

Hallintovaliokunta

Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Komissio on antanut 18.11.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa, ja toimittanut sen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyn, toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista koskevan pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti eduskunnalle 22.11.2022.

Suuri valiokunta on merkinnyt 25.11.2022 kokouksessaan toissijaisuusasian saapuneeksi tunnuksellalla TS 89/2022 vp ja lähettänyt asian hallintovaliokunnan arvioitavaksi. Määräaika erikoisvaliokunnalle on 25.1.2023.

Asiantuntijat

Hallintovaliokunta on 18.1.2023 pitämässään kokouksessa käsitellyt asetusehdotusta koskevaa valtioneuvoston kirjelmää U 98/2022 vp teemalla asetusehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuus (TS 89/2022 vp) ja kuullut asiantuntijoina lainsäädäntöneuvos Viveca Stilliä ja neuvottelevaa virkamiestä Suvi Remestä valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntösihteeri Liisa Reunasta valtioneuvoston kansliasta ja professori Juha Raitiota. Lisäksi valiokunta on saanut kirjalliset asiantuntijalausunnat oikeusministeriöstä ja professori Jukka Snelliltä.

ASETUSEHDOTUS

Komission asetusehdotuksen (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa-säädös), KOM/2022/720 lopullinen) tavoitteena on edistää Euroopan laajuisten digitaalisten julkisten palvelujen infrastruktuurin kehittymistä vahvistamalla yhteiset säännöt ja koordinaatiopuitteet julkisen sektorin yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Asetusehdotuksessa

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2022 vp

yhteentoimivuudella tarkoitetaan verkko- ja tietojärjestelmien kykyä keskinäiseen vuorovaikutukseen jakamalla dataa sähköisen viestinnän avulla.

Asetuksella pyritään muun muassa luomaan toimiva yhteentoimivuuden hallintorakenne sekä EU:n julkiselle sektorille yhteinen yhteentoimivuusratkaisujen ekosysteemi. Tavoitteena on myös EU:n sisämarkkinoiden toiminnan turvaaminen ja kehittäminen sekä perussopimuksiin sisältyvien oikeuksien vahvistaminen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate on EU:n toimivallan käyttöä koskeva periaate. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaan "unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla."

Komission ehdottamassa asetuksessa säädettäisiin toimenpiteistä, joilla edistetään julkisten palvelujen tarjoamiseen tai hallinnointiin unionissa käytettävien verkko- ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta rajojen yli vahvistamalla julkisen sektorin yhteentoimivuuden yhteiset säännöt ja koordinoitupuitteet tavoitteena edesauttaa yhteentoimivan Euroopan laajuisen digitaalisten julkisten palvelujen infrastruktuurin kehittymistä (1 art. 1 kohta).

Asetusehdotuksen mukaan "rajat ylittävällä yhteentoimivuudella" tarkoitetaan eri jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten ja unionin toimielinten, muiden elinten ja virastojen käyttämien verkko- ja tietojärjestelmien kykyä keskinäiseen vuorovaikutukseen jakamalla dataa sähköisen viestinnän avulla (2 art. 1 kohta)

Komission arvion mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komissio katsoo, että toimenpiteitä, joilla tuetaan maiden rajat ylittävää julkisen sektorin yhteentoimivuutta koko EU:ssa, ei voida toteuttaa pelkästään jäsenvaltioiden toimin, vaan ne edellyttävät koordinoitua EU:n tasolla. EU:n laajuisen jäsennellyn yhteistyön kehittäminen julkisen sektorin yhteentoimivuuden tukemiseksi on luonteeltaan EU:n tasolla toteutettava tehtävä. (U 98/2022 vp, s. 7)

Valtioneuvoston alustava arvio on, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, mutta ei kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen (U 98/2022 vp, s. 17).

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaate koskee vain aloja, jotka eivät kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu komission ehdottamaa ja mahdollisia muita oikeusperustoja. Mikään niistä ei koske unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvaa alaa, joten on katsottu, että toissijaisuusperiaate soveltuu käsillä olevaan ehdotukseen ja ehdotuksen on kunnioitettava sitä.

Asetusehdotuksen soveltamisalaa koskevan 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovelletaan jäsenvaltioiden julkisen sektorin elimiin ja unionin toimielimiin, muihin elimiin ja virastoihin, jot-

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2022 vp

ka tarjoavat tai hallinnoivat julkisten palvelujen sähköisen toimittamisen tai hallinnoinnin mahdollistavia verkko- tai tietojärjestelmiä.

Asetusehdotuksessa viitataan eri yhteyksissä julkisiin palveluihin, mutta ehdotukseen ei sisälly niitä koskevaa määritelmää. Asetusehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa ”julkisen sektorin elin” on määritelty viittaamalla direktiivin (EU) 2019/1024 (avoin data) 2 artiklan 4 kohdassa omaksuttuun määritelmään, jonka mukaan ”julkisen sektorin elimellä” tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä.

Julkisoikeudellisilla laitoksilla puolestaan tarkoitetaan edellä mainitun direktiivin 2 artiklan 2 alakohdan mukaan laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet: a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta; b) ne ovat oikeushenkilöitä; ja c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Valiokunnalle esitetyn asiantuntija-arvion mukaan asetusehdotuksen sisältämien säännösviitauksen vuoksi julkisen sektorin elimen määrittely jää liian epämääräiselle tasolle, koska asiassa nousee esiin kysymys, onko asetusehdotuksessa tarkoitettu määritellä julkisvaltaa käyttävä taho suppeammin kuin mitä oikeuskäytännön ns. Foster-testi on perinteisesti merkinnyt. Oikeuskäytännön perusteella jopa muodollis-organisatorisesti itsenäinen tai yksityisessä muodossa toimiva elin voidaan sitoa valtioon edellyttäen, että elimelle on määritelty toimivalta julkisen vallan käyttöön ja tällainen toimivalta nojautuu erityiseen oikeusperustaan (C-188 Foster, kohta 20).

Soveltamisalan ilmeisen selkeyttämistarpeen lisäksi valiokunta korostaa sen varmistamista, että verkko- ja tietojärjestelmät, joihin liittyy yleiseen turvallisuuteen, elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen tai maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä intressejä, jätetään asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi valiokunta toteaa, että jäsenvaltiot ovat järjestäneet tiedonvaihtoon liittyvää rajat ylittävää yhteistyötä myös valtiosopimuksin, joita on tehty myös kolmansien maiden kanssa.

SEU 5 artiklan 3 kohdan mukaan unionin toiminta on mahdollista vain, jos suunniteltujen toimien tavoitetta ei voida ”riittävällä tavalla saavuttaa” jäsenvaltioiden tasolla, ja jos tavoite voidaan ”toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla”. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan toissijaisuusperiaate ei ole pelkästään oikeudellinen periaate, vaan sen mukaisuuden arviointi edellyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Lähtökohtaisesti vaikuttaa selvältä, että sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttava rajat ylittävä hallinnollinen tehostamistoimi on luonteeltaan EU:n tasolla toteutettava tehtävä. Voidaan arvioida, että jäsenvaltiot eivät yksin voisi säännellä ehdotuksessa tarkoitettua jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Valiokunnan saaman asiantuntijaselvityksen ja valtioneuvoston kirjelmän perusteella asetus vaikuttaa kuitenkin ulottuvan myös sellaisiin julkishallinnon palveluihin, joista ei ole

Valiokunnan lausunto HaVL 34/2022 vp

säädetty unionin lainsäädännössä ja joita ei ole tarkoitettu EU:n laajuisiksi, minkä vuoksi valiokunta pitää tarpeellisenä arvioida, onko ehdotus kaikilta osin toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Lisäksi valiokunta katsoo, että asetusehdotuksesta tulee joka tapauksessa pyytää neuvoston oikeuspalvelun lausunto.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa komission ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (KOM/2022/720 lopullinen) käsiteltäväkseen SEU 5 artiklan 3 kohdassa määritellyn toissijaisuusperiaatteen kannalta.

Helsingissä 24.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mari Rantanen ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Jenna Simula ps
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Ben Zyskiewicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne