk.

1.1.3 Der er imidlertid to vigtige udfordringer, som — hvis de håndteres på passende vis — kan styrke ISA².

1.1.4 For det første er borgerne stadig mere opmærksomme på og bekymrede over de offentlige myndigheders indsamling og brug af persondata eller data, der indsamles mere generelt. De er også bevidste om, at større interoperabilitet har en betydning for, hvordan data kan deles og anvendes. Forslaget kommer ikke ind på sådanne risici og bekymringer, hverken når det gælder borgerne eller en vellykket gennemførelse af ISA². EØSU henleder tillige opmærksomheden på en af sine tidligere udtalelser vedrørende databeskyttelse og på holdningen hos Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og understøtter, at det er nødvendigt at styrke garantiene for borgerne⁽¹⁾ (Se brev fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om den foreslåede generelle forordning om databeskyttelse: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultatio/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf).

1.1.5 For det andet kan ISA² risikere at forvride det nuværende marked for interoperabilitetsløsninger, navnlig i forbindelse med afvikling af inkubatoraktiviteter.

1.2 Anbefalinger

1.2.1 EØSU bifalder ISA²-programmet om interoperabilitet og støtter dette forslag.

⁽¹⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 90-97.

1.2.2 EØSU anbefaler, at programmet bygger på det eksisterende ISA-program og andre programmer med henblik på at bidrage til at virkeliggøre den digitale dagsorden for Europa.

1.2.3 EØSU ønsker løbende at blive orienteret om udviklingen i ISA².

1.2.4 Offentlighedens tillid og tiltro til de offentlige myndigheder og deres evne til at håndtere persondata og beskytte privatlivet kan give anledning til bekymring. I forslaget nævnes offentlighedens tillid og tiltro ikke som en risikofaktor, ligesom det ikke kommer ind på andre risici eller ulemper ved interoperabilitet. Det bør endvidere tages hensyn til de bekymringer, som Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse måtte have angående behandling af personoplysninger i mere end én medlemsstat. Disse forhold bør tages tydeligere op i forbindelse med programmets aktiviteter.

1.2.5 Der bør udarbejdes et grundigt »resumé til borgerne« om, hvordan man får værdi for pengene, og for at dokumentere de samfundsmæssige fordele, det hævdes, at programmet vil medføre.

1.2.6 Der bør gives flere praktiske eksempler til at illustrere det praktiske behov, set fra den almene borgers side, for interoperabilitet mellem de nationale offentlige myndigheder.

1.2.7 EØSU anbefaler, at der gøres en særlig indsats for at formidle det arbejde, der udføres som led i ISA², til civilsamfundet, da organisationerne kan drage nytte af interoperabilitetsindsatsen eller bidrage til at udmønte programmet.

1.2.8 Løsningsbro- og inkubatoraktiviteterne kan risikere at forvride markedet. Derfor:

- bør Kommissionen sikre sig, at disse aktiviteter ikke forvrider markedet og fører til, at det kommercielle udbud af interoperabilitets- og IKT-løsninger reduceres;
- skal valget af nye løsninger og valget af løsninger for langsigtet støtte, indtil bæredygtigheden opnås, udføreligt afprøves og evalueres gennem en procedure, som aktørerne kan have tillid til;
- bør inkubatoren — hvis markedsforvridning er en legitim bekymring — fokusere på at udvikle eller vedtage standarder og fortegnelser over hjælpeprogrammer snarere end at frembringe nøglefærdige løsninger.

1.2.9 At muligheden for en videre anvendelse af ISA²-løsninger kun gælder ikkekommercielle formål, kan hæmme effekten af ISA²: hvis ikke civilsamfundets organisationer kan bygge videre på ISA² i kommercielt øjemed, vil de i mindre grad være tilskyndet til at deltage i programmet.

1.2.10 Af hensyn til flersprogetheden bør alle IT-løsninger være kompatible med det universelle tegnsæt (Unicode, ISO/IEC 10646) (UCS), som det kræves i den endelige rapport fra Den Højtstående Gruppe for Flersprogethed (2007). Hvis der er et nuværende eller potentielt fremtidigt lovkrav om interoperabilitet på europæisk niveau, skal der specificeres en delmængde af UCS med henblik på at lette administrationen.

