



Brüssel, 23.3.2017
COM(2017) 134 final

ANNEX 2

LISA

**järgmise dokumendi juurde:
KOMISJONI TEATIS EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

Euroopa koostalitlusvõime raamistik. Rakendusstrateegia

{SWD(2017) 112 final}
{SWD(2017) 113 final}

Sisukord

1	SISSEJUHATUS.....	4
1.1	Mõisted	4
1.2	Euroopa koostalitlusvõime raamistiku eesmärk ja õigusraamistik.....	5
1.3	Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kohaldamisala, lugejaskond ja kasutus	6
2	EUROOPA AVALIKE TEENUSTE ALUSPÕHIMÕTTED.....	8
2.1	Sissejuhatus.....	8
2.2	1. aluspõhimõte: subsidiaarsus ja proportsionaalsus.....	9
2.3	2. aluspõhimõte: avatus.....	10
2.4	3. aluspõhimõte: läbipaistvus	12
2.5	4. aluspõhimõte: taaskasutatavus.....	12
2.6	5. aluspõhimõte: tehnoloogiline neutraalsus ja andmete ülekantavus.....	13
2.7	6. aluspõhimõte: kasutajakesksus	14
2.8	7. aluspõhimõte: kaasamine ja juurdepääsetavus	15
2.9	8. aluspõhimõte: turvalisus ja privaatsus.....	16
2.10	9. aluspõhimõte: mitmekeelsus.....	17
2.11	10. aluspõhimõte: halduslik lihtsustamine	17
2.12	11. aluspõhimõte: teabe säilitamine	18
2.13	12. aluspõhimõte: tulemuslikkuse ja tõhususe hindamine.....	19
3	KOOSTALITLUSVÕIME KIHID	19
3.1	Koostalitlusvõime juhtimine.....	20
3.2	Integreeritud avaliku teenuse juhtimine	23
3.3	Õiguslik koostalitlusvõime.....	25
3.4	Organisatsiooniline koostalitlusvõime	26
3.5	Semantiline koostalitlusvõime	27
3.6	Tehniline koostalitlusvõime	28

4	INTEGREERITUD AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE KONTSEPTUAALMUDEL.....	29
4.1	Sissejuhatus.....	29
4.2	Mudeli ülevaade.....	29
4.3	Põhikomponendid.....	32
5	KOKKUVÕTE.....	39
6	LISA.....	41
6.1	Lühendid	41

JOONISTE TABEL

Joonis 1.	Euroopa, liikmesriikide ja valdkonnapõhiste koostalitlusvõime raamistike vaheline suhe.....	7
Joonis 2.	Koostalitlusvõime põhimõtted	9
Joonis 3.	Koostalitlusvõime mudel	20
Joonis 4.	Kontseptuaalmudel integreeritud avalikele teenustele.....	31
Joonis 5.	Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kontseptuaalmudeli suhted	41

1 SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu (EL) aluslepingutes on sätestatud, et ELi siseturg tagab neli vabadust: kaupade, kapitali, teenuste ja inimeste vaba liikumise 28 liikmesriigi vahel. Neid vabadusi tagavad ühised poliitikad, mida toetavad omavahel seotud koostalitlusvõimelised võrgustikud ja süsteemid. Inimestel on vabadus töötada ja mujale kolida ning ettevõtjatel on vabadus kaubelda ja tegutseda kõigis ELi liikmesriikides. Seda tehes peavad nad paratamatult elektrooniliselt suhtlema liikmesriikide haldusasutustega.

Et see suhtlus oleks tõhus, tulemuslik, õigeaegne ja kvaliteetne ning selleks, et vähendada bürokraatiat ning kaasnevaid kulusid ja vaeva, ajakohastavad liikmesriigid oma haldusasutusi, võttes kasutusele digitaalsed avalikud teenused. Samas on seda tehes risk, et luuakse isoleeritud digitaalsed keskkonnad ja sellest tulenevalt ka elektroonilised tõkked, mis ei lase haldusasutustel omavahel suhelda ning mille tõttu kodanikud ja ettevõtjad ei saa väljaspool oma riiki kättesaadavaid avalikke digitaalseid teenuseid tuvastada ega kasutada. Sel põhjusel peavad kõik avaliku sektori digiteerimisega seotud jõupingutused olema Euroopa ja riigi tasandil hästi kooskõlastatud, et vältida teenuste ja andmete killustatust ning aidata ELi digitaalsel ühtsel turul sujuvalt toimida.

Teisalt vajavad liidu ees seisvad väljakutsed liikmesriikidelt ja komisjonilt ühiseid poliitilisi meetmeid ELi õigusaktide näol, milles nõutakse piiride- ja poliitikavaldkondadeülest suhtlust. Selle alla käib ka koostalitlusvõimeliste süsteemide loomine ja käigus hoidmine. Digitaalse ühtse turu strateegia¹ kohaselt, on selliste süsteemide eesmärk tagada tõhus andmevahetus selliste digitaalsete komponentide vahel nagu seadmed, võrgud ja andmehoidlad. Need tagavad ka tõhusamad ühendused üle piiride ning nii kogukondade kui ka avaliku sektori teenuste ja ametivõimude vahel.

Euroopa koostalitlusvõime raamistik annab haldusasutustele soovitude kaudu juhiseid, kuidas parandada oma koostalitlustegevuste haldamist, luua organisatsioonidevahelisi suhteid, optimeerida läbivalt digitaalseid teenuseid toetavaid protsesse ja tagada, et olemasolevad ja uued õigusaktid ei sea ohtu pingutusi koostalitluse vallas.

1.1 Mõisted

1.1.1 Koostalitlusvõime

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kohaldamisel tähendab „*koostalitlusvõime*“ organisatsioonide² suutlikkust toimida koos vastastikku kasulike eesmärkide nimel, sh

¹ COM(2015) 192 final, komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Euroopa digitaalse ühtse turu strateegia, Brüssel, 6.5.2015.

² „Organisatsiooni“ all mõeldakse siin tähendavaid haldusasutusi või ükskõik milliseid nende nimel tegutsevaid üksusi või ELi institutsioone ja organeid.

organisatsioonide vahel nende toetatavate äriprotsesside kaudu teabe ja teadmiste vahetamine, mis toimub nende IKT-süsteemide vahelise andmevahetuse käigus.

1.1.2 Euroopa avalikud teenused

Euroopa avalik teenus on ükskõik missugune piiriülene avalik teenus, mida haldusasutused osutavad liidus üksteisele või ettevõtjatele ja kodanikele.

1.1.3 Euroopa koostalitlusvõime raamistik

Euroopa koostalitlusvõime raamistik on ühiselt kokkulepitud lähenemisviis Euroopa avalike teenuste pakkumiseks koostalitlusvõimelisel viisil. Selles määratakse kindlaks põhilised koostalitlusvõime juhised ühiste põhimõtete, mudelite ja soovitusena.

1.2 Euroopa koostalitlusvõime raamistiku eesmärk ja õigusraamistik

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku eesmärk on:

- innustada Euroopa haldusasutusi kujundama ja pakkuma teistele haldusasutustele, kodanikele ja ettevõtjatele ladusaid Euroopa avalikke teenuseid, mis on võimalikult suures ulatuses vaikimisi digitaalsed (st eelistatult pakutakse teenuseid ja andmeid digitaalsete kanalite kaudu), vaikimisi piiriülesed (st kättesaadavad kõigile ELi kodanikele) ja vaikimisi avatud (st nad võimaldavad taaskasutust, osalemist/juurdepääsu ja läbipaistvust);
- anda haldusasutustele juhiseid liikmesriikide koostalitlusvõime raamistike või koostalitlusvõimet edendavate riiklike poliitike, strateegiate ja juhiste kujundamiseks ja uuendamiseks;
- panustada digitaalse ühtse turu loomisesse, soodustades piiri- ja sektoriülest koostalitlusvõimet Euroopa avalike teenuste osutamise jaoks.

Koostalitlusvõime puudumine on digitaalse ühtse turu arengu oluline takistus. Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kasutamine Euroopa koostalitlusvõime algatuste suunamiseks toetab Euroopa koostalitlusvõime keskkonna sidusust ja soodustab nende teenuste pakkumist, mis toimivad koos nii organisatsioonide või valdkondade sees kui ka nende üleselt.

Põhimõtteliselt edendab ja haldab Euroopa koostalitlusvõime raamistikku ISA² programm³ tihedas koostöös liikmesriikide ja komisjoniga Euroopa Liidu toimimise lepingu⁴ artiklite 26, 170 ja 171 vaimus, kus kutsutakse üles looma koostalitlusvõimelisi üleeuroopalisi võrgustikke, mis lasevad kodanikel Euroopa siseturust täielikult kasu saada.

³ Kehtestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta otsusega (EL) 2015/2240.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ET>.

1.3 Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kohaldamisala, lugejaskond ja kasutus

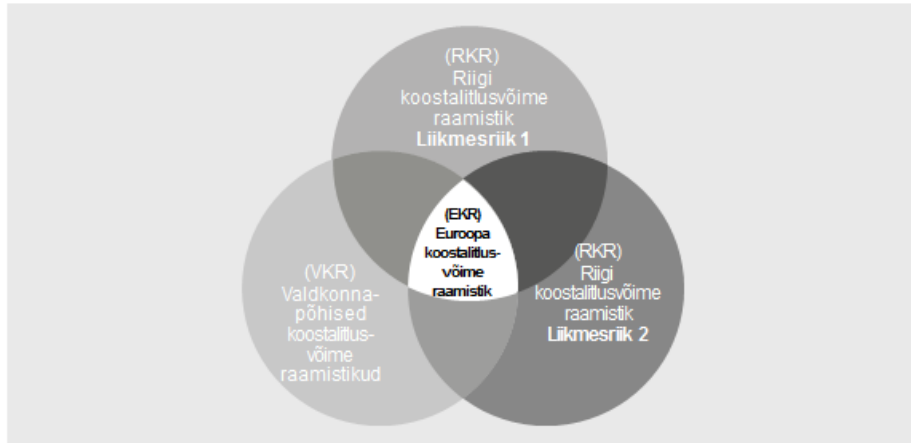
Euroopa koostalitlusvõime raamistik on mõeldud **üldiseks raamistikuks**, mida kohaldada ELis kõigi haldusasutuste suhtes. Selles pannakse paika koostalitlusvõime saavutamise põhitingimused ja see on kõigi tasandite (sealhulgas Euroopa, riikliku, regionaalse ja kohaliku tasandi) asjakohaste algatuste puhul ühiseks nimetajaks, mis hõlmab haldusasutusi, kodanikke ja ettevõtteid. Käesolev dokument on adresseeritud kõigile neile, kes tegelevad Euroopas avalike teenuste kindlaksmääramise, väljatöötamise ja pakkumisega.

Kuna liikmesriikide haldus- ja poliitilised süsteemid on erinevad, tuleb Euroopa koostalitlusvõime raamistikku riiklikku konteksti üle võttes pidada silmas riiklike iseärasusi. ELi ja riiklikud poliitikad (nt liikmesriikide koostalitlusvõime raamistikud) peaksid lähtuma Euroopa koostalitlusvõime raamistikust, lisades sellele uusi või peenhäälestades olemasolevaid elemente. Samamoodi peaks ka valdkonnapõhised koostalitlusvõime raamistikud⁵ olema kooskõlas Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kohaldamisalaga ja vajaduse korral teatud kohtades seda laiendama, et vastata kõnealuse valdkonna koostalitlusvõime konkreetsetele nõuetele. See tähendab, et mõned Euroopa koostalitlusvõime raamistiku elemendid saab kopeerida otse liikmesriigi või valdkonnapõhise koostalitlusvõime raamistikku, aga teiste puhul on vaja võtta arvesse konteksti ja neid täiendavalt kohandada, et katta konkreetsed vajadused.

Euroopa, liikmesriikide ja valdkonnapõhise koostalitlusvõime raamistike suhet kirjeldab joonis 1. Euroopa koostalitlusvõime raamistik tagab Euroopa liikmesriikide ja valdkonnapõhiste koostalitlusvõime raamistike jaoks koostalitlusvõime elementide ühisosa. Vastavus Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga tagab, et liikmesriikide ja valdkonnapõhiseid koostalitlusvõime raamistikke arendatakse kooskõlastatuna ja ühtlaselt, tagades samas vajaliku paindlikkuse, et saaks tegeleda riigi- või valdkonnapõhiste erinõuetega.

⁵ Näiteks direktiiv 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE), ning asjakohased rakenduseeskirjad ja juhised.

Joonis 1. Euroopa, liikmesriikide ja valdkonnapõhiste koostalitlusvõime raamistike vaheline suhe



Üldiselt on Euroopa koostalitlusvõime raamistikust kasu kahes suunas:

- **alt üles:** kui Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga ühildatud liikmesriikide koostalitlusvõime raamistikke kasutatakse avalike teenuste rakendamisel riigi ametiasutuste kõigil tasandil, loob see koostalitlusvõime tingimused, mis võimaldavad laiendada nende teenuste ulatust üle piiride;
- **ülalt alla:** kui Euroopa koostalitlusvõime raamistikku võetakse ELi õigusaktides ja poliitikavaldkonnas arvesse kas *ad hoc* viidete kaudu või struktuuralsemalt valdkonnapõhiseid koostalitlusvõime raamistikke kasutades, suurendab see ülevõtmisest tulenevate järgnevate riiklike tegevuste koostalitlusvõime potentsiaali.

