

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös) (U 98/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Viveca Still, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Suvi Remes, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Liisa Reunanen, valtioneuvoston kanslia
- johtava asiantuntija Ismo Parviainen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Jaana Jormanainen, Suomen Kuntaliitto
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Tietosuoja-valtuutetun toimisto
- professori Jukka Snell

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 laajuisen

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2022 vp

digitaalisten julkisten palvelujen infrastruktuurin kehittymistä vahvistamalla yhteiset säännöt ja koordinaatiopuitteet julkisen sektorin yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Asetusehdotuksessa yhteentoimivuudella tarkoitetaan verkko- ja tietojärjestelmien kykyä keskinäiseen vuorovaikutukseen jakamalla dataa sähköisen viestinnän avulla.

Asetusehdotuksella 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.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa asetusehdotuksen tavoitetta parantaa ja syventää rajat ylittävien julkisten palveluiden yhteentoimivuutta. Tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuudella voidaan tehostaa julkisen hallinnon toimintaa ja tuottaa parempia julkisia palveluita. Lisäksi yhteentoimivuus edistää hallinnonalojen rajat ylittävien palveluekosysteemien rakentamista ja julkisen hallinnon tietovarantojen hyödyntämistä.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan komission ehdottamaa oikeusperustaa pidetään mahdollisena. On kuitenkin tarpeen pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, tulisiko oikeusperustana pikemminkin olla hallinnollista yhteistyötä koskeva SEUT 197 artikla.

Asetuksen soveltamisalan ja komission soveltamisalaa koskevien tulkintojen epätasällisyyden takia valtioneuvosto pitää tarpeellisenä arvioida jatkovalmistelussa, onko ehdotus kaikilta osin suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvoston alustava arvio on, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, mutta ei kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Suomi katsoo, että asetuksen soveltamisalaa tulisi tarkentaa ja ehdotuksen jatkokäsittelyssä varmistaa, että rajat ylittävällä yhteentoimivuudella tarkoitetaan asetuksessa nimenomaan tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta silloin, kun tietojärjestelmillä tuotetaan rajat ylittäviä palveluita ja siirretään tietoja jäsenvaltioiden rajojen yli.

Suomi katsoo, että asetuksen soveltamisalaa tulisi tarkentaa ja varmistaa, että asetuksen velvoitteet ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Julkisen sektorin elimille asetettavien vaatimusten tulee olla oikeasuhtaisia eikä vaatimusten ja uusien tehtävien tulisi muodostaa tarpeetonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa. Ehdotuksen ulottuessa myös sellaisiin kansallisiin julkishallinnon palveluihin, joista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä tai joita ei ole tarkoitettu rajat ylittäviksi, voisi velvoitteista aiheutuva taakka osoittautua suhteettomaksi ja hidastaa sähköisten palveluiden ja niiden yhteentoimivuuden kehittämistä.

Suomen näkemyksen mukaan tulisi varmistaa, että verkko- ja tietojärjestelmät, joihin liittyy yleiseen turvallisuuteen, elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen tai maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä intressejä, jätetään soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2022 vp

Suomi pitää tärkeänä varmistaa, että ehdotuksen tai sen tulkinnan kautta komissiolle ei muodostu piilosääntelyyn perustuvaa ohjaus- ja lainsäätövaltaa, joka vaikuttaisi Suomen täysivaltaisuuteen enempää kuin on hyväksyttävää suhteellisuusperiaatteen kannalta, tai joka käytännössä vaikuttaisi siihen, miten kansallisesti voidaan säätää tiedonsaantioikeuksista tai tietojen luovutuksesta. Suomi korostaa, että unionin jäsenvaltioiden välisen oikeudellisen yhteentoimivuuden saavuttaminen tulisi toteuttaa EU:n lainsäädäntötoimin, eikä verkkojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden kautta välillisin keinoin, viitaten erityisesti asetusehdotuksen 3(2) ja 6 artiklaan.

Asetuksen 4 artiklan mukaan julkisen sektorin elimen olisi pyynnöstä asetettava saataville tai luovutettava erilaisia yhteentoimivuusratkaisuja dokumentaation ja lähdekoodin muodossa. Suomi katsoo, että artiklan suhdetta kansalliseen julkisuuslainsäädäntöön ja tarvetta kansalliselle liikkuvaralle olisi vielä arvioitava neuvottelujen aikana.

Suomi pitää lähtökohtaisesti onnistuneena ratkaisua, jossa luodaan muodollinen ja velvoittava yhteistyön perusta yhteentoimivuuden edistämiseksi unionissa. Suomi kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että komissiolle olisi merkittävää valtaa Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Komission valtaa suhteessa jäsenvaltioiden ja näiden edustajien rooliin tulisi arvioida neuvottelujen aikana ja varmistua siitä, että jäsenvaltioilla on todellinen ja tarkoituksenmukainen mahdollisuus vaikuttaa lautakunnan päätöksentekoon.

Suomi pitää onnistuneena myös yhteentoimivuuden edistämisessä tapaa, jolla vapaaehtoinen asiantuntijuuden ja vertaistuen sekä erilaisten ratkaisumallien ja työkalujen jakaminen, innovaatioiden tukeminen ja yhteistyö ilmenevät asetusehdotuksen 5–10 ja 13–14 artiklassa.

Ehdotuksessa annettaisiin täytäntöönpanovaltaa komissiolle. Suomi katsoo, että komissiolle annettavien toimivaltuuksien tulee olla selkeitä, tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Jatkokäsittelyssä täytäntöönpanovallan laajuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tuleekin tarkastella. Suomi kiinnittää huomiota sääntelyn testiympäristöjen osalta siihen, että sääntelyn soveltamisalasta ja toimijoiden velvoitteista sekä niistä tehtävien poikkeusten edellytyksistä olisi säädettävä tarkkarajaisesti perussäädöksessä. Ehdotuksen säännökset testiympäristöjä valvovien viranomaisten rooleista ovat paikoin epäselviä ja niitä tulisi vielä selkeyttää. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Suomi katsoo, että julkishallinnon sähköisten palveluiden yhteentoimivuudella voidaan edistää sisämarkkinoiden toimivuutta. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, että ehdotettu sääntely tukee kilpailuneutraalisuutta tilanteissa, joissa julkinen sektori tarjoaa palveluita kilpailluilla markkinoilla, ja että ehdotettu sääntely tukee tasapainoisia markkinoita tilanteissa, joissa julkisen palvelu tuotetaan markkinaehtoisesti.

Ehdotuksen mukaan sääntelyn soveltaminen alkaisi kolmen (3) kuukauden siirtymäajan jälkeen asetuksen voimaantulosta. Suomi pitää siirtymäaikaa riittämättömänä, ottaen huomioon asetuksen laaja soveltamisala ja ehdotetut uudet viranomaistehtävät.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut marraskuussa 2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädos, KOM/2022/720 lopullinen). 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).

Ehdotuksessa tarkoitettulla paremmalla yhteentoimivuudella pyritään mahdollistamaan tehokkaampi ja tietoturvaisempi tiedonvaihto saumattomien rajat ylittävien julkisten palvelujen tarjoamiseksi. Tavoitteena on myös kehittää EU:n sisämarkkinoiden toimintaa ja vahvistaa perussopimuksiin sisältyvien oikeuksien toteutumista. Valiokunta pitää tavoitteita kannatettavina.

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). Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä sen varmistamista, että rajat ylittävällä yhteentoimivuudella tarkoitetaan asetuksessa nimenomaan tietojärjestelmien välistä yhteentoimivuutta silloin, kun tietojärjestelmillä tuotetaan rajat ylittäviä palveluita ja siirretään tietoja jäsenvaltioiden rajojen yli. Tarkennus on tärkeä esimerkiksi kuntasektorin toimintakentän kannalta.

Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota asetuksen soveltamisalan epäselvyyteen. Soveltamisalasta säädetään asetusehdotuksen 1 artiklassa, mutta soveltamisalan kannalta merkityksellisiä ovat myös 2 artiklan määrittelyt. Asetusehdotuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan asetusta sovelletaan jäsenvaltioiden julkisen sektorin elimiin ja unionin toimielimiin, muihin elimiin ja virastoihin, jotka 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

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2022 vp

tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Valiokunnalle esitetyn asiantuntija-arvion mukaan asetusehdotuksen sisältämien säännösviittausten 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).

Valiokunta katsoo, että asetusehdotuksen soveltamisala tulee selkeyttää ja määritellä myös ”julkinen palvelu”, koska käsite ymmärretään EU-maissa eri tavalla ja eritasoisesti. Lisäksi on tarpeen selventää asetusehdotuksen suhde muihin hiljattain hyväksytyihin ja parhaillaan käsittelyssä oleviin EU-säädösehdoituksiin, joilla on merkitystä julkisten palvelujen tarjoamisen kannalta. Asetusehdotuksen yhteydessä on aiheellista huomioida myös se, että jäsenvaltiot ovat järjestäneet tiedonvaihtoon liittyvää rajat ylittävää yhteistyötä myös valtiosopimuksin, joita on tehty myös kolmansien maiden kanssa.

Lisäksi valiokunta korostaa sen varmistamista, että verkko- ja tietojärjestelmät, joihin liittyy yleiseen turvallisuuteen, elintärkeän infrastruktuurin suojaamiseen tai maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä intressejä, jätetään asetusehdotuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että kriittisten verkko- ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus-tulosarviointia ja ratkaisujen kuvauksia ei tule julkaista julkisissa verkkopalveluissa tai portaaleissa.

Valiokunta pitää kannatettavana ehdotuksen tavoitetta luoda oikeusperusta henkilötietojen käsittelylle sääntelyn testiympäristössä ja ennaltaehkäistä tietosuojaan liittyviä riskejä. Asetuksessa säädettäisiin muun muassa testiympäristöön liittyvistä vastuista ja valvonnasta sekä edellytettäisiin jäsenvaltioiden toimivaltaisilta tietosuojaviranomaisilta osallistumista testiympäristöjen toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella säännökset testiympäristöjä valvovien viranomaisten rooleista edellyttävät kuitenkin vielä tarkempaa arviointia. Jatkovalmistelussa tulee myös varmistaa, että yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 4 kohdan edellytykset alun perin muihin tarkoituksiin kerättyjen tietojen käsittelylle täyttyvät. Komission ehdotuksesta ei myöskään ilmene, minkä tyyppisiä henkilötietoja sääntelyn testiympäristössä voitaisiin käsitellä ja sisältyisikö tietoihin esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Asetusehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojasääntelyyn tulee arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin ja varmistaa, että ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat yhteensopivia EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Asetusehdotuksen 4 artiklan mukaan julkisen sektorin elimen olisi pyynnöstä asetettava saataville tai luovutettava erilaisia yhteentoimivuusratkaisuja dokumentaation ja lähdekoodin muodossa. Valiokunnan näkemyksen mukaan artiklan suhdetta kansalliseen julkisuuslainsäädäntöön ja tarvetta kansalliselle liikkumavaralle on arvioitava vielä neuvottelujen aikana. Valiokunta toteaa, että varsinkin isommissa kaupungeissa on jonkin verran toteutettu avoimen lähdekoodin julkaisuja. Päätös, toteutetaanko ratkaisu markkinoilta hankkimalla vai kehittämällä avoimen lähde-

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2022 vp

koodin ratkaisua, on tilaajalle strateginen valinta, jonka tulisi perustua huolelliseen tarveharkintaan ja toimintaympäristön analyysiin. Lisäksi jatkovalmistelussa tulisi vielä tarkastella artiklaan sisältyvää määritelmää ei-lakisääteisten palvelujen jakamisesta. Esimerkiksi kunnilla voi olla palvelukokonaisuuksia, joissa käsitellään sekä lakisääteisiä tehtäviä että kunnan itse ottamia tehtäviä.

Asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä on noussut esiin kysymys ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta. Hallintovaliokunta teki myös esityksen suurelle valiokunnalle, että se ottaisi ehdotuksen käsiteltäväksi toissijaisuusperiaatteen kannalta (HaVL 34/2022 vp — TS 89/2022 vp). Hallintovaliokunnan saaman asiantuntijaselvityksen ja valtioneuvoston kirjelmän perusteella asetus vaikuttaa ulottuvan myös sellaisiin julkishallinnon palveluihin, joista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä ja joita ei ole tarkoitettu EU:n laajuisiksi. On myös syytä varmistaa, että ehdotuksen tai sen tulkinnan kautta komissiolle ei muodostu piilosäätelyyn perustuvaa ohjaus- ja lainsäätövaltaa, joka vaikuttaisi Suomen täysivaltaisuuteen enempää kuin on hyväksyttävää suhteellisuusperiaatteen kannalta tai joka käytännössä vaikuttaisi siihen, miten kansallisesti voidaan säätää tiedonsaantioikeuksista tai tietojen luovutuksesta. Asetuksen soveltamisalan epäselvyyden ja komission soveltamisalaa koskevien tulkintojen epätasällisuuden vuoksi valiokunta pitää edelleen tarpeellisena, että jatkovalmistelussa arvioidaan, onko ehdotus kaikilta osin toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen. Valiokunta katsoo, että asetus ehdotuksesta tulee pyytää neuvoston oikeuspalvelun lausunto.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto HaVL 39/2022 vp

Helsingissä 28.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok

jäsen Tiina Elo vihr

jäsen Eveliina Heinäluoma sd

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Hanna Huttunen kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Mauri Peltokangas ps

jäsen Juha Pylväs kesk

jäsen Piritta Rantanen sd

jäsen Matti Semi vas

jäsen Jenna Simula ps

jäsen Kari Tolvanen kok

jäsen Heidi Viljanen sd

varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne