



---

*Oikeudellisten asioiden valiokunta  
Puheenjohtaja*

---

11.9.2017

Pavel Svoboda  
Puheenjohtaja  
Oikeudellisten asioiden valiokunta  
Bryssel

Asia: Lausunto seuraavan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustasta: Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin virallisen lehden sähköisestä julkaisemisesta annetun asetuksen (EU) N:o 216/2013 muuttamisesta (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Arvoisa puheenjohtaja

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti kokouksessaan 19–20. heinäkuuta 2017 työjärjestyksen 39 artiklan 3 kohdan mukaisesti antaa lausunnon edellä mainitun komission ehdotuksen oikeusperustan pätevydestä ja asianmukaisuudesta.

Valiokunta käsitteli edellä mainittua asiaa kokouksessaan 7. syyskuuta 2017.

### **I – Taustaa**

Euroopan unionin virallisessa lehdessä (jäljempänä 'virallinen lehti') julkaistaan virallisesti Euroopan unionin lainsäädäntö ja muut säädökset. Vuoteen 2014 asti ainoastaan virallisen lehden painettua versiota pidettiin pätevänä ja oikeudellisesti sitovana julkaisuna. Sähköistä versiota, joka on ollut saatavilla internetissä vuodesta 1998 lähtien, pidettiin ainoastaan tietovälineenä ilman oikeudellista arvoa.

Tuomioistuin on todennut Skoma-Lux-asiassa<sup>1</sup>, että unionin säädöksiin ei voida vedota yksityisiä vastaan, jos niitä ei ole asianmukaisesti julkaistu virallisessa lehdessä, ja että tällaisten säädösten saataville asettaminen internetissä ei voi vastata niiden asianmukaista julkaisemista virallisessa lehdessä, kun unionin oikeudessa ei ole tätä koskevaa sääntelyä.

---

<sup>1</sup> Asia C-161/06, Skoma-Lux, tuomio 11. joulukuuta 2007, ECLI:EU:C:2007:773, 48 kohta.

Jotta tämä tilanne voitiin korjata ja jotta kaikki voivat luottaa sähköiseen versioon virallisena, todistusvoimaisena, ajanmukaisena ja täydellisenä virallisen lehden versiona, asetuksella (EU) N:o 216/2013<sup>1</sup> korvattiin aiempi käytäntö vuodesta 2014 lähtien siten, että sähköinen versio on todistusvoimainen ja sillä on oikeusvaikutuksia, kun taas painettu versio ainoastaan julkaistaan ja sillä on oikeusvaikutuksia, kun Euroopan unionin julkaisu- ja tiedotustoimiston tietojärjestelmä ei ole toiminnassa häiriön vuoksi.

Perussopimukseen ei sisälly selvää oikeusperustaa, jossa määrätään, mitä lainsäätämisenjärjestystä on noudatettava säädösten julkaisemisesta virallisessa lehdessä koskevista asioista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 287 ja 297 artikla sisältää kuitenkin velvollisuuden julkaista säädökset virallisessa lehdessä. Asetus (EU) N:o 216/2013 perustui siksi SEUT:n 352 artiklaan eli niin sanottuun joustolausekkeeseen, jota voidaan käyttää ainoastaan, jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan vuonna 2009 SEUT:n 352 artiklassa olevan joustolausekkeen käyttö on edellyttänyt parlamentin hyväksyntää. Tällainen hyväksyntä annettiin, kun asetus (EU) N:o 216/2013 hyväksyttiin, koska muutosta painetusta versiosta sähköiseen versioon pidettiin luonteeltaan täysin teknisenä, eikä se sisältänyt potentiaalisia politiikkavalintoja, joihin parlamentin toisena lainsäätäjänä olisi otettava kantaa, ja koska oli tarkoituksenmukaista saada asetus voimaan mahdollisimman pian.<sup>2</sup>

Käsiteltävänä olevalla ehdotuksella asetuksen (EU) N:o 216/2013 muuttamisesta pyritään ajantasaistamaan menettely virallisen lehden sähköisen version todentamiseksi, koska asiaa koskevaa sähköisistä allekirjoituksista annettua EU:n lainsäädäntöä on tällä välin ajantasaistettu. Kyseinen lainsäädäntö hyväksyttiin tavallista lainsäätämisenjärjestystä noudattaen sisämarkkinoiden yhdenmukaistamistoimenpiteitä koskevan SEUT:n 114 artiklan perusteella.

Kysymys on siis siitä, olisiko tämän muutosehdotuksen perustuttava SEUT:n 352 artiklassa olevaan joustolausekkeeseen vai SEUT:n 114 artiklassa olevaan yhdenmukaistamista koskevaan oikeusperustaan vai molempiin.

