

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejskie ramy interoperacyjności – strategia wdrażania”**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Sprawozdawca: **Brian CURTIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 31.5.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	2.10.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.10.2017
Sesja plenarna nr	529
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	180/2/0

## 1. Wnioski i zalecenia

### Wnioski

1.1. 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).

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

1.3. Niemniej Komitet 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. Bezpieczeństwo i prywatność pozostają jednymi z 12 zasad EIF i Komitet aprobeje 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.

### Zalecenia

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

1.5. Choć 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.

1.6. Innym przedmiotem wspólnej troski jest kwestia tego, w jaki sposób należy wspierać osoby z różnych powodów pozostające poza nawiasem szybko rozwijającego się i wszechobecnego świata usług cyfrowych. EKES wzywa państwa członkowskie do wykorzystania zaleceń EIF dotyczących zorientowania na potrzeby użytkownika, w szczególności gdy chodzi o wymóg świadczenia cyfrowych usług publicznych wieloma kanałami (fizycznymi i cyfrowymi).

1.7. EKES wyraża pewne zaniepokojenie faktem, że działania nie określają celów, a państwa członkowskie i Komisja wydają się ponosić wspólną odpowiedzialność za ich wykonanie. Jaśniejsze określenie obowiązków i priorytetów pomogłoby w przydzielaniu środków.

1.8. Należy wyjaśnić, w jaki sposób można spełnić wymóg skoncentrowania się na potrzebach przedsiębiorstw i obywateli (usługi zorientowane na użytkownika).

1.9. Komitet zaleca, by przy ocenie poziomu realizacji EIF priorytetowo traktować obywateli, wydarzenia biznesowe i powiązane procedury uwzględnione w załączniku II do przyjętego przez Komisję wniosku COM(2017) 256.

1.10. Komitet odnotowuje, że aktywna działalność Obserwatorium Krajowych Ram Interoperacyjności (NIFO) stanowi solidną podstawę do sporządzenia przyszłych zaleceń. Za 2–3 lata mogą to być podwaliny ewentualnego instrumentu ustawowego, który może rozwiązać nierozstrzygnięte kwestie.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Urzeczywistnienie jednolitego rynku cyfrowego jest jednym z dziesięciu priorytetów politycznych Komisji Europejskiej i mogłoby wносить 415 mld EUR rocznie do gospodarki europejskiej, tworzyć miejsca pracy i przekształcać usługi publiczne. Istotnym elementem jednolitego rynku cyfrowego jest potrzeba cyfrowej współpracy organów administracji publicznej. 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.

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

2.3. Od 2010 r. program na rzecz rozwiązań interoperacyjnych dla europejskich administracji publicznych (program ISA, 2010–2015) i jego następca, program ISA<sup>2</sup> (2016–2020), są głównymi instrumentami wdrażania EIF.

2.4. Ale od tego czasu nastąpiły zmiany w europejskich strategiach i inicjatywach mających wpływ na sektor publiczny, jak na przykład przegląd dyrektywy w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego, rozporządzenie eIDAS<sup>(1)</sup> 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).

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

2.6. 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 napotykanne problemy. Określono również możliwe skutki oczekiwanych zmian w regulacjach i zgromadzono informacje zwrotne na temat wartości dodanej.

2.7. W efekcie w nowych ramach kładzie się większy nacisk na to, jak należy stosować w praktyce zasady i modele interoperacyjności. Lepiej określa się 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.

---

<sup>(1)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 910/2014 (Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 73) w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym zapewnia przewidywalne otoczenie regulacyjne w celu umożliwienia bezpiecznych i sprawnych interakcji przedsiębiorstw, obywateli i władz publicznych.

### 3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1. 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. Ma to umożliwić europejskim administracjom publicznym świadczenie jednolitych usług i sprawny przepływ danych dzięki przestrzeganiu ogólnych ram EIF opartych na modelu konceptualnym.

3.2. 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.

3.3. 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 wyzwaniem technicznymi. Wdrożenie i przegląd programów ISA oraz ISA<sup>2</sup> umożliwiło osiągnięcie istotnego postępu w identyfikowaniu i rozwiązaniu powyższych kwestii, ale wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

3.4. Najnowsze dostępne dane wskazują, że krajowe ramy interoperacyjności są w 76 % dostosowane do EIF. Gdy mowa jednak o konkretnych projektach krajowych, to w 2016 r. <sup>(2)</sup> poziom wdrożenia EIF wyniósł jedynie 56 %, 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.

3.5. 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 organami administracji publicznej**

10. Uproszczenie administracyjne
11. Ochrona informacji
12. Ocena skuteczności i wydajności.

---

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf)

3.6. 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.

3.7. 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.

3.8. 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.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje dalszy rozwój EIF i odnotowuje, że prawdopodobnie w październiku 2017 r. podczas przewodnictwa Estonii w Radzie UE 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<sup>(3)</sup>.

4.2. W ostatnim dziesięcioleciu plany działania na rzecz administracji elektronicznej<sup>(4)</sup> dowiodły swej skuteczności jako instrumenty polityczne umożliwiające dalszą modernizację administracji publicznej w całej UE. Wspierają one koordynację i współpracę między państwami członkowskimi i Komisją oraz prowadzą do wspólnych działań w zakresie administracji elektronicznej, w których ważną rolę odgrywają europejskie ramy interoperacyjności.

4.3. 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.

4.4. W poprzedniej opinii w sprawie interoperacyjności jako środka modernizacji sektora publicznego<sup>(5)</sup> 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, dlatego optymizmem napawa fakt dostrzeżenia kwestii dotyczących bezpieczeństwa i prywatności i sformułowania zaleceń (nr 46–47) w celu priorytetowego potraktowania odpowiednich działań.

4.5. W tak szybko rozwijającej się dziedzinie jak ICT często zdarza się, że postęp techniczny i rozwój rynku wyprzedzają opracowanie odpowiednich strategii politycznych, a także udzielenie mandatu prawnego i regulacyjnego oraz 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 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<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 99; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 92; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 99; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36.

<sup>(4)</sup> 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.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets)

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1. 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.

5.2. W komunikacie i w towarzyszących mu dokumentach podkreślono, że usługi muszą być zorientowane na użytkownika, ale należałoby jaśniej określić, w jaki sposób osiągnąć ten cel. Proponuje się, aby program ISA<sup>2</sup> przewidywał działanie, które pozwoli zająć się tą kwestią, np. poprzez opracowanie ram i wytycznych w sprawie sposobu wdrożenia w praktyce zorientowania na potrzeby użytkownika.

5.3. Europejskie ramy interoperacyjności definiują zakres usług publicznych. Pojęcie to obejmuje prawie wszystkie rodzaje transgranicznych usług publicznych, co może stwarzać trudności w dokładnym oceniu i monitorowaniu wdrażania EIF przez NIFO. Komitet zaleca, by przy ocenie poziomu realizacji EIF priorytetowo potraktować obywateli, wydarzenia biznesowe i powiązane procedury uwzględnione w załączniku II do przyjętego przez Komisję wniosku COM(2017) 256.

5.4. 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 kolejnych dwóch do trzech lat zapewnią także podwaliny ewentualnego instrumentu ustawowego, który mógłby rozwiązać nierozstrzygnięte jeszcze kwestie.

Bruksela, dnia 18 października 2017 r.

George DASSIS  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---