

Jukka Snell

17.1.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

U 98/2022 vp: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös)

Minulta on pyydetty lausuntoa, jossa arvioin erityisesti asetusehdotuksen oikeusperustaa ja toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuutta. Lähestyn asiaa oikeudellisesta näkökulmasta, enkä ota kantaa esimerkiksi sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen.

Oikeusperusta

Oikeusperustassa on kysymys siitä, onko unionilla toimivaltaa. SEU 5(2) artikla määrää: ”Annetun toimivallan periaatteen mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.” Käytännössä tämä tarkoittaa, että jokaisella unionin toimella on oltava perussopimuksissa määritelty oikeusperusta. EU:n tuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan oikeusperusta määräytyy toimen tarkoituksen ja sisällön perusteella.¹

Komission ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 172 artikla. Se on osa sopimuksen lukua Euroopan laajuisista verkoista, joka käsittää SEUT 170-172 artiklat. SEUT 170 artikla asettaa tavoitteet. Sen mukaan ”unioni myötävaikuttaa Euroopan laajuisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen liikenteen, teletoiminnan ja energian infrastruktuurien aloilla”. Tämän tarkoituksena on tuottaa EU:n sisäisesti yhtenäisestä alueesta johtuvia hyötyjä esimerkiksi kansalaisille ja yrityksille, sekä myötävaikuttaa sisämarkkinoihin ja taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen. Unionin pyrkimyksenä on edistää ”kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin.” Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi SEUT 171 artikla määrää, että unioni muun muassa ”panelee erityisesti teknisen standardoinnin alalla

¹ Esim. asia C-482/17 *Tsekkia v. Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto* EU:C:2019:1035, perustelukappale 31.

täytäntöön kaikki toimet, jotka saattavat osoittautua tarpeellisiksi verkkojen yhteentoimivuuden turvaamiseksi”. SEUT 172 artikla puolestaan määrää, että nämä toimenpiteet tehdään EU:n tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Onko SEUT 172 artikla oikea oikeusperusta? Tätä tulee arvioida erityisesti ehdotuksen tarkoituksen ja sisällön perusteella. Arvioinnissa pitää erityisesti ottaa huomioon, että EU:n tuomioistuin on käsitellyt asiaa *Telemaattiset verkot* -tuomiossaan.² *Telemaattisissa verkoissa* oli kysymys neuvoston päätöksestä, jolla pyrittiin parantamaan hallintojen välistä telemaattista tietojenvaihtoa hallintojen välisen yhteistyön helpottamiseksi. EU:n tuomioistuin katsoi, että SEUT 172 artikla oli oikea oikeusperusta. Päätöksellä oli tarkoitus myötävaikuttaa Euroopan laajuisten telemaattisten verkkojen perustamiseen ja kehittämiseen hallintojen välillä. Se pyrki SEUT 171 artiklan mukaisesti mm. turvaamaan jäsenvaltioiden sisäisten telemaattisten järjestelmien yhteentoimivuuden, ja siinä säädettiin menettelystä ”yhteisten sääntöjen ja menettelyjen hyväksymiseen teknisen ja hallinnollisen keskinäisen toimivuuden aikaansaamiseksi”. Tämän johdosta se oli sekä tarkoituksensa että sisältönsä osalta Euroopan laajuisten verkkojen oikeusperustan piirissä.

Mikä on nyt käsillä olevan Yhteentoimiva Eurooppa -ehdotuksen tarkoitus? Ehdotuksen ensimmäisen perustelukappaleen mukaan tarkoituksena on ”vahvistaa julkisten palvelujen tarjoamiseen tai hallinnointiin unionissa käytettävien verkko- ja tietojärjestelmien maiden rajat ylittävän yhteentoimivuuden kehittämistä, jotta unionin julkishallinnot voivat tehdä yhteistyötä ja tarjota julkisia palveluja yli rajojen”. Perustelukappale myös huomauttaa, että julkisen sektorin ”yhteentoimivuudella on merkittävä vaikutus perussopimuksissa vahvistettuun tavaroiden ja palvelujen vapaaseen liikkuvuuteen, koska raskas byrokratia voi luoda merkittäviä esteitä varsinkin pk-yrityksille.”

Tämä tarkoitus näyttää vastaavan SEUT 170 ja 171 artiklan vaatimuksia. Ensinnäkin kyseessä on teletoiminnan infrastruktuurin ala. SEUT 170 artiklan suomenkielinen versio voi kenties antaa kuvan, että artikla koskisi nimenomaisesti vain teletoiminnan alaa kaupallisessa mielessä, mutta esimerkiksi englanninkielinen versio selventää, että kyseessä on laajempi televiestintäinfrastruktuurin alue (area of telecommunications infrastructure) ja *Telemaattiset verkot* -tuomio hyväksyi nimenomaisesti hallintojen välisen tiedonvaihdon artiklan piiriin. Toiseksi tarkoituksena on tuottaa yhtenäisestä alueesta johtuvia etuja mm. kansalaisille ja yrityksille, sekä myötävaikuttaa sisämarkkinoiden toteuttamiseen, kuten SEUT 170 artikla vaatii. Kolmanneksi yhteentoimivuuden kehittäminen on nimenomaisesti SEUT 171 artiklan mukaista.

Entä ehdotuksen sisältö? Onko se SEUT 170-172 artiklojen piirissä? Ehdotuksen varsinaiset säädösartiklat koskevat tietoverkkojen yhteentoimivuutta, tukevat sitä esimerkiksi koulutuksen kautta, hallinnoivat rajat ylittävää yhteentoimivuutta tai koskevat siihen liittyvää suunnittelua ja seurantaa. Nähdäkseni niiden sisältö vastaa yleisesti SEUT 170-172 vaatimuksia. Erityisesti on

² Asia C-22/96 *Euroopan parlamentti v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:1998:258.

kysymys SEUT 171(1) artiklan mukaisista toimista, ”jotka saattavat osoittautua tarpeellisiksi verkkojen yhteentoimivuuden turvaamiseksi”.

Valtioneuvosto pohtii, tulisiko oikeusperustana pikemminkin olla hallinnollista yhteistyötä koskeva SEUT 197 artikla. Tämä artikla on kuitenkin tarkoitettu nimenomaisesti vain tukemaan jäsenvaltioiden hallinnollista valmiutta panna unionin oikeus täytäntöön, eikä sen perusteella voi yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lakeja tai asetuksia. Yhteentoimiva Eurooppa -ehdotus menee tätä pidemmälle, eikä sitä voisi perustaa SEUT 197 artiklaan. Hallinnollinen yhteistyö luonnollisesti edistyy yhteentoimivien tietoverkkojen loogisena seurauksena. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että tietoverkkojen yhteentoimivuuden kehittäminen putoaisi Euroopan laajuisia verkkoja koskevan unionin toiminnan ulkopuolelle, kuten julkiasiamies hyvin selitti *Telemaattiset verkot* -tapauksen ratkaisuehdotuksessa.³ Niinpä EU:n tuomioistuin katsoi tapausta koskeneessa päätöksessään, että SEUT 172 artikla oli asianmukainen oikeusperusta, koska kysymys oli jäsenvaltioiden sisäisten telemaattisten järjestelmien yhteentoimivuudesta, vaikka lopullisena päätavoitteena olikin hallintojen välisen yhteistyön helpottaminen.

On totta, että asetusehdotus pyrkii Euroopan laajuisten verkkojen kehittämisen lisäksi parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa. Tämä näkyy esimerkiksi ehdotuksen 1(2) artiklan mukaisessa laajassa soveltamisalassa, jota valtioneuvosto haluaisi kaventaa. Voisi siis ajatella, että sisämarkkinoita koskeva SEUT 114 artikla pitäisi myös mainita oikeusperustana. Tämä ei ole mielestäni tarpeen. Sisämarkkinapäämäärät ja verkkoihin pääsyn helpottaminen ovat jo SEUT 170 artiklan mukaan Euroopan laajuisten verkkojen perustamisen ja toteuttamisen tavoitteita. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö on myös selventänyt, että erityisiä oikeusperustoja on käytettävä yleisten oikeusperustojen sijaan ja jos säädöksellä tavoitellaan useita päämääriä, niistä tärkein määrittää oikeusperustan.⁴ Joka tapauksessa asialla ei ole käytännön merkitystä, koska SEUT 114 artiklan sisämarkkinaoikeusperusta määrää EU:n tavallisesta lainsäätämisyjärjestyksestä, kuten SEUT 172 artiklakin.

Nähdäkseni ehdotus on siis sekä tarkoituksensa että sisältönsä perusteella SEUT 172 artiklan piirissä, eli sille on valittu asianmukainen oikeusperusta.

Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteessa on kysymys siitä, tulisiko unionin käyttää sillä olevaa toimivaltaa. SEU 5(3) artikla määrää: ”Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi

³ Julkiasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-22/96 *Euroopan parlamentti v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:1997:422, perustelukappale 5.

⁴ Ks. esim. asia C-490/10 *Euroopan parlamentti v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:2012:525, perustelukappaleet 44-45.

saavuttaa paremmin unionin tasolla.” On huomattava, että SEUT 4(2) artiklan mukaan Euroopan laajuiset verkot ovat osa unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa, eli periaate soveltuu ja ehdotuksen on kunnioitettava sitä.

On nähdäkseen selvää, että ehdotus kunnioittaa toissijaisuusperiaatetta. Yksittäinen jäsenvaltio ei voi saavuttaa ehdotetun asetuksen tavoitetta, eli ”verkko- ja tietojärjestelmien maiden rajat ylittävän yhteentoimivuuden kehittämistä”. Yksi valtio ei voi varmistaa, että kaikkien eri valtioiden järjestelmät ovat yhteentoimivia. Tavoite voidaan saavuttaa ainoastaan unionin tasolla.⁵

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteessa on kysymys siitä, miten unionin toimivaltaa tulisi käyttää. SEU 5(4) artikla määrää: ”Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.” EU:n tuomioistuimen mukaan tämä tarkoittaa erityisesti, että unionin ”toimilla ei saa ylittää niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista niillä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuva, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden”.⁶

EU:n tuomioistuin antaa yleisesti unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan suhteellisuusperiaatetta soveltaessaan. Se ei säännönmukaisesti kyseenalaista unionin lainsäätäjän päätösten suhteellisuutta, ellei kyseessä ole periaatteen ilmeinen loukkaus. Se ei lähde itsenäisesti arvioimaan, oliko lainsäätäjän valitsema toimenpide paras mahdollinen, vaan kumoaa toimen ainoastaan, jos se on ilmeisen soveltumaton.⁷ On kuitenkin huomattava, että perusoikeusloukkausten kohdalla EU:n tuomioistuin ottaa tiukemman linjan. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ei tällaisista liene yleisesti kysymys, joskin valtioneuvosto huomauttaa U-kirjelmän sivulla 16, että joiltakin osin ehdotuksen säännöksiä tulisi vielä selkeyttää.

Valtioneuvosto huomauttaa, että asetusehdotus saattaa vaikuttaa kaikenlaisiin kansallisiin julkishallinnon sähköisiin palveluihin, joista ei ole säädetty unionin lainsäädännössä ja joita ei ole tarkoitettu EU-laajuisiksi. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että ehdotuksen tarkoituksena on edistää yhteentoimivuutta mm. sisämarkkinoiden toteutumisen vuoksi. Jäsenvaltioiden välillä tapahtuvan taloudellisen toiminnan ja niiden välillä liikkuvien kansalaisten kannalta helppo pääsy kansallisiin julkishallinnon sähköisiin palveluihin voi olla tärkeää.

Minun on vaikea nähdä, että ehdotuksessa olisi sellaisia räikeitä suhteellisuusperiaatteen loukkauksia, jotka tekisivät siitä jo lähtökohtaisesti lainvastaisen. Se, että ehdotuksen yksityiskohtien tarkoituksenmukaisuudesta ja suhteellisuudesta voidaan olla perustellusti eri

⁵ Ks. esim. asia C-491/01 *British American Tobacco* EU:C:2002:741, perustelukappaleet 180-183.

⁶ Asia C-611/17 *Italia v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:2019:332, perustelukappale 55.

⁷ Ks. esim. asia C-611/17 *Italia v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:2019:332, perustelukappaleet 56-57.

mieltä, ei vielä tarkoita, että periaatetta olisi *oikeudellisesti* loukattu yllä kuvatulla ilmeisellä tavalla.

Yhteenveto

Yhteentoimiva Eurooppa -asetusehdotuksen oikeusperustaa on tarkasteltava EU:n tuomioistuimen *Telemaattiset verkot* -ratkaisun valossa.⁸ Valittu oikeusperusta vaikuttaa asianmukaiselta. Asetusehdotus kunnioittaa toissijaisuusperiaatetta. Suhteellisuusperiaatteen osalta unionin lainsäätäjällä on laaja harkintavalta, ja ainoastaan periaatteen ilmeiset loukkaukset voivat johtaa asetuksen lainvastaisuuteen (olettaen, että perusoikeuksia ei loukata).

Turussa, 17. tammikuuta 2023,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto

⁸ Asia C-22/96 *Euroopan parlamentti v Euroopan unionin neuvosto* EU:C:1998:258.