

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Helsinki 16.1.2023

Lausunto (U 98/2022 vp.)

1. Tehtävänanto

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä keskiviikkona 18.1.2022 klo. 12.15 asia U 98/2022 vp, joka on Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa-säädös, COM (2022) 720 final). Yhteentoimivuudella tarkoitetaan verkko- ja tietojärjestelmien kykyä keskinäiseen vuorovaikutukseen jakamalla dataa sähköisen viestinnän avulla (U 98/2022 vp, s. 3). Tehtävänäni on tarkastella ehdotetun sääntelyn osalta etenkin sen oikeusperustaa ja toissijaisuus- suhteellisuusperiaatteiden mukaisuutta. Yhdyn lausunnossani täysin siihen, mitä valtiovarainministeriön 4.1.2023 päivätyssä muistiossa on esitetty yhteentoimivuutta koskevan asetusesityksen ongelmakohdista ja sen vuoksi en toista muistiossa jo kuvattua asetusesityksen keskeistä sisältöä, vaan menen suoraan asiaan pohtimalla alkuun asetusesityksen oikeusperustaa koskevaa ongelmaa hieman muistiota tarkemmin.

2. Huomioita asetusesityksen oikeusperustasta

Valtiovarainministeriön muistiossa pohditaan ansiokkaasti, olisiko oikea oikeusperusta ehdotetulle asetukselle Euroopan laajuisia verkkoja koskeva SEUT 172 artikla vai pikemminkin hallinnollista yhteistyötä koskeva SEUT 197 artikla. Tämä on aivan olennainen kysymys. SEUT 172 artiklassa todetaan seuraavaa:

”Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat 171 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut suuntaviivat ja muut toimenpiteet tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan.

Niihin suuntaviivoihin ja niihin yhteistä etua koskeviin hankkeisiin, jotka koskevat jonkin jäsenvaltion aluetta, tarvitaan tuon jäsenvaltion hyväksyminen”

Mainitussa oikeusperusta-artiklassa viitataan SEUT 171(1) artiklaan, jossa puolestaan unionille annetaan toimivalta vahvistaa suuntaviivoja, jotka koskevat toimia Euroopan laajuisten verkkojen perustamista ja kehittämistä liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurin aloilla. Säännösviittausten perusteella Euroopan laajuisten perusverkkojen kehittämistavoitteiden tulkinnassa on otettava huomioon myös SEUT 170 ja 174 artiklat.

Asetusehdotuksen oikeusperustaa koskevassa perusteluosiossa (s. 6) todetaan, että ”ehdotuksen tarkoituksena on kehittää johdonmukainen ja ihmiskeskeinen lähestymistapa maiden rajat ylittävien sellaisten verkko- ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen, joita käytetään **julkisten palvelujen** tarjoamiseen tai hallinnointiin politiikan muotoilusta sen täytäntöönpanoon, sekä selkeä hallintomalli yhteisten yhteentoimivuusperiaatteiden, -ratkaisujen, -ohjeistojen ja -eritelmien virtaviivaistamiseksi, kun **digitaalisia julkisia palveluja** tarjotaan EU:ssa yli maiden rajojen”. Asetusesityksessä viitataan eri yhteyksissä julkisiin palveluihin, joten tulkintani mukaan valtiovarainministeriön muistiossa on aivan oikein kiteytetty asetusehdotuksen koskevan **julkishallinnon** sähköisten palveluiden ja tiedonvaihdon yhteentoimivuutta. Tämän johtopäätöksen jälkeen on aika pysähtyä kysymään, mitä tarkoitetaan julkisilla palveluilla, koska se on olennainen kysymys oikeusperustaa koskevan tulkintaongelman ratkaisun kannalta.

Minua askarruttaa asetusehdotuksen julkisen palvelun tosiasialla epämääräinen määrittely. Asetusehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa ”**julkisen sektorin elin**” on määritelty viittaamalla direktiivin (EU) 2019/1024 2 artiklan 1 alakohdassa omaksuttuun määritelmään, jonka mukaan ’julkisen sektorin elimellä’ tarkoitetaan valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, **julkisoikeudellisia laitoksia** tai yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä. Julkisoikeudellisilla laitoksilla puolestaan tarkoitetaan direktiivin (EU) 2019/1024 2 artiklan 2 alakohdan mukaan laitoksia, joilla on seuraavat ominaisuudet:

-ne on perustettu tyydyttämään jonkin yleisen edun tarpeita eikä niillä ole teollista tai kaupallista luonnetta;

-ne ovat oikeushenkilöitä; ja

-niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

Tulkitsen siis niin, että julkisen sektorin elimen määrittelyssä on otettava lukuun myös asetusehdotuksessa viitatus direktiivin 2 artiklan 1 alakohdan lisäksi vähintäänkin sen 2 alakohta, mahdollisesti myös sen 3 alakohta, jossa puhutaan julkisista yrityksistä. Tämä laaja tulkinta julkisvaltaa käyttävän elimen määrittelystä vastaisi EU-oikeudessa muissa yhteyksissä valittua tulkintatapaa. Oikeuskäytännön perusteella jopa muodollis-organisatorisesti itsenäinen tai yksityisessä muodossa toimiva elin voidaan sitoa valtioon edellyttäen, että elimelle on määritelty toimivalta julkisen vallan käyttöön ja tällainen toimivalta nojautuu erityiseen oikeusperustaan.¹ Vastaavasti valtio käsitteenä ymmärretään valtiontukien yhteydessä hyvin laajasti, sillä SEUT 107 artiklassa tarkoitettujen valtion tukitoimien yhteydessä viitataan jäsenvaltion keskus-, alue- tai paikallishallintoon, alueelliseen tai paikalliseen julkiseen laitokseen tai ns. julkiseen yritykseen, jossa julkisvalta käyttää omistus- ja/tai päätösvaltaa. Katson, että säännösviittausten vuoksi julkisen sektorin elimen määrittely jää liian epämääräiselle tasolle, koska asiassa nousee esiin kysymys, onko asetusehdotuksessa tarkoitettu määritellä julkisvaltaa käyttävä taho suppeammin kuin mitä oikeuskäytännön ns. Foster-testi on perinteisesti merkinnyt.

Tällä päättelyllä on se valtiovarainministeriön muistiossa esitettyjä kantoja tukeva merkitys, ettei mielestäni ole lainkaan selvää, että nyt käsillä oleva asetusehdotus koskisi verrattain kapea-alaisesti ja teknisesti tulkittuna vain Eurooppalaisten perusverkkojen kehittämiseen liittyviä toimenpiteitä melko suppeasti määriteltyjen jäsenvaltioiden julkisen sektorin elinten toimesta. Toki periaatteessa SEUT 172 artiklan oikeusperusta voidaan tähän hankkeeseen liittää, mutta mielestäni tämä valinta on problematisoivissa VM:n muistiossa esitetyin tavoin.

¹ Ks. C-188/89 Foster (1990) ECR I-3133, kohta 20.

Muistiossa pohditaan sitä, että ehdotetun asetuksen oikeusperustana kuuluisi ehkä pikemminkin olla SEUT 197 artikla, joka koskee EU-oikeuden täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa ja jota EU voi tukea parantamalla hallinnollista valmiuttaan. Tämä voi merkitä tietojenvaihdon ja virkamiesvaihdon helpottamista sekä koulutusohjelmien tukemista. EU voi säätää tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen asetuksia tätä varten säädettävistä toimenpiteistä, jotka eivät kuitenkaan käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Oletan, että juuri tuo seikka, edellyttääkö nyt käsillä oleva yhteentoimiva Eurooppa-asetus käytännössä harmonisointitoimia eli siis jäsenvaltioiden lakien yhdenmukaistamista, on syynä sille, ettei SEUT 197 artiklaa ole valittu oikeusperustaksi.

Mitä laajemmin 'julkisen sektorin elin' määritellään, sitä suuremmaksi nousee todennäköisyys jäsenvaltioiden lakien yhdenmukaistamisen tarpeelle. Otan konkreettisen esimerkin. Jos henkilö matkustaa Helsingistä Tallinnaan ja haluaa käyttää siellä suomalaista parkkisovellusta parkkeeraukseen Tallinnan keskustassa, mutta se ei teknisistä syistä onnistu, niin soveltuuko nyt käsillä oleva asetusehdotus ja syntyykö EU:ssa tarve yhdenmukaistaa lainsäädäntöä parkkeerauksen alalla ja samalla käsitys siitä, mikä on julkisen vallan käyttöä ja mikä taas palveluiden vapaan liikkuvuuden piirissä olevaa yritystoimintaa. On huomattava, että juuri parkkifirmojen valvontatyön yksityisestä tai julkisesta luonteesta on Suomessa riideltä korkeinta oikeutta myöten.²

Johtopäätöksenäni totean, että esitetty oikeusperusta SEUT 172 artikla ei vaikuta täysin kattavan säädettävänä olevan asetuksen soveltamisalaa. Vaikuttaa siltä, että asetusesitys ei kohdistu vain Eurooppalaisten perusverkkojen kehittämiseen, vaan pikemminkin fokus on laajemmin julkishallinnon sähköisten palveluiden ja tiedonvaihdon yhteentoimivuuden parantamisessa. Tämän seikan vuoksi oikeusperustaksi soveltuisi paremmin muistiossakin mainittu SEUT 197 artikla. Mielestäni tästä oikeusperustaa koskevasta tulkintaongelmasta Suomen olisi tärkeää pyytää **neuvoston oikeuspalveluilta lausunto.**

