



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 18. marraskuuta 2022
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2022/0379(COD)

14973/22
ADD 3

TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	18. marraskuuta 2022
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 722 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös)

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 722 final.

Liite: SWD(2022) 722 final

Bryssel 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

**toimenpiteistä julkisen sektorin yhteentoimivuuden korkean tason saavuttamiseksi
unionissa (Yhteentoimiva Eurooppa -säädös)**

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

Tässä raportissa esitetään eurooppalaisia yhteentoimivuusperiaatteita (EIF) koskeva arviointi ja Euroopan hallitusten yhteentoimivuuspolitiikan tehostamista koskeva vaikutustenarviointi, jotka on toteutettu samanaikaisesti yhtenä prosessina.

1. POLITIIKAN PAINOPISTEET JA MIKSI TOIMIA TARVITAAN

Yhteentoimivuus ei itsessään ole tavoite. Se on väline, josta on tullut keskeinen osa digitaalisuutta hyödyntävää poliittista päätöksentekoa ja täytäntöönpanoa. Yhteentoimivuuden ansiosta organisaatiot voivat olla vuorovaikutuksessa ja jakaa tietoa ja osaamista kaikilla tasoilla saumattomasti tietoteknisten järjestelmiensä kautta. Teknisten ratkaisujen lisäksi siihen tarvitaan eri organisaatioiden välisiä sopimuksia, sovittuja datakuvauksia, tiedonvaihtoa helpottavaa lainsäädäntöä ja yhteistyökulttuuria.

Yhteentoimivuus on olennaisen tärkeää Euroopan entistä enemmän digitaalisuuteen perustuvien sisämarkkinoiden kannalta. Sillä on merkitystä eri politiikanalojen sisällä, erityisesti sellaisilla osa-alueilla, joilla on vahva kytkös julkiseen sektoriin, kuten oikeus- ja sisäasiat, verotus ja tulliasiat, liikenne tai terveydenhuolto, sekä liiketoiminnan ja teollisuuden sääntelyssä. Yhteentoimivuus on toistuva aihe, kun puhutaan Euroopan laajuisista verkoista sekä digitaali- ja datapolitiikasta. EU:n horisontaalinen yhteentoimivuuspolitiikka on ollut käytössä yli 15 vuoden ajan, ja siinä on keskitytty erityisesti julkiseen sektoriin. Komissio on toteuttanut yhteentoimivuutta tukevia ohjelmia vuodesta 1995 lähtien, nykyään osana Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaa. Eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet laadittiin alun perin vuonna 2004 ja niitä on päivitetty vuosina 2010 ja 2017. Periaatteissa korostetaan, että on tärkeää tarkastella kaikkia olennaisia osa-alueita ja tasoja – teknistä, semanttista, organisatorista ja oikeudellista – sekä noudattaa hallinnoinnissa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Nykyisin eurooppalaiset yhteentoimivuusperiaatteet ovat yleisesti hyväksytty käsitteellinen viitekehys yhteentoimivuudelle EU:ssa ja sen ulkopuolella. Näiden periaatteiden noudattaminen on kuitenkin edelleen täysin vapaaehtoista, ja tästä syystä, kuten arvioinnissakin käy ilmi, huomattava osa mahdollisuuksista vähentää hallinnollista taakkaa ja parantaa politiikkojen täytäntöönpanoa jää hyödyntämättä.¹ Tässä tilanteessa ja kiihtyvän digitalisaation myötä jäsenvaltioiden julkisen sektorin digitalisaatiosta vastaavat ministerit ja tietohallintojohtajat peräänkuuluttavat yhä enemmän eurooppalaisen yhteentoimivuusyhteistyön tehostamista. Nämä tahot vaativat sen yleisempää soveltamista jo ennen covid-19-pandemiaa.² Vaatimuksia vahvasti kriisitoimien myötä kasvanut tarve parantaa digitaalista vuorovaikutusta eri maiden ja alojen välillä.

Komissio totesi, että asiassa vaaditaan toimia³, ja sitoutui esittämään tehostetun yhteentoimivuuspolitiikan kesään 2022 mennessä⁴.

¹ Ks. eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden loppuarvioinnin tulokset, SWD(2022) 720 final.

² Esimerkiksi ministerikokousten antamat julkilausumat Tallinnassa vuonna 2017 (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) ja Berliinissä vuonna 2020 (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) sekä julkisten palvelujen yhteentoimivuutta käsittelevän komission asiantuntijaryhmän (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=fi&groupID=3714>) jäsenten antamat suositukset.

³ Komission tiedonanto – Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa, annettu helmikuussa 2020, COM(2020) 67 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0067>).

⁴ Komission työohjelma 2022, COM(2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_2&format=PDF), s. 7.

2. ONGELMA JA POLITIIKKATAVOITTEET

Eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden arvioinnin ja vaikutustenarvioinnin tulokset osoittavat, että nykyinen epävirallinen yhteentoimivuuspolitiikka, joka perustuu yksinomaan vapaaehtoihin toimenpiteisiin, ei riitä poistamaan eri maiden ja alojen välisiä esteitä EU:n julkisella sektorilla. EU:n julkishallintojen palvelujen ja datan puutteellinen yhteentoimivuus rajoittaa digitaalisten julkisten palvelujen saatavuutta, jolloin osa niiden potentiaalista jää hyödyntämättä ja EU:n tavoitteet toteuttaa digitaaliset sisämarkkinat jäävät tältä osin saavuttamatta. Tämä lisää kustannuksia ja vähentää tehokkuutta kaikilla julkishallinnon tasoilla EU:ssa, lisää hallinnollista taakkaa niin kansalaisten, yritysten kuin hallinnonkin kannalta, viivästyttää EU:n politiikkojen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa sekä digitaalisten sisämarkkinoiden toteuttamista, rajoittaa innovointimahdollisuuksia ja heikentää EU:n digitaalista suvereniteettia. Vaikutustenarvioinnissa yksilöidään seuraavat ongelmatekijät:

- Yhteentoimivuuteen tähtäävien toimien tehoton hallinnointi EU:n toimintapolitiikkojen, komission ja jäsenvaltioiden välillä kaikilla hallinnon tasoilla (kansallisella, alueellisella, paikallisella) ja sektoreilla;
- Yhteisten yhteentoimivuutta koskevien vähimmäisvaatimusten, ratkaisujen ja standardien puute;
- Yhteentoimivuutta ei oteta oletusarvoisesti huomioon EU:n toimintapolitiikkojen suunnittelussa ja toteutuksessa.

Uudella sääntelykehyksellä ja sen yhteydessä annettavalla tiedonannolla pyritään vahvistamaan yhteentoimivuutta, jotta voidaan varmistaa, että kaikki pystyvät käyttämään digitaalisia julkisia palveluja yli rajojen Euroopassa. Tämä saavutetaan edistämällä johdonmukaista ja ihmiskeskeistä lähestymistapaa yhteentoimivuuteen, joka olisi sisäänrakennettu toimintapolitiikkaan kaikkialla Euroopassa päätöksenteosta täytäntöönpanoon, sekä luomalla selkeä hallintomalli ja ekosysteemi ratkaisujen ja teknisten vaatimusten kehittämiseksi.

Jos yhteentoimivuutta ei parannettaisi, EU menettäisi merkittävät mahdollisuudet vähentää hallinnollista taakkaa, minkä lisäksi julkishallintojen häiriönsietokyky ja innovointivalmiudet kärsisivät. Nykyinen kehys, jossa eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden toteuttaminen perustuu vapaaehtoiseen yhteistyöhön, ei riitä rajat ylittävän yhteentoimivuuden vahvistamiseen. Sisäänrakennettua yhteentoimivuutta ei nykyisellään oteta järjestelmällisesti huomioon politiikanteossa. Nykyiseen kehykseen ei myöskään sisälly yhteisiä täytäntöönpanoresursseja tai yhteistä jaettua vastuuta.

3. TOIMINTAVAIHTOEHDOT, ODOTETUT VAIKUTUKSET JA PARHAAKSI ARVIOITU VAIHTOEHTO

Vaikutustenarvioinnissa vertaillaan kolmea vaihtoehtoa perusskenaarion eli ”ei toimenpiteitä” lisäksi. Perusskenaariossa ja vaihtoehdossa 1 jatketaan nykyisellä vapaaehtoisuuteen perustuvalla linjalla, mutta vaihtoehdossa 1 pyritään eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden jatkuvaan asteittaiseen kehittämiseen. Vaihtoehdoissa 2 ja 3 esitetään lainsäädäntötoimia. Vaihtoehdossa 2 keskitytään ottamaan käyttöön jäsenelty yhteistyömekanismi selkeän toimeksiannon pohjalta ja varmistamaan näin sovittujen yhteisten yhteentoimivusratkaisujen jatkuva kehittäminen ja ylläpito sekä päättämään yhteisistä kokeiluista ja kohdennetuista toimintapolitiikkaa tukevista hankkeista. Vaihtoehdossa 3 mennään pisimmälle, sillä siinä keskitytään vahvistamaan lakisääteisesti sovellettavat yhteentoimivuutta koskevat eurooppalaiset vähimmäisvaatimukset, joita päivitetään täytäntöönpanopäätöksillä.

Odotettujen vaikutusten arviointi osoittaa, että perusskenaariossa ja vaihtoehdossa 1 ei puututa riittävästi eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden arvioinnissa havaittuihin heikkouksiin, mikä johtuu pääasiassa riittämättömistä yhteistyökannustimista. Kumpikaan vaihtoehto ei myöskään vastaa jäsenvaltioiden poliittisiin ja toiminnallisiin odotuksiin⁵. Vaihtoehtoon 3 odotetaan olevan tehokas, vaikkakin vasta ajan myötä, ja sen toteutus edellyttäisi huomattavia panostuksia ja kustannuksia. Sen odotetaan olevan tehottomampi takaamaan, että nopeasti muuttuviin teknologisiin ja toimintapolitiikan tarpeisiin vastataan joustavasti ja tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottaen. Vaihtoehto 3 saa todennäköisesti myös vähemmän poliittista tukea, koska se on luonteeltaan kauaskantoinen ja hyvin sensitiivinen toissijaisuusperiaatteen kannalta (esim. jäsenvaltioiden vanhojen järjestelmien osalta).