Mõlemal juhul on lõpptulemuseks Euroopa avalike teenuste ökosüsteemi arendamine, milles süsteemide ja avalike teenuste omanikud ja arendajad on teadlikud koostalitlusvõime nõuetest, haldusasutused on valmis tegema koostööd üksteisega ning ettevõtjate ja kodanikega ning informatsioon liigub latusalt üle piiride, et toetada Euroopas digitaalset ühtset turgu.

1.3.1 Koostalitlusvõime valdkonnad

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kohaldamisala katab kolme tüüpi suhtlust:

- „A2A“ – suhtlus haldusasutuste (nt liikmesriigi või ELi institutsioonide) vahel;
- „A2B“ – suhtlus haldusasutuste (nt liikmesriigi või ELi institutsiooni) ja ettevõtjate vahel;
- „A2C“ – suhtlus haldusasutuste (nt liikmesriigi või ELi institutsiooni) ja kodanike vahel.

1.3.2 Sisu ja ülesehitus

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku sisu ja ülesehitust kirjeldatakse allpool.

- 2. peatükk tutvustab **põhimõtete** kogumit, mille eesmärk on määrata kindlaks üldine koostalitlusvõime alane käitumine.
- 3. peatükk tutvustab kihilist **koostalitlusvõime mudelit**, millega süstematiseeritakse kihtidesse koostalitlusvõime eri aspektid, millega tuleb Euroopa avalikke teenuseid välja töötades kokku puutada.
- 4. peatükis esitatakse **koostalitlusvõimeliste avalike teenuste kontseptuaalmudel**. Mudel on viidud vastavusse koostalitlusvõime põhimõtetega ning propageerib Euroopa avalike teenuste kujundamise ja toimimise standardlähenedisena ideed, et koostalitlusvõime oleks lahendusse sisse projekteeritud.
- 5. peatükk lõpetab dokumendi ülevaatega Euroopa koostalitlusvõime raamistikust ning **kokkuvõttega selle põhielementidest**.
- Eri peatükkides kirjeldatakse **47. soovitus**, mida haldusasutused saavad praktikas rakendada.

2 EUROOPA AVALIKE TEENUSTE ALUSPÕHIMÕTTED

2.1 Sissejuhatus

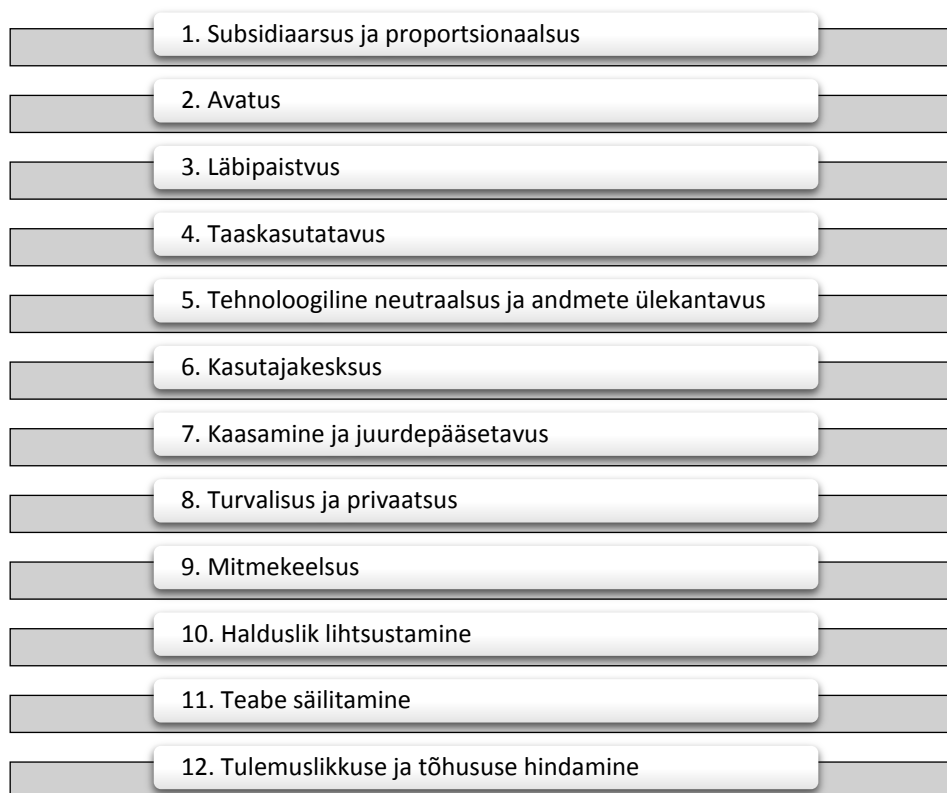
Koostalitlusvõime põhimõtted on tegutsemise baasaspektid, millest koostalitlusvõime meetmete puhul juhinduda. Käesolevas peatükis kirjeldatakse koostalitlusvõime üldpõhimõtteid, mida koostalitlusvõimeliste Euroopa avalike teenuste loomisel tuleks järgida. Need põhimõtted kirjeldavad, millises keskkonnas Euroopa avalike teenuste kujundamine ja osutamine toimub.

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kaksteist aluspõhimõtet⁶ jagatakse nelja kategooriasse.

1. Põhimõte, mis määrab ära ELi koostalitlusvõime alaste meetmete taustsüsteemi (nr 1).
2. Koostalitlusvõime tuumpõhimõtted (nr 2 kuni 5).
3. Tavakasutaja üldiste vajaduste ja ootustega seotud põhimõtted (nr 6 kuni 9).
4. Haldusasutuste vahelise koostöö aluspõhimõtted (nr 10 kuni 12).

⁶ Põhimõtted jäävad põhimõtteliselt samaks nagu eelmises Euroopa koostalitlusvõime raamistikus. Nende rühmitamist ja iga soovitusse täpset ulatust on uuendatud, et see vastaks poliitika ja tehnika viimase aja arengule.

Joonis 2. Koostalitlusvõime põhimõtted



2.2 1. aluspõhimõtte: subsidiaarsus ja proportsionaalsus

Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt tuleb ELis teha otsused kodanikule võimalikult lähedasel tasandil. Teisisõnu asub EL tegutsema ainult siis, kui see on tõhusam kui samasuguse meetme võtmine riiklikul tasandil. **Proportsionaalsuse** põhimõtte piirab ELi tegevust nii, et see ei läheks kaugemale, kui on vajalik aluslepingute eesmärkide saavutamiseks.

Koostalitlusvõime osas on Euroopa raamistik õigustatud, et saada üle poliitikate erinevustest, mille tulemuseks on heterogeensus ja koostalitlusvõime puudumine ning mis seavad ohtu digitaalse ühtse turu.

Euroopa koostalitlusvõime raamistikus nähakse liikmesriikide koostalitlusvõime poliitikate „**ühist nimetajat**“. Liikmesriikidel peaks olema piisavalt vabadust, et töötada Euroopa koostalitlusvõime raamistiku soovitusi arvesse võttes välja oma koostalitlusvõime raamistikud. Liikmesriikide koostalitlusvõime raamistikud peaksid olema kohandatud ja laiendatud sellisel viisil, et nad võtaksid piisavalt arvesse riigi iseärasusi.

1. soovitus

Tagage, et riiklikud koostalitlusvõime raamistikud ja koostalitlusvõime strateegiad oleksid kooskõlas Euroopa koostalitlusvõime raamistikuga ning vajaduse korral kohandage ja laiendage neid nii, et need vastaksid riigi kontekstile ja vajadustele.

2.3 2. aluspõhimõte: avatus

Koostalitlusvõimeliste avalike teenuste kontekstis viitab **avatuse** kontseptsioon peamiselt andmetele, spetsifikatsioonidele ja tarkvarale.

Valitsussektori avatud andmed (edaspidi lihtsalt „**avatud andmed**“) viitavad ideele, et kõik avalikud andmed peaksid olema teistele kasutamiseks ja taaskasutamiseks vabalt kättesaadavad, kui just ei kohaldata piiranguid, nt isikuandmete, konfidentsiaalsuse või intellektuaalomandi õiguse kaitseks. Haldusasutused koguvad ja loovad palju andmeid. Avaliku sektori informatsiooni taaskasutamise direktiiv⁷ julgustab liikmesriike tegema avaliku informatsiooni juurdepääsetavaks ja võimaldama seda avalike andmetena taaskasutada. INSPIRE direktiiv⁸ nõuab lisaks sellele ruumiandmete kogumite ning avalike asutuste vaheliste teenuste jagamist, nii et nende taaskasutamiseks puuduksid piirangud või praktilised takistused. Need andmed tuleks avaldada võimalikult väheste piirangutega ja selgete kasutuslitsentsidega, et haldusasutuste otsuste tegemise protsesse saaks paremini kontrollida ja praktikas nende läbipaistvust realiseerida. Avatud andmeid käsitletakse põhjalikumalt jaotises 4.3.4.

2. soovitus

Avalikustage oma valduses olevad andmed, kui just ei kehti teatavad piirangud.

Avatud lähtekoodiga tarkvaratehnoloogiate ja toodete kasutamine võib aidata kokku hoida arenduskulusid, vältida seotuse efekti ja võimaldada kiirelt kohaneda spetsiifiliste äri vajadustega, sest neid toetavad arendajate kogukonnad kohandavad neid pidevalt. Haldusasutused ei peaks avatud lähtekoodiga tarkvara mitte ainult kasutama, vaid ka panustama igal võimalusel asjakohastesse arendajate kogukondadesse. Avatud lähtekood on Euroopa koostalitlusvõime raamistiku **taaskasutuse** aluspõhimõtte üks eeltingimus.

⁷ Direktiiv 2003/98/EÜ, läbi vaadatud direktiiviga 2013/37/EL.

⁸ Direktiiv 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE). Hiljutine õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmi hinnang (COM(2016)478 ja SWD(2016)273) näitas, et avatuse põhimõttel on kogu ELis jätkuvalt olulisi takistusi.

3. soovitus

Tagage avatud lähtekoodiga tarkvarale võrdsed võimalused ja kaaluge aktiivselt ja õiglaselt avatud lähtekoodiga tarkvara kasutamist, võttes arvesse lahenduse omamise kogukulu.

Spetsifikatsiooni/standardi avatuse tase on kõnealust spetsifikatsiooni rakendava tarkvara komponentide taaskasutamise seisukohast otsustava tähtsusega. See on oluline ka siis, kui selliseid tarkvarakomponente kasutatakse uute Euroopa avalike teenuste juurutamiseks.

Avatuse põhimõtte täieliku kohaldamise korral on:

- kõigil sidusrühmadel võimalik kaasa aidata spetsifikatsiooni arendamisele ning avalik läbivaatamine on otsustusprotsessi osa;
- spetsifikatsioon kõigile tutvumiseks kättesaadav;
- spetsifikatsiooniga seotud intellektuaalomandiõigused kaitstud ausate, mõistlike ja mittediskrimineerivate (FRAND)⁹ tingimuste kohaselt, nii et spetsifikatsiooni saab kasutada nii omanditarkvaras kui ka vabavaras¹⁰ ja eelistatult kasutustasuta.

Kuna avatud spetsifikatsioonid aitavad koostalitlusvõimet parandada, innustatakse neid poliitilistes tegevuskavades ja Euroopa avalike teenuste osutamisel rohkelt kasutama. Avatud spetsifikatsioonide positiivsest mõjust annab tunnistust interneti areng. Kui mingis küsimuses ei ole avatud spetsifikatsiooni olemas või see ei vasta funktsionaalsetele vajadustele, võivad haldusasutused otsustada kasutada vähem avatud spetsifikatsioone. Igal juhul peaksid kasutatavad spetsifikatsioonid olema piisavalt järeleproovitud ja turg peaks neid toetama, kui just pole tegemist uudsete lahenduste loomisega.

4. soovitus

Eelistage avatud spetsifikatsioone, võttes nõuetekohaselt arvesse funktsionaalsete vajaduste ulatust, järeleproovitud, turutuge ja uuenduslikkust.

Avatus tähendab ka kodanike ja ettevõtjate julgustamist uute teenuste loomises osalema, et panustada teenuste parendamisse ja anda tagasisidet olemasolevate avalike teenuste kvaliteedi kohta.

⁹ FRAND: aus, mõistlik ja mittediskrimineeriv (*fair, reasonable and non-discriminatory*).

¹⁰ See edendab konkurentsi, sest eri ärimudelitel alusel tegutsevad ettevõtjad võistlevad omavahel sellisel spetsifikatsioonil põhinevate toodete, tehnoloogiate ja teenuste pakkumises.

2.4 3. aluspõhimõte: läbipaistvus

Läbipaistvus tähendab Euroopa koostalitlusvõime raamistiku puhul järgmist.