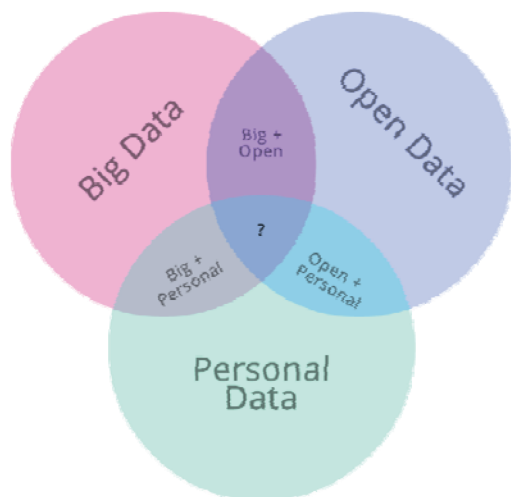
2. Indledning

2.1 Det er ofte påstået, at data bærer potentialet til at omdanne borgertjenester og de organisationer, som yder sådanne tjenester i den offentlige og den private sektor og i civilsamfundet. Data har potentialet til at drive forskning og udvikling og styrke produktivitet og innovation. Ikke for ingenting har udtrykket »data er den nye naturressource« vundet stor udbredelse. Se f.eks. artiklen <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 Data genereres og indsamles i stadig stigende grad i forbindelse med alle aspekter af vores dagligliv: fra administrative procedurer såsom elektroniske selvangivelser til passiv registrering af sundhedsdata med et »smart watch«. Såkaldt »big data«, som f.eks. data fra brugere af kollektive transportsystemer, kan revolutionere den måde, hvorpå vi udformer og planlægger offentlige tjenesteydelser. Det er uomtvisteligt, at politiske initiativer eller offentlige tjenester i stadig stigende grad afhænger af den digitale kapacitet. Et aktuelt eksempel i Storbritannien er motorkøretøjsbeskatningen: udskiftningen af papirskiven vedrørende bilskat afhænger af interoperabilitet (for en definition af interoperabilitet, se <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>) mellem databaserne i forbindelse med forsikring, ejerforhold og bilsyn. Dette har gjort ansøgninger vedrørende vægtafgift lettere for borgerne, samtidig med at det siges at forbedre overensstemmelsen med systemet. Vi lever kort sagt i et digitalt samfund, hvor vi har mulighed for betragteligt at forbedre vores evne til at sørge for digitalt baserede, sammenhængende tjenesteydelser. EU råder over en vifte af programmer og en generel digital dagsorden for Europa, som understøtter virkeliggørelsen af en digital økonomi og et digitalt samfund (se <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Vi kan udnytte fordelene ved det digitale samfund, og mere specifikt den digitale forvaltning, ved at gøre dataene mere umiddelbart tilgængelige eller, i visse tilfælde, lettere at genbruge, fordi de, der har ophavsretten, har tilladt ubegrænset genanvendelse (»open data«, se <http://theodi.org/guides/what-open-data> for en definition). I det omfang data er tilgængelige, kan vi fastsætte standarder for *interoperabilitet*, dvs. gøre det lettere at udveksle og genanvende data. Dette kan være så enkelt som at gøre dataene »maskinlæsbare« (i stedet for at være låst i beskyttede formater såsom PDF) eller identificere fælles formater for indberetning og indsamling af data (såsom iXBRL for virksomhedsregnskaber, se <http://da.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). Det bør i denne forbindelse også bemærkes, at mange af de data, der bliver indsamlet af offentlige myndigheder, er af personlig — og dermed privat — karakter (se diagram). Dette er vigtigt, da dataenes personlige dimension har betydning for, hvordan offentligheden opfatter interoperabilitet og gennemførelse af samme.

