

**PL**

***Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny***

**TEN/635**

**Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania**

**WSTĘPNY PROJEKT OPINII**  
  
Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego  
  
**Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady,  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów  
„Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania”**  
[COM(2017) 134 final]

|  |  |
| --- | --- |
| Do członków grupy analitycznej | |
|  | |
| Posiedzenie grupy analitycznej | 18/07/2017, 09:30 |
| Kontakt | [ten@eesc.europa.eu](mailto:ten@eesc.europa.eu) |
| Administrator | Andrei POPESCU |
| Data dokumentu | 10/07/2017 |

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

|  |  |
| --- | --- |
| Posiedzenie grupy analitycznej | Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania |
|  |  |
| Przewodniczący | Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER (ES-III) |
| Sprawozdawca | Brian CURTIS (UK-II) |
|  |  |
| Członkowie | Laure BATUT (FR-II)  Isabel CAÑO AGUILAR (ES-II)  Philippe DE BRAUER (FR-I)  Renate HEINISCH (DE-III)  Antonio LONGO (IT-III)  Lech PILAWSKI (PL-I) (art. 62 – Krzysztof OSTROWSKI)  Gundars STRAUTMANIS (LV-I) |
|  |  |
| Ekspert | Richard ADAMS (z ramienia sprawozdawcy) |

|  |  |
| --- | --- |
| Wniosek o konsultację | Komisja Europejska, 31/05/2017 |
| Podstawa prawna | Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej |
|  |  |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego |
| Data przyjęcia przez sekcję | DD/MM/YYYY |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | DD/MM/YYYY |
| Sesja plenarna nr | … |
| Wynik głosowania  (za / przeciw / wstrzymało się) | …/…/… |

# **Wnioski i zalecenia**

## Gospodarka cyfrowa, a zwłaszcza związane z nią i wspierające ją ramy usług publicznych, mają kluczowe znaczenie dla sprawnego i skutecznego funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nieustanny postęp i wsparcie zapewniane przez Komisję Europejską w dalszym rozwoju europejskich ram interoperacyjności (ang. *European Interoperability Framework*, EIF).

## W komunikacie wskazano na rosnącą rolę doradczą i integrującą DG DIGIT w zachęcaniu państw członkowskich oraz administracji publicznych wszystkich szczebli do tworzenia sprawnych powiązań.

## EKES przyjąłby z zadowoleniem zaangażowanie państw członkowskich i instytucji Unii Europejskiej we wdrażanie EIF.

## Niemniej odnotowuje, że zdolności w zakresie interoperacyjności istotnie różnią się między państwami członkowskimi oraz w obrębie ich samych. Obecny konsensus stanowi, że wciąż niemożliwe jest wprowadzenie w tej dziedzinie regulacji bądź obowiązkowych procedur zarządzania. Nakłada to większą odpowiedzialność na państwa członkowskie, by dobrowolnie angażowały się w każdy możliwy sposób w realizację ducha i litery europejskich ram interoperacyjności oraz ich programów wdrażających.

## Chociaż bezpieczeństwo cybernetyczne nie wchodzi w zakres omawianego komunikatu, to jest oczywiste, że inne instrumenty legislacyjne UE muszą zagwarantować, że większa interoperacyjność i publiczny dostęp nie oznaczają zwiększonej podatności na rosnące zagrożenie atakami cybernetycznymi poprzez penetrację.

## Bezpieczeństwo i prywatność pozostają jednymi z 12 zasad EIF i Komitet aprobuje ich stosunkowo szczegółowy charakter oraz to, że uczyniono je przedmiotem dwóch jasnych zaleceń przedstawionych w planie na rzecz wdrażania interoperacyjności. Ze względu na swój charakter EIF zapewnia państwom członkowskim szerokie ramy korzystania z praw wynikających z zasady pomocniczości, ale nie ulega wątpliwości, że powszechne jest zaniepokojenie społeczeństwa kwestią własności danych osobowych oraz ich wykorzystywaniem i bezpieczeństwem. Nie ulega również wątpliwości, że w całej Europie występują podobne obawy. Kwestie te związane są z podstawowymi prawami zapisanymi w Traktatach UE.

## Innym przedmiotem wspólnej troski jest kwestia tego, w jaki sposób należy wspierać tych, którzy z różnych powodów pozostają poza nawiasem szybko rozwijającego się i wszechobecnego świata usług cyfrowych. EKES wzywa państwa członkowskie do realizacji konkretnych i pragmatycznych propozycji dotyczących dalszego świadczenia usług w postaci papierowej lub osobiście, jeżeli jest to konieczne, i umożliwienia zaufanym osobom trzecim działanie w imieniu tych, którzy w przeciwnym razie byliby wykluczeni.