## **II – Asiaa koskevat perussopimuksen artiklat**

Seuraava SEUT:n artikla esitetään oikeusperustana komission ehdotuksessa (alleviivaukset lisätty):

### ***352 artikla***

(aiempi EY-sopimuksen 308 artikla)

#### ***1. Jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen***

---

<sup>1</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 216/2013 Euroopan unionin virallisen lehden sähköisestä julkaisemisesta (EUVL L 69, 13.3.2013, s. 1).

<sup>2</sup> Ks. oikeudellisten asioiden valiokunnan 14. maaliskuuta 2012 antaman suositluonnoksen perustelut, menettely 2011/0070(APP).

saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Kun neuvosto antaa kyseiset säännökset erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, se tekee ratkaisunsa samoin yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

2. Komissio tiedottaa tähän artiklaan perustuvista ehdotuksista kansallisille parlamenteille Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun toissijaisuusperiaatteen valvontaa koskevan menettelyn yhteydessä.

3. Tähän artiklaan perustuvat toimenpiteet eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista niissä tapauksissa, joissa se ei perussopimusten mukaan ole mahdollista.

4. Tätä artiklaa ei voida käyttää perustana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvan tavoitteen saavuttamiseksi, ja tämän artiklan soveltamisessa noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklan toisessa kohdassa asetettuja rajoja.

SEUT:n 114 artiklan sanamuoto on seuraava (alleviivaus lisätty):

#### **114 artikla**

(aiempi EY-sopimuksen 95 artikla)

1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan seuraavia määräyksiä. Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

[...]

SEUT:n 287 ja 297 artiklan sanamuoto on seuraava (alleviivaus lisätty):

#### **287 artikla**

(aiempi EY-sopimuksen 248 artikla)

1. Tilintarkastustuomioistuimien tarkastaa unionin kaikkia tuloja ja menoja koskevat tilit. Se tarkastaa myös kaikkien unionin perustamien elinten tai laitosten tuloja ja menoja koskevat tilit, jollei niiden perustamisasiakirjassa toisin määrätä.

*Tilintarkastustuomioistuin antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistavan lausuman tilien luotettavuudesta sekä tilien perustana olevien toimien laillisuudesta ja asianmukaisuudesta. Lausumaa voidaan täydentää unionin jokaista keskeistä toiminta-alaa koskevilla erityisarvioilla.*

*[...]*

*4. Kunkin varainhoitovuoden päätyttyä tilintarkastustuomioistuin laatii vuosikertomuksen. Se toimitetaan muille unionin toimielimille ja julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä yhdessä näiden toimielinten tilintarkastustuomioistuimen huomautuksiin antamien vastausten kanssa.*

*[...]*

### **297 artikla**

(aiempi EY-sopimuksen 254 artikla)

*1. Euroopan parlamentin puhemies ja neuvoston puheenjohtaja allekirjoittavat lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, jotka annetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen.*

*Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, jotka annetaan erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen, allekirjoittaa sen toimielimen puheenjohtaja, joka ne on antanut.*

*Lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ne tulevat voimaan niissä säädettyinä tai määrättyinä päivänä taikka, jollei voimaantulosta ole säädetty tai määrätty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu.*

*2. Muut kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävät säädökset, jotka annetaan asetuksena, direktiivinä tai sellaisena päätöksenä, jolle ei ole osoitettu vastaanottajaa, allekirjoittaa sen toimielimen puheenjohtaja, joka ne on antanut.*

*Asetukset ja direktiivit, jotka on osoitettu kaikille jäsenvaltioille, sekä päätökset, joille ei ole osoitettu vastaanottajaa, julkaistaan Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Ne tulevat voimaan niissä säädettyinä tai määrättyinä päivänä taikka, jollei voimaantulosta ole säädetty tai määrätty, kahdentenakymmenentenä päivänä siitä, kun ne on julkaistu.*

*Muut direktiivit sekä sellaiset päätökset, joille on osoitettu vastaanottaja, annetaan tiedoksi niille, joille ne on osoitettu, ja ne tulevat voimaan, kun ne on annettu tiedoksi.*

### **III – Oikeusperustaa koskeva oikeuskäytäntö**

Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö”<sup>1</sup>. Säädös voidaan näin ollen kumota sillä perusteella, että sille on valittu väärä oikeusperusta.

Oikean oikeusperustan määrittämisessä ei ole merkitystä toimielimen toivomuksella saada osallistua tiiviimmin tietyn toimen antamiseen, toimen antamisen asiayhteydellä tai toimen soveltamisalalla muuta tarkoitusta varten tehdyllä työllä.<sup>2</sup>

Kun on kyse kahdesta oikeusperustasta, on vahvistettava,

1. pyritäänkö ehdotuksella kahteen eri tarkoitukseen tai onko siinä kahdenlaisia tekijöitä ja onko toinen näistä yksilöitävissä pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, vai
2. pyritäänkö sillä samanaikaisesti useampaan tarkoitukseen tai onko siinä useampia tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ensimmäisessä tapauksessa säädöksessä on käytettävä yhtä oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää, ja toisessa tapauksessa säädöksessä on käytettävä useaa eri oikeusperustaa.<sup>3</sup>

### **IV – Asetusehdotuksen tarkoitus ja sisältö**

Ehdotuksen tarkoituksena on ajantasaistaa menettely, jonka mukaisesti virallisen lehden sähköinen versio todennetaan sähköisellä allekirjoituksella. Sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annetussa direktiivissä 1999/93/EY<sup>4</sup> säädettiin hyväksytyn varmenteen käytöstä tällaisia allekirjoituksia varten. Kyseinen direktiivi on sittemmin kumottu ja korvattu sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetulla asetuksella (EU) N:o 910/2014<sup>5</sup>, jossa otettiin käyttöön mahdollisuus todentaa asiakirja käyttämällä kehittyntä sähköistä leimaa.

Komission mukaan käyttämällä tällaista kehittyntä sähköistä leimaa voitaisiin automatisoida sähköiset allekirjoitukset ja nopeuttaa virallisen lehden julkaisemista EUR-Lex-tietokannassa, koska sähköisen leiman käytössä sähköisen allekirjoituksen sijasta on kyse oikeudellisesta erosta, sillä sähköisen allekirjoituksen tapauksessa todentaminen perustuu tietyn luonnollisen henkilön toimintaan, kun taas sähköisen leiman tapauksessa allekirjoituksen luo oikeushenkilö ilman, että ilmoitetaan, kuka oikeushenkilön osalta oli vastuussa asiakirjan todentamisesta.

---

<sup>1</sup> Asia C-45/86, komissio v. neuvosto (yleiset tullietuudet), Kok. 1987, s. 1439, 5 kohta; Asia C-440/05, komissio v. neuvosto, Kok. 2007, s. I-9097; asia C-411/06, komissio v. parlamentti ja neuvosto, Kok. 2009, s. I-7585.

<sup>2</sup> Asia C-269/97, komissio v. neuvosto, Kok. 2000, s. I-2257, 44 kohta.

<sup>3</sup> Katso edellä mainittu asia C-411/06, 46–47 kohta.

<sup>4</sup> EYVL L 13, 19.1.2000, s. 12.

<sup>5</sup> EUVL L 257, 28.8.2014, s 73.

Ehdotuksessa on ainoastaan kaksi artiklaa: ensimmäisessä muutetaan asetuksen (EU) N:o 216/2013 2 artiklan 1 kohtaa edellä esitetyn perusteella ja toinen on vakiomuotoinen artikla voimaantulopäivästä.

## **V – Asianmukaisen oikeusperustan määrittäminen**

Aluksi on todettava, että asiaan ei sisälly potentiaalisia politiikkamuutoksia, koska ehdotuksen tarkoituksena on ajantasaistaa asetusta (EU) N:o 216/2013 siten, että siihen sisällytetään tekninen ja lainsäädännöllinen kehitys, joka on tapahtunut asetuksen tultua voimaan vuonna 2014, jotta virallisen lehden julkaiseminen olisi tehokkaampaa. Ehdotus on siksi luonteeltaan täysin tekninen.

Edellä mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella ja ottaen huomioon, että parlamentti antoi hyväksyntänsä asetuksen (EU) N:o 216/2013 hyväksymiselle käyttämällä SEUT:n 352 artiklassa olevaa joustolauseketta, se, että tämän muutosehdotuksen perustana ovat sähköisiin allekirjoituksiin liittyvät tekniset muutokset, jotka juontuvat SEUT:n 114 artiklan perusteella hyväksytystä asetuksesta (EU) N:o 910/2014, ei muuta asetuksen (EU) N:o 216/2013 oikeusperustaa.

