

U 46/2011 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä (IMI-asetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä elokuuta 2011 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuk-

seksi hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä (IMI-asetus) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3 päivänä marraskuuta 2011

Työministeri *Lauri Ihalainen*

Ylitarkastaja Akseli Koskela

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2011/1536**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI HALLINNOL-
LISESTA YHTEISTYÖSTÄ SISÄMARKKINOIDEN TIETOJENVAIHTOJÄRJESTELMÄSSÄ
(IMI-ASETUS)****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Euroopan komissio antoi 29 päivänä elokuuta 2011 ehdotuksen asetukseksi hallinnollisesta yhteistyöstä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä (*Internal Market Information System*, IMI), jäljempänä ”IMI-asetus”

Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä, jäljempänä ”IMI-järjestelmä”, on sähköinen tietojenvaihtojärjestelmä. IMI-järjestelmän tehtävä on tukea viranomaisia niiden EU-lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien tehtävien hoidossa, jotka vaativat rajat ylittävää hallinnollista yhteistyötä. IMI-järjestelmää käytetään nykyisin ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin 2005/36/EY, jäljempänä ”ammattipätevyysdirektiivi”, ja palveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin 2006/123/EY, jäljempänä ”palveludirektiivi”, nojalla tapahtuvaan tietojenvaihtoon.

Rajat ylittävään hallinnolliseen yhteistyöhön sisältyy usein EU:n kansalaisten henkilötietojen käsittelyä ja vaihtoa. IMIn avulla henkilötietoja sisältäviä tietojenvaihtotapah-
tumuksia on EU:ssa vaihdettu noin 2000 kappaletta vuoden 2010 aikana. IMIn on rekisteröitynyt tällä hetkellä yli 6 000 viranomaista 27 EU:n jäsenvaltiossa ja kolmessa ETA-valtiossa.

Tällä hetkellä IMI-järjestelmää säännellään komission päätöksellä 2009/739/EY palveludirektiivin VI luvun mukaisten jäsenvaltioiden välisen sähköisen tietojenvaihdon käytännön järjestelyjen vahvistamisesta ja komission päätöksellä 2008/49/EY sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään (IMI) liittyvistä tietosuoaohjeista. Komissio on lisäksi antanut 26.3.2009 suosituksen sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmään (IMI) liittyvistä tietosuoaohjeista.

Komissio on katsonut, että koska IMI-järjestelmän toiminnan perustana ei ole Eu-

roopan parlamentin ja neuvoston hyväksymää säädöstä, se estäisi järjestelmän laajentamisen vielä pidemmälle. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu on pitänyt IMI-järjestelmälle luotavaa oikeusperustaa tarpeellisena.

Järjestelmään on sisällytetty sisäänrakennetun yksityisyyden suojan periaatteen mukaisesti monia menettelyllisiä ja teknisiä yksityisyyttä suojaavia ominaisuuksia, joiden ansiosta henkilötietojen käsittely on IMI:ssä huomattavasti suojatumpaa ja turvallisempaa kuin muissa tietojenvaihtomenetelmissä (esim. posti, puhelin, faksi tai sähköposti).

Ehdotuksella on neljä tavoitetta:

Tavoite 1: luoda IMI:lle vakaa oikeudellinen kehys ja yhteinen säännöstö sen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi.

Tavoite 2: tarjota kattava tietosuojakehys vahvistamalla säännöt IMI:ssä tapahtuvalle henkilötietojen käsittelylle.

Tavoite 3: helpottaa IMIn mahdollista tulevaa laajentamista uusille EU:n lainsäädännön aloille.

Tavoite 4: selkiyttää IMIn toimintaan osallistuvien eri toimijoiden asemaa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella luotaisiin oikeudellinen pohja IMI-järjestelmän tueksi. Tällä helpotetaan sisämarkkinoiden hallinnollista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Ehdotuksessa vahvistetaan myös IMI:ssä noudatettavat tärkeimmät tietosuojaperiaatteet, jotka perustuvat direktiiviin 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja asetukseen (EY) N:o 45/2001 yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

2.1 Yleiset säännökset

Asetusehdotuksen artikloissa 1–5 vahvistetaan säännöt, jotka koskevat sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän käyttöä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja komission välisessä hallinnollisessa yhteistyössä.

Järjestelmää käytettäisiin sellaisessa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja komission välisessä tietojenvaihdossa, joka on tarpeen sisämarkkinasäädösten panemiseksi täytäntöön, jos niissä säädetään jäsenvaltioiden välisestä tai jäsenvaltioiden ja komission välisestä hallinnollisesta yhteistyöstä. Asetusehdotuksen liitteessä II lueteltujen säädösten osalta komissio voi päättää IMIn käytöstä ottaen huomioon teknisen toteutettavuuden, kustannustehokkuuden, käyttäjäystävällisyyden ja järjestelmään kohdistuvat kokonaisvaikutukset. Komissiolle siirrettäisiin valta sisällyttää kyseiset säädökset liitteeseen I noudattaen 23 artiklassa tarkoitettua menettelyä. IMIn käytöstä voidaan kyseisellä lainsäädäntösektorilla järjestää kokeilujakso ennen delegoidun säädöksen hyväksymistä.

2.2 IMIn liittyvät toiminnot ja vastuualueet

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädetään IMI-koordinaattoreista. Kukin jäsenvaltio nimittää yhden kansallisen IMI-koordinaattorin, jolla tarkoitetaan elintä, joka suorittaa IMIn tehokkaan toiminnan kannalta välttämättömiä tukitehtäviä asetuksen mukaisesti.

Ehdotuksen 8 artiklassa säädetään toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä. Toimivaltaisen viranomaisen tehtävä on varmistaa IMIn avulla, että tietopyyntöihin annetaan riittävä vastaus sovellettavassa unionin säädöksessä vahvistetussa määräajassa hallinnollisten yhteistyömenettelyjen mukaisesti. Komission tehtävänä on vastata IMI-järjestelmän teknisestä turvallisuudesta, saatavuudesta, ylläpidosta ja kehittämisestä.

Ehdotuksen 10 artiklan mukaan IMI-toimijan valtuuttamalla IMI-käyttäjillä on oikeus käyttää IMIä. IMI-toimija varmistaa, että IMI-järjestelmän käyttäjät pystyvät saamaan IMI:ssä käsiteltäviä henkilötietoja vain

silloin, kun ne todella tarvitsevat niitä, ja vain sillä lainsäädännön alueella, jolle niille on myönnetty tiedonsaantioikeudet. Jos hallinnolliseen yhteistyömenettelyyn sisältyy henkilötietojen käsittelyä, vain menettelyyn osallistuvilla IMI-käyttäjillä on oikeus käsitellä kyseisiä tietoja. Ehdotuksessa on myös mahdollisuus antaa rajoitettuja käyttöoikeuksia ulkopuolisille toimijoille.

2.3 Tietojenkäsittely ja tietoturva

Asetuksen 13 artiklassa säädetään henkilötietojen säilyttämisestä IMI-järjestelmässä. Kun järjestelmässä käsitellyn tietopyynnön lopettamisesta on kulunut 18 kuukautta, asiaa koskevat henkilötiedot suojataan viideksi vuodeksi. Tarvittaessa tiedot voidaan suojata jo aiemmin. Suojattuja henkilötietoja saa niiden säilyttämistä lukuun ottamatta käsitellä vain todisteena IMIn avulla suoritetusta tietojenvaihdosta tai rekisteröidyn suostumuksella.

Ehdotuksen 15 artiklassa kielletään sellaisten henkilötietojen, jotka koskevat rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai filosofista vakaumusta tai ammattiliittoon kuulumista, sekä terveyteen ja seksuaaliseen käyttäytymiseen liittyvien tietojen käsittelyä, ellei käsittelylle ole tietosuojalainsäädännön mukaisia perusteita. Rikoksiin, rikosasioissa annettaviin tuomioihin tai turvallisuutta koskeviin toimenpiteisiin liittyvien tietojen käsittely, mukaan lukien kurinpidollisia, hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien tietojen tai muiden hyvän maineen vahvistamiseksi liittyvien tietojen, käsittely, on mahdollista vain, mikäli siitä säädetään erikseen tai rekisteröity on antanut käsittelyyn suostumuksensa. Tällaisten tietojen käsittelyssä tulee noudattaa erityisiä suojatoimia.

2.4 Rekisteröityjen oikeudet ja valvonta

Ehdotuksen 17–19 artikloissa säädetään tietojen antamisesta rekisteröidyille, avoimuudesta, rekisteröityjen tiedonsaantioikeudesta, tietojen oikaisemisesta ja niiden poistamisesta. Tämä tapahtuu direktiivin 95/46/EY 10 tai 11 artiklan ja kyseisen direktiivin mukaisen kansallisen lainsäädännön

mukaisesti. Rekisteröidyillä olisi saatavilla tietosuojailmoitus, jossa on selvitys heidän oikeuksistaan ja niiden käytöstä. Komissio asettaa julkisesti saataville IMIä koskevan kattavan tietosuojailmoituksen ja tietoja IMIn hallinnollisten yhteistyömenettelyjen tietosuojaanäkökohdista sekä tietoja rekisteröityjen oikeuksia koskevista poikkeuksista.

Rekisteröity voi käyttää oikeuttaan saada itseään koskevia tietoja sekä saada virheelliset tai puutteelliset tiedot oikaistuksi ja luvatta käsitellyt tiedot poistetuiksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan kansallisen tietosuojalainsäädäntöä valvovan viranomaisen tehtävä on valvoa, että toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät henkilötietoja alueellaan lainmukaisesti, ja että asetusehdotuksessa vahvistettuja rekisteröityjen henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan.

2.5 IMIn maantieteellinen soveltamisala

Asetusehdotuksen 21 artiklassa säädetään, että jäsenvaltio voi kansallisen lainsäädännön mukaisesti harjoitettavassa hallinnollisessa yhteistyössä käyttää järjestelmää toimivaltaisten viranomaisten välillä.

22 artiklassa säädetään unionin ja kolmannen maan IMI-toimijoiden välillä tapahtuvasta tietojenvaihdosta IMIn liitteessä I luetellun säännöksen ja kolmannen maan vastaavan säännöksen nojalla edellyttäen, että tiedot vaihdetaan tai asetetaan saataville sellaisen kansainvälisen sopimuksen mukaisesti, jossa määrätään, että kolmannen maan on sovellettava liitteessä I lueteltua säännöstä.

2.6 Loppusäännökset

Asetusehdotuksen loppusäännöksissä artikloissa 23–25 säädetään siirretyn säädösvallan käyttämisestä, peruuttamisesta ja delegoitujen säädösten vastustamisesta. Ehdotuksen 26 artiklassa säädetään komission IMIä koskevasta vuosittaisesta raportoinnista Euroopan parlamentille ja neuvostolle. Ehdotuksen 27 artiklassa säädetään IMI-asetuksen kustannuksista.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio ei ole tehnyt asetusehdotuksesta vaikutusarviointia. Komissio perustelee asiaa sillä, että ehdotuksella konsolidoidaan nykyiset IMIä koskevat säännöt ja ohjeet.

3.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

IMIä koskeva ehdotus annettaisiin asetuksena, jolloin se olisi kaikilta osin velvoittava ja tulisi sovellettavaksi sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Henkilötietojen käsittelystä ja hyvän tietojenkäsittelytavan noudattamisesta säädetään henkilötietolailla 523/1999. Henkilötietolaila on myös pantu kansallisesti täytäntöön direktiivi 95/46/EY.

Suomessa viranomaisten on noudatettava henkilötietolakia kaikessa sellaisessa toiminnassa, jossa henkilötietoja käsitellään. Näin ollen myös IMI-järjestelmän käytössä noudatetaan henkilötietolain säännöksiä. Komission ehdotus ei tuo tältä osin muutosta, eikä asetusehdotus ole ristiriidassa kansallisen henkilötietolain kanssa.

3.2 Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen 27 artiklan 1 kohdan mukaan IMIn kehittämisestä, toiminnasta ja ylläpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta.

IMIn kehittämiskustannukset rahoitettiin aluksi IDABC-ohjelmasta (yleiseurooppalaisten sähköisten viranomaispalvelujen yhteentoimiva toimittaminen julkishallinnolle, yrityksille ja kansalaisille). Ohjelman voimassaolo päättyi 2009. Heinäkuuhun 2010 asti komission sisämarkkinapäaosasto vastasi IMIn hallinnoinnista koituvista kustannuksista. Heinäkuussa 2010 päästiin sopimukseen IMIn rahoittamisesta vuodet 2010–2015 kattavasta ISA-ohjelmasta (yhteentoimivuusratkaisut eurooppalaisille julkishallinnoille). IMIn rahoittamista ISA-ohjelmasta on tarkoitettu jatkaa ainakin vuoteen 2012. Vuonna 2010 IMIn kokonaisrahoitus oli 1,425 miljoonaa euroa/(rahoitusosuus ISA-ohjelmasta oli 500 00 euroa, ja sisämarkkinoita koskevista budjettikohdista 925 00 euroa). Vuosina 2011–2012 ISA-ohjelmasta suunniteltu ra-

hoitus olisi noin 1,15 miljoonaa euroa vuodessa, minkä lisäksi sisämarkkinoiden pääosasto vastaa ylläpito-, koulutus-, yhteydenpito- ja tiedotuskustannuksista.

Komission tarkoituksena on siirtää kaikki järjestelmän aiheuttamat kustannukset samaan sisämarkkinoiden pääosaston hallinnoimaan budjettikohtaan; sisämarkkinoiden toteuttaminen ja kehittäminen. Tämä merkitsisi tässä budjettikohdassa käytettävissä olevien nettomäärärahojen lisäystä vuonna 2013 muista budjettikohdista tehtävillä määrärahasiirroilla. Komission arvion mukaan on odotettavissa, että IMIn kokonaiskustannukset alkavat alentua vuodesta 2012 uusien toimintojen kehittämistarpeen pienentymisen myötä. Komission rahoitus selvityksen mukaan komission vuodelle 2013 suunniteltu kokonaisrahoitustarve olisi noin 1,44 miljoonaa euroa. Komission ehdotus liittyy kuluvaan EU:n rahoituskehyskauteen, eikä siten vaikuta päätöksiin, jotka tehdään vuoden 2013 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehuksesta.

Asetusehdotuksen 27 artiklan 2 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio kattaa kustannukset, joita aiheutuu IMIn toiminnasta jäsenvaltioiden tasolla, mukaan lukien koulutus- ja tiedotustoiminta sekä tekninen avustustoiminta sekä järjestelmän hallinnointi kansallisella tasolla.

Kukin toimivaltainen järjestelmää käyttävä viranomainen vastaa järjestelmän käytöstä omalla toimialallaan. Itse järjestelmän käytöstä ei aiheudu kustannuksia viranomaisille. Muut kustannukset, jotka ehdotuksen mukaan jäisivät jäsenvaltiolle (järjestelmän käyttökoulutus, tiedotustoiminta ym.) ovat varsin pieniä ja pääasiassa virkatyönä tehtäviä. Ehdotuksella ei siten ole valtion talousarvioon liittyviä vaikutuksia.

3.3 Muut vaikutukset

IMI-järjestelmän käyttö vähentänee jossain määrin tarvetta fyysisten dokumenttien toimittamiseen sekä keventää hallinnollista taakkaa muun muassa vähentämällä tarvetta kääntää asiakirjoja virallisesti toiselle EU-kielelle. Tällä olisi suotuisa vaikutus myös toimijoille aiheutuviin kustannuksiin.

Suomalaisen toimijan, esimerkiksi ammatinharjoittajan tai palveluntarjoajan, etu on,

että mikäli toisen jäsenvaltion viranomaisella on tarve tarkistaa Suomen toimivaltaiselta viranomaiselta hakemus- tai lupa-asiakirjoihin liittyviä yksityiskohtia, voidaan se tehdä IMI-järjestelmää hyödyntäen.

Ehdotuksen mukaan komissio voisi päättää IMIn käytön laajentamisesta liitteen II mukaisille aloille, joita ovat suositus periaatteista ”SOLVIT”-ongelmanratkaisun käytössä sekä tietyt säännökset seuraavista säädöksistä: palveludirektiivi, direktiivi palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon, direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä, direktiiviehdotus keskus-, kauppa- ja yhtiörekistereiden yhteenliittämisen osalta ja direktiivi potilaiden oikeuksien soveltamisesta rajat ylittävässä terveydenhuollossa. Liitteeseen sisältyy lisäksi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroalueeseen kuuluvien jäsenvaltioiden ammatillisista eurorahan maantiekuljetuksista. Tältä osin voidaan todeta, että mikäli Ruotsi ei ota euroa käyttöön, ei kyseistä asetusehdotusta sovelleta Suomessa (kirjelmä E 105/2009 vp).

