

Förvaltningsutskottet

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen och en promemoria om förslaget (akten om ett interoperabelt Europa)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen och en promemoria om förslaget (akten om ett interoperabelt Europa) (U 98/2022 rd): Ärendet har lämnats till förvaltningsutskottet för utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Viveca Still, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Suvi Remes, finansministeriet
- lagstiftningssekreterare Liisa Reunanen, statsrådets kansli
- ledande expert Ismo Parviainen, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Jaana Jormanainen, Finlands Kommunförbund
- professor Juha Raitio.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- kommunikationsministeriet
- Dataombudsmannens byrå
- professor Jukka Snell.

STATSRÅDETS SKRIVELSE

Förslag

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 unio-

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

nen (akten om ett interoperabelt Europa, COM/2022/720 final) är att främja utvecklingen av interoperabla EU-omfattande infrastrukturer för digitala offentliga tjänster genom införande av gemensamma regler och en ram för samordning för att säkerställa interoperabilitet inom den offentliga sektorn. Med interoperabilitet avses i förslaget till förordning nätverks- och informationssystemens förmåga att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation.

Förslagets syfte är bland annat att skapa en fungerande styrningsstruktur för interoperabilitet och ett ekosystem av interoperabilitetslösningar för EU:s offentliga sektor. Ett annat mål är att trygga och utveckla EU:s inre marknad och stärka de rättigheter som fördragen medför.

Statsrådets ståndpunkt

Finland stöder förslagets mål att förbättra och fördjupa interoperabiliteten i gränsöverskridande offentliga tjänster. Genom interoperabla informationssystem och informationslager kan den offentliga förvaltningen effektivisera verksamheten och producera bättre offentliga tjänster. Interoperabilitet främjar uppbyggnaden av tjänsteekosystem över förvaltningsområdesgränser samt utnyttjandet av den offentliga förvaltningens informationslager.

Enligt statsrådets preliminära bedömning anses den föreslagna rättsliga grunden möjlig. Det är dock nödvändigt att försöka säkerställa att den föreslagna rättsliga grunden är tillräcklig i alla avseenden. I den fortsatta beredningen bör man bedöma om den rättsliga grunden snarare borde vara artikel 197 (administrativt samarbete) i EUF-fördraget.

På grund av otydligheten i förordningens tillämpningsområde och i kommissionens tolkning av det anser statsrådet att man i den fortsatta beredningen behöver bedöma om förslaget i alla delar är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Statsrådets preliminära bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen men inte i alla delar med proportionalitetsprincipen.

Finland anser att man bör precisera förordningens tillämpningsområde och i den fortsatta beredningen säkerställa att interoperabilitet i förordningen uttryckligen avser interoperabilitet mellan informationssystem när man med dessa producerar gränsöverskridande tjänster och överför data över medlemsstaternas gränser.

Finland anser att man bör precisera förordningens tillämpningsområde och säkerställa att skyldigheterna i förordningen är förenliga med proportionalitetsprincipen. Kraven på offentliga myndigheter ska vara proportionerliga och dessa krav samt de nya uppgifterna bör inte medföra en onödig administrativ eller ekonomisk börda. Ifall förslaget även inbegriper nationella offentliga tjänster som det inte föreskrivits om i unionslagstiftningen eller som inte avsetts vara gränsöverskridande kan bördan från skyldigheterna visa sig oproportionerlig och bromsa upp utvecklingen av elektroniska tjänster och dessas interoperabilitet.

Enligt Finlands uppfattning bör man säkerställa att nätverks- och informationssystem som inbegriper intressen kring allmän säkerhet, kring skydd av vital infrastruktur eller försvarsintressen och nationell säkerhet lämnas utanför tillämpningsområdet.

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

Finland anser det viktigt att säkerställa att man genom förslaget eller tolkningen av det inte ger kommissionen styrnings- och lagstiftningsbefogenheter på basis av dold reglering som skulle påverka Finlands suveränitet mer än vad som kan godtas enligt proportionalitetsprincipen eller som i praktiken skulle påverka hur man nationellt kan föreskriva om rätt till information eller utlämning av uppgifter. Finland betonar att juridisk interoperabilitet mellan unionens medlemsstater bör uppnås genom EU:s lagstiftningsåtgärder och inte indirekt genom interoperabilitet i nätverk och informationssystem, särskilt med hänvisning till artikel 3.2 och 6 i förslaget till förordning.

Enligt artikel 4 i förordningen ska en offentlig myndighet på begäran tillgängliggöra olika interoperabilitetslösningar i form av dokumentation och källkod. Finland anser att det under förhandlingarna bör göras en ytterligare bedömning av artikeln i förhållande till nationell offentlighetslagstiftning och behovet av nationellt handlingsutrymme.

Finland anser det i princip lyckat med en lösning där man skapar en formell och förpliktande grund för samarbete i syfte att främja interoperabilitet i unionen. Finland uppmärksammar dock att kommissionen får betydande befogenheter vid beredning av ärenden och vid beslutsfattande i styrelsen för ett interoperabelt Europa. Kommissionens befogenheter i förhållande till rollen för medlemsstaterna och deras företrädare bör därför bedömas under förhandlingarna så att man säkerställer medlemsstaternas faktiska och ändamålsenliga möjligheter att påverka styrelsens beslutsfattande.

Finland anser det även lyckat att främja interoperabilitet på det sätt som framgår av förslaget till artikel 5–10 och 13–14 om frivillig expertis och inbördes utvärdering samt delning av olika lösningsmodeller och verktyg, stöd för innovation och samarbete.

Förslaget ger kommissionen befogenhet att anta genomförandeakter. Finland anser att de befogenheter som ges ska vara tydliga, noggrant avgränsade, proportionerliga, ändamålsenliga och väl motiverade. Befogenheternas omfattning och ändamålsenlighet ska således granskas i den fortsatta beredningen. Vad gäller regulatoriska sandlådor uppmärksammar Finland att bestämmelserna om regleringens tillämpningsområde, aktörernas skyldigheter och villkoren för undantag från dem bör vara noggrant avgränsade i den grundläggande akten. Förslagets bestämmelser om rollen för myndigheter som övervakar de regulatoriska sandlådorna är delvis oklara och bör förtydligas. I den fortsatta beredningen bör man säkerställa att de föreslagna bestämmelserna gällande behandling av personuppgifter är förenliga med EU:s dataskyddsreglering.

Finland anser att interoperabla elektroniska tjänster i den offentliga förvaltningen kan främja den inre marknadens funktion. I den fortsatta beredningen bör man dock säkerställa att den föreslagna regleringen stöder konkurrensneutralitet när den offentliga sektorn tillhandahåller tjänster på en konkurrensutsatt marknad och en balanserad marknad när den offentliga tjänsten produceras marknadsmässigt.

Enligt förslaget börjar regleringen tillämpas tre (3) månader efter förordningens ikraftträdande. Finland anser att övergångstiden är otillräcklig med beaktande av förordningens stora tillämpningsområde och de föreslagna nya myndighetsuppgifterna.

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

I november 2022 lade Europeiska kommissionen fram ett 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, COM/2022/720 final). Förordningen 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).

Syftet med den förbättrade interoperabilitet som föreslås i förslaget är att möjliggöra ett effektivare och säkrare datautbyte så att gränsöverskridande offentliga tjänster kan tillhandahållas smidigt. Ett mål är också att utveckla den inre marknadens funktion och tillgodose de fördragsenliga rättigheterna på ett bättre sätt. Utskottet ställer sig bakom dessa mål.

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). Utskottet anser i likhet med statsrådet att man bör säkerställa att interoperabilitet i förordningen uttryckligen avser interoperabilitet mellan informationssystem när man med dessa producerar gränsöverskridande tjänster och överför data över medlemsstaternas gränser. Preciseringen är viktig till exempel med tanke på kommunsektorns verksamhetsfält.

Utskottet fäster särskild uppmärksamhet vid oklarheterna i förordningens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet anges i artikel 1 i förslaget till förordning, men också definitionerna i artikel 2 är av betydelse med tanke på tillämpningsområdet. Enligt artikel 1.2 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.

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.

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

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).

Utskottet anser att tillämpningsområdet för förslaget till förordning bör förtydligas och att också ”offentlig tjänst” bör definieras, eftersom begreppet förstås på olika sätt och på olika nivåer i EU-länderna. Dessutom är det nödvändigt att klargöra hur förslaget till förordning förhåller sig till andra förslag till EU-bestämmelser som nyligen antagits eller är under behandling och som är av betydelse för tillhandahållandet av offentliga tjänster. I samband med förslaget till förordning är det också skäl att beakta att medlemsstaterna har ordnat gränsöverskridande samarbete i anslutning till informationsutbytet även genom fördrag som också har ingåtts med tredjeländer.

Dessutom betonar utskottet 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 förslaget till förordning. Utskottet påpekar dessutom att resultatbedömningar av interoperabiliteten mellan kritiska nätverks- och informationssystem och beskrivningar av lösningar inte bör publiceras i offentliga nättjänster eller portaler.

Utskottet välkomnar förslagens mål att skapa en rättslig grund för behandling av personuppgifter i den regulatoriska sandlådan och att förebygga risker i anslutning till dataskyddet. I förordningen föreskrivs det bland annat om ansvar och tillsyn i anslutning till den regulatoriska sandlådan och det förutsätts att medlemsstaternas behöriga dataskyddsmyndigheter deltar i testverksamheten. Enligt utredning till utskottet förutsätter bestämmelserna om rollerna för de myndigheter som övervakar de regulatoriska sandlådorna dock ännu noggrannare bedömning. Vid den fortsatta beredningen ska det också säkerställas att förutsättningarna enligt artikel 6.4 i den allmänna dataskyddsförordningen för behandling av uppgifter som ursprungligen samlats in för andra ändamål uppfylls. Det framgår inte heller av kommissionens förslag vilka typer av personuppgifter som skulle kunna behandlas i den regulatoriska sandlådan och om det i uppgifterna exempelvis ingår data som hör till särskilda kategorier av personuppgifter. Förordningsförslagets förhållande till EU:s dataskyddslagstiftning bör därför bedömas noggrannare vid den fortsatta beredningen och det bör säkerställas att de föreslagna bestämmelserna om behandling av personuppgifter är förenliga med EU:s dataskyddslagstiftning.

Enligt artikel 4 i den föreslagna förordningen ska en offentlig myndighet på begäran tillgängliggöra olika interoperabilitetslösningar i form av dokumentation och källkod. Utskottet anser att det under förhandlingarna bör göras en ytterligare bedömning av artikeln i förhållande till nationell offentlighetslagstiftning och behovet av nationellt handlingsutrymme. Utskottet konstaterar att i synnerhet i större städer har publikationer med öppen källkod genomförts i någon mån. Beslutet om huruvida lösningen ska gälla anskaffningar på marknaden eller utveckling av en öppen källkod är ett strategiskt val för beställaren som ska grunda sig på omsorgsfull behovsprövning och analys av omvärlden. Dessutom bör man vid den fortsatta beredningen ytterligare granska defi-

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

itionen i artikeln av utbyte av icke-lagstadgade tjänster. Till exempel kan kommunerna ha servicepaket där man handlägger både lagstadgade uppgifter och uppgifter som kommunen själv åtar sig.

I samband med behandlingen av förslaget till förordning har frågan väckts om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Förvaltningsutskottet föreslog också att stora utskottet skulle ta upp förslaget till behandling med tanke på subsidiaritetsprincipen (FvUU 34/2022 rd — SÄ 89/2022 rd). Enligt den sakkunnigutredning som förvaltningsutskottet fått och statsrådets skrivelse verkar förordningen också gälla sådana tjänster inom den offentliga förvaltningen som det inte föreskrivs om i unionslagstiftningen och som inte är avsedda att omfatta hela EU. Det finns också skäl att säkerställa att man genom förslaget eller tolkningen av det inte ger kommissionen styrnings- och lagstiftningsbefogenheter på basis av dold reglering som skulle påverka Finlands suveränitet mer än vad som kan godtas enligt proportionalitetsprincipen eller som i praktiken skulle påverka hur man nationellt kan föreskriva om rätt till information eller utlämning av uppgifter. På grund av otydligheten i förordningens tillämpningsområde och i kommissionens tolkning av det anser utskottet att man i den fortsatta beredningen ytterligare behöver bedöma om förslaget i alla delar är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Utskottet anser att ett yttrande från rådets rättstjänst bör begäras om förslaget till förordning.

UTSKOTTETS UTLÅTANDE

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar regeringens ståndpunkter i saken med prioriteringarna ovan.

Helsingfors 28.2.2023

I den avgörande behandlingen deltog

vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Tiina Elo gröna
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Holopainen gröna
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
medlem Jenna Simula saf
medlem Kari Tolvanen saml
medlem Heidi Viljanen sd
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Utlåtande FvUU 39/2022 rd

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.