Figur 1: »Big Data«, »Open Data« og personlige data



2.4 Kommissionen fremfører, at interoperabilitet medlemsstaterne imellem udgør en særlig e-barriere for borgernes effektive udnyttelse af offentlige tjenesteydelser som f.eks. sundhedspleje, som nu i vid udstrækning afhænger af data- og IKT-kapaciteten. Det fremføres også, at den manglende interoperabilitet udgør en hindring for implementering af EU's politikker overalt på EU's område. Omvendt er politiske projekter såsom det indre marked afhængige af interoperabiliteten af de nationale virksomhedsregistre. Kort sagt: interoperabilitet har en afgørende rolle for et moderne og integreret Europa.

3. Det foreslåede program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (ISA²)

3.1 Kommissionen har siden 1995 gennemført programmer for udvikling af interoperabiliteten. Dette har omfattet udvikling af en strategi og en ramme for interoperabilitet

(Se <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0744&qid=1410423248395&from=FR> for en udmærket oversigt). Ifølge Kommissionen har støtten til interoperabilitet været en succes: den har banet vejen for at opnå »en effektiv elektronisk kommunikation på tværs af grænser og sektorer mellem sådanne myndigheder og organer [...] og derved muliggøre levering af elektroniske offentlige tjenester til støtte for gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktiviteter« (Citeret fra forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om indførelse af et program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder, virksomheder og borgere (ISA²), s. 3).

3.2 Det nuværende program om interoperabilitetsløsninger for europæiske offentlige myndigheder (ISA) udløber den 31. december 2015. Meget mangler imidlertid endnu at blive gjort: en generel digital tilgang er fortsat på visse områder i sin vorden. Og hvis ikke behovet for interoperabilitet medtænkes og fremmes på det tidspunkt, hvor ny lovgivning foreslås, er det lidt sandsynligt, at de offentlige myndigheder vil kunne drage nytte af interoperabiliteten.

3.3 Der foreslås et nyt ISA²-program (http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm) med henblik på at:

- kortlægge interoperabilitetslandskabet
- fremme og støtte interoperabilitetsløsninger

- støtte og fremme IKT-konsekvenserne af ny lovgivning til fremme af interoperabiliteten
- fremme udveksling og genanvendelse af data på tværs af sektorer og grænser, navnlig hvor det understøtter samspillet imellem de offentlige myndigheder i EU og samspillet mellem disse myndigheder, borgerne og civilsamfundet.

3.4 Der har været omfattende høringer om det nye ISA²-program. Respondenterne tilkendegav, at de offentlige myndigheder fortsat bør stå i centrum for programmet. Det almindeligst forekommende svar var, at programmet bør bidrage til at mindske dobbeltarbejde, og at der bør fokuseres på en koordinering med andre EU-programmer.

3.5 Det foreslåede program er udformet på baggrund af evalueringer af de foregående programmer. Fokus i programmet vil navnlig være på tilvejebringelse af interoperabilitetsløsninger, som derpå stilles til rådighed for offentlige myndigheder.

3.6 De foreslåede udgifter til ISA²-programmet er på 131 mio. EUR i perioden 2014-2020.

3.7 Det er blevet anført, at hvis ISA² ikke gennemføres, vil en reduceret støtte til interoperabilitet føre til fragmentering af standarder og systemer og overflødig dobbeltarbejde vedrørende udvikling af nye løsninger eller systemer. Dette vil formentlig afstedkomme en nedgang i effektiviteten, eftersom det vil blive sværere for de offentlige myndigheder at agere i forhold til hinanden.

4. Generelle bemærkninger

4.1 En fortsat tilskyndelse til og investering i interoperabilitet er både nødvendig og ønskværdig. ISA² er nødvendig for, at EU kan videreføre den digitale dagsorden for Europa. Det skal sikres, at de relevante aktører forstår koblingen mellem de forskellige programmer, således at man kan undgå forvirring (se f.eks. http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda_isa_egov_action_plan_eis_eif_en.pdf, hvor det vises, hvordan ISA-programmet forholder sig til den digitale dagsorden for Europa).

4.2 Hvis Storbritanniens erfaringer er dækkende, tyder det på, at medarbejderne i de offentlige myndigheder stadig behøver støtte og bistand, når det drejer sig om at anvende og genanvende data (se <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>). Herunder er der behov for tekniske færdigheder. ISA² kan bidrage til at afhjælpe dette.

4.3 I takt med at flere og flere offentlige administrationer anvender en digital tilgang, bliver det vigtigt at maksimere nytten af de midler, det offentlige bruger på IKT-løsninger. Dette kan bemandes, hvis man sikrer, at løsningerne medtænkes på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt, og at løsninger udveksles og genanvendes, således at udbyttet af de offentlige udgifter maksimeres. ISA² udgør et nyttigt bidrag til denne målsætning.

4.4 Selv om fokus i det foreslåede program ligger i de offentlige myndigheder, er det værd at bemærke, at civilsamfundets organisationer også vil kunne nyde godt af interoperabilitetsaktiviteter. Når det drejer sig om civilsamfundet, er der stigende fokus på samproduktion. Og nogle af de mest innovative udviklingstiltag i civilsamfundet er dér, hvor samproduktion og teknologiløsninger indføres på offentlige serviceområder såsom sundhedspleje og social velfærd. Den europæiske interoperabilitetsreferencearkitektur (EIRA) vil sandsynligvis stimulere disse gryende tendenser.

4.5 Offentlighedens tillid og tiltro til de offentlige myndigheder og deres evne til at håndtere persondata og beskytte privatlivet kan give anledning til bekymring. I forslaget nævnes offentlighedens tillid og tiltro ikke som en risikofaktor, ligesom det ikke kommer ind på andre risici eller ulemper ved interoperabilitet.

5. Specifikke bemærkninger til det foreslåede program

5.1 EØSU bifalder, at man ved udformningen af ISA² har taget de relevante aktørers synspunkter og erfaringer fra tidligere programmer i betragtning. Det er ligeledes positivt, at programmet bygger på eksisterende arbejde og ikke søger at gå i en helt ny retning.

5.2 Den vægt, der lægges på såvel fremme af interoperabilitet som styrkelse af den praktiske vejledning og støtte, hilses velkommen. På baggrund af den lange række af omfattende IKT-problemer i den britiske offentlige forvaltning hilses det særligt velkommen, at der fokuseres på tidlig planlægning af den virkning, lovgivningsmæssige ændringer har for IKT.

5.3 Forslaget ville blive styrket, hvis der blev givet flere praktiske eksempler til at illustrere det praktiske behov, set fra den almene borgers side, for interoperabilitet landene imellem. I øjeblikket kan det for berørte aktører se ud som om, fordelene kun er for de offentlige myndigheder, der er berørt af grænseoverskridende harmonisering, og ikke for de borgere, der benytter de almindelige offentlige tjenesteydelser. Der bør udarbejdes et grundigt »resumé til borgerne« (2010-resuméet til borgerne kan findes via http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf) om, hvordan man får værdi for pengene, og for at dokumentere de samfundsmæssige fordele, det hævdes, at programmet vil medføre.

5.4 Det er allerede nævnt, at de, der blev hørt i forbindelse med udviklingen af ISA², svarede, at de offentlige myndigheder fortsat bør stå i centrum for programmet. Samtidig har EØSU bemærket, at civilsamfundet vil nyde godt af interoperabilitet. Måske har civilsamfundets aktører ikke i tilstrækkelig grad været opmærksomme på høringen, hvilket kan have resulteret i et fokus på offentlige myndigheder for ISA². Måske er der behov for en styrket kommunikationsindsats i forhold til civilsamfundet, for at drage fuldt udbytte af udgifterne til ISA²-programmet.

5.5 Forslaget lægger op til, at ISA² skal udvikle og opbygge (»inkubator«) interoperabilitetsløsninger. Det nævnes videre, at ISA² skal være en »løsningsbro« for at sikre IKT-løsningernes bæredygtighed. Valget af nye løsninger og valget af løsninger for langsigtet støtte, indtil bæredygtigheden opnås, skal udførligt afprøves og evalueres gennem en procedure, som aktørerne kan have tillid til.

5.6 Løsningsbro- og inkubatoraktiviteterne kan risikere at forvride markedet. Måske må Kommissionen sikre sig, at disse aktiviteter ikke forvrider markedet og fører til, at det kommercielle udbud af interoperabilitets- og IKT-løsninger reduceres.

5.7 Hvis markedsforvridding er en legitim bekymring, bør inkubatoren fokusere på at udvikle eller vedtage standarder og fortegnelser over hjælpeprogrammer snarere end at frembringe nøglefærdige løsninger. Derved vil risikoen for markedsforvridding nedbringes, og det vil stadig være let at udbrede standarder.

5.8 I artikel 13 anføres det, at interoperabilitetsløsninger, der etableres eller drives som led i ISA²-programmet, kan anvendes i forbindelse med ikke-EU-initiativer til ikkekommercielle formål. At det kun gælder ikkekommercielle formål, kan hæmme effekten af ISA²: hvis ikke civilsamfundets organisationer kan bygge videre på ISA² i kommercielt øjemed, vil de i mindre grad være tilskyndet til at deltage i programmet.

5.9 Spørgsmålet om, hvordan den almene befolkning forholder sig til statens digitale kapacitet, kan forhindre, at interoperabilitetstiltag får et vellykket resultat. I takt med at borgerne er blevet mere oplyste om »overvågningsstatens« natur, og hvilken rækkevidde og magt den har, er de blevet mere opmærksomme på de stopklodser, der nødvendigvis må være (se <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Borgerne bekymrer sig stadig mere om deres ret til et privatliv og de etiske aspekter af indbyrdes forbundne og delte data, men det foreliggende forslag indeholder så godt som intet om den offentlige accept af indbyrdes forbundne data eller interoperabilitet. Samtidig har Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse bekymringer angående behandling af personoplysninger i mere end én EU-stat, en aktivitet, som interoperabiliteten vil gøre lettere. EØSU henleder tillige opmærksomheden på en af sine tidligere udtalelser vedrørende databeskyttelse og understøtter, at det er nødvendigt at styrke garantiene for borgerne med hensyn til deres personoplysninger⁽²⁾ (se brev fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om den foreslåede generelle forordning om databeskyttelse:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf).

⁽²⁾ EUT C 229 af 31.7.2012, s. 90-97.

5.10 Forslaget ville stå stærkere, hvis det tog disse bekymringer op. Endvidere kan programmets udformning styrkes ved mere eksplicit at omtale samarbejde med civilsamfundets organisationer og forskningsverdenen for at forstå og håndtere den offentlige opfattelse og styrke de etiske stopklodser, som er stadig vigtigere for opretholdelsen af den offentlige forvaltnings omdømme og befolkningens tillid til denne forvaltning.

5.11 Den sidste specifikke bemærkning vedrører et teknisk forhold. Det universelle tegnsæt har afgørende betydning, hvis princippet om flersprogethed skal anvendes på skrevne sprog. Den Højtstående Gruppe for Flersprogethed, som blev oprettet af EU's kommissær for uddannelse, Ján Figel, i efteråret 2006, udsendte sin endelige rapport på den europæiske sprogdag 2007 (jf. <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>). Den indeholder følgende anbefaling: »... databaserne til intern dokumenthåndtering og grænsefladerne mellem software og hardware er bygget op omkring Unicode, hvilket giver mulighed for anvendelse af alle sprogs alfabeter. Gruppen appellerer til de myndigheder i medlemsstaterne og webmailudbydere, som endnu ikke har gjort det, om at skifte til Unicode for at undgå fortsat diskrimination af EU-borgere på grundlag af nationalitet eller sprog. Der skal specificeres en delmængde af UCS med henblik på at lette administrationen: dette kunne være et udvalg af latinske tegn eller latinske, græske og kyrilliske tegn (UCS indeholder over 90 000 tegn).«

5.12 Af hensyn til flersprogetheden bør alle IT-løsninger være kompatible med det universelle tegnsæt (Unicode, ISO/IEC 10646), som det kræves i den endelige rapport fra Den Højtstående Gruppe for Flersprogethed (2007). Hvis der derfor er et nuværende eller potentielt fremtidigt lovkrav om interoperabilitet på europæisk niveau, anbefales det, at der specificeres en undergruppe af USC med henblik på at lette administrationen.

Bruxelles, den 15. oktober 2014

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg