

Förvaltningsutskottet

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Den 18 november 2022 överlämnade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen och överlämnade det till riksdagen den 22 november 2022 i enlighet med protokoll nr 2 om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Stora utskottet antecknade vid sitt möte den 25 november 2022 subsidiaritetsärendet som inkommet med beteckningen SÄ 89/2022 rd och sände ärendet till förvaltningsutskottet för bedömning. Tidsfristen för fackutskottet är den 25 januari 2023.

Sakkunniga

Förvaltningsutskottet behandlade vid sitt möte den 18 januari 2023 statsrådets skrivelse U 98/2022 rd om förslaget till förordning med temat rättslig grund och förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (SÄ 89/2022 rd) och hörde som sakkunniga lagstiftningsråd Viveca Still och konsultativ tjänsteman Suvi Remes från finansministeriet, lagstiftningssekreterare Liisa Reunanen från statsrådets kansli och professor Juha Raitio. Dessutom har utskottet fått skriftligt sakkunnigutlåtande från justitieministeriet och professor Jukka Snell.

FÖRSLAGET TILL FÖRORDNING

Syftet med kommissionens förslag till förordning (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen, COM/2022/720 final) är att bidra till utvecklingen av en transeuropeisk digital infrastruktur för offentliga tjänster genom att fastställa gemensamma regler och en samordningsram för att säkerställa interoperabilitet mellan den offentliga sektorn. Med interoperabilitet avses i förslaget till förordning nätverks- och informationssystemens förmåga att interagera med varandra genom datautbyte med hjälp av elektronisk kommunikation.

Utlåtande FvUU 34/2022 rd

Syftet med förordningen är bland annat att skapa en fungerande ledningsstruktur för interoperabilitet samt ett gemensamt ekosystem för interoperabilitetslösningar för den offentliga sektorn i EU. Ett annat mål är att trygga och utveckla EU:s inre marknad och stärka de rättigheter som fördragen medför.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Subsidiaritetsprincipen är en princip för utövandet av EU:s befogenheter. Enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) "ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå".

Kommissionens förslag till förordning innehåller bestämmelser om åtgärder för att främja gränsöverskridande interoperabilitet i nätverks- och informationssystem som används för att tillhandahålla eller förvalta offentliga tjänster i unionen, genom införande av gemensamma regler och en ram för samordning avseende den offentliga sektorns interoperabilitet, i syfte att främja utvecklingen av interoperabla transeuropeiska infrastrukturer för digitala offentliga tjänster (artikel 1.1).

Enligt förslaget till förordning avses med "gränsöverskridande interoperabilitet" den förmåga som gör det möjligt för nätverks- och informationssystem att användas av offentliga myndigheter i olika medlemsstater och av unionens institutioner, organ och byråer för att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation (artikel 2.1).

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att åtgärder till stöd för gränsöverskridande interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela EU inte kan vidtas av en medlemsstat på egen hand utan kräver samordning på EU-nivå. Utvecklingen av ett EU-omfattande strukturerat samarbete för att stödja interoperabilitet inom den offentliga sektorn är per definition något som måste göras på EU-nivå. (U 98/2022 rd, s. 7)

Statsrådets preliminära bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen men inte i alla delar med proportionalitetsprincipen (U 98/2022 rd, s. 17).

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget gäller subsidiaritetsprincipen endast områden som inte omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Vid utskottets sakkunnigutfrågning har man bedömt kommissionens förslag och eventuella andra rättsliga grunder. Eftersom inget av dessa rör ett område där unionen har exklusiv befogenhet har subsidiaritetsprincipen ansetts vara tillämplig och måste respekteras i detta förslag.

Enligt artikel 1.2 om tillämpningsområdet i förslaget ska förordningen tillämpas på offentliga myndigheter i medlemsstaterna och på unionens institutioner, organ och byråer som tillhandahåller eller förvaltar nätverks- eller informationssystem som gör det möjligt att leverera eller förvalta offentliga tjänster elektroniskt.

Utlåtande FvUU 34/2022 rd

I förslaget till förordning hänvisas det i olika sammanhang till offentliga tjänster, men förslaget innehåller ingen definition av dem. I artikel 2.4 i förslaget till förordning definieras "offentlig myndighet" med hänvisning till definitionen i artikel 2.1 i direktiv (EU) 2019/1024 (öppna data), enligt vilken "offentliga myndigheter" definieras som statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentligrättsliga organ.

Med offentligrättsliga organ avses enligt artikel 2.2 i ovannämnda direktiv organ som har samtliga följande egenskaper: a) de har särskilt inrättats för att tillgodose behov av allmänt intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär, b) de är juridiska personer och c) de finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ, eller de är ett förvaltningsorgan, styrelseorgan eller tillsynsorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller av andra offentligrättsliga organ.

Enligt en sakkunnigbedömning till utskottet förblir definitionen av den offentliga sektorns organ på grund av hänvisningarna till bestämmelser i förslaget till förordning alltför vag, eftersom frågan aktualiseras huruvida avsikten med förslaget till förordning är att definiera den aktör som utövar offentlig makt snävare än vad det s.k. Foster-testet i rättspraxis traditionellt har inneburit. Enligt rättspraxis kan till och med ett organ som är självständigt i formellt eller privat hänseende bindas till staten, under förutsättning att det har behörighet att utöva offentlig makt och att denna behörighet grundar sig på en särskild rättslig grund (C-188 Foster, punkt 20).

Utöver det uppenbara behovet av att förtydliga tillämpningsområdet betonar utskottet dessutom vikten av att säkerställa att nätverks- och informationssystem som inbegriper intressen kring allmän säkerhet, kring skydd av vital infrastruktur eller försvarsintressen och nationell säkerhet lämnas utanför tillämpningsområdet för förordningen. Utskottet konstaterar ytterligare att medlemsstaterna har ordnat gränsöverskridande samarbete i anslutning till informationsutbytet även genom fördrag som också har ingåtts med tredjeländer.

Enligt artikel 5.3 i EU-fördraget ska unionen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte "i tillräcklig utsträckning kan uppnås" av medlemsstaterna och därför, "på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå". Enligt utredning till utskottet är subsidiaritetsprincipen inte enbart en rättslig princip, utan bedömningen av överensstämmelse med den förutsätter ändamålsenlighetsprövning.

I princip förefaller det uppenbart att en gränsöverskridande administrativ effektivisering som påverkar den inre marknadens funktion är en uppgift på EU-nivå. Det kan antas att medlemsstaterna inte ensamma skulle kunna reglera det samarbete mellan medlemsstaterna som avses i förslaget. Enligt den sakkunnigutredning som utskottet fått och statsrådets skrivelse verkar förordningen dock sträcka sig också till sådana tjänster inom den offentliga förvaltningen som inte regleras i unionslagstiftningen och som inte är avsedda att omfatta hela EU, och därför anser utskottet att det är nödvändigt att bedöma om förslaget till alla delar är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Dessutom anser utskottet att utlåtande om förslaget till förordning i vilket fall som helst bör begäras av rådets rättstjänst.

Utlåtande FvUU 34/2022 rd

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottet föreslår

att stora utskottet tar upp kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (COM/2022/720 final) till behandling med tanke på subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget.

Helsingfors 24.1.2023

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Mari Rantanen saf
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Mika Kari sd
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.