

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA<sup>2</sup>) – Interoperabilnost kot sredstvo za posodobitev javnega sektorja**

COM(2014) 367 final – 2014/0185 (COD)

(2015/C 012/16)

Samostojni poročevalec: **Stuart ETHERINGTON**

Evropski parlament in Svet sta 3. oziroma 17. julija 2014 sklenila, da v skladu s členoma 172 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

*Predlog sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA<sup>2</sup>) – Interoperabilnost kot sredstvo za posodobitev javnega sektorja*

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

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 1. oktobra 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 502. plenarnem zasedanju 15. in 16. oktobra 2014 (seja z dne 15. oktobra) s 151 glasovi za in 5 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi in priporočila

### 1.1 Sklepi

1.1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja predlog o novem programu za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, civilno družbo in državljane (ISA<sup>2</sup>). Predlog je dobro utemeljen in lahko prispeva k Evropski digitalni agendi, saj javnim upravam omogoča učinkovito in uspešno izmenjavo podatkov na podlagi skupnih standardov in orodij.

1.1.2 Čeprav je program ISA<sup>2</sup> usmerjen v javne uprave, EESO meni, da lahko koristi tudi civilni družbi, ter upa, da bo ta potencial mogoče v celoti izkoristiti.

1.1.3 Vendar obstajata dve glavni težavi, katerih odprava lahko okrepi program ISA<sup>2</sup>.

1.1.4 Prvič, državljani se vse bolj zavedajo zbiranja in uporabe osebnih ali širše zbranih podatkov v javnih upravah ter v zvezi s tem izražajo vse več pomislekov. Poleg tega vedo, da večja interoperabilnost vpliva na načine izmenjave in uporabe podatkov. V predlogu taka tveganja in pomisleki glede državljanov ali uspešne izvedbe programa ISA<sup>2</sup> niso navedeni. EESO želi opozoriti tudi na eno od prejšnjih mnenj v zvezi z varstvom podatkov ter na stališče Evropskega nadzornika za varstvo podatkov in poudariti, da je treba okrepiti jamstva za državljane<sup>(1)</sup> (glej dopis Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlagani splošni uredbi o varstvu podatkov: [https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultatio/Comments/2014/14-02-14\\_letter\\_Council\\_reform\\_package\\_EN.pdf](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 Drugič, program ISA<sup>2</sup> lahko izkrivlja sedanji trg za interoperabilnostne rešitve, zlasti zaradi dejavnosti „inkubatorja“.

### 1.2 Priporočila

1.2.1 EESO pozdravlja program ISA<sup>2</sup> o interoperabilnosti in podpira ta predlog.

<sup>(1)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 90–97.

1.2.2 Odbor meni, da bi moral program temeljiti na obstoječem programu ISA ter drugih programih, kar bi prispevalo k izvajanju Evropske digitalne agende.

1.2.3 EESO bi želel, da se ga obvešča o napredku pri programu ISA<sup>2</sup>.

1.2.4 Zaupanje javnosti v javne uprave in njihove zmogljivosti za upravljanje osebnih podatkov in spoštovanje zasebnosti vzbuja zaskrbljenost. V predlogu zaupanje javnosti ni omenjeno kot tveganje, prav tako pa niso navedena nobena druga tveganja ali škodljivi učinki za interoperabilnost. Poleg tega bi morale mnenje upoštevati kakršne koli pomisleke Evropskega nadzornika za varstvo podatkov v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v več kot eni državi članici. To vprašanje je treba natančneje obravnavati v okviru dejavnosti programa.

1.2.5 Oblikovati je treba obsežen povzetek za državljane, v katerem je treba obravnavati pomisleke glede stroškovne učinkovitosti ter upravičiti socialne koristi, ki naj bi jih zagotovil program.

1.2.6 Predstaviti bi bilo treba več primerov praktične uporabe, da se pokaže praktična potreba državljanov po interoperabilnosti med nacionalnimi javnimi upravami.

1.2.7 Odbor priporoča, da se sprejmejo konkretni ukrepi obveščanja civilne družbe o delu v okviru programa ISA<sup>2</sup>, saj imajo organizacije lahko koristi od prizadevanj na področju interoperabilnosti ali pa prispevajo k izvajanju programa.

