

U 98/2022 rd

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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18.11.2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen och en promemoria om förslaget.

Helsingfors 12.1.2023

Kommunminister Sirpa Paatero

Konsultativ tjänsteman Suvi Remes

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÅTGÄRDER FÖR EN HÖG NIVÅ AV INTEROPERABILITET INOM DEN OFFENTLIGA SEKTORN I HELA UNIONEN (AKTEN OM ETT INTEROPERABELT EUROPA)**1 Bakgrund**

Den 18.11.2022 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för en hög nivå av interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela unionen (akten om ett interoperabelt Europa, COM/2022/720 final). Förslagets syfte är att inrätta en ny styrningsstruktur för interoperabilitet och skapa ett ekosystem av interoperabilitetslösningar för EU:s offentliga sektor. Bättre interoperabilitet möjliggör effektivare och säkrare datautbyte så att gränsöverskridande offentliga tjänster kan tillhandahållas smidigt. Detta utvecklar den inre marknadens funktion och tillgodoser de fördragsenliga rättigheterna på ett bättre sätt.

EU:s interoperabilitetspolitik har formats under lång tid. Den icke-bindande europeiska interoperabilitetsramen är en del av politiken sedan 2010, och kommissionen antog den senaste versionen av ramen i ett meddelande 2017 (COM(2017) 134 final). Interoperabilitet har fått EU-finansiering sedan 1995 och stöds i dagsläget via programmet för ett digitalt Europa (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/694 om inrättande av programmet för ett digitalt Europa). Programmet stöder den digitala omvandlingen av samhället och ekonomin med riktade åtgärder för strategiska investeringar på vissa områden där de nödvändiga investeringarna är för stora för enskilda medlemsländer, de centrala resurserna är utspridda över Europa och det är viktigt att säkerställa gränsöverskridande interoperabilitet.

I en allt mer sammankopplad värld har interoperabilitet blivit en väsentlig del av förvaltningens och tjänsternas digitalisering. Den är också en viktig faktor när det gäller att minska de cybersäkerhetsrisker som medlemsstaterna utsätts för. Allt fler tjänster inom den offentliga sektorn i EU digitaliseras, men det finns alltför många brister i deras interoperabilitet, och den bedöms inte ha framskridit tillräckligt med hittillsvarande åtgärder, som bygger på frivillighet. Interoperabilitet förutsätter tätt samarbete och tillräcklig samordning av processer mellan olika organisationer, enhetliga databeskrivningar, tekniska metoder för informationsutbyte och lagstiftning som möjliggör utbytet.

Behovet av effektiva åtgärder för interoperabilitet har identifierats och aviserats i många meddelanden från kommissionen, såsom Att forma EU:s digitala framtid (COM(2020) 67 final), En EU-strategi för data (COM(2020) 66 final), Kartlägga och åtgärda hinder på den inre marknaden (COM(2020) 93 final) och Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen – En verktygslåda med möjligheter (COM(2020) 710 final). Med det aktuella förslaget verkställs också Europeiska rådets politiska mandat (EUCO 13/20). Interoperabilitet i offentliga tjänster är också viktigt för att nå målen i kommissionens meddelande Digital kompass 2030: den europeiska vägen in i det digitala decenniet (COM(2021) 118 final). Initiativet ingick kommissionens arbetsprogram 2022 Göra Europa starkare tillsammans (COM(2021) 645 final, REFIT-bilagan).

Bakom förslaget ligger även behovet att samordna kommissionens digital- och datapolitikåtgärder, som innefattar flera av strategierna ovan, nyligen antagen lagstiftning och förslag under behandling. Trots att en del av dessa rättsakter och initiativ (bl.a. direktivet om öppna data (EU) 2019/1024, dataförvaltningsakten (EU) 2022/868, förslaget till dataakt COM(2022) 68 final, förslaget till inrättandet av en ram för europeisk digital identitet COM(2021) 281 final) har bestämmelser av betydelse för tillhandahållandet av offentliga tjänster skapar de inte en heltäckande ram för interoperabilitet i tjänsterna. Förslaget om ett interoperabelt Europa syftar till att underlätta ett interoperabelt genomförande av vissa delar av denna politik som är relevanta för offentliga tjänster. Ur den offentliga sektorns synvinkel är förslaget således en betydande rättsakt, som genomför ny data- och digitalpolitik.

2 Förslagets mål

Förslagets mål är att främja utvecklingen av interoperabla EU-omfattande infrastrukturer för digitala offentliga tjänster genom införande av gemensamma regler och en ram för samordning för att säkerställa interoperabilitet inom den offentliga sektorn. Med interoperabilitet avses nätverks- och informationssystemens förmåga att interagera med varandra genom datadelning med hjälp av elektronisk kommunikation.

Enligt förslaget är reglering av gränsöverskridande interoperabilitet en grundläggande förutsättning för att ytterligare utveckla och komplettera alla befintliga aspekter av den digitala inre marknaden.

Enligt förslaget syftar förordningen specifikt till att säkerställa en konsekvent och människocentrerad EU-hållning till interoperabilitet, inrätta en fungerande styrningsstruktur för interoperabilitet och skapa ett gemensamt ekosystem av interoperabilitetslösningar för EU:s offentliga sektor.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Tillämpningsområde

Enligt förslaget ska förordningen tillämpas på offentliga myndigheter i medlemsstaterna och på unionens institutioner, organ och byråer som tillhandahåller eller förvaltar nätverks- eller informationssystem som gör det möjligt att leverera eller förvalta offentliga tjänster elektroniskt (artikel 1). Med offentliga myndigheter avses i enlighet med direktivet om öppna data (EU) 2019/1024 statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentlighetsrättsliga organ eller sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller av ett eller flera sådana offentlighetsrättsliga organ. Därmed hamnar t.ex. statligt och kommunalt ägda företag utanför förordningens tillämpningsområde.

Enligt artikel 2.1 i förslaget avser nätverks- och informationssystem ett nätverks- och informationssystem enligt definitionen i artikel 4.1 i förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (förslag NIS 2, COM(2020) 823 final), dvs.

a) ett elektroniskt kommunikationsnät i den mening som avses i artikel 2.1 i direktivet (EU) 2018/1972,

b) en enhet eller en grupp enheter som är sammankopplade eller hör samman med varandra, av vilka en eller flera genom ett program utför automatisk behandling av digitala uppgifter,

c) digitala uppgifter som lagras, behandlas, hämtas eller överförs med sådana hjälpmedel som omfattas av leden a och b för att de ska kunna drivas, användas, skyddas och underhållas.

Direktivförslaget innehåller inte en definition av ”offentliga tjänster”.

3.2 Skyldighet att utföra interoperabilitetsbedömningar och tillgängliggöra interoperabilitetslösningar

Enligt förslaget ska ett organ som omfattas av direktivets tillämpningsområde utföra en interoperabilitetsbedömning (artikel 3) om det inrättar eller väsentligt ändrar ett nätverks- eller informationssystem som har gränsöverskridande konsekvenser. Interoperabilitetsbedömningen ska göras innan bindande beslut fattas om de rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska kraven för nätverks- och informationssystemet, och bedömningsresultatet ska offentliggöras på organets webbplats. Förslaget innehåller även närmare bestämmelser om innehållet i bedömningen och förfarandet samt åtgärder för att stödja och anta riktlinjer för utförandet av interoperabilitetsbedömningar.

Artikel 4 föreskriver att organ som hör till förordningens tillämpningsområde ska utbyta *interoperabilitetslösningar* med varje annan sådan enhet. Med interoperabilitetslösning avses en teknisk specifikation eller en annan lösning, inbegripet konceptuella ramverk, riktlinjer och tillämpningar, som beskriver rättsliga, organisatoriska, semantiska eller tekniska krav som ett nätverks- och informationssystem ska uppfylla för att förbättra den gränsöverskridande interoperabiliteten. Denna skyldighet att dela ska inte gälla interoperabilitetslösningar

- avseende processer som inte omfattas av den offentliga verksamhet som bedrivs av berörda organ,
- för vilka tredje part innehar immateriella rättigheter och inte tillåter delning eller
- till vilka tillträde är uteslutet eller begränsat på grund av skydd av försvarsintressen eller allmän säkerhet.

Förslaget innehåller också bestämmelser om delning och användning av interoperabilitetslösningar.

3.3 Interoperabilitetslösningar

Det föreslås ett trestegssystem för främjande av unionsomfattande interoperabilitetslösningar. För det första får kommissionen enligt artikel 6.1 anta *en europeisk interoperabilitetsram (EIF)* på förslag av styrelsen för ett interoperabelt Europa (se avsnitt 3.5). Organ inom tillämpningsområdet ska beakta EIF när de bedömer interoperabiliteten i enlighet med artikel 3. Om en medlemsstat utvecklar en nationell interoperabilitetsram och andra relevanta nationella policyer, strategier eller riktlinjer ska den likaså ta hänsyn till EIF.

För det andra får kommissionen med stöd av artikel 6.3 efter samråd med styrelsen för ett interoperabelt Europa, anta *specialiserade interoperabilitetsramar* inriktade på behoven för specifika sektorer eller administrativa nivåer. För det tredje rekommenderar styrelsen för ett interoperabelt Europa med stöd av artikel 7 interoperabilitetslösningar för tillhandahållande eller förvaltning av offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektronisk (*Lösning för ett interoperabelt Europa*).

Kommissionen ska offentliggöra interoperabilitetsramen, specialiserade interoperabilitetsramar och Lösningar för ett interoperabelt Europa på dess *Portal för ett interoperabelt Europa* (artikel 8). Styrelsen för ett interoperabelt Europa får föreslå att kommissionen på portalen offentliggör eller hänvisar till andra interoperabilitetslösningar. Portalen föreslås också ha länkar till tekniska specifikationer på IKT-området som avses i standardiseringsförordningen (EU) 1025/2012. Därtill föreslås att portalen bl.a. har system för utbyte och återkoppling som behövs för att främja interoperabilitet. De interoperabilitetslösningar som togs upp ovan vid artikel 4 skulle likaså kunna delas via portalen för ett interoperabelt Europa.

3.4 Åtgärder till stöd för ett interoperabelt Europa

Enligt förslaget får styrelsen för ett interoperabelt Europa föreslå kommissionen s.k. *projekt till stöd för genomförande av politiken* för att säkerställa gränsöverskridande interoperabilitet i offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt (artikel 9). Dessutom får styrelsen för ett interoperabelt Europa föreslå kommissionen *innovationsåtgärder* för att stödja utvecklingen och användningen av innovativa interoperabilitetslösningar i EU (artikel 10). Åtgärderna ska bidra till utvecklingen av befintliga eller nya lösningar för ett interoperabelt Europa och involvera GovTech-aktörer.

Med stöd av förordningen får det även inrättas *regulatoriska sandlådor* (engl. *regulatory sandbox*) (artikel 11). Regulatoriska sandlådor är kontrollerade utvecklings- och testmiljöer tillhandahållna under begränsad tid för innovativa interoperabilitetslösningar som stöder gränsöverskridande interoperabilitet i offentliga tjänster som levereras eller förvaltas elektroniskt.

Förordningen innehåller också bestämmelser om deltagande i de regulatoriska sandlådorna (artikel 12). De deltagande offentliga myndigheterna ska se till att i den mån den innovativa interoperabilitetslösningen inbegriper behandling av personuppgifter eller på annat sätt faller inom tillsynsområdet för andra nationella myndigheter, ska dessa myndigheter knytas till driften av den regulatoriska sandlådan. Om så behövs kan de även tillåta att andra GovTech-aktörer såsom standardiseringsorganisationer, forskningsinstitut och företag deltar i sandlådan. Tillsynsmyndigheternas behörighet eller de deltagande aktörernas ansvar påverkas inte av den föreslagna regulatoriska sandlådan. I förslaget preciseras också villkoren för behandling av personuppgifter i den regulatoriska sandlådan. Enligt förslaget ska deltagandet i sandlådan begränsas tidsmässigt till högst två år, som kan förlängas med ett år. Deltagandet i den regulatoriska sandlådan ska baseras på en särskild plan som utarbetats av deltagarna med beaktande av råden från andra nationella behöriga myndigheter eller Europeiska datatillsynsmannen.

Kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa närmare regler och villkor för inrättande och drift av regulatoriska sandlådor vad gäller formerna för deltagande i dem och deras verksamhetsprinciper.

De deltagande offentliga myndigheterna ska lämna regelbundna rapporter och en slutrapport till styrelsen för ett interoperabelt Europa och kommissionen om resultaten från regulatoriska sandlådor, varefter Styrelsen för ett interoperabelt Europa ska avge ett yttrande till kommissionen om resultatet av den regulatoriska sandlådan, i tillämpliga fall med angivande av de åtgärder som krävs för att genomföra nya interoperabilitetslösningar.

I förslaget ingår en föreskriven skyldighet att anordna *utbildning* i interoperabilitetsfrågor (artikel 13). Enligt förslaget inrättas en mekanism för samarbete mellan offentliga myndigheter (*inbördes utvärdering*) för att hjälpa dem att genomföra lösningar för ett interoperabelt Europa i sina nätverks- och informationssystem och för att hjälpa dem att genomföra de interoperabilitetsbedömningar som avses i artikel 3.

3.5 Styrning av gränsöverskridande interoperabilitet

Kapitel 4 i förordningen föreslås innehålla bestämmelser om *Styrelsen för ett interoperabelt Europa* och dess uppgifter samt möjlighet att inrätta arbetsgrupper för att granska särskilda frågor som rör styrelsens uppgifter (artikel 15) samt *Gemenskapen för ett interoperabelt Europa* (artikel 16), som bidrar till styrelsens verksamhet genom att tillhandahålla sakkunskap och rådgivning. Enligt förslaget kan medlemmarna i gemenskapen för ett interoperabelt Europa bjudas in till att bland annat bidra till innehållet på portalen för ett interoperabelt Europa samt delta i arbetsgrupperna och de inbördes utvärderingarna.

Enligt förslaget ska medlemsstaterna även utse en eller flera *behöriga myndigheter* som ansvariga för tillämpningen av förordningen (artikel 17). Myndighetens uppgifter specificeras i förslaget. Medlemsstaterna ska se till att den behöriga myndigheten har tillräckliga befogenheter och resurser för att kunna utföra de uppgifter som den tilldelats på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Medlemsstaterna ska även inrätta nödvändiga samarbetsstrukturer mellan alla nationella myndigheter som är inblandade i genomförandet av förordningen och informera kommissionen om utnämningen av den behöriga myndigheten, dess uppgifter, och eventuella senare ändringar av dessa, samt om andra nationella myndigheter som deltar i tillsynen av interoperabilitetspolicyn. Kommissionens ska offentliggöra förteckningen över de utsedda behöriga myndigheterna.

Enligt förslaget ska unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer utse en interoperabilitetssamordnare för att säkerställa bidraget till genomförandet av förordningen. Skyldigheten gäller inte medlemsstaternas organ.

3.6 Planering och övervakning av ett interoperabelt Europa

Enligt förslaget ska styrelsen för ett interoperabelt Europa varje år anta en strategisk agenda (*Agendan för ett interoperabelt Europa*) för att planera och samordna prioriteringar för utvecklingen av gränsöverskridande interoperabilitet i offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt. Agendan ska offentliggöras på portalen för ett interoperabelt Europa. Agendan ska inte medföra några finansiella skyldigheter.

Enligt förslaget ska kommissionen övervaka utvecklingen av interoperabiliteten i unionen och offentliggöra övervakningsresultaten på portalen för ett interoperabelt Europa.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 172, om transeuropeiska nät, i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt artikeln ska Europaparlamentet och rådet anta de riktlinjer och övriga åtgärder som avses i artikel 171.1 i EUF-fördraget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Rådet fattar beslut om detta med kvalificerad majoritet.

Vad gäller rättslig grund hänvisar kommissionen även till artikel 171.2 i EUF-fördraget, enligt vilken medlemsstaterna ska i samverkan med kommissionen ”inbördes samordna den politik på nationell nivå som kan få väsentlig betydelse” för målet att upprätta transeuropeiska nät, och kommissionen ”får i nära samarbete med medlemsstaterna ta lämpliga initiativ för att främja en sådan samordning”.

Statsrådet uppmärksammar att valet av rättslig grund ska motiveras med objektiva omständigheter och att man bör sträva efter att finna en enskild grund som anger rättsaktens huvudsakliga syfte och innehåll. Enligt statsrådets preliminära bedömning anses den föreslagna rättsliga grunden möjlig. Vad som dock behöver eftersträvas är säkerställande av att den föreslagna grunden är adekvat i alla delar. Det är inte uppenbart att den föreslagna förordningen huvudsakligen såsom artikel 170 i EUF-fördraget handlar om att ”upprätta och utveckla transeuropeiska nät för infrastrukturerna inom transport-, telekommunikations- och energisektorerna” eftersom förordningens yttersta syfte förefaller vara interoperabilitet i den offentliga förvaltningens elektroniska tjänster och informationsutbyte. I den fortsatta beredningen bör man bedöma om den rättsliga grunden snarare borde vara artikel 197 (administrativt samarbete) i EUF-fördraget. Artikel 197.1 i EUF-fördraget lyder ”Medlemsstaternas faktiska genomförande av unionsrätten, som är väsentligt för att unionen ska fungera väl, ska betraktas som en fråga av gemensamt intresse” och enligt artikel 197.2 ska Europaparlamentet och rådet genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva de åtgärder som är nödvändiga för att bidra till att förverkliga detta mål; dessa får dock inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar och andra författningar.

I den fortsatta beredningen finns ännu skäl att utreda till vilken del Europeiska unionen har befogenhet att reglera t.ex. tillgängliggörande och förvaltning av medlemsstaternas nationella förvaltningstjänster eller informationsutbyte mellan en medlemsstat och en tredje stat eller en överstatlig organisation.

Statsrådet anser således att ett utlåtande från rådets juridiska avdelning om den rättsliga grundens ändamålsenlighet behövs för den fortsatta beredningen.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna.

Kommissionen anser att åtgärder till stöd för gränsöverskridande interoperabilitet inom den offentliga sektorn i hela EU inte kan vidtas av en medlemsstat på egen hand utan kräver samordning på EU-nivå. Utvecklingen av ett EU-omfattande strukturerat samarbete för att stödja interoperabilitet inom den offentliga sektorn är per definition något som måste göras på EU-nivå.

Kommissionen anser i enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget att åtgärderna i detta förslag inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i fördragen (dvs. att utveckla och fullborda den digitala inre marknaden). Enligt kommissionen råder förslaget bot på de befintliga hindren för interoperabla offentliga tjänster i EU. Det fastställer en rättslig ram för delning och återanvändning av öppna rekommenderade interoperabilitetslösningar och myndighetsteknik (GovTech) i allmänhet för att bättre stödja sammankopplingen av de berörda infrastrukturerna. I förslaget fastställs också en ram för samarbete som gör det möjligt för berörda offentliga organ och de olika sektorerna att samordna sina åtgärder på EU-nivå.

På grund av otydligheten i förordningens tillämpningsområde och i kommissionens tolkning av det anser statsrådet att man behöver bedöma om förslaget i alla delar är förenligt med proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna. Statsrådets preliminära bedömning är att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen men inte i all delar med proportionalitetsprincipen. Förordningen gäller kommissionen och andra unionsorgan och unionsbyråer och nätverk, om vilka det föreskrivs i unionslagstiftningen och där behovet att säkerställa interoperabilitet är uppenbart. Därtill förefaller förordningen potentiellt inbegripa alla typer av elektroniska tjänster i nationella offentliga förvaltningar, om vilka det inte föreskrivs i unionslagstiftningen och vilka inte avsetts vara EU-omfattande. Då kan förordningens skyldigheter medföra orimliga kostnader med tanke på tjänsternas ändamål eller leda till att lösningar inte längre utvecklas därför att

förordningen har skapat skyldigheter, t.ex. tillgängliggörande av interoperabilitetslösningar, som visar sig vara för betungande.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömningar

Kommissionen har genomfört en bedömning av förslagets konsekvenser (SWD(2022) 721 final). Därtill har kommissionen utvärderat den tidigare interoperabilitetspolitiken bl.a. genom utvärderingar av europeiska interoperabilitetsramen (EIF) (SWD (2022) 720) och dess genomförandemekanism ISA²-programmet åren 2016–2020 (SWD (2021) 965). Kommissionen har ordnat offentliga samråd och kartlagt situationen i diskussioner med medlemsstaterna via befintliga samarbetsstrukturer.

I korthet är de viktigaste iakttagelserna att interoperabiliteten beaktas vedertaget i olika strategier och målsättningar, men de satsningar som krävs för interoperabilitet genomförs inte eller om de genomförs så sker det i regel bara på teknisk nivå. Vidare har det identifierats att interoperabilitet, som möjlighet att utbyta information mellan aktörer genom informationssystem och nätverk, inte kan förverkligas med en enskild aktörs åtgärder utan kräver systematiskt samarbete och gemensamma gräns- och sektorsöverskridande strukturer för ett effektivt genomförande. Instrumentens och samarbetsmekanismernas frivillighet anses utgöra en central utmaning för interoperabiliteten i nuläget.

Konsekvensbedömningen av en framtida interoperabilitetspolitik har visat på svårigheterna med att samla in data och uppskatta kostnaderna och fördelarna med interoperabilitet, eftersom det inte utgör något slutmål i sig, utan snarare ett viktigt stödinstrument för digitaliseringen av den offentliga sektorn samt för tillgodoseendet av de grundläggande rättigheter som är förenade med god förvaltning och den inre marknaden. Utan investeringar i interoperabilitet, dvs. att möjliggöra informationsutbyte i offentliga tjänster och bredare när dataekosystem skapas, kan de funktionella och ekonomiska målen inte uppfyllas.

I konsekvensbedömningen granskades fyra alternativa scenarier. Referensscenariot lämnar situationen som den är utan att samlande och koordinerande åtgärder vidtas; interoperabiliteten utvecklas i regel sektoriellt och/eller utifrån medlemsländernas bilaterala avtal. Alternativ 1 är en kopia av dagens interoperabilitetspolitik, där utvecklingen av interoperabilitet främjas på frivillig basis; det kan i viss grad bidra till att offentliga tjänster blir mer interoperabla. I alternativ 2 skapas ett regelverk där det centrala är att stärka samarbetsmekanismen och skapa ett interoperabelt ekosystem, men utan enhetliga förpliktande interoperabilitetslösningar. I alternativ 3 främjas interoperabilitet genom reglering så att det skapas enhetliga förpliktande specifikationer av interoperabilitet för offentliga tjänster. Modellen bedöms som utmanande att genomföra till följd av medlemsländernas olika digitaliseringssituation, och det kan också vara svårt att hitta stöd för en så detaljerad reglering i medlemsländerna.

Enligt bedömningen skulle referensscenariot och alternativ 1 inte på ett effektivt sätt åtgärda de brister i främjandet av interoperabilitet som framkommit. Alternativ 3 får knappast heller politiskt stöd på grund av dess breda räckvidd, de avsevärda satsningar som ett genomförande skulle kräva och dess höga känslighetsgrad i fråga om subsidiariteten. I konsekvensbedömningen angavs alternativ 2 som det rekommenderade scenariot, vilket också kommissionens förslag till förordning om ett interoperabelt Europa utgår från. Enligt konsekvensbedömningen kan utvecklingen med tiden ändå leda till att alternativ 3 förverkligas. I förslaget till förordning kan man i viss grad redan se sådana förpliktande element som förefaller överensstämma med alternativ 3.

Om fullständig interoperabilitet genomfördes på alla förvaltningsnivåer skulle det enligt kommissionens konsekvensbedömning ge en effektivisering av den offentliga sektorn som skulle kunna leda till en BNP-ökning med 0,4 % i EU. EU-invånarna skulle kunna spara upp till 24 miljoner timmar, eller 543 miljoner euro, per år. Företagen skulle kunna spara 30 miljarder timmar, eller 568 miljarder euro, per år. Den uppskattade årliga kostnadsbesparingen som tillskrivs gränsöverskridande interoperabilitet uppgår till mellan 5,5 och 6,3 miljoner euro för medborgarna och mellan 5,7 och 19,2 miljarder euro för företagen.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning visar fallstudier också att interoperabilitet har en positiv inverkan på andra offentliga värden, utöver effektivitetsvinsterna. Proaktiva offentliga tjänster eller semantiskt stöd på flera språk kan ge mer tillgängliga och inkluderande offentliga tjänster, vilket ökar allmänhetens förtroende. I kristider är interoperabilitet avgörande, vilket blev tydligt i samband med covid-19-pandemin. Interoperabilitet var en nödvändig förutsättning inte bara för införandet av digitala covid-19-intyg, tillgängliga över hela EU, utan även för möjligheten att i realtid dela data om tillgängliga platser på sjukhusens intensivvårdsavdelningar.

5.2 Konsekvenser på EU-nivå

I centrala delar handlar rättsakten om att skapa uppgifter och befogenheter för unionsinstitutioner och att styra projekt som unionen finansierar. Kommissionen åläggs flera uppgifter och skyldigheter inom den föreslagna samarbetsstrukturen.

Unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer omfattas av den föreslagna interoperabilitetsbedömningen i artikel 3. Syftet med dessa s.k. digitala kontroller är att i ett tidigt skede hjälpa beslutsfattare att identifiera och beakta väsentliga digitala aspekter av politiken. Interoperabilitetsbedömningen kan bidra till en mer parallell utveckling i genomförandet av EU-lagstiftningen och till att regleringens konsekvenser identifieras och kommuniceras i ett tidigare skede.

Unionsinstitutioner, unionsorgan och unionsbyråer omfattas av artikel 4 om utbyte och återanvändning av interoperabilitetslösningar.

Kommissionens finansieringsplan för genomförande av regleringen bygger på frivilligt interoperabilitetsarbete, omfördelning av befintliga administrativa resurser och finansiering från programmet för ett digitalt Europa, särskilt resurserna för interoperabilitetsdelen av dess strategiska mål nr 5. Enligt kommissionen ligger åtgärderna i linje med insatserna i faciliteten för återhämtning och resiliens (öronmärkt finansiering till den offentliga sektorn), instrumentet för tekniskt stöd (stöd till reformprojekt inom den offentliga sektorn) och ramprogrammet för Horisont Europa (innovationsrådets åtgärder). EU-programmen erbjuder särskild finansiering för forskning, utveckling och underhåll av EU:s resurser för interoperabilitet i den offentliga sektorn, t.ex. sådana bedömningsverktyg, semantiska vokabulärer, GovTech eller byggstenar för datautbyte och elektronisk identitet som kan vidareutnyttjas.

Förslaget kan anses ha positiva effekter på den inre marknadens funktion, om medborgarnas och företagens ärendehanteringsskyldigheter förbättras och information förmedlas snabbare mellan myndigheterna.

5.3 Konsekvenser för Finland

Förslaget innebär att varje medlemsstat ska utse en nationell behörighet myndighet (artikel 17).

Förslaget innebär att myndigheter i medlemsstaten ska ta hand om följande tre åtgärder: interoperabilitetsbedömning (artikel 3), utbyte av interoperabilitetslösningar (artikel 4) och den nationella behöriga myndighetens uppgifter (artikel 17). Därtill införs flera förfaranden som bidrar till utvecklingen av interoperabilitet och som offentliga myndigheter ska tillämpa enligt skyldigheterna ovan (europeisk interoperabilitetsram i artikel 6 och styrelsen för ett interoperabelt Europa i artikel 15) eller bygger på frivillighet eller deltagande efter behov (artiklarna 9–14 och artikel 16).

Förslagets tillämpningsområde och tolkningen av definitionerna påverkar konsekvenserna betydligt. Om förslaget endast gäller informationssystem och nätverk som ska vara gränsöverskridande enligt unionslagstiftningen är det en avgränsad och tydligt identifierbar grupp av objekt som berörs. Då förslaget potentiellt inbegriper alla slags elektroniska tjänster i nationella offentliga förvaltningar som det inte föreskrivits om i unionslagstiftningen men som skulle kunna användas gränsöverskridande komplicerar det konsekvensbedömningen och försvårar en proaktiv hantering av de föreslagna åtgärderna. På grund av tillämpningsområdets otydlighet är konsekvensbedömningen preliminär, så den måste fortsättas när förhandlingarna framskrider.

Förslaget till rättsakt lämnar också flera frågor till den föreslagna styrelsen för ett interoperabelt Europa och till Europeiska kommissionen för senare avgörande.

5.3.1 Lagstiftningsmässiga konsekvenser

Den föreslagna typen av rättsakt är förordning, så den utgör direkt tillämplig lagstiftning i Finland och kräver i princip inget nationellt genomförande.

Finland har gällande nationell allmän lagstiftning samt speciallagstiftning som rör förslagets tillämpningsområde. Förslagets krav i förhållande till eventuella ändringsbehov inom nationell lagstiftning ska bedömas närmare i den fortsatta beredningen.

Framförallt ska regleringen av den nationella behöriga myndighetens eller myndigheternas uppgifter säkerställas. Eventuella regleringsbehov som förslaget skapar avseende tjänsters interoperabilitet ska bedömas. Föreslagna skyldigheter ska också bedömas i förhållande till Finlands nationella reglering av handlingars offentlighet, t.ex. frågan om huruvida programkod och tillhörande dokumentation utgör en myndighetshandling.

I förslaget till förordning föreslås bestämmelser som preciserar regleringen i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/680 och dataskyddsförordningen gällande unionens organ (EU) 2018/1725 gällande behandlingen av personuppgifter och övervakning av denna behandling, särskilt i samband med artiklarna 11 och 12 om inrättande av regulatoriska sandlådor. En närmare bedömning av förslaget i förhållande till dataskyddsregleringen ska således göras i den fortsatta beredningen.

Lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019, informationshanteringslagen) syftar till att effektivisera informationshanteringen så att förvaltningskunderna kan tillhandahållas tjänster i enlighet med god förvaltningssed och på ett kvalitativt sätt. Lagens syfte är också att främja interoperabiliteten mellan informationssystem och informationslager. I lagen har föremålen för regleringen och begreppen förnyats så att de motsvarar den förändrade verksamhetsmiljön med särskild tonvikt på att trygga tillgången till information. Ansvar och skyldigheter i informationshanteringen är kopplade till begreppen handling, informationsmaterial och informationslager. En närmare bedömning av förslaget i förhållande till informationshanteringslagen, särskilt 3 kap. om allmän styrning, ska göras i den fortsatta beredningen.

5.3.2 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget har konsekvenser för de tjänsteproducerande myndigheternas verksamhet eftersom det som står i centrum är utveckling av interoperabiliteten i gränsöverskridande offentliga tjänster som produceras eller förvaltas elektroniskt. I fortsättningen ska myndigheterna göra de interoperabilitetsbedömningar som avses i artikel 3, tillgängliggöra interoperabilitetslösningar enligt artikel 4 samt i tillämpliga delar följa interoperabilitetsramar och tekniska specifikationer i sin verksamhet. Därtill har myndigheterna möjlighet att delta i olika organs verksamhet och i utvecklingen av interoperabilitetslösningar. Deltagande är inte ett krav i alla sammanhang men med tanke på Finlands intressen vore det viktigt att aktivt delta i utvecklingsarbetet och verksamheten trots att det kan kräva mer resurser. Förslagets konsekvenser mildras något av att det både i unionen och nationellt genomförts flera interoperabilitetsfrämjande åtgärder och lösningar som är kompatibla med den föreslagna regleringen som sådana eller bara kräver viss anpassning.

Medlemsstaten ska delta i en ny styrningsstruktur genom att utse en företrädare i egenskap av behörig myndighet till styrelsen för ett interoperabelt Europa enligt artikel 15. Styrelsen ska stärka beaktandet av interoperabilitet i kommissionens lagstiftnings- och politiska initiativ samt främja utveckling av interoperabilitet i offentliga förvaltningar och tjänster; till dess uppgifter hör omfattande riktlinjer om det som ingår i förslagets innehållsmässiga tillämpningsområde, bedömningar och rekommendationer samt utformning av åtgärdsförslag. Deltagarnas möjligheter att satsa på dessa arbetsuppgifter kan bedömas ha en direkt inverkan på styrelsearbetets effektivitet och därmed på uppfyllelsen av förordningens mål. Styrelsen blir en betydande samarbetsstruktur i EU:s interoperabilitetspolitik. Enligt artikel 15.3 i förslaget ska kommissionen inneha styrelsens ordförandeskap och även sköta sekretariatet. Ifall medlemsstaten inte deltar aktivt i styrelsearbetet kan kommissionen genom den föreskrivna rollen få stora möjligheter att påverka riktlinjerna för utveckling av offentliga tjänster. I enlighet med artikel 19 ska styrelsen varje år anta en strategisk agenda för ett interoperabelt Europa, och enligt skäl 35 i förordningens ingress samordnas det ekonomiska stödet i samband med utveckling av interoperabilitet genom den. Målet är att agendan utvecklas till unionens viktigaste instrument för samordning av offentliga investeringar i interoperabilitetslösningar. Trots att agendan inte medför direkta ekonomiska förpliktelser kan den genom styrelsearbetet bli ett viktigt påverkansinstrument för medlemsstaterna. Då det föreslagna samarbetet delvis bygger på utveckling av befintliga strukturer blir förslagets konsekvenser inte helt nya för medlemsstaternas myndigheter i alla delar.

Enligt artikel 17 i förslaget ska varje medlemsstat utse en eller flera behöriga myndigheter som ansvariga för tillämpningen av förordningen och se till att den behöriga myndigheten har tillräckliga befogenheter och resurser för att kunna utföra de uppgifter som den tilldelats. Enligt förslaget får medlemsstaterna utse en befintlig myndighet. I den fortsatta behandlingen av förslaget ska man avgöra hur en eller fler behöriga myndigheter utses för de uppgifter som anges i förordningen samt närmare bedöma de eventuella resursbehov som följer av detta. I den fortsatta beredningen bör man särskilt granska finansministeriets, kommunikationsministeriets och arbets- och näringsministeriets befogenheter för allmän styrning.

6 § i informationshanteringslagen (906/2019) har bestämmelser om finansministeriets uppgift inom den allmänna styrningen av interoperabiliteten mellan den offentliga förvaltningens gemensamma informationslager samt ministeriernas uppgifter att främja interoperabiliteten mellan det egna ansvarsområdets gemensamma informationslager och informationssystem. Enligt en preliminär bedömning skulle de styrudduppgifter som finansministeriet föreskrivs i paragrafen ovan vara kopplade till interoperabilitetslösningar som kommissionen förvaltar med stöd av den nya regleringen, bl.a. den europeiska interoperabilitetsramen och interoperabilitetsfrämjande

specifikationer. Ministeriernas uppgifter kring styrning av interoperabiliteten inom det egna ansvarsområdet skulle vara kopplade till specialiserade interoperabilitetsramar som beaktar behoven inom vissa förvaltningsområden.

Artikel 6 i förslaget har bestämmelser om utarbetandet av en europeisk interoperabilitetsram (EIF). EIF ska främja produktionen av interoperabla offentliga tjänster i medlemsstaterna, och nuvarande EIF har vunnit acceptans som den gällande gemensamma ramen för interoperabilitet i EU. I förslaget föreskrivs det inte om ramens innehåll, men generellt konstateras att ramen består av modeller och rekommendationer för juridisk, organisatorisk, semantisk och teknisk interoperabilitet. Trots karaktären av rekommendation anger artikel 6.2 i förslaget att EIF ska beaktas i den interoperabilitetsbedömning av myndighetsverksamhet som föreskrivs i artikel 3 samt i riktlinjerna för bedömningarna. Om en medlemsstat utvecklar en nationell interoperabilitetsram och andra relevanta nationella policyer, strategier eller riktlinjer ska den enligt artikel 6.3 ta hänsyn till EIF.

Genom den informationshanteringskarta som avses i 6 § 1 mom. 1 punkten i informationshanteringslagen och genom uppgifter i anslutning till finansministeriets allmänna styrning skapas det enligt förarbetena till lagen (RP 284/2018 rd) en nationell referensram för interoperabiliteten, varmed avses anpassning av det Europeiska ramverket för interoperabilitet (EIF) till de nationella särdragen samt de europeiska referensramarna för interoperabiliteten mellan olika områden (t.ex. INSPIRE). Finland har i nationell lagstiftning redan förbundit sig att utveckla interoperabilitet enligt ramen och har länge vidtagit åtgärder i den riktningen. I de fortsatta förhandlingarna är det särskilt viktigt att säkerställa att artikel 6 i förslaget eller tolkningen av den inte ger kommissionen styrnings- och lagstiftningsbefogenheter som grundar sig på dold reglering och i praktiken sätter hinder eller villkor för den nationella lagstiftningen, särskilt genom regleringen av rättslig interoperabilitet, t.ex. gällande utlämning av uppgifter och rätt till information.

Enligt artikel 17 i förslaget ska medlemsstaterna inrätta nödvändiga samarbetsstrukturer mellan alla nationella myndigheter som är inblandade i genomförandet av denna förordning. Finland har redan nationell reglering av uppgifter som kommissionen föreslår med stöd av den nya regleringen samt annat organiserat samarbete som kan antas främja verkställandet av förordningen. Enligt informationshanteringslagen ska finansministeriet sörja för organiseringen av samarbetet i den offentliga förvaltningens informationshantering och produktion av informations- och kommunikationstekniska tjänster. För samarbetet har finansministeriet tillsatt strukturer vars arbete syftar till att samla olika parter utvecklingsarbete och åtgärder så att de går i samma riktning. Förslaget bedöms således inte innebära någon betydande förändring av nuläget.

Enligt artikel 16 i förslaget får offentliga och privata berörda parter som är bosatta eller har sitt säte i en medlemsstat registrera sig på portalen för ett interoperabelt Europa som medlem i gemenskapen för ett interoperabelt Europa. Medlemmarna kan bjudas in till att bl.a. bidra till innehållet på portalen för ett interoperabelt Europa, som ska tillhandahållas enligt artikel 8, samt delta i arbetsgrupper och inbördes utvärderingar. Deltagande är inte ett krav. Det kan dock vara viktigt att organ från Finlands offentliga förvaltning är med i gemenskapen eftersom dess verksamhet erbjuder ett sätt att t.ex. påverka den föreslagna styrelsens verksamhet genom sakkunnigutlåtanden och rådgivning. Utan aktivt deltagande är det möjligt att för Finland utmanande eller oväsentliga aspekter eller åtgärder betonas. Gemenskapen är också ett sätt att involvera medlemsstatens myndigheter och aktörer, utöver den nationella behöriga myndigheten, i utvecklingen av gränsöverskridande interoperabilitet, varvid särskilda lokala och regionala behov också kan lyftas fram i diskussionen. Arbetet med utveckling av interoperabilitet är omfattande och kräver mångahanda sakkunskap, varför det är skäl att försäkra sig om att det till stöd för arbetet i styrelsen för ett interoperabelt Europa grundas ett tillräckligt antal arbetsgrupper där

olika aspekter behandlas (artikel 15.5) och att man i arbetsgrupperna involverar tillräckligt med sakkunniga inom termer, kodsysteem, informationsmodeller och arkitektur.

Enligt artikel 7 i förslaget har styrelsen för ett interoperabelt Europa till uppgift att rekommendera lösningar för ett interoperabelt Europa. Efter rekommendation av styrelsen ska interoperabilitetslösningen föras med märkningen ”Lösning för ett interoperabelt Europa”. Gemensam bedömning av interoperabilitetslösningar och uppgiften enligt artikel 15.4 att övervaka den övergripande samstämmigheten mellan de rekommenderade interoperabilitetslösningarna kan i bästa fall styra utvecklingen mot centrala objekt för offentliga tjänster och därmed även ge kostnadsbesparingar när dubbelarbete i utvecklingen förebyggs. Gemensam bedömning av lösningarna och därav följande märkning kan öka de tillhandahållna lösningarnas funktionalitet och tillförlitlighet och därigenom de offentliga organens villighet och faktiska möjligheter att dra nytta av redan utfört arbete. Av förslaget framgår dock inte hur bedömningar som leder till en rekommendation ska ske eller vad som beaktas i dem.

Enligt artikel 3 i förslaget ska en offentlig myndighet göra en interoperabilitetsbedömning i de fall som anges i förordningen. I artikel 3.4 föreskrivs vilka minimiuppgifter bedömningen ska innehålla. Det ska bl.a. finnas en beskrivning av graden av anpassning av de berörda nätverks- och informationssystemen till den europeiska interoperabilitetsramen, och till lösningarna för ett interoperabelt Europa, som åtgärden leder till. Vid bedömningen ska det ske samråd med mottagarna av de offentliga tjänster som påverkas eller med deras företrädare. Utifrån diskussionerna hittills anser kommissionen att ”gränsöverskridande tjänster” inte innebär att det föreskrivits om tillhandahållande av tjänsten på ett gränsöverskridande sätt, utan att en person eller ett företag i en annan medlemsstat använder en tillhandahållen e-tjänst och att den användningen inte inbegriper något gränsöverskridande informationsutbyte mellan informationssystem. I praktiken innebär detta att artikel 3 är tillämplig på nästan alla nationella IT-systemprojekt i den offentliga förvaltningen, även sådana som inte överför information mellan två myndigheter som finns i olika medlemsstater. Om den föreslagna regleringen gäller kommunernas tjänster finns det tusentals potentiella bedömningsobjekt i Finland.

Enligt förslaget ska den berörda offentliga myndigheten offentliggöra en rapport där man presenterar resultatet av interoperabilitetsbedömningen på sin webbplats. Interoperabilitetsbedömningen förefaller vara ett s.k. självvärderingsverktyg till stöd för myndighetens eget beslutsfattande. Förslaget definierar inte den egentliga bedömningsmottagaren, som t.ex. kunde få yttra sig om saken till den part som gjort bedömningen. Ett annat värde av publiceringskravet är att utvecklingsplaner offentliggörs. Bedömningarnas offentlighet kan främja den inre marknadens funktion genom förhandskunskap om kommande utvecklingsinsatser. Deras offentlighet blir å andra sidan problematisk för säkerhetsmyndigheternas egna tjänster och datakommunikationsnät. Här finns också många öppna frågor om det praktiska, t.ex. på vilket språk bedömningen ska göras. Den fortsatta beredningen bör inkludera en närmare bedömning av interoperabilitetsbedömningen i förhållande till informationshanteringsenhetens skyldighet att bedöma informationshanterings konsekvenser vid planeringen av väsentliga administrativa reformer och införande av informationssystem enligt 5 § i informationshanteringslagen, konsekvensbedömningen av förändringar i informationshanteringen enligt 8.2 § och utlåtandet om bedömning av förändringar inom statsförvaltningen enligt 9 §. Informationshanteringslagens utlåtandeförfarande styr utnyttjandet av informationslager och -system samt dessas interoperabilitet och informationssäkerhet. I den fortsatta beredningen ska man säkerställa att det inte uppstår onödiga eller överlappande bedömningskrav för statliga ämbetsverk och inrättningar.

Enligt artikel 4 ska en offentlig myndighet eller en unionsinstitution, ett unionsorgan eller en unionsbyrå för varje annan sådan enhet som så begär tillgängliggöra interoperabilitetslösningar som stöder de offentliga tjänster som enheten tillhandahåller eller förvaltar elektroniskt. Det

delade innehållet ska omfatta den tekniska dokumentationen och, i tillämpliga fall, den dokumenterade källkoden. Beroende på tolkningen av tillämpningsområdet kan regleringen nationellt i stor omfattning gälla implementeringar av IT-system i den offentliga förvaltningen, även sådana där information inte överförs mellan två myndigheter i olika medlemsstater. Enligt artikel 4.2 ska den delande enheten tillhandahålla samarbete, stöd och adekvat underhåll för den återanvändande enheten avseende den ursprungliga lösningen. Utifrån skäl 13 och 21 i förordningens ingress avser delningsskyldigheten specifikt just öppen källkod. Finland har ingen specifik reglering av öppen källkod, som är ett sätt att utveckla och dela program där användarna fritt, t.ex. utan licensavgifter, får använda, kopiera, modifiera och dela en lösning. Prioritering av detta tillvägagångssätt kan ha skrivits in i myndigheters organisationsspecifika upphandlingsstrategier. Att dela interoperabilitetslösningar i ett gränsöverskridande samarbete och bilda nätverk i tjänsteproduktionsfrågor på det sätt som beskrivs i förordningen kan kräva att nationella myndigheter utvecklar sin praxis och kompetens samt mer systematisk nationell samordning av detta. Förslagets krav kan vara ansenliga t.ex. för kommuner med många elektroniska tjänster. En närmare bedömning av artikel 4 i förhållande till den nationella offentlighetslagstiftningen måste göras i den fortsatta beredningen, även utifrån begreppet myndighetshandling och tillhörande skyldigheter.

Artikel 11 och 12 i förslaget har bestämmelser om inrättande av regulatoriska sandlådor och deltagande i dem. Regulatoriska sandlådor ska möjliggöra utveckling och testning av innovativa interoperabilitetslösningar för gränsöverskridande offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt. Sandlådorna ingår i kommissionens målsättning att åstadkomma en ram för inbyggd innovation för den offentliga sektorn som stöder en innovationsvänlig och öppen rättslig struktur som undviker regelmässiga och tekniska inlåsnings. Enligt skäl 27 i förordningens ingress syftar förslaget till att fastställa en rättslig grund för behandling av personuppgifter inom ramen för den regulatoriska sandlådan som sådan. Enligt artikel 11.2 i förslaget ska regulatoriska sandlådor drivas under de deltagande offentliga myndigheternas ansvar och sandlådor med behandling av personuppgifter ska drivas under tillsyn av relevanta nationella myndigheter. Tillstånd för inrättande av en regulatorisk sandlåda ges av kommissionen. Den som implementerar eller deltar i en regulatorisk sandlåda är skyldig att rapportera till styrelsen för ett interoperabelt Europa och till kommissionen. Styrelsen för ett interoperabelt Europa ska avge ett yttrande till kommissionen om resultatet av den regulatoriska sandlådan, i tillämpliga fall med angivande av de åtgärder som bör vidtas utifrån experiment. I förslaget anges dock inte specifikt att styrelsens förslag skulle vara bindande för aktörerna.

Enligt artikel 12.1 ska de deltagande offentliga myndigheterna se till att bl.a. de nationella dataskyddsmyndigheterna knyts till driften av den regulatoriska sandlådan, enligt 12.1 i tre år som längst. Dataskyddsmyndigheten ska ge vägledning till sandlådan i enlighet med en plan som deltagarna utarbetat. Utifrån artikel 12.6 h upphör tillsynen över behandlingen av personuppgifter inte nödvändigtvis när den regulatoriska sandlådan avvecklas. Deltagandet i de regulatoriska sandlådorna ska enligt förslaget inte påverka dataskyddsmyndighetens tillsynsbefogenheter och korrigeringsbefogenheter. Vägledning för den berörda miljön i enlighet med förslaget förutsätter att tillsynsmyndigheten fördjupar sig i de testade systemen och inte bara gör en ytlig granskning. Deltagande i regulatoriska sandlådor som satts upp med kommissionens tillstånd kräver således ny slags kompetens och verksamhet av tillsynsmyndigheten. Detta förutsätter ändamålsenliga resurser för uppgiften. Nationella dataombudsmannen har i sitt yttrande om förslaget uttryckt farhågor om att regulatoriska sandlådor kan kräva en helt ny slags myndighetstillsyn och under flera år binda den egna byråns resurser i projekt som avses i förslaget. Kommissionen föreslås få befogenhet att anta genomförandeakter för att fastställa närmare regler och villkor för inrättande och drift av regulatoriska sandlådor. Eftersom genomförandeakter ännu inte antagits är det inte möjligt att bedöma förslagets konsekvenser fullt ut.

Därtill kan man förmoda att medlemslandets offentliga myndigheter deltar i genomförandet av andra åtgärder i förslaget, såsom projekt till stöd för genomförande av politiken enligt artikel 9 och tillhandahåller nationella experter för utförande av inbördes utvärderingar enligt artikel 14. Offentliga myndigheter ska enligt artikel 13 anordna lämpliga utbildningsprogram om interoperabilitetsfrågor för sin personal. 4 § i den nationella informationshanteringslagen föreskriver att en informationshanteringsenhetens ledning ska sörja för att det vid enheten kan erbjudas utbildning varmed det säkerställs att de anställda och personer som arbetar för informationshanteringsenhetens räkning är tillräckligt förtrogna med gällande författningar, föreskrifter och med informationshanteringsenhetens anvisningar om informationshantering och databehandling samt om offentlighet och sekretess i fråga om handlingar, och således är den föreslagna regleringen inte något nytt. Enligt artikel 13 ska styrelsen för ett interoperabelt Europa bistå kommissionen genom att tillhandahålla utbildningsmaterial om användningen av EIF och om lösningar för ett interoperabelt Europa, vilket i praktiken innebär utnyttjande av kompetensen hos experterna i medlemsstatens myndigheter. På alla punkter handlar det således om att i olika grad utnyttja medlemsstatens resurser, vilket å andra sidan främjar utvecklingen av interoperabilitet i medlemsstatens offentliga tjänster.

5.4 Ekonomiska konsekvenser

Enligt kommissionens konsekvensbedömning i anslutning till förslaget kan främjandet av interoperabilitet ge miljarder euro i besparingar för hela EU när myndighetsärenden hanteras snabbare och hanteringsbehoven minskar. Besparingarna syns framförallt i företagen, men till viss del sparas tid och möda även hos förvaltningens personkunder.

Nationella ekonomiska konsekvenser kan bedömas närmare i den fortsatta beredningen när tillämpningsområdet har preciserats. De beskrivna skyldigheterna för medlemsstaten och dess myndigheter, t.ex. dataombudsmannen, innebär dock att förslaget kan förutses medföra nya resursbehov. Tätare samarbete och myndigheternas deltagande i projekt till stöd för genomförande av unionspolitiken och i inbördes utvärderingar kan också ha ekonomiska konsekvenser. Likaså förutses ekonomiska konsekvenser av delningkravet för interoperabilitetslösningar och av interoperabilitetsbedömningarna samt inrättandet och utnyttjandet av regulatoriska sandlådor.

Återanvända interoperabilitetslösningar kan förstärka nationella myndigheters åtgärder med färdiga och testade komponenter för utvecklingen av offentliga tjänster samt spara utvecklingskostnader när dubbelarbete undviks. Privata tjänsteleverantörer kan dra nytta av interoperabilitetslösningar som fritt kan återanvändas. Därmed kan de föreslagna åtgärderna bidra till företagets konkurrenskraft och tillväxtmöjligheter på den inre marknaden, om de lättare kommer in på marknader i andra medlemsländer. Det är dock svårt att bedöma de egentliga kostnadsbesparingarnas storlek i det här tidiga skedet av beredningen.

Skyldigheterna att enligt förslaget övervaka och utvärdera utvecklingen av gränsöverskridande interoperabla offentliga tjänster som ska levereras eller förvaltas elektroniskt kommer att synliggöra det arbete som redan bedrivs, även med nationella resurser, på olika nivåer i förvaltningen. Dessa skyldigheter kan öka samordningen och leda till effektivare utnyttjande av resultaten. Förutom att åtgärderna får större verkan skapar det ett kunskapsunderlag för beslutsfattandet och höjer produktiviteten.

Statsrådet anser det ändå sannolikt att den föreslagna förordningen ger upphov till kostnader som inte kan täckas med omfördelning av befintliga resurser.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Förslaget berör medborgarnas rätt till god förvaltning, som i Finland skyddas i 2 § 3 mom. i grundlagen. Det kan även indirekt påverka hur andra grundläggande rättigheter tillgodoses, däribland skyddet av personuppgifter och de språkliga rättigheterna, såsom konstateras i kommissionens bedömning. Om skyddet av personuppgifter bestäms i 10 § 1 mom. i grundlagen och artikel 8 i Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna. Om de språkliga grundrättigheterna bestäms i 17 § i grundlagen och artikel 22 i Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna. I bästa fall kan förordningen främja medborgarnas tillgång till gränsöverskridande offentliga tjänster och göra ärendehantering smidigare.

Å andra sidan kan det skapas en något oförutsägbart regleringsmiljö så att rätten till god förvaltning tillgodoses sämre, särskilt om det förblir oklart hur de interoperabilitetsramar som kommissionen får anta enligt artikel 6 förhåller sig till nationell lagstiftning och befogenheterna för styrning är motstridiga.

Genom förslaget till förordning skapas en rättsgrund för behandling av personuppgifter i regulatoriska sandlådor. Förslagets bestämmelser om behandling av personuppgifter ska säkerställa att man i utvecklingen av gränsöverskridande tjänster förebygger, upptäcker och tidigt reagerar på situationer där persondataskyddet äventyras. Förordningen anger villkoren för gränsöverskridande behandling av personuppgifter i de regulatoriska sandlådorna mer specifikt än EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddsförordningen gällande unionens organ och behandlingen underställs förstärkt gränsöverskridande myndighetstillsyn.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 1, 4 och 27 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. landskapsregeringen samt under denna lydande myndigheter och inrättningar, kommunernas förvaltning och övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i lagen ska hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Enligt 27 § 3, 4, 19, 40 och 42 punkterna i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om statsmyndigheternas organisation och verksamhet, förhållandet till utländska makter, standardisering, televerksamhet samt övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i lagen ska hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet.

Vid tolkningen av ordalydelsen i självstyrelselagen ska det noteras att informationsnät som internet inte kunde beaktas när självstyrelselagen stiftades (se GrUU 22/2001 rd).

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget behandlas i Europaparlamentet, där ansvarigt utskott är utskottet för industrifrågor, utrikeshandel, forskning och energi (ITRE) och yttranden avges av budgetutskottet (BUDG), utskottet för regional utveckling (REGI), utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd (IMCO) och utskottet för medborgarliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE). Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén yttrar sig om förslaget. I rådet behandlas förslaget i rådsarbetsgruppen för telekommunikation och informationssamhället.

Behandlingen av förslaget till förordning inleddes i rådet 28.11.2022 med att kommissionens förslag presenterades vid rådsarbetsgruppens möte.

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte fastlagda.

9 Nationell behandling av förslaget

Alla ministerier, Finlands Kommunförbund rf samt kommunföreträdare hördes 1.12.2022 i den av finansministeriet tillsatta samarbetsgrupp för utveckling av verksamheten och informationshanteringen inom den offentliga förvaltningen. Förslaget har även behandlats 2.12.2022 i finansministeriets samarbetsgrupp för informationshantering inom statsförvaltningen. Yttranden om förslaget har begärts från dataombudsmannen och Ålands landskapsregering.

Förslaget och därtill hörande utkast till U-skrivelse har behandlats genom skriftligt förfarande i sektionen för kommunikation (EU19) 21-22.12.2022.

10 Statsrådets ståndpunkt

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

Enligt statsrådets preliminära bedömning anses den föreslagna rättsliga grunden möjlig. Vad som dock behöver eftersträvas är säkerställande av att den föreslagna grunden är adekvat i alla delar. I den fortsatta beredningen bör man bedöma om den rättsliga grunden snarare borde vara artikel 197 (administrativt samarbete) i EUF-fördraget.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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