

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 18.11.2022 antama ehdotus asetukseksi julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12.1.2023

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Neuvotteleva virkamies Suvi Remes

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TOIMENPITEISTÄ JULKISEN SEKTORIN YHTEENTOIMIVUUDEN KORKEAN TASON SAAVUTTAMISEKSI UNIONISSA (YHTEENTOIMIVA EUROOPPA-SÄÄDÖS)**1 Tausta**

Komissio antoi 18.11.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädos, KOM/2022/720 lopullinen). Komission ehdotuksella on tarkoitus perustaa jäsenmaita yhteentoimivuuden hallintorakenne sekä luoda EU:n julkiselle sektorille yhteinen yhteentoimivuusratkaisujen ekosysteemi. Paremmalla yhteentoimivuudella mahdollistetaan tehokkaampi ja tietoturvallisempi tiedonvaihto saumattomien, rajat ylittävien julkisten palvelujen tarjoamiseksi. Näin kehitetään EU:n sisämarkkinoiden toimintaa ja vahvistetaan perussopimukseen sisältyvien oikeuksien toteutumista.

Yhteentoimivuutta koskevaa EU-politiikkaa on rakennettu pitkään. Ei-sitovat eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet ovat olleet osa sitä vuodesta 2010 ja komissio hyväksyi niiden viimeisimmän version vuonna 2017 antamassaan tiedonannossa (KOM(2017) 134 lopullinen). Yhteentoimivuutta on tuettu EU-rahoituksella vuodesta 1995 saakka ja tällä hetkellä Digitaalinen Eurooppa -ohjelman (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2021/694 Digitaalinen Eurooppa -ohjelman perustamisesta) kautta. Ohjelman avulla tuetaan eurooppalaisen yhteiskunnan ja talouden digitaalista murrosta kohdistuen toimia tietyillä strategisia investointeja vaativilla aloilla, joissa tarvittavat investoinnit ovat yksittäiselle jäsenmaalle liian suuria, keskeiset resurssit hajautuneet eri puolille Eurooppaa ja valtioiden rajat ylittävän yhteentoimivuuden varmistaminen on tärkeää.

Yhteentoimivuus on yhä verkottuneemman maailman myötä muuttunut olennaiseksi osaksi hallinnon ja palvelujen digitalisaatiota. Se on tärkeä tekijä myös unionin ja sen jäsenvaltioiden kyberturvariskien lieventämisessä. Yhä useammat EU:n julkisen sektorin palvelut muuttuvat digitaalisiksi, mutta niiden yhteentoimivuudessa on edelleen puutteita eikä julkisten palveluiden yhteentoimivuus ole arvion mukaan tähänastisin vapaaehtoisuuteen perustuvilla toimilla edennyt riittävästi. Yhteentoimivuus edellyttää tiivistä yhteistyötä ja riittävää prosessien yhteensovittamista eri organisaatioiden välillä, yhteensovitetuja datakuvauksia, teknisiä keinoja tiedonvaihtoon sekä tietojenvaihdon mahdollistavaa lainsäädäntöä.

Tarve tehokkaampiin yhteentoimivuutta edistäviin toimiin on tunnistettu, ja niistä on ilmoitettu useissa komission tiedonannoissa, kuten tiedonannoissa Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa (KOM(2020) 67 lopullinen), Euroopan datastrategia (KOM(2020) 66 lopullinen), Sisämarkkinoiden esteiden tunnistaminen ja poistaminen (KOM(2020) 93 lopullinen) ja Oikeudenkäytön digitalisointi Euroopan unionissa – Välineet mahdollisuuksien hyödyntämiseen (KOM(2020) 710 lopullinen). Käsillä olevalla ehdotuksella pantaisiin täytäntöön myös Eurooppa-neuvoston antama poliittinen toimeksianto (EUCO 13/20). Julkisten palveluiden yhteentoimivuus on tärkeää myös komission tiedonannossa 2030 digitaalinen kompassi: Euroop-

palainen lähestymistapa digitaalista vuosikymmentä varten (KOM(2021) 118 lopullinen) esitettyjen tavoitteiden saavuttamista varten. Aloite sisältyi komission vuoden 2022 työohjelmaan Eurooppa vahvemmaksi yhdessä (KOM(2021) 645 lopullinen, REFIT-liite).

Ehdotuksen taustalla on myös tarve sovittaa yhteen komission digi- ja datapolitiikkatoimia, joihin lukeutuu useita edellä mainittuja strategioita, hiljattain annettua lainsäädäntöä sekä käsitellyssä olevia ehdotuksia. Vaikka joissakin näistä säädöksistä ja aloitteista (mm. avoimen datan direktiivi (EU) 2019/1024, datanhallinta-asetus (EU) 2022/868, ehdotus datasäädökseksi KOM(2022) 68 lopullinen, ehdotus eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehyksen vahvistamisesta KOM(2021) 281 lopullinen) on säännöksiä, joilla on merkitystä julkisten palvelujen tarjoamisen kannalta, niillä ei luoda kattavia puitteita julkisten palvelujen yhteentoimivuudelle. Ehdotetulla Yhteentoimiva Eurooppa -säädöksellä pyritään helpottamaan eri aloitteiden julkisten palvelujen kannalta merkityksellisten osien yhteentoimivaa toteutusta. Ehdotus on siten julkisen sektorin näkökulmasta merkittävä uutta data- ja digitaalipolitiikkaa toimeenpaneva säädös.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on edistää Euroopan laajuisen digitaalisten julkisten palvelujen infrastruktuurin kehittymistä vahvistamalla yhteiset säännöt ja koordinaatiopuitteet julkisen sektorin yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Yhteentoimivuudella tarkoitetaan verkko- ja tietojärjestelmien kykyä keskinäiseen vuorovaikutukseen jakamalla dataa sähköisen viestinnän avulla.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden rajat ylittävän yhteentoimivuuden sääntely on perusedellytys digitaalisten sisämarkkinoiden kaikkien osa-alueiden kehittämiselle ja viimeistelylle.

Ehdotuksen mukaan asetuksella pyritäisiin erityisesti luomaan johdonmukainen ja ihmiskeskeinen EU-lähestymistapa yhteentoimivuuteen, luomaan toimiva yhteentoimivuuden hallintorakenne sekä EU:n julkiselle sektorille yhteinen yhteentoimivuusratkaisujen ekosysteemi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

3.1 Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin 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 (1 artikla). Julkisen sektorin elimillä tarkoitettaisiin avoimen datan direktiivin (EU) 2019/1024 mukaisesti valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät siten esimerkiksi valtion ja kuntien omistamat yritykset.

Ehdotuksen 2(1) artiklan mukaan verkko- ja tietojärjestelmällä tarkoitettaisiin verkko- ja tietojärjestelmää sellaisena kuin se on määritelty toimenpiteistä yhteisen korkean kyberturvaston varmistamiseksi koko unionissa ja direktiivin (EU) 2016/1148 kumoamisesta annettavaa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevan ehdotuksen (NIS 2 -ehdotus, KOM(2020) 823 lopullinen) 4 artiklan 1 alakohdassa, eli:

a) direktiivin (EU) 2018/1972 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua sähköistä viestintäverkkoa;

b) laitetta taikka yhteen kytkettyjen tai toisiinsa yhteydessä olevien laitteiden ryhmää, joista yksi tai useampi suorittaa ohjelman avulla digitaalisten tietojen automaattista käsittelyä;

c) digitaalisia tietoja, joita a ja b alakohdassa tarkoitetuissa järjestelmissä säilytetään, käsitellään, haetaan tai siirretään niiden toimintaa, käyttöä, suojausta tai ylläpitoa varten.

Asetusehdotus ei sisällä ”julkisen palvelun” määritelmää.

3.2 Velvoite suorittaa yhteentoimivuusarviointi ja tarjota saataville yhteentoimivuusratkaisuja

Ehdotus velvoittaisi asetuksen soveltamisalaan kuuluvan elimen tekemään yhteentoimivuusarvioinnin (3 artikla), jos se perustaa uuden tai merkittävästi muuttaa sellaista verkko- tai tietojärjestelmää, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Yhteentoimivuusarviointi on tehtävä ennen sitovia päätöksiä verkko- tai tietojärjestelmää koskevista oikeudellisista, organisatorisista, semanttisista tai teknisistä vaatimuksista, ja arvioinnin tulokset on julkaistava elimen verkkosivustolla. Ehdotus sisältää myös tarkempia säännöksiä yhteentoimivuusarvioinnin sisällöstä ja menettelyistä sekä toimenpiteistä, joilla tuetaan ja ohjeistetaan yhteentoimivuusarvioinnin tekemistä.

Ehdotuksen 4 artikla velvoittaisi asetuksen soveltamisalaan kuuluvan elimen jakamaan pyynnöstä *yhteentoimivuusratkaisuja* mille tahansa toiselle soveltamisalaan kuuluvalla elimelle. Yhteentoimivuusratkaisulla tarkoitettaisiin teknistä eritelmää tai muuta ratkaisua, kuten viitekehystä, ohjeistoa ja sovellusta, jossa kuvataan oikeudellisia, organisatorisia, semanttisia tai teknisiä vaatimuksia, jotka verkko- ja tietojärjestelmän on täytettävä rajat ylittävän yhteentoimivuuden parantamiseksi. Velvoite jakaa ei kuitenkaan koskisi yhteentoimivuusratkaisuja,

- jotka liittyvät prosesseihin, jotka eivät kuulu elimen julkiseen tehtävään,
- joiden jakamisen kolmas osapuoli on kieltänyt teollis- tai tekijänoikeuteen perustuen, tai
- joiden käyttö on estetty tai rajoitettu elintärkeän infrastruktuurin suojelun, maanpuolustuksellisen edun tai yleisen turvallisuuden vuoksi.

Ehdotus sisältää lisäksi säännöksiä menettelytavoista yhteentoimivuusratkaisun jakamiselle ja käytölle.

3.3 Yhteentoimivuusratkaisut

Asetus sisältäisi moniportaisen järjestelmän unionin laajuisten yhteentoimivuusratkaisujen edistämiseksi. Ensinnäkin, 6(1) artiklan mukaan komissio hyväksyisi Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan (ks. jakso 3.5) ehdotuksesta *eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet (EIF)*. Soveltamisalaan kuuluvien elinten olisi otettava periaatteet huomioon arvioidessaan yhteentoimivuutta asetusehdotuksen 3 artiklan mukaisesti. Samoin jäsenvaltion laatiessaan kansallisia yhteentoimivuuspuitteita tai muita asiaan liittyviä periaatteita, strategioita tai ohjeistoja, sen olisi otettava periaatteet huomioon.

Toiseksi komissio hyväksyisi 6(3) artiklan nojalla, Yhteentoimiva Eurooppa -lautakuntaa kuultuaan, tiettyjen hallinnonalojen tai hallintotasojen tarpeisiin keskittyviä *erikoistuneita yhteentoimivuuspuitteita*. Kolmanneksi Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta suosittelee 7 artiklan nojalla yhteentoimivuusratkaisuja sähköisesti toimitettavien tai hallinnoitavien julkisten palvelujen tarjoamiseen tai hallintaan (*Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisut*).

Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet, erikoistuneet yhteentoimivuuspuitteet sekä Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisut julkaistaisiin komission ylläpitämässä *Yhteentoimiva Eurooppa -portaalissa* (8 artikla). Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta voi lisäksi ehdottaa muiden yhteentoimivuusratkaisujen tai niiden viitteiden julkaisemista portaalissa. Portaali sisältäisi myös linkit standardintasetuksen (EU) 1025/2012 tarkoittamiin tieto- ja viestintätekniikan teknisiin eritelmiin. Lisäksi portaali sisältäisi muun muassa erinäisiä yhteentoimivuuden edistämiseksi tarpeellisia yhteydenpito- ja palautejärjestelmiä. Myös edellä 4 artiklan yhteydessä mainittujen yhteentoimivuusratkaisujen jakaminen olisi mahdollista Yhteentoimiva Eurooppa -portaalinkin kautta.

3.4 Yhteentoimiva Eurooppa -tukitoimet

Ehdotuksen mukaan Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta voisi ehdottaa komissiolle ns. *unionipolitiikkojen täytäntöönpanon tukihankkeita*, joilla varmistettaisiin sähköisesti toimitettavien tai hallinnoitavien julkisten palvelujen rajat ylittävä yhteentoimivuus (9 artikla). Näiden lisäksi Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta voisi ehdottaa komissiolle *innovaatiotoimia*, joilla tuetaan innovatiivisten yhteentoimivuusratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa EU:ssa (10 artikla). Innovaatiotoimien olisi edistettävä olemassa olevien tai uusien Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisujen kehitystä ja niissä olisi oltava mukana GovTech-alan toimijoita.

Asetuksen nojalla voitaisiin perustaa myös *sääntelyn testiympäristöjä* (engl. *regulatory sandbox*) (11 artikla). Sääntelyn testiympäristöt tarjoaisivat valvotun kehittämis- ja testaamisympäristön rajatuksi ajaksi ennen käyttöönottoa innovatiivisille yhteentoimivuusratkaisuille, joilla tuetaan sähköisesti toimitettavien tai hallinnoitavien julkisten palvelujen rajat ylittävää yhteentoimivuutta.

Asetuksessa säädettäisiin myös osallistumisesta edellä kuvattuun sääntelyn testiympäristöön (12 artikla). Ehdotuksen mukaan sääntelyn testiympäristöön osallistuvien julkisen sektorin elinten olisi varmistettava, että siltä osin kuin innovatiiviseen yhteentoimivuusratkaisuun liittyy henkilötietojen käsittelyä tai se muutoin kuuluu muiden kansallisten viranomaisten valvonnan piiriin, nämä viranomaiset ovat mukana sääntelyn testiympäristön toiminnassa. Ne voisivat tarvittaessa sallia myös muiden GovTech-toimijoiden, kuten standardointiorganisaatioiden, tutkimuslaitosten ja yritysten, osallistumisen testiympäristöön. Ehdotetulla sääntelyn testiympäristöllä ei olisi vaikutusta valvontaviranomaisten toimivaltaan tai sääntelyn testiympäristöön osallistuvien tahojen vastuisiin. Ehdotuksessa täsmennettäisiin myös edellytykset henkilötietojen käsittelylle sääntelyn testiympäristössä. Ehdotuksen mukaan osallistuminen testiympäristöön olisi rajoitettava ajallisesti enintään kahteen vuoteen, joka olisi jatkettavissa vielä yhdellä vuodella. Osallistumisen olisi myös perustuttava osallistujien laatimaan suunnitelmaan, jossa olisi otettava huomioon muiden kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tai Euroopan tietosuojavaltuutetun näkemykset.

Komissiolle siirrettäisiin toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa vahvistettaisiin sääntelyn testiympäristöjen perustamista ja toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja edellytykset osallistumisen modaliteeteista ja testiympäristöjen toimintaperiaatteista.

Testiympäristöön osallistuvien julkisen sektorin elinten olisi toimitettava Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnalle sekä komissiolle kausiraportit ja loppuraportit testiympäristön tuloksista, minkä jälkeen Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta antaisi komissiolle lausunnon, jossa täsmennettäisiin tarvittaessa toimet, joita tarvitaan uusien yhteentoimivuusratkaisujen toteuttamiseksi.

Ehdotuksen mukaan asetuksessa säädettäisiin myös velvollisuudesta järjestää *koulutusta* yhteentoimivuuskysymyksistä (artikla 13). Ehdotuksen mukaan perustettaisiin lisäksi julkisen sektorin elinten yhteistyömekanismi (*vertaisarviointi*), jonka tarkoituksena olisi auttaa niitä ottamaan käyttöön Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisuja ja suorittamaan asetuksen 3 artiklan mukaisia yhteentoimivuusarviointeja.

3.5 Rajat ylittävän yhteentoimivuuden hallinnointi

Asetuksen 4 luvussa ehdotetaan säännöksiä *Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnasta* ja sen tehtävistä sekä mahdollisuudesta perustaa työryhmiä tarkastelemaan yksittäisiä tehtäviinsä liittyviä seikkoja (15 artikla), sekä *Yhteentoimiva Eurooppa -yhteisöstä* (16 artikla), joka osallistuisi lautakunnan toimintaan asiantuntemuksella ja neuvonnalla. Ehdotuksen mukaan Yhteentoimiva Eurooppa -yhteisön jäseniä voitaisiin mm. kutsua tuottamaan sisältöä Yhteentoimiva Eurooppa -portaaliin sekä osallistumaan työryhmiin ja vertaisarviointeihin.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi myös nimettävä yksi tai useampi *toimivaltainen viranomainen* vastaamaan asetuksen soveltamisesta (17 artikla). Ehdotus sisältää tarkemman erittelyn viranomaisen tehtävistä. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että toimivaltaisella viranomaisella on riittävät valtuudet ja resurssit hoitaa sille annetut tehtävät tuloksellisesti ja tehokkaasti. Jäsenvaltioiden olisi myös luotava tarvittavat yhteistyörakenteet asetuksen täytäntöönpanoon osallistuvien kansallisten viranomaisten välille ja ilmoitettava komissiolle toimivaltaisen viranomaisen nimeämisestä, sen tehtävistä ja niiden myöhemmistä muutoksista, sekä muista yhteentoimivuuspolitiikan valvontaan osallistuvista kansallisista viranomaisista. Komissio olisi velvollinen julkaisemaan luettelon nimetyistä toimivaltaisista viranomaisista.

Ehdotuksen mukaan unionin toimielinten, muiden elinten ja virastojen olisi nimitettävä ylimmän johdon alaisuuteen yhteistyökoordinaattori varmistamaan osallistuminen asetuksen täytäntöönpanoon. Velvoite ei koskisi jäsenvaltioiden elimiä.

3.6 Yhteentoimiva Eurooppa -suunnittelu ja seuranta

Ehdotuksen mukaan Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta hyväksyy vuosittain strategisen agendan (*Yhteentoimiva Eurooppa -agenda*) prioriteettien suunnittelemiseksi ja koordinoimiseksi kehitettäessä sähköisesti toimitettavien tai hallinnoitavien julkisten palvelujen rajat ylittävää yhteentoimivuutta. Agenda julkaistaisiin Yhteentoimiva Eurooppa -portaalissa. Agenda ei loisi taloudellisia velvoitteita.

Ehdotuksen mukaan komissio seuraisi yhteentoimivuuden edistymistä unionissa ja julkaisisi seurantatulokset Yhteentoimiva Eurooppa -portaalissa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 172 artikla, joka koskee Euroopan laajuisten verkkojen toteutumista. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat SEUT 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suuntaviivat ja muut toimenpiteet tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan. Neuvosto päättää asiasta määränemmistöllä.

Komissio viittaa oikeusperustan osalta lisäksi SEUT 171 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan ”yhteydessä komission kanssa jäsenvaltiot sovittavat keskenään yhteen sellaisen kansallisella

tasolla harjoittamansa politiikan, jolla voi olla merkittävä vaikutus” Euroopan laajuisten verkkojen perustamista koskevaan tavoitteeseen, ja komissio ”voi tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa tehdä aiheellisia aloitteita tällaisen yhteensovittamisen edistämiseksi”.

Valtioneuvosto kiinnittää arviossaan huomiota siihen, että säädöksen oikeusperustan valinta on perusteltava objektiivisin seikoin ja säädökselle on pyrittävä löytämään sen pääasiallisen tarkoituksen ja sisällön määräävä yksi oikeusperusta. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan komission ehdottamaa oikeusperustaa pidetään mahdollisena. On kuitenkin tarpeen pyrkiä varmistamaan, että ehdotettu oikeusperusta on riittävä kaikilta osin. Ei ole ilmeistä, että ehdotettu asetus pääasiallisesti kohdistuu SEUT 170 artiklan mukaisesti ”Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan tai energian infrastruktuurin aloilla”, sillä asetuksella näytetään tavoitettavan viime kädessä julkishallinnon sähköisten palveluiden ja tiedonvaihdon yhteentoimivuutta. Jatkovalmistelussa olisi arvioitava, tulisiko oikeusperustana pikemminkin olla hallinnollista yhteistyötä koskeva SEUT 197 artikla. SEUT 197 artiklan 1 kohdan mukaan ”Unionin oikeuden tosiasiallista täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, mikä on keskeistä unionin moitteettoman toiminnan kannalta, pidetään yhteistä etua koskevana asiana” ja 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla asetuksilla tätä varten tarvittavista toimenpiteistä, jotka eivät käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Jatkovalmistelussa olisi vielä syytä selvittää, miltä osin esimerkiksi jäsenvaltioiden kansallisten julkisten palveluiden tarjoamisen ja hallinnoinnin tai jäsenvaltion ja kolmannen valtion tai ylikansallisen organisaation välisen tietojenvaihdon sääntelevä kuuluu Euroopan unionin toimivaltaan.

Valtioneuvosto pitää siten tarpeellisenä saada neuvoston oikeuspalvelun lausunto ehdotuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta jatkovalmistelua varten.

Komission arvion mukaan ehdotus on suhteellisuus- ja 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 jäsenneilyn yhteistyön kehittäminen julkisen sektorin yhteentoimivuuden tukemiseksi on luonteeltaan EU:n tasolla toteutettava tehtävä.

Komissio katsoo, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ehdotuksessa esitetyt toimenpiteet eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden (digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen ja toteuttaminen) saavuttamiseksi. Komission mukaan ehdotuksella puututaan yhteentoimivien julkisten palvelujen nykyisiin esteisiin EU:ssa. Siinä vahvistetaan oikeudellinen kehys suositeltujen avointen yhteentoimivuusratkaisujen ja yleisesti julkisen sektorin teknologian (GovTech) jakamiselle ja uudelleenkäytölle, jotta voidaan paremmin tukea asiaankuuluvien infrastruktuurien yhteenliittämistä. Ehdotuksessa vahvistetaan myös yhteistyöpuitteet, joiden avulla asianomaiset julkisyhteisöt ja eri hallinnonalat voivat koordinoida toimiaan EU:n tasolla.

Asetuksen soveltamisalan ja komission soveltamisalaa koskevien tulkintojen epätasuallisuuden takia valtioneuvosto pitää tarpeellisenä arvioida, onko ehdotus kaikilta osin suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen. Valtioneuvoston alustava arvio on, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, mutta ei kaikilta osin ole suhteellisuusperiaatteen mukainen. Asetus koskisi komissiota ja muita unionin elimiä ja virastoja sekä tietojärjestelmiä ja verkkoja, joista säädetään unionin lainsäädännössä, ja joiden osalta yhteentoimivuuden varmistamisen tarve on

ilmeinen. Tämän lisäksi asetus vaikuttaa ulottuvan mahdollisesti kaikenlaisiin kansallisiin julkishallinnon sähköisiin palveluihin, joista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä, ja joita ei ole tarkoitettu EU-laajuisiksi. Tällöin asetuksen mukaisista velvoitteista aiheutuvat kustannukset voivat osoittautua suhteettomiksi palveluiden tavoitteita ajatellen tai johtaa siihen, että ratkaisuja ei enää kehitetä sen vuoksi, että asetuksella luodut velvoitteet esimerkiksi yhteentoimivuusratkaisujen jakamiseen muiden saataville osoittautuvat liian raskaiksi.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvioinnit

Komissio on toteuttanut ehdotukseen liittyvän vaikutusten arvioinnin (SWD(2022) 721 lopullinen). Lisäksi se on toteuttanut arvioinnin aiemmasta yhteentoimivuuspolitiikasta sisältäen arvioinnin sekä Eurooppalaisista yhteentoimivuusperiaatteista (EIF) (SWD (2022) 720) että niiden toimeenpanomekanismista ISA² -ohjelmasta vuosina 2016–2020 (SWD (2021) 965). Komissio on järjestänyt julkisia kuulemisia ja kartoittanut tilannetta keskusteluissa jäsenvaltioiden kanssa nykyisten yhteistyörakenteiden kautta.

Pääasialliset havainnot kiteytyvät siihen, että vaikka yhteentoimivuus vakiintuneesti huomioidaan erilaisissa strategioissa ja tavoiteasetannassa, sen vaatimia panostuksia ei kuitenkaan toteuteta tai ne toteutetaan pääsääntöisesti vain teknisen yhteentoimivuuden tasolla. On myös tunnistettu, että yhteentoimivuus, ymmärrettynä mahdollisuutena vaihtaa tietoja toimijoiden välillä tietojärjestelmiä ja verkkoja hyödyntäen, ei voi toteutua yksittäisen tahon toimilla vaan sen tehokas toimeenpano vaatii systemaattista yhteistyötä ja yhteisiä rakenteita rajat ja sektorirajat ylittäen. Keskeisenä haasteena nykytilassa on nähty yhteentoimivuuteen liittyvien instrumenttien ja yhteistyömekanismien vapaaehtoisuus.

Ehdotettua uutta yhteentoimivuuspolitiikkaa koskevassa vaikutustenarvioinnissa on selvinnyt, että on vaikeaa kerätä dataa yhteentoimivuudesta ja arvioida sen kustannuksia ja hyötyjä, koska se on toimintaa, joka ei itsessään ole lopullinen tarkoitus, vaan tärkeä tukiväline julkisen sektorin digitalisaatiossa sekä hyvän hallinnon ja sisämarkkinoihin sisältyvien perusoikeuksien toteuttamisessa. Ilman investointia yhteentoimivuuteen, eli tietojen vaihdon mahdollistamiseen julkisissa palveluissa ja laajemmin dataekosysteemien luomisessa, toiminnalliset ja taloudelliset tavoitteet eivät voi toteutua.

Vaikutusten arvioinnissa on tarkasteltu neljää eri etenemisvaihtoa. Perusskenaario jättäisi asi-
antilan sellaisekseen ilman kokoavia ja koordinoivia jatkotoimia; yhteentoimivuuden kehittäminen olisi pääsääntöisesti sektorikohtaista ja/tai perustuisi jäsenmaisen kahdenvälisiin sopimuksiin. Vaihtoehto 1 olisi nykyisen yhteentoimivuuspolitiikan toisinto, jossa yhteentoimivuuden kehittämistä edistettäisiin vapaaehtoisuuden pohjalta; se voisi jossain määrin kuitenkin tukea julkisten palveluiden kehittymistä nykyistä yhteentoimivimmaksi. Vaihtoehdossa 2 luotaisiin sääntelykehys, jossa keskeistä olisi yhteistoimintarakenteen vahvistaminen ja yhteentoimivan ekosysteemin synnyttäminen kuitenkin ilman yhtenäisiä velvoittavia yhteentoimivuuden ratkaisuja. Vaihtoehdossa 3 yhteentoimivuutta edistettäisiin sääntelyn avulla luomalla yhtenäiset velvoittavat yhteentoimivuuden määrytykset julkisille palveluille. Malli arvioidaan haasteelliseksi toteuttaa jäsenmaiden erilaisesta digitalisaation tilanteesta johtuen, minkä lisäksi voisi olla vaikeaa löytää jäsenmaiden tuki näin yksityiskohtaiselle sääntelylle.

Arvioinnin mukaan perusskenaariossa ja vaihtoehdossa 1 ei puututa tuloksellisesti yhteentoimivuuden edistämisessä havaittuihin epäkohtiin. Vaihtoehto 3 saisi epätodennäköisimmin poliittista tukea, sillä sen soveltamisala on laaja, täytäntöönpano edellyttäisi huomattavia panostuksia ja se on erittäin herkkä toissijaisuusperiaatteen kannalta. Vaikutustenarvioinnissa parhaaksi

vaihtoehdoksi määritettiin vaihtoehto 2, jonka lähtökohtiin komission antama Yhteentoimiva Eurooppa -asetusehdotus perustuu. Vaikutusarvioinnissa tuodaan esiin, että kehitys voi kuitenkin myöhemmin johtaa vaihtoehtoon 3 toteutumiseen. Jossain määrin on nähtävissä, että asetus-ehdotus sisältää jo sellaisia velvoittavia elementtejä, jotka vaikuttavat vaihtoehtoon 3 mukaisilta.

Komission vaikutusarvion mukaan yhteentoimivuuden kokonaisvaltainen täytäntöönpano kaikilla hallinnon tasoilla parantaa julkisen sektorin suorituskykyä, mikä voisi arvioiden mukaan kasvattaa EU:n BKT:tä 0,4 prosenttia. Yksityishenkilöt voisivat säästää jopa 24 miljoonaa tuntia vuodessa tai 543 miljoonaa euroa. Yritykset voisivat säästää 30 miljardia tuntia tai 568 miljardia euroa vuodessa. Arvioidut vuotuiset kustannussäästöt, jotka rajat ylittävä yhteentoimivuus voisi tuoda, ovat 5,5–6,3 miljoonaa euroa kansalaisten ja 5,7–19,2 miljardia euroa yritysten osalta.

Komission vaikutusarvion mukaan tapaustutkimukset osoittavat myös, että yhteentoimivuudella on tehokkuushyötyjen lisäksi myönteinen vaikutus muihin julkisiin arvoihin. Ennakoivilla julkisilla palveluilla tai monikielisellä semanttisella tuella voidaan parantaa julkisten palveluiden saatavuutta ja osallisuutta ja lisätä kansalaisten luottamusta. Yhteentoimivuus on elintärkeää kriisiaikoina, kuten koronavirustauti (COVID-19) on osoittanut. Yhteentoimivuus oli välttämätöntä paitsi kaikkialla EU:ssa käytettävien digitaalisten koronatodistusten luomiseksi myös sairaaloiden tehohoitokapasiteettia koskevan datan jakamiseksi reaaliajassa.

5.2 Vaikutukset EU-tasolla

Säädöksessä olisi keskeisiltä osin kyse Euroopan unionin omien toimielimien tehtävien ja toimivallan muodostamisesta sekä unionista rahoitettujen hankkeiden ohjauksesta. Komissiolle säädettäisiin useita tehtäviä ja velvoitteita toimia ehdotuksen mukaisessa yhteistyörakenteessa.

Unionin toimielimeen, muuhun elimeen tai virastoon sovellettaisiin ehdotettua 3 artiklaa yhteentoimivuusarvioinnista. Näiden ns. digitaalisten tarkastusten tarkoituksena olisi auttaa päätöksentekijöitä varhaisessa vaiheessa tunnistamaan ja ottamaan huomioon toimintapolitiikan olennaiset digitaaliset näkökohdat. Ehdotukseen sisältyvä yhteentoimivuusarviointi voi auttaa muotoilemaan EU-lainsäädännön toimeenpanosta nykyistä samansuuntaisempaa sekä tunnistamaan ja kommunikoidaan sääntelyn vaikutuksia varhaisemmassa vaiheessa.

Unionin toimielimeen, muuhun elimeen tai virastoon sovellettaisiin ehdotettua 4 artiklaa yhteentoimivuusratkaisujen jakamisesta ja uudelleenkäytöstä.

Ehdotetun sääntelyn toimeenpanoon liittyvä komission rahoitussuunnitelma perustuu vapaaehtoiseen yhteentoimivuustyöhön tähän mennessä käytettyjen hallinnollisten resurssien uudelleen kohdentamiseen ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelman käytettävissä olevaan rahoitukseen, erityisesti ohjelman strategisen tavoitteen 5 yhteentoimivuusosion resursseihin. Komission mukaan toimet ovat linjassa muun muassa elpymis- ja palautustukivälineen julkisen sektorin digitalisaatioon varattujen rahoitustoimien, teknisen tuen välineen julkisen sektorin uudistushankkeiden tuen ja Horisontti Eurooppa -puiteohjelman innovaationeuvoston toimien kanssa. EU:n ohjelmissa tarjotaan erityistä rahoitusta EU:n julkisen sektorin yhteentoimivuusresurssien tutkimukseen, kehittämiseen ja ylläpitoon. Näitä resursseja ovat muun muassa yhteentoimivuuden arviointivälineet, semanttiset sanastot, GovTech sekä uudelleen käytettävät datanvaihdon ja sähköisen henkilöllisyyden rakennuspalikat.

Ehdotuksella voidaan nähdä olevan positiivisia vaikutuksia sisämarkkinoiden toimintaan, jos kansalaisten ja yritysten asiointimahdollisuudet parantuvat ja tieto liikkuu paremmin viranomaisten välillä.

5.3 Vaikutukset Suomessa

Ehdotuksella säädettäisiin jäsenvaltiota velvoittavasta toimenpiteestä nimetä kansallinen toimivaltainen viranomainen (17 artikla).

Ehdotuksella säädettäisiin kolmesta jäsenvaltion viranomaisia velvoittavasta toimenpiteestä: yhteentoimivuusarvioinnista (3 artikla), yhteentoimivuusratkaisujen jakamisesta (4 artikla) ja kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä (17 artikla). Lisäksi säädettäisiin useista yhteentoimivuuden kehittymistä tukevista menettelyistä, jotka välillisesti tulisivat jäsenvaltion julkisen sektorin elimien sovellettavaksi edellä mainittujen velvoitteiden kautta (artiklan 6 Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet ja artiklan 15 Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta) tai perustuisivat vapaaehtoisuuteen tai tarveharkintaiseen osallistumiseen (artiklat 9–14 ja artikla 16).

Ehdotuksen soveltamisalan ja määritelmien tulkinta vaikuttaa merkittävästi sen vaikutuksiin. Jos ehdotus koskisi ainoastaan unionin lainsäädännössä rajat ylittäväksi säädettyjä tietojärjestelmiä ja verkkoja, vaikutusten kohdistuminen rajautuisi täsmällisesti tunnistettuihin kohteisiin. Ehdotuksen ulottuessa mahdollisesti laajemmin myös kaikenlaisiin kansallisiin julkishallinnon sähköisiin palveluihin, joista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä, mutta joita voitaisiin rajat ylittävästi käyttää, vaikutusten arviointi monimutkaistuu ja asetuksessa ehdotettujen toimenpiteiden ennakkollinen hallinta vaikeutuu. Ehdotuksen soveltamisalan epätasällisuuden vuoksi vaikutusten arviointi on alustava ja sitä tulee jatkaa neuvottelujen edetessä.

Lisäksi säädösehdotus jättää useita asioita ehdotetun Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan ja Euroopan komission myöhemmin linjattaviksi.

5.3.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Ehdotus on säädöstyypiltään asetus, joten se olisi sellaisenaan Suomessa sovellettavaa oikeutta eikä lähtökohtaisesti vaatisi erillistä kansallista täytäntöönpanoa.

Suomessa on voimassa olevaa kansallista yleislainsäädäntöä sekä erityislainsäädäntöä ehdotuksen soveltamisalaan liittyen. Jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin ehdotuksen vaatimusten suhde kansallisen lainsäädännön mahdollisiin muutostarpeisiin.

Erityisesti tulee varmistaa kansallisen toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten tehtäviä koskeva sääntely. Lisäksi tulee arvioida ehdotuksen mahdollisesti luoma sääntelytarve liittyen palveluiden yhteentoimivuuteen. Myös ehdotettujen velvoitteiden suhde kansalliseen asiakirjojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn olisi arvioitava, esimerkiksi siitä näkökulmasta, muodostavatko ohjelmistokoodi ja siihen liittyvä dokumentaatio viranomaisen asiakirjan.

Asetusehdotuksessa ehdotetaan EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/680 sekä nk. toimielinten tietosuojasetusta (EU) 2018/1725 täsmäntävää sääntelyä henkilötietojen käsittelystä ja sen valvonnasta, koskien erityisesti artiklojen 11 ja 12 sääntelyn testiympäristöjen perustamista. Ehdotuksen suhdetta tietosuojasääntelyyn tulee vielä arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin.

Lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, tiedonhallintalaki) tavoitteena on tehostaa tiedonhallintaa, jotta viranomaiset voivat tarjota hallinnon asiakkaalle palveluitansa hyvää hallintoa noudattaen laadukkaasti. Lain tarkoituksena on edistää myös tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta. Tiedonhallintalaissa sääntelyn kohde ja käytetty käsitteistö on uudistettu vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä, jossa korostuu erityisesti tiedon saata-

vuuden turvaaminen. Tiedonhallinnan vastuut ja velvollisuudet kiinnittyvät asiakirjan, tietoi-
neiston ja tietovarannon käsitteisiin. Ehdotuksen suhdetta tiedonhallintalakiin, erityisesti luvun
3 tiedonhallinnan yleisen ohjauksen osalta, tulee arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin.

5.3.2 Vaikutukset viranomaisiin

Ehdotuksella on vaikutuksia julkisia palveluita tuottavien viranomaisten toimintaan, koska sen
keskiössä on rajat ylittävien ja sähköisesti tuotettavien tai hallinnoitavien palveluiden yhteen-
toimivuuden kehittäminen. Viranomaisten olisi jatkossa tehtävä 3 artiklassa tarkoitettuja yh-
teentoimivuusarviointoja, tuotava yhteentoimivuusratkaisuja saataville 4 artiklan mukaisesti
sekä noudatettava soveltuvin osin yhteentoimivuusperiaatteita ja -puitteita sekä teknisiä eritel-
miä toiminnassaan. Lisäksi viranomaisten olisi mahdollista osallistua erilaisten toimielinten toi-
mintaan ja yhteentoimivuusratkaisujen kehittämiseen. Osallistuminen ei olisi kaikissa tapauk-
sissa velvoittavaa, mutta Suomen edun kannalta tärkeää olisi, että osallistuminen kehitystyöhön
ja toimintaan olisi aktiivista, vaikka se voisikin edellyttää nykyistä enemmän resursointia. Eh-
dotuksen vaikutuksia lieventää jonkin verran se, että sekä unionissa että kansallisesti on jo tehty
useita yhteentoimivuutta edistäviä toimenpiteitä ja ratkaisuja, jotka sopisivat yhteen ehdotetun
säätelyn kanssa jo sellaisenaan tai jotka vaatisivat vain jonkin verran sopeuttamista.

Jäsenvaltion tulisi osallistua uuden hallintorakenteen työskentelyyn nimeämällä yksi edustaja
toimivaltaisena viranomaisena 15 artiklan mukaiseen Yhteentoimiva Eurooppa -lautakuntaan.
Lautakunnan tarkoituksena olisi vahvistaa yhteentoimivuuden huomioimista komission säädös-
ja politiikka-aloitteissa sekä edistää julkisen hallinnon ja julkisten palveluiden yhteentoimivu-
uden kehittämistä; sen tehtäviin sisältyisi kattavasti ehdotuksen sisällölliseen soveltamisalaan
kuuluvien asioiden ohjeistamista, arviointi- ja suositteletut tehtäviä sekä toimenpide-ehdotusten
muotoilua. Lautakunnan työskentelyn tehokkuuteen ja siten myös asetuksen tavoitteiden saa-
vuttamiseen voidaan arvioida vaikuttavan suoraan osallistuvien tahojen mahdollisuus panostaa
tehtävien mukaiseen työskentelyyn. Lautakunta olisi merkittävä yhteistyörakenne EU:n yhteen-
toimivuuspolitiikassa. Ehdotuksen 15(3) artiklan mukaan komissio toimisi lautakunnan puheen-
johtajana ja huolehtisi myös sihteeristön tehtävistä. Mikäli jäsenvaltio ei aktiivisesti osallistu
lautakunnan työskentelyyn, komission vaikuttamismahdollisuudet sille säädettyjen roolien
kautta voivat olla merkittäviä julkisten palveluiden kehittämisestä linjaamisessa. Yhteentoimiva
Eurooppa -lautakunta hyväksyisi 19 artiklan mukaisen vuosittaisen strategisen Yhteentoimiva
Eurooppa -agendan, jolla resitaalin 35 mukaan koordinoitaisiin unionin yhteentoimivuuden ke-
hittämiseen liittyvää rahoitustukea. Tavoite olisi kehittää agendasta unionin tärkein yhteen-
toimivuusratkaisuihin tehtävien julkisten investointien koordinoitaväline. Vaikka agenda ei suo-
raan luo taloudellisia velvoitteita, siitä voi muodostua lautakunnan työskentelyn kautta tärkeä
vaikuttamisen väline jäsenvaltiolle. Ehdotetun yhteistyön perustuessa osin jo aiemmin olemassa
olevien rakenteiden kehittämiseen, eivät ehdotuksen vaikutukset jäsenvaltion viranomaisille
kaikilta osin olisi täysin uusia.

Ehdotuksen 17 artiklan mukaan jäsenvaltion tulisi nimetä yksi tai useampi toimivaltainen vi-
ranomainen vastaamaan asetuksen soveltamisesta, ja varmistaa, että toimivaltaisella viranomai-
sella on riittävät valtuudet ja resurssit suorittaa sille annetut tehtävät. Ehdotuksen mukaan jä-
senvaltiot voivat nimetä jo olemassa olevan viranomaisen. Ehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee
ratkaista toimivaltaisen viranomaisen tai viranomaisten nimeäminen asetuksen määrittämiin
tehtäviin sekä arvioida tarkemmin tästä mahdollisesti aiheutuvat resurssitarpeet. Jatkovalmiste-
lussa tulisi tarkastella erityisesti valtiovarainministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön ja työ-
ja elinkeinoministeriön yleistä ohjaustoimivaltaa.

Tiedonhallintalain (906/2019) 6 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön tehtävästä julkisen hal-
linnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden yleisessä ohjauksessa sekä ministeriöiden

tehtävistä toimialallaan yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Alustavan arvion mukaan tiedonhallintalaissa valtiovaraministeriölle säädetyt yhteentoimivuuden ohjauksen tehtävät linkittyisivät komission uuden sääntelyn nojalla ylläpitämiin yhteentoimivuusratkaisuihin, mm. Eurooppalaisiin yhteentoimivuusperiaatteisiin ja yhteentoimivuutta edistäviin eritelmiin. Ministeriöiden yhteentoimivuuden ohjauksen tehtävät toimialoillaan linkittyisivät ehdotuksen erikoistuneisiin yhteentoimivuuspuitteisiin, joissa huomioidaisiin tiettyjen hallinnonalojen tarpeita.

Ehdotuksen artiklassa 6 säädettäisiin Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden (EIF) laatimistavasta. Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden tavoitteena on edistää yhteentoimivien julkisten palvelujen tuottamista jäsenvaltioissa, nykyiset periaatteet ovat tällä hetkellä yhteentoimivuuden tärkeimmät yleisesti hyväksytyt toimintapoliittiset periaatteet Euroopan unionissa. Ehdotus ei säätäisi periaatteiden sisällöstä, mutta toteaa yleisellä tasolla, että ne koostuisivat mallista ja suosituksista oikeudellista, organisatorista, semanttista ja teknistä yhteentoimivuutta varten. Suositusluonteisuudesta huolimatta säädösehdotuksen 6(2) artiklan mukaan periaatteet tulisi huomioida 3 artiklassa säädettävän yhteentoimivuusarvioinnin toteuttamisessa viranomaistoiminnassa sekä arvioinneista annettavassa ohjeistuksessa. Lisäksi 6(3) artiklan mukaan, jos jäsenvaltio laatii kansallisia yhteentoimivuuspuitteita tai muita asiaan liittyviä periaatteita, strategioita tai ohjeistoja, sen on otettava huomioon Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet.

Tiedonhallintalain esitöiden (HE 284/2018 vp) mukaan tiedonhallintalain 6 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tiedonhallintakartalla ja valtiovaraministeriön yleiseen ohjaukseen liittyvillä tehtävillä luodaan kansallinen yhteentoimivuuden viitekehys, jolla tarkoitetaan Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden (EIF) esittämän lähestymistavan muuntamista kansallisten erityispiirteiden mukaiseksi sekä yhteensopivaksi eurooppalaisten toimialakohtaisten yhteentoimivuuden viitekehysten kanssa. Suomi on jo kansallisessa lainsäädännössä sitoutunut edistämään yhteentoimivuuden kehittämistä periaatteiden mukaisesti ja on jo pitkään toteuttanut niiden suuntaisia toimia. Jatkoneuvotteluissa erityisen tärkeää on varmistaa se, että ehdotuksen 6 artiklan tai sen tulkinnan kautta komissiolle ei muodostu piilosääntelyyn perustuvaa ohjaus- ja lainsäätövaltaa, jotka käytännössä asettaisivat rajoitteita tai reunaehdoja kansalliselle lainsäädännölle, erityisesti oikeudellisen yhteentoimivuuden eli esimerkiksi tiedonluovutuksiin ja -saantioikeuksiin liittyvän sääntelyn osalta.

Ehdotuksen 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi luotava tarvittavat yhteistyörakenteet kaikkien asetuksen täytäntöönpanoon osallistuvien kansallisten viranomaisten välille. Suomessa on olemassa kansallista sääntelyä komission uuden sääntelyn nojalla esittämiin tehtäviin sekä muilla tavoin järjestettyä yhteistyötä, jonka voidaan arvioida edistävän asetuksen toimeenpanoa. Tiedonhallintalaissa säädetään valtiovaraministeriön tehtävästä huolehtia julkisen hallinnon tiedonhallinnan ja tieto- ja viestintätekniisten palveluiden tuottamisessa tehtävän yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyön toteuttamiseksi valtiovaraministeriö on asettanut yhteistyörakenteita, joissa tehtävän työn tavoite on koota ja suunnata eri puolilla tapahtuvaa kehittämistä ja toimenpiteitä samansuuntaiseksi. Ehdotuksen ei siten arvioida muodostavat merkittävää muutosta nykytilanteeseen.

Ehdotuksen 16 artiklassa säädettävään Yhteentoimiva Eurooppa -yhteisöön voisivat rekisteröityä jäseniksi julkiset ja yksityiset tahot, joiden asuinpaikka tai sääntömääräinen kotipaikka on jossakin jäsenvaltiossa. Yhteisön jäsenet osallistuisivat kutsusta muun muassa 8 artiklassa säädettävän Yhteentoimiva Eurooppa -portaalin sisällöntuotantoon sekä työryhmiin ja vertaisarviointeihin. Osallistuminen ei olisi velvoittavaa. Suomen julkisen hallinnon elinten osallistuminen voi kuitenkin olla tärkeää siksi, että yhteisön toiminta on tapa vaikuttaa esimerkiksi ehdotuksella säädettävän lautakunnan toimintaan antamalla asiantuntija-arvioita ja neuvontaa. Ilman

aktiivista osallistumista on mahdollista, että Suomelle haastavat tai epäolennaiset näkökulmat tai toimet korostuvat. Yhteisö olisi myös tapa osallistaa jäsenvaltion viranomaisia ja toimijoita kansallista toimivaltaista viranomaista laajemmin rajat ylittävän yhteentoimivuuden kehittämiseen, jolloin keskusteluun voitaisiin nostaa myös paikalliset ja alueelliset erityistarpeet. Yhteentoimivuuden kehittämistyö on laaja-alaista ja vaatii monenlaista asiantuntija-osaamista, minkä vuoksi on hyvä varmistaa, että Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan työn tueksi perustetaan riittävä määrä eri näkökulmia käsitteleviä työryhmiä (artikla 15(5)) ja että työryhmiin saadaan mukaan kattavasti esimerkiksi sanasto-, koodisto-, tietomalli- ja arkkitehtuurityön asiantuntijoita.

Ehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan tehtävästä suositella Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisuja. Lautakunnan suosituksesta yhteentoimivuuksratkaisu saisi merkinnän ”Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisu”. Yhteentoimivuuksratkaisujen yhteinen arviointi ja 15(4) artiklan tehtävä seurata suositeltujen yhteentoimivuuksratkaisujen yleistä johdonmukaisuutta voisi parhaimmillaan ohjata kehittämistä julkisten palveluiden kannalta keskeisiin kohteisiin ja tuottaa siten myös kustannussäästöjä päällekkäistä kehittämistä ehkäisevällä vaikutuksella. Ratkaisujen yhteinen arviointi ja siitä seuraava merkintä saattavat lisätä hyödynnettäväksi tarjottujen ratkaisujen toimivuutta ja luotettavuutta ja sitä kautta julkisen sektorin elinten halukkuutta ja todellisia mahdollisuuksia hyödyntää jo tehtyä työtä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan käy ilmi, miten suosittelemiseen johtava arviointi toteutettaisiin tai mitä seikkoja siinä otettaisiin huomioon.

Ehdotuksen 3 artiklan mukaan julkisen sektorin elimen olisi tehtävä yhteentoimivuuksarviointi asetuksessa määritellyissä tilanteissa. Artiklassa 3(4) säädettäisiin minimitiedoista, jotka arviointiin tulisi sisällyttää. Kuvaukseen tulisi muun muassa sisällyttää tieto siitä, missä määrin kyseiset verkko- ja tietojärjestelmät ovat toimenpiteen jälkeen linjassa Eurooppalaisten yhteentoimivuuksperiaatteiden ja Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisujen kanssa. Vaikutusten kohteena olevien julkisten palveluiden vastaanottajia tai näiden edustajia tulisi kuulla arvioinnin yhteydessä. Tähän asti käytyjen keskustelujen perusteella komissio katsoo, että ”rajat ylittävässä palvelussa” ei olisi kyse siitä, että palvelu olisi säädetty tarjottavaksi rajat ylittäen vaan siitä, että toisen jäsenvaltion henkilö tai yritys käyttäisi kohdemaassa jotakin sähköiseen asiointiin tarjottua palvelua eikä tähän käyttöön liittyisi tietojärjestelmien välistä rajat ylittävää tiedonvaihtoa. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että 3 artiklaa sovellettaisiin lähes kaikkiin kansallisiin julkisen hallinnon tietojärjestelmähankkeisiin, myös sellaisiin, joissa ei siirretä tietoja yhden jäsenvaltion viranomaiselta toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Jos ehdotettu sääntely koskisi kuntien palveluita, näitä potentiaalisia yhteentoimivuuksarviointien kohteita olisi Suomessa tuhansittain.

Ehdotuksen mukaan asianomaisen julkisen sektorin elimen on julkaistava yhteentoimivuuksarviointien tulokset verkkosivustollaan. Yhteentoimivuuksarviointi vaikuttaisi olevan ns. itsearviointityökalu viranomaisen oman päätöksenteon tueksi. Ehdotus ei määrittele arvioinnille varsinaista vastaanottajaa, joka esimerkiksi lausuisi asiasta arvioinnin tuottaneelle taholle. Julkaisuvelvoitteen kautta kehittämissuunnitelmille luotava julkisuus olisi sen toinen arvo. Arviointien julkisuus voisi edistää yhteismarkkinoiden toimintaa antamalla ennakkotietoa tulevista kehittämistoimista. Toisaalta arviointien julkisuus olisi ongelmallista turvallisuusviranomaisten palveluiden ja hallinnoimien tietoliikenneverkkojen osalta. Asiaan liittyy myös avoimien käytännön kysymyksiä, kuten esimerkiksi arvioinnissa käytettävä kieli. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida tarkemmin komission ehdotuksen vaatiman yhteentoimivuuksarviointien suhdetta tiedonhallintalain 5 §:ssä säädettyyn tiedonhallintayksikön velvoitteeseen arvioida tiedonhallinnan vaikutuksia suunnitellessaan olennaisia hallinnollisia uudistuksia ja tietojärjestelmien käyttöönottoa, 8.2 §:ssä säädettyyn tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointiin säädösvalmistelussa ja 9 §:ssä

säädettyyn lausuntoon tiedonhallinnan muutosten arvioinnista valtionhallinnossa. Tiedonhallintalain lausuntomenettelyllä ohjataan tietovarantojen ja tietojärjestelmien hyödyntämistä, yhteentoimivuutta ja tietoturvallisuutta. Jatkovalmistelussa tulee varmistaa, ettei valtion virastoille ja laitoksille muodostu tarpeetonta tai päällekkäistä arviointivelvoitetta.

Ehdotuksen 4 artiklassa julkisen sektorin elimelle säädettäisiin velvoite pyynnöstä asettaa toisen julkisen sektorin elimen tai unionin toimielimen, muun elimen tai viraston saataville yhteentoimivuuksratkaisut, jotka tukevat pyynnön vastaanottaneen elimen sähköisesti tarjoamia tai hallinnoimia julkisia palveluita. Jaettavaan sisältöön tulisi sisältyä tekninen dokumentaatio ja tarvittaessa dokumentoitu lähdekoodi. Ehdotuksen soveltamisalan tulkinnasta riippuen ehdotettu sääntely voisi kansallisesti koskea laajasti julkisen hallinnon tietojärjestelmätoteutuksia, myös sellaisia, joissa ei siirretä tietoja yhden jäsenvaltion viranomaiselta toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Artiklan 2 kohdan mukaan jakavan tahon tulisi myös tarjota yhteistyötä, tukea ja riittävä ylläpito alkuperäisen ratkaisun osalta uudelleen käyttöä pyytävälle taholle. Ehdotuksen resitaalien 13 ja 21 perusteella jakamisvelvoitteella tarkoitetaan nimenomaan avointa lähdekoodia. Suomessa ei ole sääntelyä nimenomaisesti avoimesta lähdekoodista, jolla viitataan tapaan kehittää ja jakaa ohjelmistoja siten, että käyttäjä saa vapaasti, esimerkiksi ilman lisenssimaksuja, käyttää, kopioida, muunnella ja jakaa ratkaisua edelleen. Viranomaiset ovat saattaneet organisaatiokohtaisissa hankintastrategioissa linjata kyseisen toimintatavan ensisijaisuudesta. Yhteentoimivuuksratkaisujen jakaminen rajat ylittävässä yhteistyössä ja verkostoituminen palvelutuotantoon liittyvissä kysymyksissä asetuksen esittämällä tavalla voi vaatia kansallisia viranomaisia kehittämään toimintakäytänteitään ja osaamistaan sekä nykyistä järjestelmällisempää kansallista koordinaatiota asiassa. Ehdotuksen vaatimus voi olla merkittävä esimerkiksi kunnille, joilla on hallinnassaan paljon sähköisiä palveluita. Ehdotuksen 4 artiklan suhdetta kansalliseen julkisuuslainsäädäntöön on arvioitava jatkovalmistelussa tarkemmin myös viranomaisen asiakirja -käsitteen ja siihen liittyvien velvoitteiden näkökulmasta.

Ehdotuksen 11 ja 12 artiklassa säädettäisiin sääntelyn testiympäristöjen perustamisesta ja niihin osallistumisesta. Testiympäristöjen tarkoituksena olisi mahdollistaa rajat ylittävien sähköisten julkisten palveluiden tarjoamiseen tai hallinnointiin liittyvien innovatiivisten yhteentoimivuuksratkaisujen kehittäminen ja testaus ennen niiden käyttöönottoa. Sääntelyn testiympäristöt ovat osa komission tavoitetta luoda julkiselle sektorille sisäänrakennettu innovaatiokehys, jolla tuettaisiin innovaatiomyönteisiä ja avoimia oikeudellisia järjestelyjä, joilla vältetään lukkiutuminen tiettyyn sääntelyyn tai teknologiaan. Sääntelyehdotuksen resitaalin 27 mukaan esitetyn asetuksen tarkoituksena on luoda oikeusperusta henkilötietojen käsittelylle sääntelyn testiympäristöissä. Ehdotuksen 11(2) artiklan mukaan sääntelyn testiympäristöjä ylläpidettäisiin osallistuvien julkisen sektorin elimen vastuulla ja henkilötietojen käsittelyä sisältäviä testiympäristöjä on ylläpidettävä asiaankuuluvien kansallisten viranomaisten valvonnassa. Luvan sääntelyn testiympäristön perustamiseen antaisi komissio. Testiympäristön toteuttaminen tai siihen osallistuminen aiheuttaa raportointivelvoitteen sekä Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnalle että komissiolle. Lisäksi Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan edellytetään antavan komissiolle sääntelyn testiympäristön tuloksista lausunnon, jossa täsmennettäisiin toimet, joihin kokeilun perusteella tulisi ryhtyä. Ehdotus ei kuitenkaan tarkemmin määrittele, että lautakunnan ehdotus sitoisi toimijoita asiassa.

Artiklan 12(1) mukaan testiympäristöön osallistuvien julkisen sektorin elinten on varmistettava, että mm. kansalliset tietosuojaviranomaiset ovat mukana sääntelyntestiympäristön toiminnassa, 2 kohdan mukaisesti pisimmillään kolmen vuoden ajan. Tietosuojaviranomaisen on myös osallistujien laatiman suunnitelman mukaisesti tuotettava testiympäristölle ohjeistusta. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvä valvottava toiminta ei artiklan 12(6) h-alakohdan mukaan myöskään välttämättä pääty testiympäristön purkamiseen. Tietosuojaviranomaisen osallistuminen sääntelyn testiympäristöön ei ehdotuksen mukaan saa vaikuttaa viranomaisen valvontavaltuuksiin ja

korjaavia toimenpiteitä koskeviin oikeuksiin. Ehdotuksen mukaisen ohjeistuksen antaminen sanotussa ympäristössä edellyttää, että valvontaviranomainen perehtyy pintapuolista tarkastelua syvemmin testattaviin järjestelmiin. Euroopan komission luvalla pystytettyihin sääntelyn testiympäristöihin osallistuminen edellyttää näin ollen valvontaviranomaiselta uudenlaista osaamista ja toimintaa. Tämä edellyttää asianmukaista resurssointia tehtävään. Kansallinen tietosuojavalvutettu on lausunnossaan ehdotuksesta esittänyt huolen siitä, että sääntelyn testiympäristöt voivat edellyttää aivan uudenlaista viranomaisvalvontaa ja sitoa tietosuojavalvutetun toimiston voimavaroja ehdotuksen mukaisiin hankkeisiin useiden vuosien ajaksi. Sääntelyn testiympäristöjen osalta komissiolle siirrettäisiin täytäntöönpanovaltaa, jolla vahvistettaisiin sääntelyn testiympäristöjen perustamista ja toimintaa koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja edellytykset. Koska täytäntöönpanosäädöksiä ei vielä ole annettu, ehdotuksen vaikutuksia ei ole mahdollista vielä täysin arvioida.

Lisäksi jäsenmaan julkisen sektorin elinten voidaan olettaa osallistuvan ehdotuksen muiden toimenpiteiden toteuttamiseen, kuten 9 artiklassa säädettäviin unionipolitiikkojen täytäntöönpanon tukihankkeisiin ja tarjoavan kansallisia asiantuntijoitaan 14 artiklan mukaisten vertaisarviointien tuottamiseen. Julkisen sektorin elimen tulee 13 artiklan mukaan myös järjestää henkilöstölleen asianmukaisia koulutusohjelmia yhteentoimivuuskysymyksistä. Kansallisesti tiedonhallintalain 4 §:ssä säädetään tiedonhallintayksikön johdon vastuusta huolehtia siitä, että tarjolla on koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista, ja siten ehdotettu sääntely ei olisi uutta. Artiklan 13 mukaan Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunta avustaisi komissiota Eurooppalaisia yhteentoimivuusperiaatteita ja Yhteentoimiva Eurooppa -ratkaisujen käyttöön liittyvien koulutusmateriaalin tuottamisessa; tämä käytännössä tarkoittaisi jäsenvaltion viranomaisten asiantuntijoiden osaamisen hyödyntämistä. Kaikissa kohdissa olisi siten kyse jäsenvaltion resurssien eriaisteisesta hyödyntämisestä, mutta millä toisaalta edistettäisiin myös kyseisen jäsenvaltion julkisten palveluiden yhteentoimivuuden kehittymistä.

5.4 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen yhteydessä komission laatiman vaikutusarvioinnin mukaan yhteentoimivuutta edistämällä voitaisiin synnyttää unionin laajuisesti miljardien eurojen säästöt viranomaisasioinnin nopeutuessa ja asiointitarpeen vähentyessä. Säästöt kohdistuisivat ennen kaikkea yrityksiin, mutta joiltakin osin myös hallinnon henkilöasiakkaiden aikaa ja vaivaa säästyisi.

Kansallisesti ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa, kun soveltamisala täsmentyy. Kuitenkin jäsenvaltiolle ja sen viranomaisille, esimerkiksi tietosuojavalvutettu, määritellyistä velvoitteista johtuen on ennakoitavissa, että ehdotuksesta aiheutuisi uusia resurssitarpeita. Taloudellisia vaikutuksia voi aiheutua myös yhteistyön tiivistämisestä ja viranomaisten osallistumisesta unionipolitiikkojen täytäntöönpanon tukihankkeisiin ja vertaisarviointien toteuttamiseen. Taloudellisia vaikutuksia ennakoidaan olevan myös yhteentoimivuusratkaisujen jakamisvelvoitteella, yhteentoimivuusarvioinneilla ja sääntelyn testiympäristöjen perustamisella ja hyödyntämisellä.

Uudelleen käytettävät yhteentoimivuuden ratkaisut voivat myös tehostaa kansallisesti viranomaisten toimia tarjoamalla hyödynnettäväksi valmiita ja testattuja komponentteja julkisten palveluiden kehittämiseksi ja tuottaa myös kustannussäästöjä päällekkäistä kehittämistä ehkäisevällä vaikutuksella. Myös yksityiset palveluntarjoajat voivat hyötyä avoimesti uudelleenkäyttöön tarjottavien yhteentoimivuusratkaisujen hyödyntämisestä. Ehdotuksen toimenpiteet voivat

tukea siten myös yritysten kilpailukyvyyn ja kasvumahdollisuuksien kehittymistä sisämarkkinoilla, jos yritysten pääsy muiden jäsenmaiden markkinoille helpottuu. Varsinaisten kustannussäästöjen suuruutta on valmistelun varhaisvaiheessa kuitenkin vaikea vielä arvioida.

Ehdotukseen sisältyvä seurannan ja arvioinnin velvoite edistymisessä sähköisesti toimitettavien tai hallinnoitavien rajat ylittävien yhteentoimivien julkisten palveluiden kehittämisessä tekee näkyvämmäksi työtä, johon käytetään resursseja kansallisestikin eri hallinnon tasoilla jo tällä hetkellä. Seurannan ja arvioinnin velvoittavuus voi lisätä koordinaatiota asiassa ja toimia hyödyntää saatuja tuloksia nykyistä tehokkaammin ja siten lisätä paitsi toimien vaikuttavuutta ja luoda tietopohjaa päätöksentekoon, myös tehostaa tuottavuutta.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin todennäköisenä, että ehdotetusta asetuksesta syntyisi kustannuksia, joita ei voitaisi kattaa nykyisiä resursseja uudelleen kohdentamalla.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Asetusehdotus liittyy hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen, joka on Suomessa suojattu perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Sillä voi olla myös välillinen vaikutus kansalaisten muiden perusoikeuksien toteutumiseen, mukaan lukien henkilötietojen suojan ja kielellisten perusoikeuksien toteutumiseen, kuten EU:n komission arvioinnissa on todettu. Henkilötietojen suojasta on säädetty perustuslain 10 §:n 1 momentissa ja Euroopan perusoikeusasiakirjan 8 artiklassa. Kielellisistä perusoikeuksista on säädetty perustuslain 17 §:ssä ja Euroopan perusoikeusasiakirjan 22 artiklassa. Parhaimmillaan ehdotettu asetus voisi edistää kansalaisten rajat ylittävien julkisten palvelujen saatavuutta ja sujuvoittaa asiointia.

Toisaalta asetusehdotus voi luoda jossain määrin ennakoimattoman sääntely-ympäristön heikentäen hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista erityisesti siinä tapauksessa, että komission 6 artiklan mukaisesti hyväksymien yhteentoimivuusperiaatteiden ja yhteentoimivuuspuitteiden suhde kansalliseen lainsäädäntöön jää epäselväksi ja ohjaustoimivalta olisi ristiriitaista.

Asetusehdotuksella luotaisiin oikeusperusta henkilötietojen käsittelylle sääntelyn testiympäristöissä. Asetusehdotuksen sisältämät säännökset henkilötietojen käsittelystä pyrkivät varmistamaan, että rajat ylittävien palveluiden kehittämisessä ennaltaehkäistään ja havaitaan henkilöiden tietosuojan vaarantuminen ja reagoidaan niihin oikea-aikaisesti. Testiympäristössä tapahtuva rajat ylittävän henkilötietojen käsittelyn reunaehdoista säädettäisiin EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sekä nk. toimielinten tietosuoja-asetukseen nähden tarkentavasti ja käsittely olisi tehostetun rajat ylittävän viranomaisvalvonnan kohteena. Ehdotuksen säännökset testiympäristöjä valvovien viranomaisten rooleista ja käsittelyn kohteena olevista henkilötiedoista (esimerkiksi sisältäisivätkö arkaluontoisia tietoja) ovat paikoin epäselviä ja niitä tulisi vielä selkeyttää.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 1, 4 ja 27 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat mm. maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, kunnallishallintoa ja muita asioita, jotka itsehallintolain perusperiaatteiden mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 3, 4, 19, 40 ja 42 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa, suhdetta ulkovaltoihin, standardisointia, teletoimintaa sekä muita asioita, jotka itsehallintolain perusperiaatteiden mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Itsehallintolain sanamuodon tulkinnassa on huomattava, että internetin kaltaisia tietoverkkoja ei ole voitu ottaa huomioon itsehallintolakia säädettäessä (ks. PeVL 22/2001 vp).

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotus käsitellään Euroopan unionin parlamentissa, vastuullisena valiokuntana teollisuus-, tutkimus- ja energiavalioikunta (ITRE) ja lausuntovaliokuntana budjettivaliokunta (BUDG), aluekehitysvaliokunta (REGI), sisämarkkina- ja kuluttajansuojavalioikunta (IMCO) ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea ja Euroopan alueiden komitea antavat lausuntonsa ehdotuksesta. Neuvostossa ehdotus käsitellään televiestintä- ja tietoyhteiskuntatyöryhmässä.

Asetusehdotuksen käsittely alkoi neuvostossa 28.11.2022 komission ehdotuksen esittelyllä televiestintätyöryhmän kokouksessa.

Jäsenvaltioiden kannanmuodostus on kesken.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valmistelussa on kuultu kaikkia ministeriöitä, Suomen Kuntaliitto ry:tä sekä kuntien edustajia valtiovarainministeriön asettamassa Julkisen hallinnon toiminnan kehittämisen arkkitehtuuriyh-teistyöryhmässä 1.12.2022. Ehdotusta on käsitelty myös valtiovarainministeriön valtiohallin-non tiedonhallinnan yhteistyöryhmässä 2.12.2022. Ehdotuksesta on pyydetty lausunnot tieto-suojavaltuutetulta ja Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta.

Ehdotus ja sitä koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty kirjallisessa menettelyssä viestintäjaos-tossa (EU19) 21.-22.12.2022.

10 Valtioneuvoston kanta

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

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

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

Suomi katsoo, että asetuksen soveltamisalaa tulisi tarkentaa ja ehdotuksen jatkokäsittelyssä var-mistaa, että rajat ylittävällä yhteentoimivuudella tarkoitetaan asetuksessa nimenomaan tietojär-jestelmien välistä yhteentoimivuutta silloin, kun tietojärjestelmillä tuotetaan rajat ylittäviä pal-veluita 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, elintärkeään infrastruktuurin suojaamiseen tai maanpuolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyviä intressejä, jätetään soveltamisalan ulkopuolelle.

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 kansalliseksi liikkumavaralle 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 komissiolla olisi merkittävää valtaa Yhteentoimiva Eurooppa -lautakunnan asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Komission valtaa suhteessa jäsenvaltioiden ja näiden edustajien rooliin tulisikin 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 kilpailuilla markkinoilla, ja että ehdotettu sääntely tukee tasapainoisia markkinoita tilanteissa, joissa julkinen 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.