1.2.8 Dejavnosti „inkubatorja“ in „mostu za rešitve“ lahko izkrivljajo trg. Zato velja naslednje:

- Komisija se bo morala prepričati, da te dejavnosti ne bodo izkrivljale trga in zmanjšale tržne ponudbe interoperabilnostnih rešitev IKT.
- Izbor novih rešitev in rešitev za bolj dolgoročno podporo, dokler se ne zagotovi trajnost, je treba natančno preizkusiti in oceniti v okviru procesa, ki mu lahko zainteresirane strani zaupajo.
- Če je izkrivljanje trga utemeljen pomislek, bi se moral inkubator usmeriti v razvoj ali sprejetje standardov in grafičnih knjižnic, ne pa v zagotavljanje rešitev „na ključ“.

1.2.9 Omejitev na nekomercialne namene lahko zmanjša vpliv ISA<sup>2</sup>: če civilna družba ne more graditi na delu programa ISA<sup>2</sup> za komercialne namene, je manj verjetno, da bo sodelovala pri programu.

1.2.10 Zaradi večjezičnosti morajo biti vse rešitve IT skladne z univerzalnim naborom znakov (Unicode, ISO/IEC 10646), kakor se zahteva v končnem poročilu skupine na visoki ravni za večjezičnost. V primeru sedanje ali morebitne prihodnje zakonske zahteve po interoperabilnosti na evropski ravni je treba določiti podnabor univerzalnega nabora znakov za možnost upravljanja.

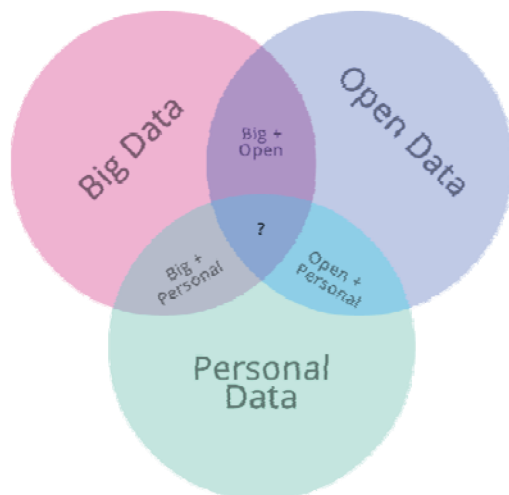
## 2. Uvod

2.1 Obstaja splošno prepričanje, da lahko podatki preoblikujejo storitve za državljane in organizacije, ki te storitve opravljajo v javnem in zasebnem sektorju ter v civilni družbi. Podatki lahko spodbujajo raziskave in razvoj ter povečajo produktivnost in inovacije. Stavke „podatek je nov naravni vir“ ni zaman postal splošno veljaven. Glej na primer članek <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 Ustvarja in zbira se vse več podatkov o vseh vidikih našega življenja: tako z upravnimi postopki, kot so elektronski obrazci za obračun davka, kot tudi s pasivnim zbiranjem zdravstvenih podatkov prek pametne ure. Tako imenovani „masovni podatki“, kot so podatki uporabnikov sistemov javnega prevoza, lahko korenito spremenijo način oblikovanja in načrtovanja javnih storitev. Pobude politik ali javne storitve so dejansko vse bolj odvisne od digitalne zmogljivosti. V Združenem kraljestvu je tak primer obdavčitev vozil: zamenjava papirnatih avtomobilskih vinjet je odvisna od interoperabilnosti (za opredelitev interoperabilnosti glej <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>) podatkovnih zbirk o zavarovanju, lastništvu in tehničnem pregledu vozil. Državljeni zdaj lažje obnovijo vinjeto, obenem naj bi bil tak sistem tudi bolj usklajen. Živimo namreč v digitalni družbi, kjer je mogoče znatno izboljšati našo sposobnost zagotavljanja digitalnih in povezanih storitev. EU izvaja vrsto programov in širšo Evropsko digitalno agendo, ki podpirajo uresničevanje digitalnega gospodarstva in družbe (glej <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Prednosti digitalne družbe ter zlasti digitalne uprave je mogoče izkoristiti tako, da se zagotovi lažji dostop do ali, v nekaterih primerih, lažja ponovna uporaba podatkov, ker so imetniki avtorskih pravic dovolili njihovo ponovno neomejeno uporabo (odprti podatki; opredelitev je na voljo na povezavi <http://theodi.org/guides/what-open-data>). Kjer so na voljo podatki, se lahko določijo standardi za *interoperabilnost*: torej se lahko olajšata izmenjava in ponovna uporaba podatkov. To lahko vključuje enostavno „strojno branje“ podatkov (namesto zaklenjenih lastniških formatov, kot je PDF) ali določitev skupnih formatov za predložitev in zbiranje podatkov (kot je iXBRL za računovodske izkaze družb; glej <http://en.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). Za namene tega dokumenta je treba tudi opozoriti, da je veliko podatkov, ki jih zberejo javne uprave, osebne in zasebne narave (glej diagram). To je pomembno, saj vprašanje osebnih podatkov vpliva na odnos javnosti do interoperabilnosti ter njenega izvajanja.