Olisi lisäksi pantava merkille, että antaessaan hyväksyntänsä asetukselle (EU) N:o 216/2013 parlamentti torjui sen, että asetus olisi voitu hyväksyä tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen niin kutsutun implisiittisen toimivallan teorian mukaisesti, ja perusteli, että kyseinen teoria oli käynyt tarpeettomaksi lähes 60 vuoden kuluessa useiden perussopimukseen tehtyjen tarkistusten ja päätöksentekomenettelyjen muutosten myötä sen jälkeen, kun neuvoston vuoden 1958 päätös virallisen lehden perustamisesta hyväksyttiin kyseisen teorian perusteella.<sup>1</sup>

Lisäksi joustolauseketta olisi käytettävä ainoastaan, jos jokin unionin toimi osoittautuu perussopimuksissa asetetun tavoitteen saavuttamiseksi tarpeelliseksi perussopimuksissa määritellyillä politiikan aloilla eikä niissä ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista. Vaikka SEUT:n 287 ja 297 artiklassa määrätään selvästi velvollisuudesta julkaista säädökset virallisessa lehdessä, se, että SEUT:n 114 artiklassa määrätään tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen noudattamisesta, on merkityksetöntä tätä tarkoitusta varten, koska se ei liity tällaiseen julkaisemiseen vaan yhdenmukaistamiseen sisämarkkinoilla, joten sen käyttö on asiaankuuluvaa sähköisistä allekirjoituksista annetun asetuksen (EU) N:o 910/2014 osalta mutta ei virallisen lehden julkaisemisesta annetun asetuksen (EU) N:o 216/2013 osalta.

Ehdotusta ei sen vuoksi voi hyväksyä ainoastaan SEUT:n 114 artiklan perusteella vaan se on hyväksyttävä SEUT:n 352 artiklassa olevan joustolausekkeen perusteella.

Tämän jälkeen on selvitetävä, olisiko SEUT:n 114 artikla sisällytettävä ehdotuksen oikeusperustaan yhdessä SEUT:n 352 artiklan kanssa. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan käytetään yhtä oikeusperustaa, jos ehdotuksella pyritään kahteen eri tarkoitukseen tai jos siinä on kahdenlaisia tekijöitä ja jos toista voidaan pitää pääasiallisena tai määrävänä tarkoituksena tai tekijänä ja toista ainoastaan liitännäisenä. On selvää, että tässä tapauksessa

---

<sup>1</sup> Ks. oikeudellisten asioiden valiokunnan 14. maaliskuuta 2012 antaman suositusluonnoksen perustelut, menettely 2011/0070(APP).

ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on virallisen lehden julkaiseminen ja että sähköisten allekirjoitusten luominen asetuksen (EU) N:o 910/2014 perusteella on joka tapauksessa ainoastaan liitännäistä.

Tämän vuoksi ehdotuksen olisi perustuttava SEUT:n 352 artiklaan.

Olisi kuitenkin pantava merkille, että joustolausekkeen käyttö on työlästä ja mahdollisesti aikaa vievää – etenkin koska se on tarkoitettu käytettäväksi harvoin ja ainoastaan poikkeuksellisesti, koska parlamentti voi ainoastaan sanoa kyllä tai ei osallistumatta suoraan lopullisen tekstin laadintaan ja koska jotkut jäsenvaltiot edellyttävät kansallisen parlamentin valvovan sen käyttöä – ja että robotiikan ja automaation tuleva tekninen kehitys saattaa edellyttää, että hyväksytään virallisen lehden julkaisemista ja julkaisutoimiston toimintaa koskevia säännöksiä, jotka tuovat mukanaan perustavanlaatuisia politiikkamuutoksia. Näin ollen olisi myös otettava huomioon se mahdollisuus, että perussopimusten tulevissa tarkistuksissa saatetaan lisätä selvä oikeusperusta, joka koskee tällaiseen julkaisemiseen ja toimintaan liittyvien toimien hyväksymistä tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen.

## **VI – Johtopäätös**

Edellä esitetyn analyysin valossa SEUT:n 352 artikla muodostaa ehdotuksen asianmukaisen oikeusperustan.

## **VII – Suositus**

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti kokouksessaan 7. syyskuuta 2017 yksimielisesti<sup>1</sup> suositaa, että puheenjohtajalle lähetettäisiin kirje, jossa suositettaisiin, että neuvostolle ja komissiolle tiedotetaan mahdollisista ongelmista, joita voisi nousta esiin, jos asetukseen (EU) N:o 216/2013 ehdotettaisiin kattavampia muutoksia tulevan teknisen kehityksen valossa, ja voitaisiinko tällä perustella perussopimusten muuttamista käsittelevän tulevan hallitusten välisen konferenssin yhteydessä sellaisen uuden selvän oikeusperustan luomista, jossa viitataan tavalliseen lainsäätämisympäristöön virallisen lehden julkaisemista ja julkaisutoimiston toimintaa koskevissa asioissa.

Kunnioitavasti

Pavel Svoboda

---

<sup>1</sup> Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Jean-Marie Cavada (puheenjohtajana ja esittelijä), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (varapuheenjohtaja), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrey Novakov (Rosa Estaràs Ferragutin puolesta Emil Radev työjärjestyksen 200 artiklan 2 kohdan mukaisesti).