4 Perustuslaki ja Ahvenanmaan asema

Perustuslain kannalta asetusehdotus liittyy yksityiselämän suojaa koskevaan 10 §:ään ja viranomaisten asiakirjojen ja muiden talletteiden julkisuutta koskevaan 12 §:ään. Näiltä osin ehdotus ei sisällä perustuslain kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia sekä kuntien hallintoa. Maakuntalakien itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettussa lainsäädäntövalvonnassa on näiden lainkohtien nojalla katsottu, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat edellä mainittujen viranomaistahojen hallussa olevien henkilötietojen suojaa ja näiden viranomaisten asiakirjajulkisuutta koskevat asiat.

IMI-asetuksen toimeenpano maakunnassa kuuluisi maakunnan viranomaisille vain, jos tietojenvaihtojärjestelmän piiriin sisällytettäisiin sellaisia EU-säädöksiä, jotka koskisivat

itsehallintolain 18 §:ssä tarkoitettuja, maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia oikeudenaloja.

5 Ehdotuksen oikeusperusta

Ehdotus annettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla. Sen tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Valtioneuvosto katsoo oikeusperustan olevan asianmukainen.

5.1 Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaate

Koska IMI on komission kehittämä ja hallinnoima keskitetty yhteydenpitoväline, on tarpeen vahvistaa järjestelmään sovellettava yhteinen säännöstö ja panna se keskitetysti täytäntöön. IMIn tavoitteena on vähentää rajojen yli tehtävää yhteistyötä haittaavia esteitä. Tällaisia esteitä ovat muun muassa kieliesteet, erilaiset hallinto- ja työkuultuurit sekä vakiintuneiden tietojenvaihtomenettelyjen puuttuminen.

Tätä tavoitetta ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla vaan se edellyttää toimien toteuttamista Euroopan unionin tasolla. Ehdotuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarpeen.

6 Ehdotuksen kansallinen valmistelu ja käsittely EU-toimielimissä

Ehdotuksen kansallinen valmistelu tapahtuu EU-asioiden komitean alaisessa sisämarkkinajaostossa (EU8). Asiassa kuullaan lisäksi oikeusministeriön tietosuoja-asiantuntijoita sekä tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijoita.

Komissio antoi asetusehdotuksen 29.8.2011. Ehdotuksen käsittely on aloitettu kilpailukykyneuvoston alaisessa kilpailukyky- ja kasvutyöryhmässä 15.9.2011. Ehdotukseen sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 289 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisyjärjestystä.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n sisämarkkinoiden edelleen kehittämistä yhtenä keskeisenä tavoitteena. On tärkeää kehittää toimia, jotka tukevat olemassa olevan lainsäädännön tehokkaampaa käytännön soveltamista ja toimeenpanoa. Rajat ylittävällä viranomaisyhteistyöllä on tärkeä rooli huolehdittaessa yritysten ja kansalaisten sisämarkkinaoikeuksien toteutumisesta käytännössä. Valtioneuvosto tukee siten IMI-järjestelmän käytön tehostamista ja vakiinnuttamista. Valtioneuvosto katsoo, että viranomaisyhteistyön syventäminen edistää osaltaan myös hallinnollisen taakan keventämistä.

IMI-järjestelmän käytännön soveltamisala määräytyisi ehdotuksen liitteen I perusteella. Koska ehdotuksen mukaan komissio voisi siirtää säädöksen liitteestä II liitteeseen I, tulee liitteen II sisältö olla IMI-järjestelmän käytön kannalta perusteltu. Valtioneuvosto pitää liitteen II sisältöä kannatettavana.

IMI-järjestelmää koskevalla ehdotuksella on tarkoitus yhtenäistää ja vakiinnuttaa järjestelmän käyttöön sovellettavia nykyisiä käytäntöjä. Näin ollen on tärkeää, että ehdotuksen jatkovalmistelussa varmistutaan siitä, ettei siihen sisällytetä kansallisesti sovellettavista tietosuojalainsäädännöstä poikkeavia säännöksiä. Niin ikään on huolehdittava siitä, ettei ehdotuksella puututa kansallisten viranomaisten toimivaltasuhteisiin tai luoda niille uusia, kansallisesta tietosuojalainsäädännöstä poikkeavia velvoitteita.