**Slika 1: Masovni podatki, odprti podatki in osebni podatki**



2.4 Komisija navaja, da je interoperabilnost med državami za državljane posebna „e-ovira“, ker jim preprečuje bolj učinkovito uporabo javnih storitev, kot je zdravstvo, ki so zdaj močno odvisne od podatkovne zmogljivosti in zmogljivosti IKT. Pomanjkanje interoperabilnosti naj bi bila tudi ovira za vseevropsko izvajanje politik. Nasprotno pa pobude politik, kot je enotni trg, temeljijo na interoperabilnosti nacionalnih poslovnih registrov. Če povzamemo, interoperabilnost je ključna za sodobno in povezano Evropo.

### 3. Predlagani program ISA<sup>2</sup> za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, podjetja in državljane

3.1 Komisija izvaja program za razvoj interoperabilnosti od leta 1995. To vključuje razvoj strategije in okvira za interoperabilnost (odličen pregled je na voljo na povezavi [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_iop\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf)). Komisija navaja, da je bila podpora interoperabilnosti uspešna, in sicer z omogočanjem „učinkovitega in zmogljivega elektronskega čezmejnega in čez-sektorskega sodelovanja med [...] upravami, [...] kar omogoča zagotavljanje elektronskih javnih storitev v podporo izvajanju politik in dejavnosti EU“ (navedba iz sklepa Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi programa za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave, podjetja in državljane (ISA<sup>2</sup>), str. 3).

3.2 Sedanji program za interoperabilnostne rešitve za evropske javne uprave (ISA) se bo iztekel 31. decembra 2015. Vendar je treba storiti še veliko: „privzeta digitalnost“ je na nekaterih področjih še v povojih. Če potreba po interoperabilnosti ne bo načrtovana in ne bo dobila podpore, ko se bo predlagala nova zakonodaja, je verjetno, da javne uprave ne bodo izkoristile prednosti interoperabilnosti.

3.3 Novi program ISA<sup>2</sup> ([http://ec.europa.eu/isa/isa2/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm)) naj bi:

- posnel interoperabilnostno okolje;
- podpiral in spodbujal interoperabilnostne rešitve;

- podprl učinke nove zakonodaje na IKT, da se spodbudi interoperabilnost;
- spodbudil čezsektorsko in čezmejno izmenjavo in ponovno uporabo podatkov, zlasti kadar gre za podporo sodelovanju med evropskimi javnimi upravami ter med upravami, državljani in civilno družbo.

3.4 O novem programu ISA<sup>2</sup> so potekala obsežna posvetovanja. Sodelujoči v posvetovanjih so menili, da bi morale javne uprave ostati v središču programa ISA. Najpogostejši odgovor je bil, da bi moral program ISA prispevati k zmanjšanju podvajanj prizadevanj in da bi se moral osredotočiti na usklajevanje z drugimi programi EU.

3.5 Predlagani program ISA je bil oblikovan za ocenjevanje predhodnih programov. Zlasti bo usmerjen v zagotavljanje interoperabilnostnih rešitev, ki bodo nato dane na voljo javnim upravam.

3.6 Predlagani izdatki za program ISA<sup>2</sup> za obdobje 2014–2020 znašajo 131 milijonov EUR.

3.7 Trdi se, da bo v primeru neizvajanja programa ISA<sup>2</sup> zmanjšanje podpore za interoperabilnost vodilo v razdrobljenost standardov in sistemov ter v nepotrebno podvajanje prizadevanj pri razvoju novih rešitev ali sistemov. To bo najverjetneje zmanjšalo učinkovitost, saj javne uprave med seboj težje poslujejo.

#### 4. Splošne ugotovitve

4.1 Stalna podpora interoperabilnosti in naložbe vanjo so potrebne in dobrodošle. Program ISA<sup>2</sup> je potreben, če želi EU doseči cilje iz Evropske digitalne agende. Treba bo zagotoviti, da bodo vse zainteresirane strani razumele povezave med različnimi programi, da se prepreči zmeda (glej na primer spletno stran: [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_the\\_difference\\_between\\_the\\_digital\\_agenda\\_isa\\_egov\\_action\\_plan\\_eis\\_eif\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda_isa_egov_action_plan_eis_eif_en.pdf), na kateri je pojasnjena povezava med programom ISA in Evropsko digitalno agendo).