3. Huomioita toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta

Yhdyn valtioneuvoston arvioon, että asetusehdotus on lähtökohtaisesti toissijaisuusperiaatteen mukainen, muttei kaikilta osin suhteellisuusperiaatteen mukainen (s. 17). On nimittäin yleiseltä

² Ks. KKO 2011:43 (pysäköintivirhemaksu).

kannalta katsoen selvää, että sisämarkkinoiden toimintaan vaikuttava rajat ylittävä hallinnollinen tehostamistoimi tulee käytännössä toteuttaa EU-tasoisella sääntelyllä. Tämä kuitenkin edellyttää, ettei tehostamistoimeksi tarkoitettu asetus ylitä sitä, mihin sen oikeusperusta antaa perusteet. Se on edellä esitetyllä tavalla mielestäni kyseenalaista. Keskityn seuraavassa kuitenkin ensisijaisesti suhteellisuusperiaatetta koskevaan ongelmaan.

VM:n muistion tavoin voin myös todeta, että asetusesitys vaikuttaa ulottuvan kaikenlaisiin kansallisiin julkishallinnon sähköisiin palveluihin, joista ei ole säädetty EU:n lainsäädännössä ja joita ei ole edes tarkoitettu EU:n laajuisiksi. Tämä on asetusehdotuksessa merkittävä ongelma. Muistiossa on tuotu esiin komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella varsin hämmentävä tulkinta ”rajat ylittävästä palvelusta” asetusesityksen kontekstissa (s. 13). Nimittäin se merkitsisi komission mukaan sitä, että jäsenvaltion henkilö tai yritys voisi käyttää toisessa jäsenvaltiossa sähköiseen asiointiin tarkoitettua palvelua eikä tähän liittyisi tietojärjestelmien välistä rajat ylittävää tiedonvaihtoa. Tämä merkitsisi sitä, että asetusesityksen 3 artiklan yhteentoimivuusarvioinnin soveltamisala olisi hyvin laaja, kun sitä sovellettaisiin myös silloin, kun tietoja ei siirretä yhden jäsenvaltion viranomaiselta toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Jos näin tulkitaan, niin tämä merkitsisi vaikutusarvioinnin kannalta todellakin tuhansia yhteentoimivuusarvioinnin kohteita, minkä **tulkitsen olevan ongelmallista suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.**

Mielestäni VM:n muistiossa on erittäin tärkeä havainto se (s. 10), että jos asetusehdotus koskisi ainoastaan ’unionin lainsäädännössä rajat ylittäväksi säädettyjä tietojärjestelmiä ja verkkoja, vaikutusten kohdistuminen rajautuisi täsmällisesti tunnistettuihin kohteisiin. Tämä olisi ennustettavuuden ja siten oikeusvarmuuden kannalta tärkeää ja siten nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa suositeltava ratkaisu. On nimittäin juuri kuten muistiossa todetaan, että kun soveltamisalaltaan epämääräisesti ja erilaisten säännösviittausten kautta myös monimutkaisesti säädetty asetus ulottuu mahdollisesti kaikenlaisiin kansallisen julkisen hallinnon sähköisiin palveluihin, joita voitaisiin rajat ylittäen käyttää, vaikutusten arviointi vaikeutuu. Tässä vaiheessa on hyvin vaikea edes arvioida sitä, millaisia toimenpiteitä asetuksen velvoitteiden toteuttaminen käytännön tasolla aiheuttaisi. Myös EU-lainsäädännön tulisi oikeusvaltiollisuutta kunnioittavassa unionissa olla riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä, mikä ei mielestäni nyt toteudu. Ongelmallista on myös varsin lyhyt 3 kuukauden siirtymäaika asetuksen voimaantulosta.

Kaiken kaikkiaan voidaan mielestäni todeta VM:n muistiota mukaillen (s. 16), että asetusehdotus luo jossain määrin ennakoimattoman ja siten oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisen sääntely-ympäristön heikentäen hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista etenkin silloin, kun komission hyväksymien yhteentoimivuusperiaatteiden ja yhteentoimivuuspuitteiden suhde kansalliseen lainsäädäntöön jää epäselväksi ja ohjaustoimivalta olisi ristiriitaista. Näistä VM:n muistiossa ja lausunnossani esitetyistä ongelmallisista kysymyksistä olisi hyvä saada vielä neuvoston oikeuspalveluiden lausunto.

Helsingissä 16.1.2023



Juha Raitio