Vaihtoehto 2 on suositeltavin. Jäsennellyn yhteistyömekanismin perustamisen odotetaan tuovan vakautta ja (oikeus)varmuutta, joita jäsenvaltiot ovat kaivanneet, ja varmistavan samalla tarvittavan joustavuuden, jotta yhteisiä yhteentoimivuusresursseja voidaan jatkuvasti kehittää toimintapolitiikan muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Vaihtoehdossa 2 yhteentoimivuutta koskevia (vähimmäis)vaatimuksia ei määritellä suoraan lainsäädännössä (toisin kuin vaihtoehdossa 3), vaan siinä keskitytään vahvistamaan menettelyvaatimukset, jotka soveltuvat paremmin nopeaan teknologiseen muutokseen ja ovat oikeasuhteisempia, kun otetaan huomioon vaikutukset vanhoihin järjestelmiin. Odotuksena on, että EU:n yhteinen yhteentoimivuuden ohjausjärjestelmä varmistaisi alhaalta ylöspäin suuntautuvan yhteistyön ja ylhäältä alaspäin suuntautuvan sitoutumisen jäsenvaltioiden keskeisten sidosryhmien keskuudessa, mikä johtaisi yhteisten yhteentoimivuusratkaisujen ekosysteemiin. Tämä helpottaa varhaista osallistumista politiikan muotoiluun ja yhteisinvestointitarpeiden tunnistamista sekä parantaa toimintapolitiikan täytäntöönpanoa. Näistä syistä vaihtoehto 2 ei ole uhka vaan mahdollistaja toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta ja se vahvistaa julkishallintojen häiriönsietokykyä ja digitaalista suvereniteettia.

Koska yhteentoimivuus on luonteeltaan mahdollistava ja politiikantekoa tukeva, sen suoria vaikutuksia on vaikea arvioida määrällisesti. Komission Yhteisen tutkimuskeskuksen (JRC) tutkimuksessa⁶ esitetään arvio huomattavista säästömahdollisuuksista tai toimimatta jättämisestä aiheutuvista kustannuksista: paremman yhteentoimivuuden ansiosta kansalaisilta voisi säästyä vuosittain jopa 24 miljoonaa tuntia, mikä vastaa rahaksi muutettuna 543 miljoonaa euroa, kun taas yritykset voisivat säästää vuosittain 30 miljardia tuntia, eli 568 miljardia euroa. Rajat ylittävästä yhteentoimivuudesta saatavat kustannussäästöt olisivat kansalaisille 5,5–6,3 miljoonaa euroa ja yrityksille 5,7–19,2 miljardia euroa.

4. ARVIOINTI- JA VAIKUTUSTENARVIOINTIPROSESSI

Nämä samanaikaisesti yhtenä prosessina toteutetut arviointi ja vaikutustenarviointi perustuvat eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden ja yhteentoimivuutta tukevan ISA²-ohjelman arviointeihin⁷, jotka tehtiin syyskuun 2020 ja syyskuun 2021 välisenä aikana. Ne perustuvat riippumattoman ulkopuolisen toimeksisaajan tekemään analyysiin⁸ ja kansainvälisiin

⁵ Ks. esimerkiksi asiantuntijaryhmän suositusten ensimmäinen luku.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. ja Pignatelli, F.: *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union*, EUR 31004 EN, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Ks. eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden loppuarviointi, SWD(2022) 720 final, ja ISA²-ohjelman loppuarviointi, COM/2021/965 final, SWD/2021/965 final.

⁸ Ks. esim. CEPS (2021): *Study supporting the evaluation of the implementation of the EIF*, Euroopan komissio. DOI: 10.2799/58201 ja CEPS (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme*

lähteisiin, kuten OECD:hen. Tärkeä lähde on lisäksi ollut kohdassa 3 mainittu yhteentoimivuuden vaikutusten kvantifiointia koskeva JRC:n tutkimus. Se pohjautuu pitkäaikaiseen työhön, jota JRC on tehnyt sijaintiin perustuvan yhteentoimivuuden tutkimuksessa.

Koska hallitusten yhteentoimivuuspolitiikan tehostaminen EU-tasolla on toissijaisuusperiaatteen kannalta sensitiivistä, komissio on suunnitellut toimintavaihtoehtoja ja mahdollisten lainsäädäntötoimien sisältöä yhdessä jäsenvaltioiden tietohallinnosta vastaavien elinten kanssa vuosina 2020–2021. Jäsenvaltioiden asiantuntijoista (tietohallintojohtajat ja digitalisaatiosta vastaavat osastot) koostuvan komission asiantuntijaryhmän lokakuussa 2021 hyväksymät suositukset antavat näin ollen yksityiskohtaisen kuvan keskeisimpien sidosryhmien odotuksista, samoin kuin Tallinnassa vuonna 2017 ja Berliinissä vuonna 2020 annetut ministeritason julkilausumat.