

**Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU (ISA)"**

KOM(2008) 583 slutlig – 2008/0185(COD)

(2009/C 218/07)

Den 14 oktober 2008 beslutade rådet att i enlighet med artikel 156 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

*"Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU (ISA)"*

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 29 januari 2009. Föredragande var ANTONELLO PEZZINI.

Vid sin 451:a plenarsession den 25–26 februari 2009 (sammanträdet den 25 februari 2009) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 130 röster för och 1 nedlagd röst:

## 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK stöder kommissionens initiativ för att lansera ISA-programmet och är övertygad om att det även i fortsättningen kommer att säkra och öka den faktiska interoperabiliteten i de komplexa nya systemen på den inre marknaden.

1.2 EESK anser att förverkligandet av de friheter som fastställts i EG-fördraget kräver att de mekanismer som syftar till interoperabilitet genomförs fullt ut, eftersom det är till gagn inte bara för förvaltningar och institutioner utan även för medborgarna, företagen och det organiserade civila samhället i allmänhet.

1.3 Det finns ett uppenbart behov av en särskild strategi för att skydda personuppgifter och ekonomiska data, vilket EESK flera gånger har understrukit i sina yttranden<sup>(1)</sup>: "informations-säkerheten [kan] på intet sätt [...] avskiljas från behovet av ett förstärkt skydd av personuppgifter och skydd av friheter som garanteras av Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna".

1.4 Kommittén betonar vikten av att alla användare har tillgång till sammanlänkade system, som redan finns på marknaden och garanterar skydd av uppgifter rörande såväl privatpersoner som företag och förvaltningar. Det är nödvändigt på ett rättsligt plan snarast utforma ett europeiskt system för att lagföra användare som missbrukar näten och uppgifterna, och därmed arbeta för interoperabla rättsliga förfaranden i EU.

1.5 EESK anser att man hittills har gjort för lite för att förhindra en fragmentering av marknaden och skapa ett verkligt

alleuropeiskt nät av sammanlänkade, interaktiva och tillgängliga offentliga förvaltningar.

1.6 EESK anser att ISA-programmet måste åtföljas av ett kraftfullt gemenskapsinitiativ som förpliktigar medlemsstaterna och kommissionen att använda bindande instrument som ger det förstärkta gemensamma ramverket för interoperabilitet ytterligare stadga och styrka.

1.7 I den nya europeiska strategin för interoperabilitet måste man utöver det gemensamma ramverket fastställa dels gemenskapens politiska prioriteringar som innebär ökade ansträngningar i fråga om instrument, rambestämmelser och gemensamma tjänster, dels tydliga budgetprognoser.

1.8 Enligt EESK bör man uppnå en digital konvergens som garanterar följande:

— Full interoperabilitet när det gäller utrustning, plattformar och tjänster.

— Regler för säkerhet och tillförlitlighet.

— Identitets- och rättighetshantering.

— Tillgänglighet och användarvänlighet.

— Användning av språkneutrala tekniska strukturer och IT-system.

<sup>(1)</sup> Se yttrandet CESE om *En strategi för ett säkert informationssamhälle*, föredragande: Antonello Pezzini, EUT C 97, 18.4.2007, s. 21.

— Omfattande insatser för användarna i form av stöd och fortlöpande utbildning, särskilt för de svagaste grupperna <sup>(1)</sup>.

Syftet är att undvika ”digital utestängning” och att kunna garantera hög tillförlitlighet och stort förtroende i förhållandet mellan användarna och dem som tillhandahåller tjänsterna.

1.9 EESK framhåller att det krävs bättre samordning och samarbete med andra gemenskapsprogram som bidrar till utvecklingen av nya idéer och lösningar som rör alleuropeisk interoperabilitet.

1.10 EESK betonar vikten av öppen programvara, i synnerhet inom e-förvaltning, för att man ska kunna garantera programvarans säkerhet och långsiktiga hållbarhet, konfidentialitet rörande uppgifter och betalningar samt tillgång till källkoden. Man bör också uppmuntra användning av öppen programvara, som gör det möjligt att undersöka, byta, om distribuera och återanvända programvarulösningar som är av stort värde för de offentliga förvaltningarna.

1.11 Man bör stärka den gemensamma europeiska referensramen för interoperabilitet utifrån ett flerdimensionellt perspektiv som innefattar de politiska aspekterna av en samsyn på gemensamma prioriteringar, de rättsliga aspekterna av en samordnad lagstiftning och de tekniska, semantiska och organisatoriska aspekterna.