4.2 Izkušnje Združenega kraljestva kažejo, da uslužbenci javnih uprav še vedno potrebujejo podporo in pomoč pri dostopu do in ponovni uporabi podatkov (glej <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>). Za to so potrebna tehnična znanja, ki jih lahko zagotovi program ISA<sup>2</sup>.

4.3 Vse več javnih storitev ima „privzeto digitalnost“, zato je treba čim bolj povečati učinkovitost javnih izdatkov za rešitve IKT. To bi bilo treba spodbuditi s tem, da se dovolj zgodaj zagotovi razpoložljivost teh rešitev ter da se, kadar je to mogoče, omogočita njihova izmenjava in ponovna uporaba za čim večji izkoristek javnih izdatkov. Prispevek programa ISA<sup>2</sup> k temu cilju je dobrodošel.

4.4 Čeprav je ta program osredotočen na javne uprave, je treba opozoriti, da imajo lahko od interoperabilnosti koristi tudi organizacije civilne družbe. Kar zadeva civilno družbo, se vse več pozornosti namenja sproizvodnji; razvoj nekaterih najpomembnejših inovacij v civilni družbi je posledica uporabe sproizvodnje in tehnoloških rešitev na področjih javnih storitev, kot je zdravstvo ali socialno varstvo. Evropska referenčna arhitektura interoperabilnosti bo najverjetneje koristila temu novemu področju.

4.5 Zaupanje javnosti v javne uprave in njihove zmogljivosti za upravljanje osebnih podatkov in spoštovanje zasebnosti vzbujata zaskrbljenost. V predlogu zaupanje javnosti ni omenjeno kot tveganje, prav tako pa niso navedena nobena druga tveganja ali škodljivi učinki za interoperabilnost.

#### 5. Posebne ugotovitve o predlaganem programu

5.1 Odbor pozdravlja dejstvo, da so se pri zasnovi programa ISA<sup>2</sup> upoštevala stališča zainteresiranih strani in izkušnje s prejšnjimi programi. Poleg tega izraža zadovoljstvo, da program temelji na obstoječem delu in da njegov cilj ni začeti s popolnoma novega izhodišča.

5.2 Pozdraviti je treba tudi poudarek na spodbujanju interoperabilnosti ter zagotavljanju bolj praktičnih nasvetov in podpore. Glede na dolgo zgodovino obsežnih težav z IKT v javni upravi Združenega kraljestva je še zlasti dobrodošla usmerjenost v zgodnje načrtovanje učinka sprememb zakonodaje na IKT.

5.3 Predlog bi bil še boljši, če bi bilo predstavljenih več primerov praktične uporabe, da se pokaže praktična potreba državljanov po interoperabilnosti med državami. Trenutno se lahko zainteresiranim stranem zdi, da bodo koristi deležne zgolj javne uprave, ki se zanimajo za čezmejno usklajevanje, ne pa državljani, ki uporabljajo običajne javne storitve. Oblikovati je treba obsežen povzetek za državljane (Povzetek za državljane za leto 2010 je na voljo na povezavi [http://ec.europa.eu/isa/documents/isa\\_20101216\\_citizens\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf)), v katerem je treba obravnavati pomisleke glede stroškovne učinkovitosti ter upravičiti socialne koristi, ki naj bi jih zagotovil program.

5.4 Navedeno je bilo, da so sodelujoči v posvetovanjih med razvojem programa ISA<sup>2</sup> menili, da morajo javne uprave ostati v središču programa ISA. Poleg tega je EESO poudaril, da bo imela civilna družba koristi od interoperabilnosti. Mogoče zainteresirane strani civilne družbe niso bile dovolj obveščene o posvetovanju o programu ISA, ki se je zaradi tega bolj osredotočilo na javne uprave. Morda mora biti komuniciranje o programu ISA<sup>2</sup> bolj osredotočeno na civilno družbo, da bi ta razumela učinek izdatkov za program.

5.5 V skladu s predlogom naj bi se v okviru programa ISA<sup>2</sup> razvijale in oblikovale interoperabilnostne rešitve v obliki „inkubatorja“. Poleg tega naj bi bil program ISA<sup>2</sup> „most za rešitve“, da se zagotovi trajnost rešitev IKT. Izbor novih rešitev in rešitev za bolj dolgoročno podporo, dokler se ne zagotovi trajnost, je treba natančno preizkusiti in oceniti v okviru procesa, ki mu lahko zainteresirane strani zaupajo.