- i. **Nähtavuse** lubamine haldusasutuse halduskeskkonnas. See tähendab, et teised haldusasutused, kodanikud ja ettevõtjad saavad vaadata ja mõista halduseeskirju, protsesse,¹¹ andmeid, teenuseid ja otsuste tegemist.
- ii. **Liideste kättesaadavuse** tagamine sisemistes infosüsteemides. Oma sisemiste protsesside toetamiseks kasutavad haldusasutused sageli mitut heterogeenset ja ühendamatut infosüsteemi. Koostalitlusvõime sõltub neile süsteemidele ja neis käideldavatele andmetele juurdepääsu võimaldavate liideste kättesaadavusest. Koostalitlusvõime omakorda hõlbustab süsteemide ja andmete taaskasutamist ning laseb neid suurematesse süsteemidesse integreerida.
- iii. **Isikuandmete kaitse** õiguse kindlustamine, järgides haldusasutustes suurtes kogustes säilitatavate ja hallatavate isikuandmete puhul kohaldatavat õigusraamistikku.

5. soovitus

Tagage sisemine nähtavus ja pakuge Euroopa avalikele teenustele väliseid liideseid.

2.5 4. aluspõhimõte: taaskasutatavus

Taaskasutatavus tähendab seda, et konkreetse probleemiga haldusasutus saab kasutada teiste töö tulemusi, kui teeb kindlaks, mida pakutakse, mil määral võib see kasulik olla ja kui sobiv see on käsil oleva probleemi lahendamiseks, ning vajaduse korral kohandab selliseid lahendusi, mis on end juba mujal õigustanud. See eeldab, et haldusasutus on oma koostalitlusvõime lahenduste, kontseptsioonide, raamistike, spetsifikatsioonide, tööriistade ja komponentide teistega jagamiseks avatud.

IT-lahenduste (nt tarkvarakomponendid, rakendusliidesed, standardid), informatsiooni ja andmete **taaskasutatavus** soodustab koostalitlusvõimet ning parandab kvaliteeti tänu operatiivse kasutuse laiendamisele ning aja ja raha kokkuhoiule. Seepärast on see ELis digitaalse ühtse turu arendamisel oluline panustaja. Mõned ELi standardid ja spetsifikatsioonid eksisteerivad ka valdkonnapõhistes koostalitlusvõime raamistikes ning neid tuleks rakendada laialdasemalt. Näiteks INSPIRE direktiivis on sätestatud aadresside, katastrite, teede ja paljude muude arvukatele haldusasutustele oluliste andmevaldkondade

¹¹ Näiteks ühtse digivärava loomisega, mis on digitaalse ühtse turu meede.

koostalitlusvõime standardid. Neid olemasolevaid standardeid ja spetsifikatsioone saab ja tuleks kasutada laialdasemalt väljaspool nende esialgset valdkonda.

Mitmed haldus- ja valitsusasutused kogu ELis edendavad juba nüüd IT-lahenduste jagamist ja taaskasutamist, võttes kasutusele uusi ärimudeleid, reklaamides avatud lähtekoodiga tarkvara kasutamist peamiste IKT-teenuste jaoks ja teenuste digitaalse infrastruktuuri käikulaskmisel.

On mõned olulised proovikivid, mis piiravad IT-lahenduste jagamist ja taaskasutamist tehnilisel, organisatsioonilisel, õiguslikul ja kommunikatsioonitasandil. ISA² IT-lahenduste¹² jagamise ja taaskasutamise raamistik annab haldusasutustele soovitusi, et aidata neil sellistest takistustest üle saada ning ühiseid lahendusi jagada/taaskasutada. Taaskasutamist ja jagamist saab tõhusalt toetada koostööplatvormidega¹³.

6. soovitus

Euroopa avalike teenuste osutamisel taaskasutage ja jagage lahendusi ning tehke koostööd ühiste lahenduste väljatöötamiseks.

7. soovitus

Euroopa avalike teenuste osutamisel taaskasutage ja jagage informatsiooni ja andmeid, kui just ei kehti teatavad privaatsuse ja konfidentsiaalsuse piirangud.

2.6 5. aluspõhimõte: tehnoloogiline neutraalsus ja andmete ülekantavus

Euroopa avalikke teenuseid luues peaksid haldusasutused keskenduma funktsionaalsetele vajadustele ja tegema otsuse kasutatava tehnoloogia üle nii hilja kui võimalik, et minimeerida tehnoloogilist sõltuvust, mitte suruda peale mingit kindlat tehnoloogilist rakendust või toodet ning olla valmis kohanema kiirelt muutuva tehnoloogilise keskkonnaga.

Haldusasutused peaksid tagama juurdepääsu oma avalikele teenustele ja andmetele ja nende taaskasutamise, **hoolimata sellest, millise konkreetse tehnoloogia või tootega on tegu.**

¹² <https://joinup.ec.europa.eu/community/isa/document/sharing-and-reuse-framework-fostering-collaboration-among-public-administrati>

¹³ ELi tasandil on avatud lähtekoodiga tarkvara komponentide, semantikavara, moodulite ja parimate tavade vahetamiseks loodud Joinup platvorm (<https://joinup.ec.europa.eu/>). Euroopa Komisjon on tarkvarakomponentide jagamise hõlbustamiseks loonud ka Euroopa Liidu tarkvara vaba kasutuse litsentsi (EUPL litsents).

8. soovitus

Ärge suruge kodanikele, ettevõtjatele ega teistele haldusasutustele peale tehnilisi lahendusi, mis on tehnoloogiaspetsiifilised või nende tõeliste vajadustega ebaproportsionaalsed.

Digitaalse ühtse turu funktsioneerimiseks on vaja, et andmed oleksid erinevate süsteemide vahel lihtsalt ülekantavad, et vältida kinnistamist konkreetse platvormi külge ja toetada andmete vaba liikumist. See nõue on seotud **andmete ülekantavusega** – võimalusega andmeid hõlsalt liigutada ja taaskasutada erinevates rakendustes ja süsteemides, mis muutub veelgi keerulisemaks piiriüleste stsenaariumide puhul.

9. soovitus

Tagage andmete ülekantavus, et andmed oleksid Euroopa avalike teenuste rakendamist ja arengut toetavate süsteemide ja rakenduste vahel hõlsalt teisaldatavad ilma põhjendamatute piiranguteta, kui seadus seda võimaldab.

2.7 6. aluspõhimõte: kasutajakesksus

Euroopa avalike teenuste kasutajad on ükskõik millised haldusasutused, kodanikud või ettevõtjad, kellel on juurdepääs neile teenustele ja kes neist kasu saavad. Kui otsustatakse, milliseid avalikke teenuseid tuleks pakkuda ja kuidas seda tuleks teha, tuleb arvesse võtta kasutajate vajadusi.

Seega peaks avalike teenuste kavandamisel ja arendamisel võimalikult palju juhinduma kasutajate vajadustest ja nõudmistest, arvestades järgmisi ootusi:

- Teenuse osutamine **mitme kanali kaudu** (st teenusele juurdepääsuks saab kasutada alternatiivseid füüsilisi ja digitaalseid kanaleid) on avaliku teenuse planeerimisel olulisel kohal, sest kasutajad võivad vastavalt oma oludele ja vajadustele eelistada eri kanaleid.
- Kasutajatele peaks olema kättesaadav **ühtne kontaktpunkt**, et peita sisemist halduslikku keerukust ja hõlbustada juurdepääsu avalikele teenustele, nt kui avaliku teenuse osutamiseks peavad koos töötama mitmed asutused.
- **Kasutajate tagasisidet** tuleks süstemaatiliselt koguda ja hinnata ning kasutada seda uute avalike teenuste planeerimisel ja olemasolevate täiustamisel.
- Nii palju, kui kehtiva seadusandluse raames võimalik, peaks kasutajatel olema võimalus esitada andmeid **ainult üks kord** ja haldusasutused peaksid olema

võimelised neid andmeid kätte saama ja jagama, et kasutajale vastavalt andmekaitsereeglitele teenust pakkuda.

- Kasutajatelt tuleks küsida ainult seda **informatsiooni, mis on konkreetse avaliku teenuse saamiseks tõeliselt vajalik**.

10. soovitus

Kasutage Euroopa avaliku teenuse osutamiseks mitut kanalit, et tagada kasutajatele võimalus valida oma vajadustega kõige paremini sobiv kanal.

11. soovitus

Looge ühtne kontaktpunkt, et peita sisemist halduslikku keerukust ja hõlbustada kasutajate juurdepääsu Euroopa avalikele teenustele.

12. soovitus

Kehtestage mehhanismid, et kaasata kasutajaid Euroopa avalike teenuste analüüsimisse, planeerimisse, hindamisse ja edasisse arendamisse.

13. soovitus

Küsige Euroopa avalike teenuste kasutajatelt ainult asjakohast informatsiooni ja tehke seda üks kord, kuivõrd kehtivad õigusaktid seda võimaldavad.

2.8 7. aluspõhimõte: kaasamine ja juurdepääsetavus

Kaasamine tähendab, et igäihele tagatakse võimalus kasutada täielikult uue tehnoloogia võimalusi, et pääseda juurde Euroopa avalikele teenustele ja neid kasutada, vältides sotsiaalseid ja majanduslikke lõhesid ja tõrjutust.

Juurdepääsetavus tagab, et puuetega inimesed, eakad ja teised ebasoodsas olukorras olevad rühmad saavad avalikke teenuseid kasutada samaväärselt teiste kodanikega¹⁴.

Kaasamis- ja juurdepääsetavuspõhimõtet tuleb arvestada Euroopa avalike teenuste väljatöötamise ja osutamise igas etapis ning samuti seoses avalike teenuste teabesisuga. See

¹⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. oktoobri 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/2102, mis käsitleb avaliku sektori asutuste veebisaitide ja mobiilirakenduste juurdepääsetavust, ning komisjoni töö seoses „Euroopa juurdepääsetavuse aktiga“.

peaks vastama nii Euroopa kui ka rahvusvahelisel tasandil laialdaselt tunnustatud e-juurdepääsetavuse spetsifikatsioonidele¹⁵.

Kaasamine ja juurdepääsetavus tähendavad tavaliselt teenuse osutamist mitme kanali kaudu. Võib juhtuda, et elektrooniliste vahendite kõrval kasutatakse edasi tavalisi paber kandjal dokumente ja jätkatakse näost näkku suhtlemist.

Kaasamist ja juurdepääsetavust saab parandada ka sellega, kui infosüsteem võimaldab kolmandatel isikutel tegutseda kodanike heaks, kes ei ole ise võimelised pidevalt või ajutiselt avalikke teenuseid otse kasutama.

14. soovitus

Tagage, et kõik Euroopa avalikud teenused on juurdepääsetavad kõigile kodanikele, sealhulgas puudega ja eakatele inimestele ja teistele ebasoodsas olukorras olevatele inimrühmadele. Digitaalsete avalike teenuste puhul peaksid haldusasutused järgima Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil laialdaselt tunnustatud e-juurdepääsetavuse spetsifikatsioone.

2.9 8. aluspõhimõte: turvalisus ja privaatsus

Kodanikud ja ettevõtted peavad olema kindlad, et haldusasutustega suheldes on nad **turvalises** ja usaldusväärses keskkonnas, mis täielikult vastab asjakohastele õigusnormidele, nt andmekaitse määrusele ja direktiivile¹⁶ ning e-identimise ja usaldusteenuste määrusele¹⁷. Haldusasutused peavad tagama kodanike **privaatsuse** ning kodanike ja ettevõtjate esitatud teabe konfidentsiaalsuse, autentsuse, tervikluse ja salgamatus. Turvalisust ja privaatsust käsitletakse põhjalikumalt jaotises 4.3.7.

15. soovitus

Määratlege ühine turvalisuse ja privaatsuse raamistik ja looge avalike teenuste jaoks protsessid, et tagada haldusasutuste vahel ning suhtluses kodanike ja ettevõtjatega turvaline ja usaldusväärne andmetevahetus.

¹⁵ Vt ka EÜ standardimisülesannet nr 376 juurdepääsetavate IKT-toodete ja -teenuste avalike hangete Euroopa standardite väljatöötamiseks.

¹⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. aprilli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/680, mis käsitleb füüsiliste isikute kaitset seoses pädevates asutustes isikuandmete töötlemisega süütegude tõkestamise, uurimise, avastamise ja nende eest vastutusele võtmise või kriminaalkaristuste täitmisele pööramise eesmärgil.

¹⁷ Määrus (EL) nr 910/2014 e-identimise ja e-tehingute jaoks vajalike usaldusteenuste kohta siseturul.

2.10 9. aluspõhimõte: mitmekeelsus

Euroopa avalikke teenuseid saab võimaluse korral kasutada igäüks igas liikmesriigis. Seega tuleb nende väljatöötamisel arvesse võtta mitmekeelsuse nõuet. Kodanikel on kogu Euroopas sageli probleeme digitaalsetele avalikele teenustele juurdepääsemise ja nende kasutamisega, kui teenused pole nende kõneldavates keeltes saadaval.