1.12 EESK anser att man bör införa en europeisk metod för beräkning av den ekonomiska vinsten av att använda interoperabla tjänster (PEGS) inom offentlig förvaltning.

1.13 En informations- och utbildningskampanj är enligt EESK en nödvändig förutsättning för att initiativet ska falla väl ut. Det är också mycket viktigt att organisera en social och civil dialog på EU-nivå och anordna regelbundna alleuropeiska konferenser om online-tjänster för att öka kännedomen om och stödja och vägleda förvaltningarnas arbete i de olika länderna utifrån ett gemensamt utvecklingsperspektiv.

## 2. Inledning

2.1 Informations- och kommunikationsteknikens snabba utveckling sedan början av 1990-talet har medfört djupgående förändringar av interaktionen mellan offentlig förvaltning, näringslivet, arbetsmarknaden och allmänheten. Den samlade

integrationen på EU:s inre marknad har varit starkt pådrivande för utvecklingen av e-förvaltningstjänsternas gränsöverskridande aspekter.

2.2 EESK har nyligen understrukit att ”de offentliga förvaltningarnas anpassning till e-tjänster kräver modernisering, det vill säga förbättring av tjänsteutbudet och av tjänsternas kvalitet och flexibilitet, effektivt utnyttjande av offentliga medel, lägre kostnader, nöjda användare, integration av offentliga förvaltningar och administrativ förenkling” <sup>(2)</sup>.

2.3 Konvergens och interoperabilitet utgör ett av de viktigaste inslagen i en europeisk e-förvaltningsstrategi, vilket understryks i den förklaring som antogs i Manchester 2005 <sup>(3)</sup>.

2.4 EESK har flera gånger yttrat sig om dessa frågor <sup>(4)</sup> och om en rad lagstiftningsinitiativ som kräver strukturer för interoperabilitet, däribland tjänstedirektivet (2006/123/EG), upphandlingsdirektivet (2004/18/EG), Inspiredirektivet (2007/2/EG) och direktivet om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI) (2003/98/EG).

2.5 Vid flera andra tillfällen <sup>(5)</sup> har EESK gett sitt stöd till kommissionens initiativ för att lansera programmen för elektroniskt datautbyte mellan förvaltningar: IDA I (1995–1999), IDA II (1999–2004) och IDABC (2005–2009). Dessa är föregångarna till det nya program som man nu föreslår: ISA – *Lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU* (2010–2015).

<sup>(2)</sup> Se yttrandet CESE om *Handlingsplan för e-förvaltning inom ramen för initiativet i2010*, föredragande: Bernardo Hernández Bataller, EUT C 325, 30.12.2006, s. 78.

<sup>(3)</sup> Se <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

<sup>(4)</sup> Se yttrandena CESE om *Modinis*, föredragande: Daniel Retureau, EUT C 61, 14.3.2003, s. 184; CESE om *Förlängning av IKT-programmet Modinis*, föredragande: Daniel Retureau, EUT C 28, 3.2.2006, s. 89; CESE om *eEurope 2002 – slutrapport*, föredragande: Christoforos Koryfidis, EUT C 220, 16.9.2003, s. 36; CESE om *Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet*, föredragande: Göran Lagerholm, EUT C 220, 16.9.2003, s. 33; CESE om *i2010 – Det europeiska informations-samhället för tillväxt och sysselsättning*, föredragande: Göran Lagerholm, EUT C 110, 9.5.2006, s. 83; CESE om *E-tillgänglighet*, föredragande: Miguel Ángel Cabra de Luna, EUT C 110, 9.5.2006, s. 26; CESE om *E-affärer/GoDigital*, föredragande: Thomas McDonogh, EUT C 108, 30.4.2004, s. 23; CESE om *EU:s regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster*, föredragande: Thomas McDonogh, EUT C 97, 28.4.2007, s. 27.

<sup>(5)</sup> Se yttrandena CESE om *Datautbyte mellan förvaltningar (IDA)*, föredragande: José Bento Gonçalves, EGT C 214, 10.7.1998, s. 33; CESE om *Ändring av datautbyte mellan förvaltningar (IDA)*, föredragande: Giannino Bernabei, EGT C 80, 3.4.2002, s. 21; CESE om *e-förvaltningstjänster*, föredragande: Antonello Pezzini, EUT C 80, 30.3.2004, s. 83.

<sup>(1)</sup> Med ”de svagaste grupperna” avses såväl ungdomar som äldre, som inte är så bekanta med internet, samt grupper som inte har råd med internetuppkoppling.

2.6 EESK har påpekat att "driftskompatibilitet mellan system, innehåll och processer på olika förvaltningsnivåer är avgörande" för att man ska "kunna erbjuda användarvänliga interaktiva e-förvaltningstjänster av hög och jämn kvalitet" <sup>(1)</sup>. I det citerade yttrandet framhålls särskilt följande:

- Det är viktigt att stärka EU:s initiativ så att det inte bara är till gagn för förvaltningar och institutioner utan även för medborgarna, företagen och det organiserade civila samhället i allmänhet.
- Det behövs en effektiv certifieringsmyndighet på gemenskapsnivå för att säkerheten i fråga om tillgång till och utbyte av information ska bli lika hög i hela gemenskapen.
- Det är viktigt att näten blir så välkända, tillgängliga och interoperabla som möjligt för slutanvändarna.
- Man måste främja initiativ på olika nivåer i syfte att ge användarna möjlighet till livslångt lärande och göra det möjligt att använda denna infrastruktur för detta ändamål.
- På grund av uppgifternas känslighet måste man garantera tillräckligt hög säkerhet på näten genom att lämpliga skyddsinstrument och, vid behov, säkra överföringsprotokoll används på såväl central som lokal nivå.

2.7 I de arbetsdokument som bifogas kommissionens meddelande av den 20 november 2007 om *en inre marknad för framtidens Europa* – som EESK yttrat sig om <sup>(2)</sup> – finns många hänvisningar till verktyg för interoperabilitet vid elektroniskt datautbyte: problemlösningsnätverket Solvit, informationssystemet för den inre marknaden (IMI), varningssystemet Rapex för snabbt informationsutbyte om farliga produkter samt Traces, ett kontrollsystem för djurs spårbarhet och snabb varning i händelse av djursjukdom.

2.8 Enligt flera undersökningar <sup>(3)</sup> finns det dock många hinder för att uppnå fullständig gräns- och sektorsöverskridande interoperabilitet inom offentlig förvaltning: bristande samordning, bristande organisatorisk flexibilitet, skillnader mellan institutioners ansvarsområden, skillnader i lagstiftning, olika kulturella och politiska synsätt, otillräcklig dialog med näringslivet, bristfälligt tillvaratagande av resultat samt språkliga hinder.

2.8.1 Dessutom tillkommer problem som rör säkerhet och respekt för privatlivet och bristfällig integration mellan med-

lemsstaternas förvaltningsrutiner. Även tullsystemen borde kopplas samman bättre i nätverk, vilket kommittén har efterlyst ett flertal gånger.

2.9 EESK anser därför att strävan efter samordning måste intensifieras ytterligare, eftersom detta främjar samtrafikförmåga, interoperabilitet och tillgänglighet. Syftet är att dra mesta möjliga nytta av det europeiska ekonomiska området utan inre gränser, genom att tillämpa en gemensam nämnare i form av gemensamma specifikationer och lösningar och använda öppna standarder effektivt.

### 3. Kommissionens förslag

3.1 Kommissionen vill med sitt förslag införa ett program med lösningar för att uppnå interoperabilitet mellan offentliga förvaltningar i EU (ISA). Det ska underlätta en effektiv gräns- och sektorsöverskridande elektronisk kommunikation mellan sådana förvaltningar och därigenom göra det möjligt att tillhandahålla elektroniska offentliga tjänster till stöd för gemenskapens politik och åtgärder, i synnerhet när det gäller den inre marknaden, och motverka att det uppstår olika elektroniska hinder i de enskilda medlemsstaterna.

3.2 ISA-programmet ska stödja följande:

- Inrättande och förbättringar av gemensamma ramar som stöder gräns- och sektorsöverskridande interoperabilitet.
- Bedömning av IKT-konsekvenser av föreslagen eller antagen EU-lagstiftning liksom planering av införandet av IKT-system till stöd för genomförandet av EU-lagstiftningen.
- Drift och förbättringar av befintliga gemensamma tjänster liksom inrättande, industrialisering, drift och förbättringar av nya gemensamma tjänster.
- Förbättringar av befintliga återanvändningsbara allmänna verktyg liksom inrättande, tillhandahållande och förbättringar av nya återanvändningsbara allmänna verktyg.

3.3 Finansieringsramen för genomförandet av ISA-programmet under perioden 2010–2015 har fastställts till 164,1 miljoner euro, varav 103,5 miljoner avser perioden fram till den 31 december 2013 enligt den finansiella planeringen för 2007–2013, och 60,6 miljoner avser perioden 2014–2015.

<sup>(1)</sup> Se yttrandet CESE om *e-förvaltningstjänster*, föredragande: Antonello Pezzini., EUT C 80, 30.3.2004, s. 83.

<sup>(2)</sup> Se yttrandet CESE om *En inre marknad för framtidens Europa*, föredragande: Bryan Cassidy, medföredragande: Raymond Hencks och Claudio Cappellini (ännu ej offentliggjort i EUT).

<sup>(3)</sup> Se [www.egovbarriers.org](http://www.egovbarriers.org)

#### 4. Allmänna kommentarer

4.1 EESK stöder helhjärtat alla initiativ som syftar till att få EU:s utvidgade inre marknad att fungera optimalt och effektivt. Kommittén anser att förverkligandet av de friheter som fastställts i EG-fördraget kräver att de mekanismer som syftar till interoperabilitet genomförs fullt ut eftersom det gagnar inte bara förvaltningar och institutioner utan även medborgarna, företagen och det organiserade civila samhället i allmänhet.

4.2 De tre fleråriga programmen IDA I, IDA II och IDABC har genomförts med framgång, men EESK anser ändå att man hittills har gjort för lite för att förhindra en fragmentering av marknaden och skapa ett verkligt alleuropeiskt nät av sammanlänkade, interaktiva och tillgängliga offentliga förvaltningar. En sådan alleuropeisk dimension skulle göra det möjligt för förvaltningarna att obehindrat och utan diskriminering tillhandahålla tjänster för att bevara en enhetlig marknad och slå vakt om medborgarnas och företagens rättigheter i hela EU.

4.3 EESK stöder kommissionens initiativ för att lansera ISA-programmet under förutsättning att det består av mer än bara en utökad och förnyad finansiering av de program som genomförts sedan 1993 och att man ser till att det innehåller en verklig och effektiv "europeisk strategi för interoperabilitet" samt ett "europeiskt ramverk för interoperabilitet" <sup>(1)</sup>. Dessa är förutsättningar för förverkligandet av en integrerad inre marknad och för att EU:s ekonomi ska vara konkurrenskraftig och hållbar i enlighet med den förnyade Lissabonagendan.

4.4 EESK anser att ISA-programmet måste åtföljas av ett kraftfullt gemenskapsinitiativ som förpliktigar medlemsstaterna och kommissionen att använda bindande instrument som ger en europeisk strategi och ett europeiskt ramverk för interoperabilitet ytterligare stadga och styrka. På så vis kan man garantera att det finns säkra, klara och tydliga gemensamma förfaranden för offentliga och privata operatörer och för nationell och transnationell användning av systemen.

4.5 I den nya europeiska strategin för interoperabilitet måste man utöver det gemensamma ramverket fastställa gemenskapens politiska prioriteringar för att de förslag till direktiv och förordningar som håller på att utarbetas ska kunna genomföras på ett effektivt sätt.

4.6 EESK framhåller att man fortfarande behöver förbättra samordningen och samarbetet med andra gemenskapsprogram som bidrar till utvecklingen av nya idéer och lösningar som rör alleuropeisk interoperabilitet. Det gäller i synnerhet IKT-stödprogrammet inom ramprogrammet för konkurrenskraft och innovation och sjunde ramprogrammet för forskning och teknisk

utveckling. Därför rekommenderar EESK att man inrättar en kommitté för interoperabilitet som samlar de ansvariga för alla berörda program för att samordna arbetet med upphandlingar.

4.7 EESK anser att man redan när de offentliga förvaltningarna utformar nya verksamhetsramar bör kontrollera att de är helt förenliga med principerna för alleuropeisk interoperabilitet med hjälp av mekanismer för förhandsanmälan, i likhet med dem som införts för utarbetandet av nya tekniska standarder <sup>(2)</sup>. Det huvudsakliga hindret är fortfarande kulturellt: Det finns fortfarande förvaltningar som inte är redo och som måste övertygats om att det behövs nya tekniska och innovativa lösningar inom det europeiska ramverket för interoperabilitet.

4.8 Det krävs därför enligt EESK:s bedömning en informations- och utbildningskampanj om man ska lyckas med initiativet. Dessutom bör man anordna regelbundna alleuropeiska konferenser om online-tjänster för att säkerställa en fortlöpande övervakning och ändring av arbetsprogrammet, bland annat genom jämförande analyser av förvaltningar på olika nivåer.

4.9 Den digitala konvergensen förutsätter interoperabilitet när det gäller utrustning, plattformar och tjänster, regler för säkerhet och tillförlitlighet, identitets- och rättighetshandling <sup>(3)</sup>, tillgänglighet och användarvänlighet samt användning av språkneutrala tekniska strukturer och IT-system, kompletterat med omfattande insatser för användarna i form av stöd och fortlöpande utbildning, särskilt för de svagaste grupperna, för att undvika social utestängning.