5.6 Dejavnosti „inkubatorja“ in „mosta za rešitve“ lahko izkrivljajo trg. Komisija se bo morala prepričati, da te dejavnosti ne bodo izkrivljale trga in zmanjšale tržne ponudbe interoperabilnostnih rešitev IKT.

5.7 Če je izkrivljanje trga utemeljen pomislek, bi se moral inkubator usmeriti v razvoj ali sprejetje standardov in grafičnih knjižnic, ne pa v zagotavljanje rešitev „na ključ“. To bo zmanjšalo izkrivljanje trga, hkrati pa olajšalo razširjanje standardov.

5.8 V skladu s členom 13 se lahko rešitve, ki se uvajajo ali upravljajo s programom ISA<sup>2</sup>, za nekomercialne namene uporabljajo tudi v okviru pobud, ki niso pobude Unije. Omejitev na nekomercialne namene lahko zmanjša vpliv ISA<sup>2</sup>: če organizacije civilne družbe ne morejo graditi na delu programa ISA<sup>2</sup> za komercialne namene, je manj verjetno, da bodo sodelovale pri programu.

5.9 Javno razpoloženje v zvezi z digitalno zmogljivostjo države pomeni tveganje za uspeh predlogov o interoperabilnosti. Državljeni so bolj obveščeni o obsegu, naravi in pooblastilih „policijske države“, zato so vse bolj zaskrbljeni zaradi potrebnih varnostnih ukrepov (glej <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Imajo vse več pomislekov glede svoje pravice do zasebnosti in etičnih posledic povezanih in skupnih podatkov, vendar v tem predlogu ni nikjer govora o odnosu javnosti do povezanih podatkov ali interoperabilnosti. Podobno ima Evropski nadzornik za varstvo podatkov pomisleke v zvezi z obdelavo osebnih podatkov v več kot eni državni članici, kar naj bi interoperabilnost še olajšala. EESO želi opozoriti tudi na eno od prejšnjih mnenj v zvezi z varstvom podatkov ter poudariti, da je treba okrepiti jamstva za državljane<sup>(2)</sup> (glej dopis Evropskega nadzornika za varstvo podatkov o predlagani splošni uredbi o varstvu podatkov:

[https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14\\_letter\\_Council\\_reform\\_package\\_EN.pdf](https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf)).

<sup>(2)</sup> UL C 229, 31.7.2012, str. 90–97.

5.10 Predlog bi bil še močnejši, če bi vseboval in obravnaval takšne pomisleke. Poleg tega je mogoče izboljšati zasnovano program, tako da se izrecneje omeni sodelovanje z organizacijami civilne družbe in akademskimi krogi, da se omogočita razumevanje javnega stališča in odzivanje nanj ter da se okrepijo etični varnostni ukrepi, ki so vse bolj pomembni za ugled javnih uprav in zaupanje državljanov vanje.

5.11 Končna podrobna opomba je tehnične narave. Univerzalni nabor podatkov je ključen za to, da se večjezičnost uporablja za pisane jezike. Skupina na visoki ravni za večjezičnost, ki jo je jeseni 2006 ustanovil komisar EU za večjezičnost Ján Figel', je na evropski dan jezikov 2007 objavila svoje končno poročilo (glej <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>), ki vsebuje naslednje priporočilo: „... zbirke podatkov za interno upravljanje dokumentov ter vmesniki za programske aplikacije in strojno opremo temeljijo na naboru znakov Unicode, kar omogoča nabor črk vseh jezikov. Skupina poziva vse tiste organe držav članic ter ponudnike storitev spletne pošte, ki še niso prešli na nabor znakov Unicode, naj to storijo, da se prepreči nadaljnja diskriminacija državljanov EU na podlagi državljanstva ali jezika. Za izvedljivost se določi podnabor univerzalnega nabora znakov: to bi lahko bil izbor črk v latinici ali v latinici, grški pisavi in cirilici (univerzalni nabor znakov vključuje več kot 90 000 znakov).“

5.12 Zaradi večjezičnosti morajo biti vse rešitve IT skladne z univerzalnim naborom znakov (Unicode, ISO/IEC 10646), kakor se zahteva v končnem poročilu skupine na visoki ravni za večjezičnost (2007). V primeru sedanje ali morebitne prihodnje pravne zahteve po interoperabilnosti na evropski ravni se za izvedljivost določi podnabor univerzalnega nabora znakov UCS.

V Bruslju, 15. oktobra 2014

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Henri MALOSSE

---