Inimesed soovivad, et neid teenindataks nende emakeeles või nende eelistatud keel(t)es, kuid liikmesriikide haldusasutused ei suuda üldjuhul pakkuda teenuseid kõigis ELi ametlikes keeltes, nii et siin tuleks leida mõistlik tasakaal. Sobiv tasakaal võiks olla see, et Euroopa avalikud teenused on saadaval eeldatavate lõppkasutajate keeltes, st keelte arv otsustatakse vastavalt kasutajate vajadustele, näiteks sellele, mil määral on see teenus digitaalse ühtse turu või riigi poliitikate rakendamiseks oluline või kui suur on asjassepuutuv sihtrühm.

Mitmekeelsus ei ole oluline üksnes kasutajaliidese puhul, vaid sellega tuleb arvestada Euroopa avalike teenuste väljatöötamise igas etapis. Näiteks andmete esitamise valikud elektroonilises andmebaasis ei tohiks piirata selle võimet erinevaid keeli toetada.

Samuti ilmneb koostalitlusvõime mitmekeelsuse aspekti olulisus siis, kui avaliku teenuse osutamine nõuab keelepiire ületavat infosüsteemide vahelist teabevahetust, mille puhul peab vahetatava teabe tähendus jääma samaks.

16. soovitus

Kasutage Euroopa avalike teenuste loomisel selliseid infosüsteeme ja tehnilisi arhitektuure, mis toetavad mitmekeelsust. Otsustage mitmekeelsuse toetamise tase lähtuvalt eeldatavate kasutajate vajadustest.

2.11 10. aluspõhimõte: halduslik lihtsustamine

Haldusasutused peaksid igal võimalusel üritama oma halduslikke protsesse optimeerida ja lihtsustada, muutes neid paremaks või kõrvaldades need, mis ei paku avalikku väärtust. Halduslik lihtsustamine võib aidata ettevõtjatel ja kodanikel vähendada ELi õigusaktide või riiklike kohustuste täitmise **halduskoormust**. Samamoodi peaksid haldusasutused võtma kasutusele Euroopa avalikke teenuseid, millel oleks elektrooniline tugi, mis hõlmaks ka nende suhtlust teise haldusasutuse, kodanike ja ettevõtjatega.

Avalike teenuste **digiteerimisel** peaks arvesse võtma järgmisi põhimõtteid:

- igal võimalusel **vaikimisi digitaalne**, nii et konkreetsele Euroopa avalikule teenusele juurdepääsemiseks ja selle kasutamiseks on alati saadaval vähemalt üks digitaalne kanal;

- **kõigepealt digitaalne** – see tähendab, et eelistatud on avalike teenuste kasutamine digitaalsete kanalite kaudu, kohaldades samal ajal mitme kanali kaudu edastamise põhimõtet ja põhimõtet, et ükski juurdepääsvõimalus ei ole vale, st füüsilised ja digitaalsed kanalid eksisteerivad koos.

17. soovitus

Lihtsustage protsesse ja kasutage Euroopa avalike teenuste pakkumiseks igal võimalusel digitaalseid kanaleid, et vastata kasutajate päringutele kiirelt ja kvaliteetselt ning vähendada haldusasutuste, ettevõtjate ja kodanike halduskoormust.

2.12 11. aluspõhimõte: teabe säilitamine

Õigusaktid nõuavad, et otsuseid ja andmeid säilitataks ning et neile oleks juurdepääs teatava aja jooksul. See tähendab, et andmikud¹⁸ ja elektrooniline teave, mida haldusasutused menetluste ja otsuste dokumenteerimiseks koguvad, tuleb säilitada ja vajaduse korral salvestada ümber uuele andmekandjale, kui vana käibelt kaob. Eesmärk on tagada, et andmikud ja muud liiki teave oleks jätkuvalt loetav, usaldusväärne ja terviklik ning neile oleks juurdepääs nii kaua kui vaja, võttes arvesse turvalisuse ja privaatsuse norme.

Selleks et tagada elektrooniliste andmike ja muud laadi teabe pikaajaline säilimine, tuleb valida selline vorming, mis võimaldab pikaajalist juurdepääsu, kaas arvatud teabega seotud e-allkirjade ja e-templite säilitamist. Siinkohal saab teabe pikaajalise säilimise tagada kvalifitseeritud säilitusteenuste kasutamisega vastavalt määrusele (EL) 910/2014.

Riiklikele haldusasutustele kuuluvate ja nende hallatavate teabeallikate puhul on teabe säilitamine puhtalt riigisisene küsimus. Sellise teabe puhul, mis ei ole puhtalt riiklik, muutub teabe säilitamine Euroopa tasandi küsimuseks. Sel juhul peavad asjaomased liikmesriigid kohaldama sobivat „säilituspoliitikat“, et tulla toime raskustega, mis võivad tekkida, kui asjakohast teavet kasutatakse eri õigusruumides.

18. soovitus

Sõnastage Euroopa avalike teenustega seotud teabele ja eeskätt piiriülelalt vahetatavale teabele pikaajaline säilituspoliitika.

¹⁸ Vastavalt elektroonilise dokumendihalduse näidisoüete (MoReq2) teises versioonis esitatud määratlusele: andmik (*record*) on „teave, mille organisatsioon või isik on loonud või vastu võtnud ja mida ta säilitab tõendina ja teabena seadusest tulenevate kohustuste täitmisel või äritehingute tegemisel“.

2.13 12. aluspõhimõte: tulemuslikkuse ja tõhususe hindamine

Koostalitlusvõimeliste Euroopa avalike teenuste väärtuse üle otsustamisel saab aluseks võtta mitmeid kriteeriume, muu hulgas näiteks järgmisi: investeringute tasuvus, omandiõiguse kogukulu, paindlikkus ja kohandatavus, vähene halduskoormus, tõhusus, vähenenud risk, läbipaistvus, lihtsustamine, töömeetodite parenemine ning kasutajate rahulolu tase.

Euroopa avaliku teenuse tulemuslikkuse ja tõhususe tagamise huvides, tuleks hinnata mitmeid tehnilisi lahendusi¹⁹.

19. soovitus

Hinnake erinevate koostalitlusvõime lahenduste ja tehniliste võimaluste tulemuslikkust ja tõhusust, võttes arvesse kasutajate vajadusi, proportsionaalsust ja tasakaalu kulude ja tulude vahel.

3 KOOSTALITLUSVÕIME KIHID

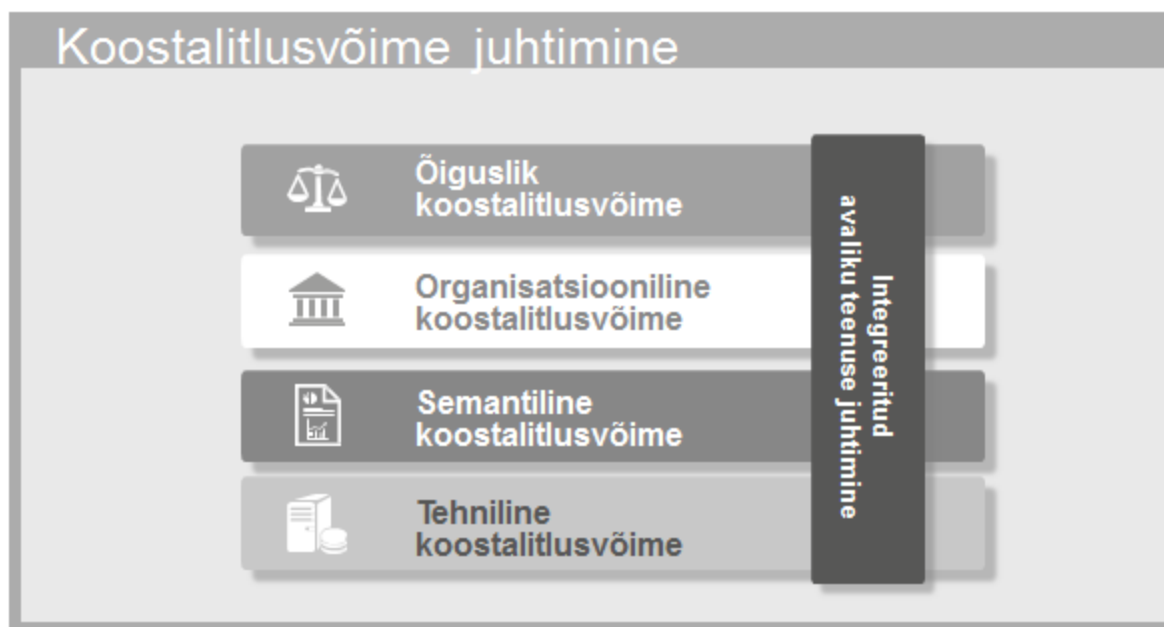
See peatükk kirjeldab *koostalitlusvõime mudelit*, mida saab kohaldada kõigi digitaalsete avalike teenuste suhtes ja mida võib pidada ka **sisseprojekteeritud koostalitlusvõimelisuse** paradigma lahutamatuks osaks. See sisaldab järgmist:

- **neli** koostalitlusvõime kihti: õiguslik, organisatsiooniline, semantiline ja tehniline;
- nelja kihi ühine komponent on „**integreeritud avaliku teenuse juhtimine**“;
- taustakiht: „**koostalitlusvõime juhtimine**“.

Mudel on kujutatud allpool.

¹⁹ Nt pilvandmetöötlus, asjade internet, suurandmed ja tarkvara kui teenus.

Joonis 3. Koostalitlusvõime mudel



3.1 Koostalitlusvõime juhtimine

Koostalitlusvõime juhtimine tähendab otsuseid, mis puudutavad koostalitlusvõime raamistikke, institutsioonilisi korraldusi, organisatsioonilisi struktuure, rolle ja vastutusalasid, poliitikaid, kokkuleppeid ning muid koostalitlusvõime tagamise ja jälgimisega seotud aspekte riikide ja ELi tasandil.

Euroopa koostalitlusvõime raamistik, koostalitlusvõime tegevuskava (teatise lisa 1) ja koostalitlusvõime arhitektuur (EIRA) on ELi tasandil koostalitlusvõime juhtimise olulised osad.

INSPIRE direktiiv on oluline valdkonnapõhine näide²⁰ koostalitlusvõime raamistikust, mis sisaldab juriidilist koostalitlusvõimet, koordineerimisstruktuure ja koostalitlusvõime tehnilisi kokkuleppeid.

Euroopa avalike teenuste osutamise keskkond on keerukas ja muutlik. Valdkondadevahelise ja/või piiriülese koostalitlusvõime jaoks on vaja poliitilist toetust, et hõlbustada koostööd eri riikide haldusasutuste vahel²¹. Selleks et koostöö oleks tõhus, peab kõigil sidusrühmadel olema ühine suhtumine, ühised eesmärgid ja tähtajad ning nad peavad ühtlustama oma prioriteetid. Eri haldustasanditel olevate haldusasutuste koostalitlusvõime on edukas ainult

²⁰ INSPIRE direktiivi artikliga 1 on selle kohaldamisala piiratud ühenduse keskkonnapoliitika ja selliste poliitikate või tegevuste rakendamisega, millel võib olla mõju keskkonnale.

²¹ ISA²-programm on sellise poliitilise toetuse üks näide.

siis, kui valitsused peavad seda piisavalt tähtsaks ja annavad vastavate koostalitlusvõime tegevuste jaoks ressursse²².

Asutusesiseste oskuste puudumine on veel üks takistus koostalitlusvõime poliitikate rakendamisel. Liikmesriigid peaks lisama koostalitlusvõime oskused oma koostalitlusvõime strateegiasse, tunnustades koostalitlusvõimet mitmemõõtmelise teemana, millega tegelemiseks on vaja teadlikkust ning õiguslikke, organisatsioonilisi, semantilisi ja tehnilisi oskusi.

Ühe kindla Euroopa avaliku teenuse rakendamine ja osutamine põhineb sageli komponentidel, mis on ühised paljude Euroopa avalike teenuste jaoks. Väljaspool konkreetse Euroopa avaliku teenuse ulatust saavutatud koostalitlusvõimelepingutega hõlmatud komponentide jätkusuutlikkus tuleks tagada püsivalt. See on äärmiselt oluline, sest koostalitlusvõime tuleks tagada jätkusuutlikult, mitte ühekordse eesmärgi või projektina. Kuna ühised teenusekomponendid ja koostalitlusvõimelepingud on eri tasandi (kohalike, piirkondlike, riiklike ja ELi) haldusasutuste töö tulemus, tuleb koordineerimisele ja järelevalvele läheneda terviklikult.

Koostalitlusvõime juhtimine on koostalitlusvõime tervikliku lähenemise **võti**, sest see toob kokku kõik instrumendid, mida selle rakendamiseks vaja on.

20. soovitus

Tagage koostalitlusvõime tegevuste terviklik juhtimine läbi haldustasemete ja sektorite.

Edukaks juhtimiseks on väga olulised kooskõlastamine, kommunikatsioon ja jälgimine. Läbi ISA² programmi toetab Euroopa Komisjon **riikide koostalitlusvõime raamistike vaatluskeskust** (*National Interoperability Framework Observatory* ehk **NIFO**). Selle põhieesmärk on anda teavet riikide koostalitlusvõime raamistike ning seotud koostalitlusvõime ja digitaalsete strateegiate/poliitikate kohta, et aidata haldusasutustel kogemusi jagada ja taaskasutada ning toetada Euroopa koostalitlusvõime raamistiku riiklikku **ülevõtmist**. Liikmesriigi koostalitlusvõime raamistik võib olla üks või mitu dokumenti, milles määratletakse liikmesriigi koostalitlusvõime raamistikud, poliitikad, strateegiad, juhised ja tegevusplaanid.