4.10 EESK understryker hur viktigt det är att man särskilt inom e-förvaltning använder så kallad öppen programvara för att kunna garantera programvarans säkerhet och långsiktiga hållbarhet, konfidentialitet rörande uppgifter och betalningar samt tillgång till källkoden för att säkerställa att den underhålls och att den är stabil och säker, även om producenten inte skulle finnas kvar på marknaden <sup>(4)</sup>.

4.11 EESK anser att man bör införa en europeisk metod för beräkning av den ekonomiska vinsten av att använda interoperabla tjänster (PEGS) <sup>(5)</sup> inom offentlig förvaltning. Beräkningarna ska inte bara avse avkastning på investeringar och vinster i form av egendom, flexibilitet och minskad byråkrati utan även, och framför allt, det övergripande värdet av att ge medborgarna och företagen en tillförlitlig inre marknad utan hinder.

<sup>(1)</sup> Se artikel 8 i kommissionens förslag till beslut KOM(2008) 583 slutlig.

<sup>(2)</sup> Se rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod för teknisk harmonisering och standarder (EGT C 136, 4.6.1985, s. 1), där rådet anger att medlemsstaterna ska medverka till snabbt samråd på lämplig nivå i enlighet med målen i direktiv 83/189/EEG.

<sup>(3)</sup> Se yttrandet CESE om *Nät- och informationssäkerhet*, föredragande: Daniel Retureau, EGT C 48, 21.2.2002, s. 33.

<sup>(4)</sup> Se yttrandet CESE om *Patenterbarhet för datorrelaterade uppfinningar*, föredragande: Daniel Retureau, EUT C 61, 14.3.2003, s. 154.

<sup>(5)</sup> PEGS = Pan-European e-Government Services.

4.12 Man bör enligt kommittén stärka den gemensamma europeiska referensramen för interoperabilitet utifrån ett flerdimensionellt perspektiv som innefattar de politiska aspekterna av en samsyn på gemensamma prioriteringar, de rättsliga aspekterna av en samordnad lagstiftning och de tekniska, semantiska och organisatoriska aspekterna.

4.13 EESK anser att det vore i linje med god arbetsmarknadspraxis för de nationella förvaltningarna att inom ramen för den informella dialogen EUPAN/TUNED <sup>(1)</sup> inleda en dialog på EU-nivå med personalföreträdare för berörda förvaltningar. Det skulle bidra till att medborgarna får den information som behövs.

4.14 För nya och befintliga generiska instrument i samband med GPSCM <sup>(2)</sup> som fastställts av kommissionen tillsammans med medlemsstaterna framhålls följande:

- Roller, rättigheter och skyldigheter för dem som innehar, tillhandahåller eller använder data måste fastställas med hjälp av en standardiserad, enhetlig gemensam strategi och utifrån ett gemensamt gränsöverskridande perspektiv.
- De offentliga förvaltningarna inför denna modell som en integrerad del av sitt arbete, för att utforma sina egna inter-

operabilitetssystem i överensstämmelse med gemensamma system för bedömning av resultaten av de gränsöverskridande informationsflödena.

- Nationella infrastrukturer för identifiering, verifiering och certifiering måste upprättas eller stärkas, så att man kan garantera hög tillförlitlighet och stort förtroendei förhållandet mellan användarna och de som tillhandahåller tjänsterna.

4.15 EESK anser att ett gemensamt ramverk måste fastställas för att de öppna tekniska standarder som har utarbetats av CEN (Europeiska standardiseringskommittén), Cenelec (Europeiska kommittén för elektroteknisk standardisering) och ETSI (Europeiska institutet för telekommunikationsstandarder) ska kunna användas av alla berörda parter.

4.16 EESK framhåller att man bör uppmuntra användning av öppen programvara, eftersom det ger möjlighet att undersöka, byta, återdistribuera och återanvända programlösningar som är av stort värde för de offentliga förvaltningarna med avseende på kostnadseffektivitet, verifiering av tillämpning av standarder, driftsäkerhet utöver vad som anges i licenser och upphovsrätt, långsiktiga hållbara lösningar och anpassning till lokala behov.

Bryssel den 25 februari 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Mario SEPI

Ordförande

<sup>(1)</sup> EUPAN: European Public Administration Network, är ett informellt nätverk för myndighetschefer och generaldirektörer i EU; TUNED: Trade Union Network for European Dialog.

<sup>(2)</sup> GPSCM = Generic Public Services Conceptual Model.