# **Wprowadzenie**

## Urzeczywistnienie jednolitego rynku cyfrowego jest jednym z dziesięciu priorytetów politycznych Komisji Europejskiej i mogłoby wnosić 415 mld EUR rocznie do gospodarki europejskiej, tworzyć miejsca pracy i przekształcać usługi publiczne. Istotnym elementem jednolitego rynku cyfrowego jest potrzeba cyfrowej współpracy administracji publicznych. Sektor publiczny odpowiada za ponad 25 % całkowitego zatrudnienia, a dzięki zamówieniom publicznym generuje około jednej piątej unijnego PKB. Wzrost wymiany studenckiej, turystyki, migracji, transgranicznej działalności gospodarczej oraz zakupów w internecie zwiększają potrzebę interoperacyjności w wielu dziedzinach.

## Europejskie ramy interoperacyjności zostały przyjęte po raz pierwszy w 2010 r. Poprzez sformułowanie zaleceń opartych na zasadach interoperacyjności i modelach konceptualnych dostarczyły one administracjom publicznym szczegółowych wytycznych w sprawie ustanowienia interoperacyjnych usług publicznych.

## Od 2010 r. program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (program ISA) (2010–2015) i jego następca, program ISA² (2016–2020), są głównymi instrumentami wdrażania EIF.

## Ale od tego czasu nastąpiły zmiany w europejskich strategiach i inicjatywach mających wpływ na sektor publiczny – na przykład zmieniono dyrektywę w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, rozporządzenie eIDAS oraz plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020. Przygotowuje się także nowe strategie i inicjatywy, na przykład dotyczące jednolitego portalu cyfrowego oraz swobodnego transgranicznego przepływu danych (nieosobowych).

## Technologie informacyjne są dziedziną, która szybko się zmienia w takich obszarach jak otwarte dane i przetwarzanie w chmurze.

## Potrzeba rozwiązania wspomnianych kwestii politycznych i technologicznych oraz dokonania przeglądu skuteczności EIF doprowadziły w 2016 r. do konsultacji z zainteresowanymi stronami, podczas których zanalizowano ich potrzeby w zakresie interoperacyjności i wdrażania EIF, a także napotykane problemy. Określono także możliwe skutki oczekiwanych zmian w regulacjach i zgromadzono informacje zwrotne na temat wartości dodanej.

## W efekcie nowe ramy kładą większy nacisk na to, jak należy stosować w praktyce zasady i modele interoperacyjności. Lepiej określają też centralną rolę, jaką odgrywa EIF w łączeniu ram krajowych z ramami poszczególnych dziedzin. Liczba zaleceń wzrosła z 25 do 47, by ukonkretnić zaktualizowane zalecenia dotyczące interoperacyjności, jak również nowo wprowadzone zalecenia, co ma ułatwić ich wdrażanie. Skupiono się w większym stopniu na otwartości i zarządzaniu informacjami, możliwości przenoszenia danych, zarządzaniu interoperacyjnością oraz zintegrowanym świadczeniu usług.

# **Streszczenie dokumentu Komisji**

## W komunikacie przedstawiono ogólny zarys, przegląd i analizę dotychczasowych postępów i priorytetów na przyszłość. W załączniku I do komunikatu określono 22 działania w podziale na pięć obszarów tematycznych. W załączniku II przedstawiono zasady nowych europejskich ram interoperacyjności i podano szczegółowe informacje na temat 47 zaleceń wynikających z 12 zasad podstawowych. Ma to umożliwić europejskim administracjom publicznym świadczenie jednolitych usług i sprawny przepływ danych dzięki przestrzeganiu ogólnych ram EIF opartych na modelu konceptualnym.

## Wdrożenie sprawnych cyfrowych usług publicznych jest bardzo ważne, by ludzie mogli swobodnie pracować i przemieszczać się, a przedsiębiorstwa czerpać korzyści z nieograniczonego handlu i przepływów kapitałowych we wszystkich państwach członkowskich. Państwa członkowskie modernizują swoje administracje publiczne poprzez powszechną cyfryzację, ale interoperacyjność jest konieczna, by uniknąć ryzyka tworzenia odizolowanych środowisk cyfrowych, a w konsekwencji elektronicznych przeszkód dla korzystania z czterech swobód.

## Europejskie ramy interoperacyjności przewidują, że odpowiednia interoperacyjność wymaga zniesienia obecnych i potencjalnych przeszkód natury prawnej i organizacyjnej, a także zajęcia się kwestiami danych i semantyki oraz wyzwaniami technicznymi. Wdrożenie i przegląd programów ISA oraz ISA² umożliwiło osiągnięcie istotnego postępu w identyfikowaniu i rozwiązaniu powyższych kwestii, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

## Najnowsze dostępne dane wskazują, że krajowe ramy interoperacyjności są w 72 % dostosowane do EIF. Gdy mowa jednak o konkretnych projektach krajowych, to w 2015 r. poziom wdrożenia EIF wyniósł jedynie 45 %, co wskazuje na utrzymujące się trudności w praktycznej realizacji obecnych zaleceń. W związku z tym oczywista jest potrzeba sformułowania dalszych konkretnych zaleceń, co zostało uczynione w załączniku II.

## Zawiera on 12 zasad, które są praktycznie takie same jak w poprzednim EFI, ale uwzględniają niedawną zmianę polityki i postęp techniczny. Zasady te zostały zgrupowane w cztery kategorie i są następujące:

**Określenie kontekstu unijnych działań w zakresie interoperacyjności**

1: Pomocniczość i proporcjonalność

**Główne zasady interoperacyjności**

2: Otwartość

3: Przejrzystość

4: Ponowne wykorzystanie

5: Neutralność technologiczna i możliwość przenoszenia danych

**Ogólne potrzeby i oczekiwania użytkowników**

6: Zorientowanie na potrzeby użytkownika

7: Włączanie i dostępność

8: Bezpieczeństwo i prywatność

9: Wielojęzyczność

**Współpraca między administracjami publicznymi**

10: Uproszczenie administracyjne

11: Ochrona informacji

12: Ocena skuteczności i wydajności.

## Komunikat zawiera skierowany do administracji publicznych postulat, by ulepszyły krajowe zarządzanie działaniami w obszarze interoperacyjności, wykorzystywały wspólne modele operacyjne w celu rozwijania lepszych cyfrowych usług publicznych i uwzględniania potrzeb obywateli i przedsiębiorstw z innych państw członkowskich UE i zarządzały danymi, które posiadają we wspólnych formatach semantycznych i syntaktycznych, aby ułatwić ich publikowanie na portalach oraz ich łączenie, udostępnianie i ponowne wykorzystywanie.

## W komunikacie przedstawiono skonsolidowany konceptualny model EIF oparty na syntezie modelu interoperacyjności i modelu zintegrowanych usług publicznych. Ma on zastosowanie do wszystkich cyfrowych usług publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów zarządzania. Wyjaśnienie zarówno zasad, jak i modeli zilustrowane jest 47 szczegółowymi zaleceniami. |Załączony do komunikatu plan działania na rzecz operacyjności zawiera dalsze konkretne propozycje wdrażania. Zwiększa to jasność ram konceptualnych i pozwala odnieść się do konkretnych kwestii operacyjnych poruszonych podczas konsultacji w 2016 r.

## Przykładowo, powszechnym problemem są zastane systemy, opracowane z myślą o rozwiązaniu kwestii lokalnych i szczególnych dla danej dziedziny, które doprowadziły do powstania rozdrobnionych wysp ICT. W jednym z zaleceń, w których ustosunkowano się do tego problemu, stwierdzono: „Należy w miarę dostępności korzystać z otwartych specyfikacji, aby zapewnić interoperacyjność techniczną przy ustanawianiu europejskich usług użyteczności publicznej” (Zalecenie 33). Znalazło to poparcie w planie działania, w którym przedstawiono siedem obszarów działań (12–18) i zaproponowano konkretne środki.

# **Uwagi ogólne**

## Komitet z zadowoleniem przyjmuje dalszy rozwój EIF i odnotowuje, że prawdopodobne w październiku 2017 r. przyjęta zostanie deklaracja ministerialna w sprawie administracji elektronicznej, która między innymi zobowiąże do wdrażania EIF. Ponadto EKES uznaje znaczenie, jakie ma gospodarka cyfrowa dla społeczeństwa obywatelskiego w UE – na przestrzeni ostatnich lat przedstawiał w opiniach konstruktywne stanowisko w sprawie agendy cyfrowej i programu będącego jego kontynuacją, czyli jednolitego rynku cyfrowego[[1]](#footnote-1).

## W ostatnim dziesięcioleciu plany działania na rzecz administracji elektronicznej[[2]](#footnote-2) dowiodły swej skuteczności jako instrumenty polityczne umożliwiające dalszą modernizacji administracji publicznych w całej UE. Wspierają one koordynację i współpracę między państwami członkowskimi i Komisją i prowadzą do wspólnych działań w zakresie administracji elektronicznej, w których ważną rolę odgrywają europejskie ramy interoperacyjności.

## W strategii wdrażania europejskich ram interoperacyjności uwzględniono wiele zaleceń z poprzednich opinii Komitetu i podkreślono rosnącą potrzebę podjęcia pilnych i spójnych działań przez administracje publiczne w całej UE. Niektóre wcześniejsze zastrzeżenia ze strony państw członkowskich wobec EIF zostały już w dużym stopniu rozwiązane i chociaż wciąż jest miejsce na pewne ulepszenia, to główne trudności we wdrażaniu dotyczą raczej kwestii zasobów i zagadnień związanych z zastanymi systemami niż spraw zasadniczych.

## W poprzedniej opinii w sprawie interoperacyjności jako środka modernizacji sektora publicznego (TEN 556) Komitet stwierdził, że obywatele są w coraz większym stopniu świadomi i zaniepokojeni tym, że organy administracji publicznej gromadzą i wykorzystują dane osobowe lub dane zgromadzone w szerszym zakresie. Mają również świadomość tego, że większa interoperacyjność ma wpływ na sposób udostępniania i wykorzystywania danych. Świadomość ta obecnie jeszcze bardziej wzrosła, więc optymizmem napawa fakt dostrzeżenia kwestii dotyczących bezpieczeństwa i prywatności i sformułowania zaleceń (nr 46–47) w celu priorytetowego potraktowania odpowiednich działań.

## W szybko rozwijającej się dziedzinie takiej jak ICT często zdarza się, że postęp techniczny i rozwój rynku wyprzedzają opracowanie odpowiednich strategii politycznych, a także wyprzedzają udzielenie mandatu prawnego i regulacyjnego i zapewnienie zdolności w zakresie monitorowania. W związku z tym Komitet w pełni zgadza się z przyjętym we wniosku Komisji podejściem przewidującym regularny przegląd i dostosowanie. W tym względzie Obserwatorium Krajowych Ram Interoperacyjności (ang. *National Interoperability Framework Observatory*, NIFO) świadczy istotne usługi zainteresowanym podmiotom. Dostarcza ono wiele szczegółowych informacji praktycznych i technicznych, które uzupełniają ramy konceptualne i prawne. Na przykład w 32 niedawno zaktualizowanych notach informacyjnych dostępnych on‑line skompilowano najnowsze informacje na temat krajowego stanu interoperacyjności uczestniczących państw[[3]](#footnote-3).

# **Uwagi szczegółowe**

## Konceptualny model EIF dotyczący usług użyteczności publicznej obejmuje opracowanie, planowanie, rozwój, wykonywanie i utrzymywanie zintegrowanych usług publicznych na wszystkich poziomach sprawowania rządów, od szczebla lokalnego po unijny. Omówione tutaj zasady dostarczają wytycznych przy podejmowaniu decyzji w sprawie ustanowienia interoperacyjnych europejskich usług publicznych. Towarzyszą im praktyczne narzędzia w postaci zestawu działań przedstawionych w planie działania na rzecz interoperacyjności. Jednakże te 22 działania nie określają celów, a państwa członkowskie i Komisja wydają się ponosić wspólną odpowiedzialność za ich wykonanie. Nie jest to gwarancją zdecydowanych działań i wymaga uściślenia. Ponadto ustalenie priorytetów działań mogłoby być pomocne przy decydowaniu o sposobie wykorzystania środków, zwłaszcza, że będą one prawdopodobnie ograniczone.

## W komunikacie i w towarzyszących mu dokumentach podkreślono, że usługi muszą być zorientowane na użytkownika, ale przydałoby się więcej jasności co do tego, w jaki sposób osiągnąć ten cel.

## Europejskie ramy interoperacyjności definiują zakres usług publicznych. Pojęcie to obejmuje prawie wszystkie rodzaje transgranicznych usług publicznych, co może stwarzać trudności w dokładnym ocenieniu i monitorowaniu wdrażania EIF przez NIFO. Komitet zaleca, by przy ocenie poziomu realizacji EIF nadać priorytet obywatelom, zdarzeniom biznesowym i powiązanym procedurom uwzględnionym w załączniku II do przyjętego przez Komisję wniosku COM(2017) 256.

## Do tej pory stosunkowo skutecznie stosowano zasadę pomocniczości w omawianej dziedzinie. Omawiany komunikat stanowi kolejny krok w kierunku wspierania interoperacyjności, lecz wiele pozostaje jeszcze do zrobienia. Komitet jest zdania, że intensywne prace prowadzone przez NIFO budują solidną podstawę przyszłych zaleceń. W ciągu następnych dwóch – trzech lat zapewnią także podwaliny ewentualnego instrumentu ustawowego, który mógłby rozwiązać nierozstrzygnięte jeszcze kwestie.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. TEN/556: Interoperacyjność jako środek modernizacji sektora publicznego; TEN/593: Priorytety w normalizacji ICT na jednolitym rynku cyfrowym; TEN/594: Plan działania UE na rzecz administracji elektronicznej na lata 2016–2020; TEN/448: E-administracja i interoperacyjność; TEN/361: Rozwiązania interoperacyjne dla europejskich administracji publicznych (ISA). [↑](#footnote-ref-1)
2. Plan działania na rzecz administracji elektronicznej w ramach inicjatywy i2010 na lata 2006–2010 oraz Plan działań na rzecz administracji elektronicznej na lata 2011–2015. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets>. [↑](#footnote-ref-3)