²² Vaadake näiteks komisjoni 2016. aasta aruannet nõukogule ja Euroopa Parlamendile, mis käsitleb 2007. aasta märtsi direktiivi 2007/2/EÜ (millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE)) rakendamist vastavalt artiklile 23.

3.1.1 Standardite ja spetsifikatsioonide tuvastamine ja valimine

Standardid ja spetsifikatsioonid on koostalitlusvõime jaoks esmatähtsad. Nende õigeks haldamiseks on kuus sammu:

- võimalike standardite ja spetsifikatsioonide tuvastamine lähtuvalt konkreetsetest vajadustest ja nõuetest;
- võimalike standardite ja spetsifikatsioonide **hindamine**, kasutades standardiseeritud, läbipaistvaid, õiglaseid ja mittediskrimineerivaid meetodeid²³;
- standardite ja spetsifikatsioonide **rakendamine** vastavalt plaanidele ja praktilistele juhistele;
- standarditele ja spetsifikatsioonidele vastavuse²⁴ **jälgimine**;
- **muudatuste haldamine** sobivate protseduuridega;
- standardite ja spetsifikatsioonide **dokumenteerimine** avatud kataloogides, kasutades standardiseeritud kirjeldust²⁵.

21. soovitus

Pange paika protsessid, et valida välja asjakohased standardid ja spetsifikatsioonid, neid hinnata, nende rakendamist jälgida, vastavust kontrollida ja nende koostalitlusvõimet testida.

22. soovitus

Kasutage standardite ja spetsifikatsioonide valimiseks ja hindamiseks selgeid, läbipaistvaid, ühtseid ja objektiivseid kriteeriume. Võtke arvesse asjakohaseid ELi soovitusi ja püüdke muuta lähenemine piiriüleselt järjepidevaks.

23. soovitus

Uurige IKT-lahenduste hankimisel ja arendamisel riiklikul ja ELi tasandil asjakohaseid standardite, spetsifikatsioonide ja juhiste katalooge vastavalt oma riigi koostalitlusvõime raamistikule ja asjakohastele valdkonnapõhiste koostalitlusvõime raamistikele.

²³ Näiteks ISA-programmi raames välja arendatud standardite ja spetsifikatsioonide ühine hindamismeetod (CAMSS).

²⁴ Vastavusmudelid võiksid sisaldada näiteks selliseid valikuid nagu "kohustuslik", "järgi või selgita", "oleks tore", "valikuline" jne.

²⁵ Näiteks ISA-programmi raames välja arendatud varade kirjeldamise metaandmete skeem (ADMS).

Standardeid ja spetsifikatsioone saab kaardistada vastavalt EKEAle ja katalogiseerida Euroopa koostalitlusvõime kaardistikus (European interoperability cartography ehk EIC).

Mõnel juhul võivad haldusasutused leida, et mingi kindla valdkonna kindla vajaduse jaoks ei ole sobivat standardit/spetsifikatsiooni olemas. Aktiivne osalemine standardimisprotsessis vähendab muret viivituste pärast, aitab standardeid ja spetsifikatsioone paremini ühitada avaliku sektori vajadustega ning võimaldab avalikul sektoril pidada sammu tehnoloogia arenguga.

24. soovitus

Osalege aktiivselt teie huvidega seotud standardimistöös, et tagada enda vajadustega arvestamine.

3.2 Integreeritud avaliku teenuse juhtimine

Euroopa avaliku teenuse osutamine nõuab sageli eri haldusasutuste koostööd, et vastata lõppkasutajate vajadustele ja osutada **avalikke teenuseid integreeritult**. Kui kaasatud on mitu organisatsiooni, peavad Euroopa avalike teenuste planeerimiseks, rakendamiseks ja tegutsemiseks volitatud asutused tööd koordineerima ja juhtima. Teenuseid peaks juhtima, et tagada integreerimine, sujuv teostus, teenuste ja andmete taaskasutus ning uute teenuste ja **moodulite**²⁶ arendamine. „**Integreeritud avaliku teenuse osutamise**“ aspektidest on rohkem kirjas jaotises 4.3.1.

Keskendudes juhtimise osale, peaks see hõlmama kõiki kihte: õiguslikku, organisatsioonilist, semantilist ja tehnilist. Euroopa avalikke teenuseid toetavate õigusaktide, organisatsioonide äriprotsesside, teabevahetuse, teenuste ja komponentide koostalitlusvõime tagamine on pidev protsess, sest keskkonnamuutused – uued õigusnormid, ettevõtjate ja kodanike vajadused, haldusasutuste töökorralduse muutumine, uued äriprotsessid ja uus tehnoloogia – häirivad ka koostalitlusvõimet. Muuhulgas nõuab see avalike teenuste osutamiseks ja nende toimimiseks organisatsioonilisi struktuure, rolle ja pädevusi, teenusetaseme lepinguid, koostalitlusvõime kokkulepete sõlmimist ja haldamist, muutusehaldusprotseduure ning talitluspidevuse ja andmete kvaliteedi kavaside.

Integreeritud avaliku teenuse juhtimine peaks sisaldama vähemalt järgmist.

- Kaasatud sidusrühmade **organisatsiooniliste struktuuride, rollide ja pädevuste ning otsustusprotsessi** määratlemine.
- **Nõuete** kehtestamine järgnevas:

²⁶ Moodul on iseseisev, koostalitlusvõimeline ja asendatav üksus, millel on sisemine struktuur.

- koostalitlusvõime aspektid, sealhulgas kvaliteet, taaskasutatavate moodulite skaleeritavus ja kättesaadavus, sealhulgas teabeallikad (baasregistrid, avatud andmete portaalid jne) ja muud seotud teenused;
 - väline teave / välised teenused, mida käsitletakse selgetes teenusetaseme lepingutes (sealhulgas koostalitlusvõime osas).
- **Muutuste haldamise** kava, et määratleda protseduurid ja protsessid, mida on vaja muutustega tegelemiseks ja nende kontrollimiseks.
 - **Talitluspidevuse / avariijärgse taaste kava**, et tagada, et digitaalsed avalikud teenused ja nende moodulid töötavad edasi mitmesugustes olukordades, nt küberründe korral või moodulite rikke puhul.

25. soovitus

Tagage pikaajaline koostalitlusvõime ja kooskõlastamine, kui käitate ja pakute integreeritud avalikke teenuseid, pannes paika vajaliku juhtstruktuuri.

3.2.1 Koostalitlusvõimelepingud

Euroopa avalike teenuste osutamise seotud organisatsioonid peaksid sõlmima **ametlikud koostöökokkulepped koostalitlusvõimelepingute** kaudu. Nende lepingute sõlmimine ja haldamine on osa avaliku teenuse juhtimisest.

Lepingud peavad olema oma eesmärgi täitmiseks, st Euroopa avalike teenuste osutamiseks piisavalt üksikasjalikud, jättes siiski igale organisatsioonile võimalikult palju sisemist ja riigiomast vabadust.

Semantilisel ja tehnilisel tasandil, aga mõnel juhul ka organisatsioonilisel tasandil, peaksid koostalitlusvõimelepingud tavaliselt sisaldama standardeid ja spetsifikatsioone. Õiguslikul tasandil saavad koostalitlusvõimelepingud konkreetse ja siduva kuju ELi ja/või riiklikul tasandil vastu võetud õigusaktide või kahepoolsete ja mitmepoolsete lepingutega.

Muud liiki lepingud võivad koostalitlusvõimelepinguid täiendada, tegeledes jooksvate küsimustega. Näiteks vastastikuse mõistmise memorandumid (MoU), teenusetasemelepped (SLAd), toetus-/eskaleerimismenetlused ja kontaktandmed, mis viitavad vajaduse korral semantilise ja tehnilise taseme aluskokkulepetele.

Kuna Euroopa avalike teenuste osutamine nõuab kollektiivset tööd, milles iga osaleja loob või tarbib osa teenusest, on äärmiselt oluline, et koostalitlusvõimelepingud sisaldaksid sobivaid muutuste haldamise protseduure, et tagada teistele haldusasutustele, ettevõtjatele ja kodanikele osutatavate teenuste täpsus, usaldusväärsus ja järjepidevus.

Koostage koostalitlusvõimelepingud kõigis kihtides ja täiendage neid operatiivkokkulepete ja muutuste haldamise protseduuridega.

3.3 Õiguslik koostalitlusvõime

Iga haldusasutus, mis annab oma panuse Euroopa avaliku teenuse osutamisse, tegutseb oma riigi õigusraamistiku kohaselt. Õigusliku koostalitlusvõime eesmärk on tagada, et erinevate õiguslike raamistike, poliitikate ja strateegiate kohaselt tegutsevad organisatsioonid suudavad koos töötada. Selle eelduseks võib olla, et õigusaktidega ei blokeerita Euroopa avalike teenuste loomist liikmesriikides ja nende vahel ning et olemas on selged kokkulepped, kuidas tulla toime eri riikide õigusaktide erinevustega, sealhulgas võimalus kehtestada uusi õigusakte.

Esimene samm õigusliku koostalitlusvõimega tegelemiseks on „**koostalitlusvõime kontrollide**“ tegemine, mille käigus vaadatakse läbi olemasolevad õigusaktid, et tuvastada **koostalitlusvõime tõkked**: andmete kasutamise ja säilitamise valdkondlikud või geograafilised piirangud, erinevad ja ebamäärased andmete litsentsimudelid, liigselt piiravad kohustused kasutada teatavaid digitaalseid tehnoloogiaid või avalike teenuste osutamise tarneviisid, samade või sarnaste äriprotsesside vastuolulised nõuded, iganenud turvalisuse ja andmekaitse vajadused jne.

Koostalitlusvõime tagamise mõistes tuleks õigusaktide **sidusust** hinnata enne vastuvõtmist ja pärast kasutuselevõttu regulaarselt nende toimivust hinnates.

Võttes arvesse, et muuhulgas tuleb Euroopa avalikke teenuseid selgelt osutada digitaalsete kanalite kaudu, tuleb IKT-ga arvestada otsustamisprotsessis võimalikult vara. Täpsemalt peaks kavandatud õigusaktid läbima „**digitaalse kontrolli**“:

- et tagada, et see sobib nii füüsilisse kui ka digitaalsesse maailma (nt internetti);
- et tuvastada digitaalse andmevahetuse tõkked ning
- et tuvastada ja hinnata selle IKT mõju sidusrühmadele.

See hõlbustab koostalitlusvõimet avalike teenuste vahel ka madalamatel tasanditel (semantiline ja tehniline) ning suurendab olemasolevate IKT-lahenduste taaskasutamise potentsiaali, vähendades nii kulusid kui ka juurutusaega.

Liikmesriikide vahel vahetatud igasuguse teabe õiguslik väärtus tuleks piiriüleselt säilitada ning järgida tuleks nii andmete päritoluriigi kui ka neid vastuvõtva riigi andmekaitsealaseid

õigusakte. Kohaldatavate õigusaktide rakendamise võimalikest erinevustest ülesaamiseks võib vaja minna täiendavaid kokkuleppeid.

27. soovitus

Tagage, et seadusandlus läbib „koostalitlusvõime kontrollid“, et tuvastada koostalitlusvõime tõkked. Euroopa avaliku teenuse loomiseks õigusakte välja töötades proovige hoida see asjakohaste õigusaktidega kooskõlas, tehke „digitaalne kontroll“ ja kaaluge andmekaitse nõudeid.

3.4 Organisatsiooniline koostalitlusvõime

See on viis, kuidas haldusasutused oma äriprotsesse, vastutusalasid ja ootusi joondavad, et saavutada ühiselt kokku lepitud ja vastastikku kasulikud eesmärgid. Praktikas tähendab organisatsiooniline koostalitlusvõime äriprotsesside dokumenteerimist ja integreerimist või ühildamist ning asjakohase teabe vahetamist. Organisatsioonilise koostalitlusvõime eesmärk on püüda rahuldada kasutajate nõudeid, muutes teenused kättesaadavaks, selgelt tuvastatavaks, juurdepääsetavaks ja kasutajakeskseks.

3.4.1 Äriprotsesside ühildamine

Et eri haldusasutused saaksid teha Euroopa avalike teenuste osutamiseks tulemuslikku ja tõhusat koostööd, peavad nad tõenäoliselt ühildama oma äriprotsessid või need tervikuna ümber korraldama.

Äriprotsesside ühildamine eeldab nende dokumenteerimist kokkulepitud viisil ja üldtunnustatud modelleerimistehnikatega, sealhulgas asjaomane vahetatud teave, nii et kõik Euroopa avalike teenuste osutamisega tegelevad haldusasutused mõistaksid üldist äriprotsessi (otsast lõpuni) ja oma kohta selles.

28. soovitus

Dokumenteeri oma äriprotsesse üldtunnustatud modelleerimistehnikatega ja leppige kokku, mil viisil tuleks need protsessid ühildada, et pakkuda Euroopa avalikke teenuseid.

3.4.2 Organisatsioonilised suhted

Teenusekesksus, millel avalike teenuste kontseptuaalmudel põhineb, tähendab, et suhted teenuse osutajate ja kasutajate vahel peavad olema selgelt määratletud.

On vaja leida vahendid, millega vastastikust abi, ühistegevust ja omavahel seotud äriprotsesside ühildamist teenuste osutamise raames formaliseerida, nt osalevate

haldusasutuste vaheline vastastikuse mõistmise memorandum ja teenusetasemelepped. Piiriüleste tegevuste jaoks peaks need eelistatult olema mitmepoolsed või üleeuroopalised kokkulepped.

29. soovitus

Muutke oma organisatsioonilised suhted selgeks ja formaliseerige need Euroopa avalike teenuste loomise ja toimimise jaoks.

3.5 Semantiline koostalitlusvõime

Semantiline koostalitlusvõime tagab, et vahetatud andmete ja teabe täpne vorming ja tähendus säilivad ning neid mõistetakse osalejatevahelises suhtluses, teisisõnu „andmetest saadakse aru nii, nagu nad olid saadetud“. Euroopa koostalitlusvõime raamistikus katab koostalitlusvõime nii semantilisi kui ka süntaktilisi aspekte.

- **Semantiline** aspekt iseloomustab andmeelementide tähendust ja nendevahelisi suhteid. See hõlmab sõnastike ja skeemide koostamist andmevahetuse kirjeldamiseks ning tagab, et kõik suhtlevad pooled mõistavad andmeelemente ühte moodi.
- **Süntaktiline** aspekt viitab vahetatava teabe täpse vormi, st grammatika ja vormingu kirjeldamisele.

Semantilise koostalitlusvõime parandamist saab alustada sellega, et **andmeid ja teavet koheldakse väärtusliku avaliku varana**.

30. soovitus

Kohelge andmeid ja teavet avaliku varana, mida tuleks otstarbekalt luua, koguda, hallata, jagada, kaitsta ja säilitada.

Teabehalduse strateegia tuleks koostada ja kooskõlastada kõrgeimal võimalikul tasemel (asutuses või ettevõttes), et vältida killustatust ja seada prioriteedid.

Näiteks etalonandmeid käsitlevad kokkulepped taksonoomiate, kontrollitud sõnastike, tesauruste, koodiloendite²⁷ ja taaskasutatavate andmestruktuuride/-mudelite²⁸ kujul on semantilise koostalitlusvõime saavutamiseks olulised. **Andmepõhine projekteerimine** koos **seotud andmete** tehnoloogiatega on uuenduslikud moodused semantilise koostalitlusvõime oluliseks parandamiseks.

²⁷ Näiteks Eurovoci tesaurus ning oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaatori (ESCO) taksonoomia.

²⁸ ISA-programmi loodud põhiisiku, põhiettevõtte, põhiasukoha ja avaliku põhiteenuse mudelid on näited valdkondadevahelistest taaskasutatavatest andmemudelitest.

31. soovitus

Looge teabehalduse strateegia kõrgeimal võimalikul tasemel, et vältida killustatust ja dubleerimist. Metaandmete, tuumandmete ja etalonandmete haldamine peaks olema prioriteediks.

Sama moodi nagu tehnilised standardid on nüüdseks juba kümneid aastaid hõlbustanud tehnilist koostalitlusvõimet (nt võrguühendus), on vaja robustseid, koherentseid ja universaalselt kohaldatavaid teabestandardeid ja -spetsifikatsioone, et tagada Euroopa avalike organisatsioonide vahel sisukas teabevahetus²⁹.

Arvestades keelelisi, kultuurilisi, õiguslikke ja halduslikke erinevusi liikmesriikide vahel, ei ole see koostalitlusvõime kiht lihtsate killast. Samas, kui standardimine semantilises koostalitlusvõime kihis ei parane, on raske tagada sujuvat teabevahetust, andmete vaba liikumist ja andmete ülekantavust liikmesriikide vahel, et toetada ELis digitaalset ühtset turgu.

32. soovitus

Toetage sektoripõhiste ja sektoriüleste kogukondade loomist, mille eesmärk on luua avatud teabe spetsifikatsioone, ning julgustage selliseid kogukondi jagama oma tegevuse tulemusi riiklike ja üleeuroopaliste platvormide kaudu.

3.6 Tehniline koostalitlusvõime

See hõlmab süsteeme ja teenuseid ühendavaid rakendusi ja infrastruktuure. Tehnilise koostalitlusvõime aspektide hulka kuuluvad liideste spetsifikatsioonid, infosüsteemide ühendamine, andmete integreerimise teenused, andmeesisus, andmevahetus ja turvalised sideprotokollid.

Koostalitlusvõime suureks takistuseks on pärand süsteemid. Minevikus loodi haldusasutuste rakendusi ja infosüsteeme alt ülespoole, püüdes lahendada valdkonnapõhiseid ja kohalikke probleeme. Tulemuseks olid killustunud IKT-saared, mis pole koostalitluseks valmis.

Haldusasutuste suuruse ja IKT-lahenduste killustatuse tõttu loob pärand süsteemide rohkus tehnilises kihis koostalitlusvõime jaoks täiendava tõkke.

Tehniline koostalitlusvõime tuleks võimaluse korral tagada formaalsete tehniliste spetsifikatsioonide kasutamisega.

²⁹ Peristeras, V., „Semantic Standards: Preventing Waste in the Information Industry“, IEEE Intelligent Systems, nr 4, juuli-august 2013, kd 28, lk: 72–75.

33. soovitus

Kasutage Euroopa avalikke teenuseid luues tehnilise koostalitlusvõime tagamiseks võimaluse korral avatud spetsifikatsioone.

4 INTEGRREERITUD AVALIKE TEENUSTE OSUTAMISE KONTSEPTUAALMUDEL

4.1 Sissejuhatus

Selles peatükis kirjeldatakse *integreeritud avalike teenuste kontseptuaalmudelit*, et suunata nende teenuste planeerimist, arendamist, käitamist ja hooldamist liikmesriikide poolt. See on oluline kõigil valitsuse tasanditel, kohalikust ELini. Tegemist on **moodulmudeliga, mis koosneb nõrgalt seostatud teenusekomponentidest,³⁰ mis on omavahel ühendatud jagatud infrastruktuuriga.**

34. soovitus

Kasutage uute teenuste loomisel või olemasolevate ümbertegemisel Euroopa avalike teenuste kontseptuaalmudelit ja taaskasutage võimalikult palju olemasolevaid teenuse- ja andmekomponente.

Haldusasutused peavad tuvastama, läbi rääkima ja kokku leppima ühtse lähenemisviisi teenusekomponentide omavahel ühendamiseks. Seda tehakse erinevatel riiklikel haldustasanditel vastavalt iga riigi organisatsioonilisele ülesehitusele. Teenuste ja andmete juurdepääsupiirangud tuleks määratleda läbi liideste ja juurdepääsutingimuste.

Sageli kasutatakse selleks tuntud ja laialt kasutatud tehnilisi lahendusi, nt veebiteenuseid, kuid nende rakendamiseks ELi tasandil, peavad haldusasutused tegema ühiseid jõupingutusi, sealhulgas kokku leppima ühised või ühilduvad mudelid, standardid ja ühise infrastruktuuri.

35. soovitus

Leppige kokku ühine viis, kuidas lõdvalt seotud teenusekomponente omavahel ühendada, ning looge Euroopa avalike teenuste loomiseks ja hooldamiseks vajalik infrastruktuur ja hooldage seda.

4.2 Mudeli ülevaade

Kontseptuaalmudel toetab **koostalitlusvõimelise projekteerimise** ideed. Selleks et Euroopa avalikud teenused oleksid koostalitlusvõimelised, peavad need olema projekteeritud vastavalt

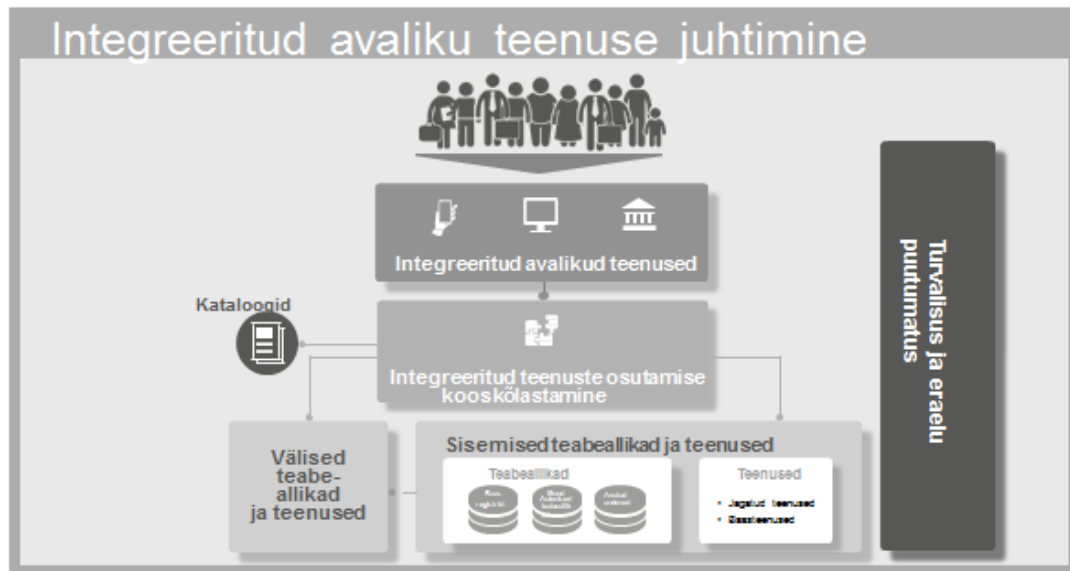
³⁰ Teenusekeskne arhitektuur (TPA) põhineb sellisel arusaamal.

esitatud mudelile ja teatavatele koostalitlusvõime ja taaskasutatavuse nõuetele³¹. Mudel edendab taaskasutatavust kui koostalitlusvõime edendajat, tunnustades, et Euroopa avalikud teenused peaksid taaskasutama teavet ja teenuseid, mis on juba olemas ja võivad olla kättesaadavad mitmest allikast haldusasutuste sees või neist väljaspool. Teave ja teenused peaksid olema otsitavad ja kättesaadavad omavahel koostalitlusvõimelistes vormingutes.

Kontseptuaalmudeli põhikomponendid on kirjas allpool.

³¹ Teenuse koostalitlusvõimevalmiduse hindamiseks saab kasutada koostalitlusvõime küpsuse mudelit, mis loodi ISA-programmi kontekstis.

Joonis 4. Kontseptuaalmudel integreeritud avalikele teenustele



Mudeli struktuur hõlmab järgmist:

- „**integreeritud teenuse osutamine**“, mis põhineb „**kooskõlastusfunktsioonil**“, et kõrvaldada lõppkasutaja jaoks keerukus;
- **teenuse osutamise põhimõte, mille kohaselt ei ole valesid juurdepääsuvõimalusi**, et tagada teenuse osutamiseks alternatiivseid võimalusi ja kanaleid, kindlustades samal ajal digitaalsete kanalite (vaikimisi digitaalne) kättesaadavuse;
- **andmete ja teenuste taaskasutus**, et vähendada kulusid ja suurendada teenuse kvaliteeti ja koostalitlusvõimet;
- **taaskasutatavaid teenuseid ja muid varasid kirjeldavad kataloogid**, et suurendada nende leitavust ja kasutamist;
- **integreeritud avaliku teenuse juhtimine**
- **turvalisus ja privaatsus** .

4.3 Põhikomponendid

4.3.1 Kooskõlastusfunktsioon

Kooskõlastusfunktsioon tagab, et Euroopa avaliku teenuse osutamiseks tehakse kindlaks vajadused ning kasutatakse ja luuakse sobivaid teenuseid. See funktsioon peaks valima sobivad allikad ja teenused ning need integreerima. Kooskõlastus võib olla automaatne või manuaalne. Järgmised protsessi etapid on osa „**integreeritud avaliku teenuse osutamisest**“ ja neid teostatakse kooskõlastusfunktsiooniga.

- i. **Vajaduste tuvastamine:** lähtutakse kodaniku või ettevõtja avaliku teenuse päringust.
- ii. **Planeerimine:** see hõlmab vajaminevate teenuste ja teabeallikate tuvastamist, kättesaadavate kataloogide kasutamist ja nende ühendamist ühes protsessis, arvestades konkreetseid kasutaja vajadusi (nt isikustamine).
- iii. **Teostamine:** see hõlmab teabe kogumist ja vahetamist, ärireeglite rakendamist (nagu asjakohased õigusaktid ja poliitikad nõuavad), et anda või võtta ära juurdepääs teenusele ja seejärel osutada soovitud teenust kodanikele või ettevõtjatele.
- iv. **Hindamine:** pärast teenuse osutamist kogutakse ja hinnatakse kasutajate tagasisidet.

4.3.2 Sisemised teabeallikad ja teenused

Haldusasutused toodavad ja teevad kättesaadavaks mitmeid teenuseid, hooldades ja hallates samal ajal arvukalt erinevaid teabeallikaid. Need teabeallikad on väljaspool teatud haldusüksust sageli tundmatud (ja vahel isegi selle sees). Tulemuseks on topelttöö ning saadaolevate ressursside ja lahenduste alakasutamine.

Teabeallikaid (baasregistrid, avatud andmete portaalid ja muud autoriteetsed teabeallikad) ja teenuseid, mis on saadaval nii haldussüsteemi sees kui ka väljaspool seda, saab kasutada moodulitena integreeritud avalike teenuste loomiseks. **Moodulid** (teabeallikad ja teenused) peaks oma andmed või funktsionaalsuse muutma kättesaadavaks, kasutades teenusekeskseid lähenemisviise.

36. soovitus

Looge taaskasutatavate teenuste ja teabeallikate jagatud infrastruktuur, mida saavad kasutada kõik haldusasutused.

Haldusasutused peaksid edendama teenuste ja teabeallikate jagamise poliitikaid kolmel peamisel viisil.

- i. **Taaskasutamine:** uusi teenuseid luues või olemasolevaid üle vaadates tuleks esimese sammuna välja selgitada, kas olemasolevaid teenuseid ja teabeallikaid saab taaskasutada.
- ii. **Avaldamine:** uusi teenuseid ja teabeallikaid luues või olemasolevaid üle vaadates tuleks taaskasutatavad teenused ja teabeallikad muuta teistele taaskasutamiseks kättesaadavaks.
- iii. **Koondamine:** kui sobivad teenused ja teabeallikad on tuvastatud, tuleks need koondada, et luua integreeritud teenuse osutamise protsess. Moodulid peaks olema oma olemuselt kombineeritavad („sisseprojekteeritud koostalitlusvõime“), et neid saaks erinevates keskkondades minimaalse ümbertegemisega omavahel kokku seada. See koondamine on oluline teabe, teenuste ja muude koostalitlusvõime lahenduste (nt tarkvara) jaoks.

Moodulite taaskasutamisel põhinevat lähenemisviisi rakendades saab lahendusi kaardistada, võrreldes neid **etalonarhitektuuri** ³² kontseptuaalsete mudelitega, et tuvastada taaskasutatavaid komponente, ning see omakorda muudab protsessi ratsionaalsemaks. Kaardistamise tulemus on lahenduste, kaasa arvatud nende moodulite **kaardistik**,³³ mida saab ühiste ettevõtjate ühiste vajaduste rahuldamiseks ja koostalitlusvõime tagamiseks taaskasutada.

Täpsemalt võimaldab kontseptuaalmudel kaht liiki taaskasutust, et vältida topelttööd, lisakulutusi ja täiendavaid koostalitlusvõime probleeme ning samal ajal tõsta teenuste kvaliteeti.

- **Teenuste taaskasutamine:** taaskasutada saab eri liiki teenuseid. Näiteks avalikud baasteenused, nt sünnitunnistuse väljaandmine, ja jagatud teenused nagu e-identimine ja e-allkiri. Jagatud teenuseid võib osutada avalik sektor, erasektor või avaliku ja erasektori partnerlused.
- **Teabe taaskasutamine:** haldusasutused säilitavad juba praegu ohtralt teavet, millel on taaskasutamise potentsiaal. Näiteks: baasregistrite tuumandmed, mida mitmed rakendused ja süsteemid kasutavad autoriteetsete andmetena; avalike organisatsioonide avaldatud avatud kasutuslitsentsidega avatud andmed; muud liiki

³² Näiteks Euroopa koostalitlusvõime etalonarhitektuur (EIRA).

³³ Euroopa tasandil on Joinup-platvormi kaudu kättesaadav Euroopa koostalitlusvõime kaardistik (EIC) taaskasutatavate koostalitlusvõime lahenduste tuvastamiseks väärtuslik tööriist.

autoriteetseid andmed, mis valideeritakse ja mida hallatakse avalike asutuste egiidi all. Baasregistreid ja avatud andmeid käsitletakse põhjalikumalt järgmises jaotises.

4.3.3 Baasregistrid

Baasregistrid on Euroopa avalike teenuste osutamise nurgakivi. Baasregister on usaldusväärne ja autoriteetne teabeallikas, mida teised saavad ja peaksid digitaalselt taaskasutama, kusjuures üks organisatsioon vastutab ja on vastutuselevõetav teabe kogumise, kasutamise, uuendamise ja säilitamise eest. Baasregistrid on usaldusväärsed allikad mis sisaldavad baasteavet näiteks isikute, ettevõtete, sõidukite, lubade, ehitiste, asukohtade ja teede andmete kohta. Seda liiki teave on haldusasutuste ja Euroopa avalike teenuste osutamise „**tuumandmed**“. Siinkohal tähendab „autoriteetne“, et baasregistrit peetakse teabe „allikaks“, st see näitab andmete õiget olekut, on ajakohane ning parima võimaliku kvaliteedi ja terviklusega.

Keskregistrite puhul on üks organisatsiooni üksus vastutav ja vastutuselevõetav andmete kvaliteedi eest ja andmete õigsuse tagamiseks vajalike menetluste olemasolu eest. Sellised registrid on haldusasutuste juriidilise kontrolli all, kusjuures vajaduse korral võib käitamise ja hoolduse anda edasi teistele organisatsioonidele. On mitut liiki baasregistreid, nt rahvastikuregister, ettevõtlusregister, sõidukite register, katastrid. Haldusasutuste jaoks on oluline omandada kõrgetasemeline ülevaade baasregistrite toimimisest ja nendes säilitatavatest andmetest (registrite register).

Hajutatud registrite puhul peab iga registri osa eest vastutama ja olema vastutusele võetav üks organisatsiooni üksus. Lisaks peab üks üksus vastutama ja olema vastutuselevõetav hajutatud registri kõigi osade koordineerimise eest.

Baasregistrite raamistik „kirjeldab baasregistrite käitamise kokkuleppeid ja nende infrastruktuuri ning suhteid teiste üksustega“.

Juurdepäas baasregistritele peaks olema reguleeritud, et tagada vastavus privaatsus- ja muudele eeskirjadele; baasregistrid juhinevad teabehalduspõhimõtetest.

Teabehaldur on organ (või üksikisik), kes vastutab ja on vastutuselevõetav teabe kogumise, kasutamise, uuendamise, säilitamise ja kustutamise eest. See hõlmab lubatava teabekasutuse kindlaksmääramist, privaatsuseeskirjade ja turvalisuspõhimõtete järgimist, teabe ajakohasuse tagamist ja volitatud kasutajate juurdepääsu tagamine andmetele.

Baasregistrid peaksid koostama **andmete kvaliteedi tagamise plaani** ja seda rakendama, et tagada oma andmete kvaliteet. Kodanikel ja ettevõtjatel peaks olema võimalus kontrollida nende kohta baasregistrites olevate andmete õigsust, täpsust ja täielikkust.

Igas baasregistris kasutatud terminite kohta tuleks teha kättesaadavaks terminoloogiajuhend ja/või asjakohaste terminite **sõnastik** nii inim- kui ka masinloetaval kujul.

37. soovitus

Tehke autoriteetsed teabeallikad teistele kättesaadavaks, kuid rakendage samas juurdepääsu- ja kontrollimehhanisme, et tagada kehtivate õigusnormide kohane turvalisus ja privaatsus.

38. soovitus

Looge baasregistrite ja autoriteetsete teabeallikatega liideseid, avaldage semantilised ja tehnilised vahendid ning dokumentatsioon, mida teistel on vaja, et ühenduse jaoks kättesaadava teabega ja selle taaskasutamiseks.

39. soovitus

Viige iga baasregister vastavusse asjakohaste metaandmetega, sealhulgas selle sisu kirjeldus, teenuse tagamine ja vastutusvaldkonnad, säilitatavad tuumandmed, juurdepääsutingimused ja asjakohased litsentsid, terminoloogia, sõnastik ja teistest baasregistritest kasutatavate tuumandmete kohta käiv teave.

40. soovitus

Looge baasregistrite ja seotud tuumandmete jaoks andmete kvaliteedi tagamise plaanid ja järgige neid.

4.3.4 Avatud andmed

Avaliku sektori andmete taaskasutamise direktiiv loob avaliku sektori andmete taaskasutamiseks ühise õigusliku raamistiku. Fookus on **masinloetavate** andmete teistele kasutamiseks andmisel, et stimuleerida läbipaistvust, õiglast konkurentsi, uuenduslikkust ja **andmepõhist majandust**. Et tagada võrdsed tingimused, peab andmete avamine ja taaskasutamine olema mittediskrimineeriv, see tähendab, et andmed peavad olema koostalitlusvõimelised, nii et neid saab leida, avastada ja töödelda.

41. soovitus

Kehtestage protseduurid ja protsessid, et integreerida andmete avamine oma ühistesse äriprotsessidesse, tööruutidesse ja uute infosüsteemide arendamisse.

Praegu on avatud andmete kasutamisel mitmeid tõkkeid. Andmed avaldatakse sageli erinevates vormingutes, mis takistab lihtsat kasutamist, neil võivad puududa asjakohased metaandmed, andmed võivad olla madala kvaliteediga jne. Ideaalis tuleks **põhilisi metaandmeid**³⁴ ja **avatud andmekogumite** semantikat kirjeldada standardses masinloetavas vormingus.

42. soovitus

Avaldage avatud andmed masinloetavas, mitteomandvormingus. Tagage, et avatud andmetega on kaasas kvaliteetsed mitteomandvormingus masinloetavad metaandmed, sealhulgas nende sisu kirjeldus, andmete kogumise viis ja nende kvaliteedi tase ning nende kättesaadavaks tegemise litsentsi tingimused. Metaandmete väljendamiseks soovitatakse kasutada ühiseid sõnastikke.

Andmeid saab kasutada eri viisil ja eesmärkidel ning avatud andmete avaldamine peaks seda lubama. Siiski võib kasutajatel tekkida probleeme andmekogumitega või võivad kommenteerida andmete kvaliteeti või eelistada teisi avaldamisviise. Tagasisidesilmuse kaudu võib saada rohkem teada andmekogumite kasutamise viisi kohta ja selle kohta, kuidas nende avaldamist parendada.

Selleks, et avatud andmete taaskasutus saavutaks oma täieliku potentsiaali, on õiguslik koostalitlusvõime ja õiguskindlus äärmiselt olulised. Sel põhjusel tuleks liikmesriikides selgelt teada anda, et igaljuhul on õigus avatud andmeid taaskasutada, ning võimalikult palju tuleks propageerida ja standardida andmete taaskasutamist võimaldavaid õigusrežiime, näiteks litsentse.

43. soovitus

Andke avatud andmetele juurdepääsemise ja nende taaskasutamise õigusest selgelt teada. Juurdepääsu ja taaskasutamist hõlbustavad õigusrežiimid, näiteks litsentsid, peaksid olema võimalikult standarditud.

4.3.5 Kataloogid

Kataloogid aitavad teistel leida taaskasutatavaid materjale (nt teenused, andmed, tarkvara, andmemudelid). Olemas on erinevaid katalooge, nt teenuste loendid, tarkvarakomponentide teegid, avatud andmete portaalid, baasregistrite registrid, metaandmete kataloogid, standardite kataloogid, spetsifikatsioonid ja juhised. Kataloogidevahelise koostalitlusvõime võimaldamiseks on vaja ühiselt kokkulepituid kirjeldusi kataloogides avaldatud teenuste,

³⁴ Näiteks ISA-programmi raames loodud DCAT-AP spetsifikatsioonis sisalduvad põhilised metaandmed.

andmete, registrite ja koostalitlusvõimeliste lahenduste kohta³⁵. Eritüüpi kataloog on **Euroopa koostalitlusvõime kaardistik (EIC)**, mis sisaldab taaskasutamiseks ja jagamiseks kättesaadavaid koostalitlusvõime lahendusi.

44. soovitus

Pange paika avalike teenuste, avalike andmete ja koostalitlusvõime lahenduste kataloogid ning kasutage nende kirjeldamiseks ühiseid mudeleid.

4.3.6 Välised infoallikad ja teenused

Haldusasutused peavad ära kasutama teenuseid, mida osutatakse väljaspool nende organisatsiooni piire kolmandate isikute poolt, näiteks finantsasutuste osutatavad makseteenused või telekommunikatsiooniettevõtete pakutavad internetiteenused Nad peavad ära kasutama ka väliseid teabeallikaid nagu avatud andmed ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja kaubanduskodade andmed jne. Lisaks saab kasulikke andmeid koguda asjade interneti (nt andurid) ja sotsiaalsete veebirakenduste kaudu.

45. soovitus

Kui see on kasulik ja teostatav, kasutage Euroopa avalikke teenuseid arendades väliseid teabeallikaid ja teenuseid.

4.3.7 Turvalisus ja privaatsus

Turvalisus ja privaatsus on avalike teenuste osutamisel esmatähtsad küsimused. Haldusasutused peaksid tagama, et

- nad järgivad oma kogu infrastruktuuri ja moodulite kindlustamiseks **lõimprivaatsusele ja sisseprojekteeritud turvalisusele** tuginevat lähenemisviisi;
- teenuseid **ei ole kaitsetud rünnakutega ees**, mis võivad nende toimimist häirida ja tuua kaasa andmete varguse või kahjustamise; ning
- nad järgivad **andmekaitse ja privaatsusega** seotud õiguslikke nõudeid ja kohustusi ning on teadlikud keeruka andmetötluse ja analüütikaga seotud ohte privaatsusele.

Nad peaksid tagama ka selle, et vastutavad töötlejad järgivad andmekaitsealaseid õigusakte, võttes arvesse järgmisi aspekte.

³⁵ DCAT-AP, avalike teenuste tuumiksõnastik (*Core Public Service Vocabulary*) ja varade kirjelduse metaandmete skeem (*Asset Description Metadata Schema*) on näited vastavalt avatud andmete, avalike teenuste ja koostalitlusvõime lahenduste kirjeldamiseks kasutatavatest spetsifikatsioonidest. Näiteks: GeoDCAT-AP on DCAT-AP laiendus georuumiliste andmekogumite, andmekogumite seeriade ja teenuste kirjeldamiseks. See tagab RDF-süntaksi sideme ISO 19115:2003 tuumikprofiilis ning INSPIRE direktiivi raamistikus määratletud metaandmete elementide ühendamiseks.

- **„Riskihalduse plaanid“** riskide tuvastamiseks, nende potentsiaalse mõju hindamiseks ja reageerimise planeerimiseks sobivate tehniliste ja organisatsiooniliste meetmetega. Need meetmed peavad tehnoloogia värskeimast arengust lähtudes tagama riski astmele vastava turvalisuse taseme.
- **„Talitluspidevuse plaanid“** ja **„varundamis- ja taasteplaanid“**, et panna paika protseduurid, mis on vajalikud funktsioonide toimimiseks pärast avariid ning kõigi funktsioonide normaalse toimimise võimalikult kiireks taastamiseks.
- **„Andmetele juurdepääsu ja volituste plaan“**, mis määrab privaatsuse tagamise huvides kindlaks, kellel ja millistel tingimustel on juurdepääs millistele andmetele. Volitamata juurdepääsu ja turvalisuse rikkumisi tuleks jälgida ning rikkumiste kordumise vältimiseks tuleks astuda vastavad sammud.
- **Kvalifitseeritud usaldusteenuste** kasutamine kooskõlas **eIDASe määrusega**,³⁶ et tagada andmete terviklus, autentsus, konfidentsiaalsus ja salgatus.

Kui haldusasutused ja muud asutused vahetavad ametlikku teavet, tuleb teave sõltuvalt turvanõuetest edastada turvalise, harmoneeritud, juhitud ja kontrollitud võrgu kaudu³⁷. Edastusmehhanismid peaksid hõlbustama haldusasutuste, ettevõtjate ja kodanike vahelist teabevahetust, mis on:

- **registreeritud ja verifitseeritud**, nii et saatja ja vastuvõtja on kokku lepitud menetluste ja mehhanismide kaudu tuvastatud ja autenditud;
- **krüptitud**, nii et vahetatud andmete konfidentsiaalsus on tagatud;
- **ajatempliga varustatud**, et talletada elektrooniliste andmike edastamise ja neile juurdepääsemise täpne aeg;
- **logitud**, et elektroonilisi andmikke saaks arhiveerida ja tagada seeläbi õiguslik kontrolljälg.

Sobivad mehhanismid peaksid võimaldama elektrooniliselt verifitseeritud sõnumite, andmike, vormide ja muud laadi teabe turvalist vahetamist eri süsteemide vahel; peaksid tegelema konkreetsete turvanõuete ning e-identimise ning usaldusteenustega, näiteks e-allkirjade/e-templite loomise ja verifitseerimisega; ja peaksid jälgima andmeliiklust, et avastada sissetunge, andmete muutusi ja muud liiki ründeid.

Ka edastuse, töötlemise ja säilitamise ajal tuleb teavet nõuetekohaselt kaitsta erinevate turvaprotsessidega, milleks on näiteks:

- turvapoliitika kindlaksmääramine ja rakendamine;

³⁶ Määrus (EL) nr 910/2014.

³⁷ Näiteks TestaNG turvaline võrk.

- turvakoolitus ja -teadlikkus;
- füüsiline turvalisus (sealhulgas juurdepääsu kontrollimine);
- turvalisus arendamisel;
- toimingute turvalisus (sealhulgas turvalisuse jälgimine, intsidendikäsitlus, nõrkusehaldus);
- turvalisuse ülevaated (sealhulgas auditid ja tehnilised kontrollid).

Eri liikmesriikidest pärit andmete suhtes võivad kehtida erinevad lähenemised andmekaitse rakendamisele ning seetõttu tuleb enne koondteenuste osutamist leppida kokku ühised nõuded.

Turvalise andmevahetuse pakkumine nõuab mitmeid haldusfunktsioone, mille hulgas on:

- **teenusehaldus**, , et toimuks järelevalve kogu identimist, autentimist, autoriseerimist, andmeedastust jms käsitlevat suhtlust, sealhulgas juurdepääsu autoriseerimist ja autoriseerimise tühistamist ning auditit;
- **teenuste registreerimine**, , et pakkuda (nõuetekohase volituse olemasolul) juurdepääsu kättesaadavatele teenustele, tehes eelnevalt asukoha kindlaksmääramise ja verifitseerimise teel kindlaks nende usaldusvääruse;
- **teenuste logimine**, et tagada kogu andmevahetuse logimine hilisemaks kasutamiseks ning vajaduse korral arhiivimine.

46. soovitus

Võtke arvesse spetsiifilisi turvalisuse ja privaatsuse nõudeid ning tehke kindlaks iga avaliku teenuse osutamise meetmed vastavalt riskihalduse plaanidele.

47. soovitus

Kasutage usaldusteenuseid vastavalt eID ja usaldusteenuste määrusele kui mehhanisme, mis tagavad avalike teenuste turvalise ja kaitstud andmevahetuse.

5 KOKKUVÕTE

Viimastel kümnenditel on Euroopa haldusasutused investeerinud IKT-sse, et nüüdisajastada oma töökorraldust, vähendada kulusid ning parandada kodanikele ja ettevõtjatele pakutavaid teenuseid. Hoolimata oluliselt edust ja juba saavutatud kasust, on haldusasutustel elektroonilise teabevahetuse ja koostöö osas jätkuvalt suuri takistusi. Nende hulka kuuluvad

õiguslikud takistused, ühildumatud äriprotsessid ja teabemudelid ning kasutatud tehnoloogiate mitmekesisus. Seda seetõttu, et varasematel aegadel loodi avalikus sektoris infosüsteeme üksteisest eraldiseisvalt ja mitte kooskõlastatult. Institutsionaalsete konfiguratsioonide mitmekesisus Euroopas muudab asjad ELi tasandil veelgi keerukamaks.

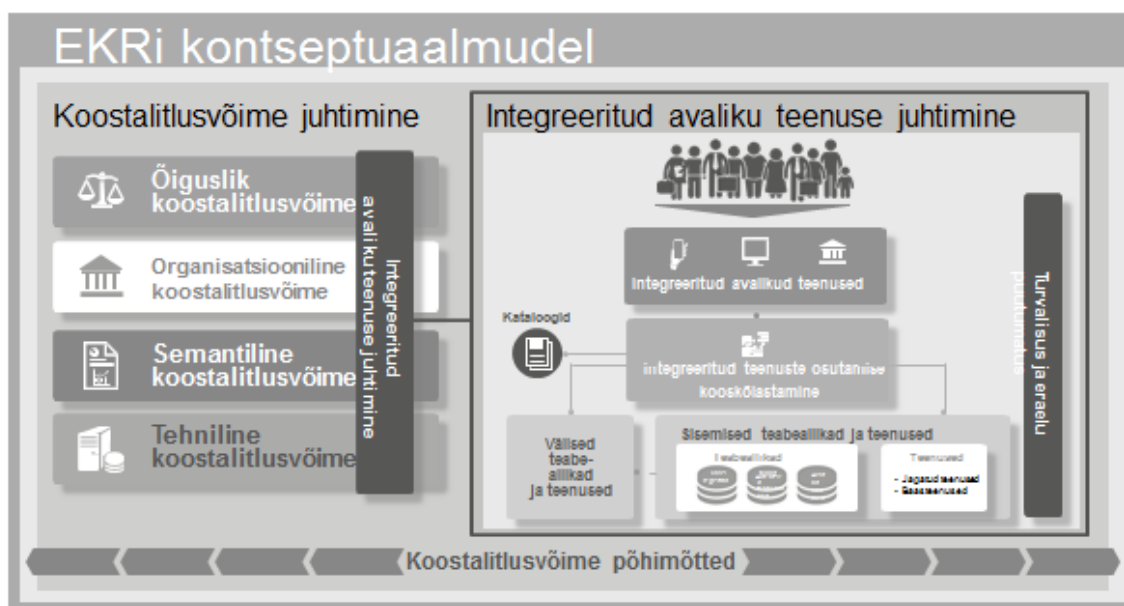
Koostalitlusvõime on elektroonilise suhtluse võimaldamise ja haldusasutustevahelise teabevahetuse eelduseks. Seega on see ka digitaalse ühtse turu saavutamise eelduseks. ELi koostalitlusvõime programmid on ajaga arenenud. Alguses oli nende eesmärgiks koostalitlusvõime saavutamine teatud valdkondades, seejärel ühtse infrastruktuuri sisseseadmine. Viimasel ajal on nad hakanud koostalitlusvõimet käsitlema semantilisel tasandil. Järgmisena tuleks täieulatuslike avalike teenuste osutamiseks ette võtta juhtimine, õigusrežiimide ühilduvus, äriprotsesside joondamine ning turvaline juurdepääs andmeallikatele.

Euroopa koostalitlusvõime raamistik toetab elektroonilist suhtlust Euroopa haldusasutuste vahel, pakkudes ühiste mudelite, põhimõtete ja soovitude kogumit. See tunnistab ja rõhutab fakti, et koostalitlusvõime ei ole ainult IKT küsimus, sest selle mitmekihiline mõju ulatub õiguslikust tehniliseni. Kõigi nende kihtide probleemide lahendamine terviklikult ning eri haldustasemetel (kohalikult ELi tasandini) on jätkuvalt keeruline. Euroopa koostalitlusvõime raamistik eristab nelja tüüpi koostalitlusvõime probleeme (õiguslik, organisatsiooniline, semantiline ja tehniline), rõhutades samal ajal juhtimise äärmiselt olulist rolli, et tagada asjakohaste tegevuste kooskõlastamine kõigil tasemetel ja kõigis haldussektorites.

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku avalike teenuste kontseptuaalmudel hõlmab integreeritud avalike teenuste projekteerimist, planeerimist, arendamist, käitamist ja hooldust kõigil valitsuste tasanditel kohalikult ELini. Siin kirjeldatud põhimõtted suunavad otsuste tegemist koostalitlusvõimeliste Euroopa avalike teenuste loomisel. Lisaks pakub Euroopa koostalitlusvõime raamistik praktilise tööriistana välja praktikas rakendatavate soovitude kogumi.

Euroopa koostalitlusvõime raamistiku komponente kirjeldab joonis 5.

Joonis 5. Euroopa koostalitlusvõime raamistiku kontseptuaalmudeli suhted



Läbivaadatud Euroopa koostalitlusvõime raamistik on peamine vahend koostalitlusvõimeliste digitaalsete avalike teenuste loomiseks regionaalsel, riiklikul ja ELi tasandil, mis panustab seega digitaalse ühtse turu realiseerimisse.

6 LISA

6.1 Lühendid

Lühend	Tähendus
A2A	Suhtlus ametiasutuste vahel
A2B	Suhtlus ametiasutuse ja ettevõtjate vahel
A2C	Suhtlus ametiasutuse ja kodaniku vahel
VKR	Valdkonnapõhine koostalitlusvõime raamistik
DÜT	Digitaalne ühtne turg
EK	Euroopa Komisjon
EIC	Euroopa koostalitlusvõime kartograafia
EKR	Euroopa koostalitlusvõime raamistik
EIRA	Euroopa koostalitlusvõime etalonarhitektuur
EL	Euroopa Liit

EUPL	Euroopa Liidu tarkvara vaba kasutuse litsents
IKT	Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia
INSPIRE	Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. märtsi 2007. aasta direktiiv 2007/2/EÜ, millega rajatakse Euroopa Ühenduse ruumiandmete infrastruktuur (INSPIRE)
ISA	Euroopa haldusasutuste koostalitlusvõimelahendused
ISA ²	Koostalitlusvõimelahendused ja ühised raamistikud Euroopa haldusasutuste, ettevõtjate ja kodanike jaoks
MoU	Vastastikuse mõistmise memorandum
LR	Liikmesriik
NIF	Riigi koostalitlusvõime raamistik
NIFO	Riikide koostalitlusvõimeraamistike vaatluskeskus
PSI	Avaliku sektori teave
SLA	Teenusetasemelepe
SOA	Teenusekeskne arhitektuur