HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 14.11.2023

Asia: Valtioneuvoston E-kirje komission tiedonannosta kyberturvallisuusakatemioista

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 16.11.2023

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston E-kirjeestä komission tiedonannosta kyberturvallisuusakatemioista.[1]

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova eikä sillä ole varsinaista oikeusperustaa. Varsinaisia lainsäädäntöehdotuksia ei tiedonannossa tehdä, vaan siinä esitetyt toimet toteutettaisiin soveltamalla osaamisakatemioiden hallinnollisena muotona eurooppalaisia digitaali-infrastruktuurikonsortioita (EDIC), joista on päätetty viime vuonna Digitaalisen vuosikymmenen politiikkaohjelmassa.[2] Jälkimmäistä koskevan päätöksen oikeusperustana toimii teollisuuteen liittyvä SEUT 173 artiklan 3 kohta, jonka perusteella voidaan hyväksyä toimia unionin teollisuuden kilpailukyvyn kannalta tarpeelliset edellytysten turvaamiseksi tukemalla jäsenvaltioiden toimia muutoin kuin niiden lainsäädäntöä yhdenmukaistamalla.

Komission näkemyksen mukaan kyberturvallisuusakatemiat tukisivat jäsenmaiden yhteistä työskentelyä, sekä yhteistyötä komission, Euroopan unionin kyberturvallisuusviraston (ENISA) ja Eurooppalaisen kyberturvallisuuden osaamiskeskuksen (ECCC) kanssa kansallisten kyberturvallisuuden koordinointikeskusten tuella. Osaamisakatemian toimeenpanoa tuettaisiin Digitaalinen Eurooppa- ohjelmasta[3] 10M€:lla. Jäsenmaita kannustetaan ilmoittamaan 30.5.2023 mennessä kiinnostuksensa mahdollisen EDIC-hakemuksen

[1] Komission tiedonanto. Kyberturvallisuuteen liittyvän osaamisvajeen pienentäminen EU:n kilpailukyvyn, kasvun ja häiriönsietokyvyn parantamiseksi (”Kyberturvallisuusakatemia”) COM(2023) 207 final.
[2] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON PÄÄTÖS (EU) 2022/2481, annettu 14 päivänä joulukuuta 2022, digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelman perustamisesta.
[3] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/694, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2021, Digitaalinen Eurooppa -ohjelman perustamisesta ja päätöksen (EU) 2015/2240 kumoamisesta.

jättämisestä komissiolle alustavia kommentteja varten. Tiedonannon lopuksi komissio kehottaa jäsenvaltioita ja kaikkia sidosryhmiä toteuttamaan kyberturvallisuusakatemian tavoitteet.

Arvioin seuraavassa tiedonantoa erityisesti EU:n toimivallan ja sen rajojen näkökulmasta ja totean kunnioittavasti seuraavan.

Kyberturvallisuusakatemioiden tavoitteet

Tiedonannossa komissio katsoo, että EU:ssa on kyberturvallisuuden osaamisvaje, johon tulisi vastata perustamalla kyberturvallisuuden osaamisakatemioita, jotka toimisivat sisäänpääsynä kyberturvallisuusalan koulutustarjontaan, rahoitusmahdollisuuksiin ja erityistoimiin kyberturvallisuuden taitojen kehittämisessä. Osaamisakatemia tähtää **kyberturvallisuuden ammattilaisten osaamisen kehittämiseen**. Komission tiedonannon mukaan

> *Kyberturvallisuusakatemian, jäljempänä 'akatemia', tavoitteena on muodostaa keskitetty ja synergioita luova tietopiste kyberturvallisuuteen liittyvän koulutustarjonnan sekä rahoitusmahdollisuuksien ja kyberturvallisuustaitojen kehittämistä tukevien yksittäisten toimien edistämiseksi. Akatemia luo sidosryhmien aloitteille laajemmat puitteet niin, että voidaan saavuttaa kriittinen massa, joka saa aikaan tarvittavat muutokset työmarkkinoilla, myös puolustuksen osalta. Toimet on määrä yhdenmukaistaa asettamalla niille yhteiset tavoitteet ja keskeiset suorituskykyindikaattorit, jotta niiden vaikuttavuus olisi mahdollisimman suuri.*
>
> *Akatemian painopisteenä on kyberturvallisuusalan ammattilaisten osaamisen kehittäminen. Akatemian toiminta edistää EU:n kyberturvallisuuspolitiikan lisäksi myös koulutusta ja elinikäistä oppimista. Se täydentää kahta neuvoston suositusta, jotka liittyvät digitaaliseen koulutukseen ja digitaalisiin taitoihin ja joita komissio on ehdottanut samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa.*

Akatemian toiminta nojaisi neljään pilariin. Akatemia (1) rakentaa yhteistä viitekehystä kyberturvallisuusroolien profiileille ja niihin liittyvälle osaamiselle, edistää Euroopan koulutustarjonnan vastaamista tarpeisiin, rakentaa urapolkuja ja tarjota läpinäkyvyyttä kyberturvallisuuden koulutuksiin ja sertifikaatteihin edistäen näin työvoiman tarjontaa; (2) varmistaa erilaisten koulutustoimien rahoituksen kanavointia ja näkyvyyttä; (3) kannustaa sidosryhmiä toimimaan; ja (4) määrittelee indikaattoreita työmarkkinoiden kehityksen valvomiseksi ja arvioida toimia.

Vaikka tavoitteita on tarkoitus edistää EDIC:ien kautta, käytännössä niissä on kyse koulutuksen ja ammatillisen koulutuksen edistämisestä kyberturvallisuuden alalla. Valtioneuvoston kirjeessä sen enempää kuin komission antamassa tiedonannossakaan ei arvioida toimivaltakysymyksiä erikseen. Tästä syystä on tarpeen arvioida näitä kysymyksiä tarkemmin.

Unionin toimivalta koulutuksen ja tutkimuksena alalla

Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin.[4] Unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä. SEUT 6 artiklan mukaan

> *”Unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Nämä toimet koskevat Euroopan tasolla seuraavia aloja:*
> *… e) yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu;”*

Tukitoimivallan aloilla ”ja perussopimuksissa määrätyin edellytyksin unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa näillä aloilla” (SEUT 2(5) artikla).

Tarkemmat määräykset koulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta sisältyvät SEUT 165 ja 166 artiklaan. Niissä korostetaan kuinka unionin tehtävä on

> *myötävaikuttaa korkealaatuisen koulutuksen kehittämiseen rohkaisemalla jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä tarvittaessa tukemalla ja täydentämällä jäsenvaltioiden toimintaa pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta opetuksen sisällöstä ja koulutusjärjestelmän järjestämisestä sekä niiden sivistyksellistä ja kielellistä monimuotoisuutta.*

Vastaavasti

> *Unioni toteuttaa ammatillista koulutusta koskevaa politiikkaa, joka tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia, pitäen täysin arvossa jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen sisällöstä ja järjestämisestä.*

Unionin toimivallan rajat näillä aloilla näkyvät siinä, että molempien artiklojen mukaan EU voi tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyä näiden tavoitteiden edistämiseen liittyviä toimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista (harmonisointikielto). Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

Näistä määräyksistä on niukasti oikeuskäytäntöä ja suurin osa on annettu ennen nykyisten sopimusmääräysten voimaantuloa. Klassisin ratkaisu on jo 1970-luvulla ratkaistu *Casagrande*, jossa EU-tuomioistuin korosti, että

> *Vaikka opetus- ja koulutuspolitiikka ei sinänsä kuulu niihin aloihin, jotka perustamissopimuksen mukaisesti kuuluvat yhteisöntoimielinten toimivaltaan, tästä ei kuitenkaan seuraa, että yhteisölle siirretyn toimivallan käyttö mitenkään rajoittuisi, jos tämän toimivallan käyttö voisi vaikuttaa opetus- ja koulutuspolitiikan kaltaisen politiikan toteuttamistoimenpiteisiin. Erityisesti perutamissopimuksen III osaston I ja II luvut sisältävät useita sellaisia määräyksiä, joiden soveltaminen voi vaikuttaa tähän*

[4] The Secretariat of Working Group V on Complimentary Competences, ‘The European Convention’ [2002] CONV 375/1/02 REV 1, 11.

politiikkaan. Asetuksen (ETY) N:o 1612/68 12 artiklan osalta on todettava, että vaikka tässä artiklassa tarkoitettujen edellytysten määritteleminen kuuluu valtionsisäisen oikeuden nojalla toimivaltaisille viranomaisille, näitä edellytyksiä on kuitenkin sovellettava ilman syrjintää sekä kyseisen maan kansalaisuuden omaavien työntekijöiden lapsiin että kyseisen jäsenvaltion alueella asuvien toisen jäsenvaltion kansalaisuuden omaavien työntekijöiden lapsiin.[5]

Lisäksi EU-tuomioistuin käsitellyt joitakin asioita liittyen ammatilliseen koulutuksen alaan ja korostanut niissä erityisen yhteyden olemassaoloa yhteisen ammatillista koulutusta koskevan politiikan ja henkilöiden vapaan liikkuvuuden välillä. Asioissa on tyypillisesti ollut kyse opiskelijamaksuista tai koulutukseen pääsyn kriteereistä. Tuomioistuin on katsonut, että unionilla oli ”oikeus toteuttaa oikeudellisia toimia, joissa määrätään yhteisön toimista ammatillisen koulutuksen alalla ja asetetaan jäsenvaltioille vastaavat yhteistyövelvoitteet”. [6] Tuomioistuin korosti, että

kaikenlainen koulutus, joka pätevöittää tiettyä ammattia tai työtä varten tai joka antaa erityisvalmiudet tällaisen ammatin harjoittamiseen tai tällaisen työn tekemiseen, on ammatillista koulutusta riippumatta oppilaiden tai opiskelijoiden iästä tai koulutustasosta; näin myös siinä tapauksessa, että koulutusohjelmaan kuuluu yleissivistävä osa.[7]

Myös korkeakouluopinnot täyttävät yleisesti nämä vaatimukset, elleivät kyseessä ole erityiset opintojaksot, joiden tarkoitus on ensisijaisesti yleistaitojen syventäminen kuin työelämään valmistautuminen.[8] Täten opintojen voidaan laskea kuuluvan ammatilliseen koulutukseen myös silloin vaikka ne eivät antaisi välitöntä pätevyyttä jonkin ammatin harjoittamiseen, antavat tähän erityisvalmiuksia tai muodostavat jaksoja joiden välillä on vaikea erotella ammatilliseen koulutukseen kuuluvan ja kuulumattoman jakson välillä.[9]

Vuonna 1990 EU-tuomioistuin ratkaisi Erasmus-ohjelmaa koskevan toimivaltakanteen, joka koski neuvoston Euroopan yhteisön korkeakouluopiskelijoiden liikkuvuutta koskevasta toimintaohjelmasta (Erasmus) tekemän päätöksen 87/327/ETY oikeusperustaa.[10] Kanteessa oli keskeisesti kysymys ammatillista koulutusta koskevan toimivallan laajuudesta huomioiden, että päätös ulottui myös korkeakouluopintoihin ja opetusorganisaatioihin , koska sen tarkoituksena on perustaa eurooppalainen korkeakoulujen yhteistyöverkosto.

EU-tuomioistuin korosti, että päätöksessä ”eurooppalainen korkeakouluverkko muodostetaan korkeakouluista, jotka ovat päättäneet tehdä sopimuksia opiskelijoiden ja opettajien vaihdosta. Niinpä […] korkeakoulut voivat osallistua siihen vain niiden säännösten perusteella, jotka koskevat niiden oikeudellista asemaa ja organisaatiota ja joihin kysymyksessä oleva ohjelma ei vaikuta” (32 kohta). Tuomioistuin korosti edelleen, että

[5] Asia 9/74 Casagrande.
[6] Asia 293/83, *Gravier.*
[7] Asia 293/83, *Gravier*, 30 kohta.
[8] Asia 24/86 *Blaizot.*
[9] Asia 263/86, *Humbel.*
[10] Asia 242/87 *Komissio v neuvosto.*

tieteellinen tutkimus kuuluu luonteenomaisesti korkeakouluille ominaiseen toimintaan. Sille ei omistaudu vain osa korkeakoulujen henkilöstöstä, vaan enemmistölle korkeakouluopettajista se on periaatteessa olennainen osa toimintaa kuten myös osalle opiskelijoista, esimerkiksi niille, jotka opiskelevat päämääränään väitöskirjan teko tai suorittavat vastaavanlaisia opintoja (34 kohta).

Täten tuomioistuin katsoi, että ”koska riidanalainen päätös ei koske ainoastaan ammatillista koulutusta vaan myös tieteellistä tutkimusta”, neuvosto ei ollut toimivaltainen vahvistamaan sitä yksin ammatilliseen koulutukseen liittyvillä perusteilla. Se ei kuitenkaan kyseenalaistanut päätöksen kuuluvan unionin toimivaltaan muilla perustein, vaikka näiden osien hyväksymiseen tarvittiin silloista SEY 235 artiklan (nyk. SEUT 352 artikla) mukaista joustolauseketta.

Nykyisin unionilla on EUT-sopimuksen XIX osaston alaisuudessa toimivaltaa myös tutkimuksen ja teknologian kehittämisessä. Näillä aloilla unionin toimivaltaa on kuitenkin nimenomaisesti tarkennettu SEUT 4 artiklan 3 kohdassa niin, että ”[t]utkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määritellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa”. Tälle toimivallalle nojautuu nykyisin esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma ”Horisontti Eurooppa”,[11] jonka oikeusperustana toimii 173 artiklan 3 kohta (teollisuus), 182 artiklan 1 kohta sekä 183 artiklan ja 188 artiklan toinen kohta (tutkimus ja teollisuus).

Tiedonannon arviointia

Valiokunta on arvioinut lausunnossaan SiVL 1/2023 vp nk. Nettonolla-akatemioita, jotka vaikuttavat samansukuisilta nyt tehdyn ehdotuksen kanssa. Niiden tehtäväksi esitettiin kehittää nettonollateknologia- ja raaka-aineosaamista sekä julkisten viranomaisten alan lupaprosessissa tarvittavaa osaamista. Asian yhteydessä ilmeni, että tarkoituksena oli myös antaa akatemioille ns. siemenrahoitusta. Valiokunta kiinnitti tällöin aiheellisesti syytä siihen, että ehdotukseen kuului elementtejä, joiden on vakiintuneesti katsottu kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan koulutuspolitiikan alalla, vaikka niihin on osin ohjattu eurooppalaista rahoitusta. Ehdotuksesta ei käy ilmi myöskään akatemian tai akatemioiden organisoituminen ja asema suhteessa kansalliseen koulutusjärjestelmään. Valiokunta painotti myös aikaisempiin lausuntoihinsa (esim. **SiVL 36/2022 vp** — **E 151/2022 vp** ja **SiVL 6/2021 vp** — **VNS 7/2020 vp**), että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa. Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin, ja unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä. Valiokunta suhtautui varauksellisesti uusien eurooppalaisten koulutusrakenteiden luomiseen ja korosti, että jatkovalmistelussa on tärkeä tuottaa lisätietoa osaamisen kehittämistä koskevien ehdotusten suhteesta kansallisiin koulutuksen järjestäjiin, rahoitus mukaan lukien. On tärkeä tiedostaa, että myös muodollisesti ei-sitovalla — rahoituksella tai muulla instrumentilla tapahtuvalla —

[11] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/695 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” perustamisesta, sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta sekä asetusten (EU) N:o 1290/2013 ja (EU) N:o 1291/2013 kumoamisesta.

EU:n ohjauksella voi olla kansallisesti käytännön vaikutusta esimerkiksi silloin, kun sillä ohjataan säädösten tulkintaa (**SiVL 36/2022 vp** — **E 151/2022 vp**).

Näillä näkökohdilla on merkitystä myös nyt arvioitavana olevan tiedonannon kohdalla. Komission esittämiä kyberturvallisuusakatemioita on vaikea sijoittaa mihinkään raamiin. Sinänsä nykyisinkin on jo olemassa eurooppalaisia tutkintoja, kuten European Master's Programme in Human Rights and Democratisation (EMA)[12], sekä Bachelor of Arts in European Studies (BAES),[13] joihin molempiin myös Helsingin yliopisto osallistuu. Nämä ovat kuitenkin itsenäisiä, osin Euroopan komission rahoituksella toteutettuja tutkintokokonaisuuksia, joiden tarkoituksena ei ole korvata tai yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa muuten toteutettavaa tutkintokoulusta. Komissio tuo tiedonannossa esiin, että se aikoo jatkaa

> *mikrotutkintojen, ammatillisen koulutuksen ja koulutusohjelmien kehittämisen tukemista. Erasmus+ -ohjelmasta rahoitetaan edelleen erityisesti yhteisiä kandi- ja maisteriohjelmia, yhteisiä kursseja ja moduuleja, jotka voivat johtaa mikrotutkintoihin, ja kaikkiin aiheisiin, myös kyberturvallisuuteen, liittyviä monimuotoisia intensiiviohjelmia. Eurooppalaiset yliopistot -aloitteen ja ammatillisen koulutuksen huippuyksiköiden käyttöönottoa tuetaan myös korkeakoulutuksen ja asiaankuuluvien ammatillisten oppilaitosten välisen yhteistyön lisäämiseksi kaikkialla Euroopassa. Tätä syvemmän yhteistyön tavoitetta tuetaan EU:n rahoitusohjelmilla, kuten Erasmus+ -ohjelmalla ja Digitaalinen Eurooppa -ohjelmalla, samoin kuin henkilökohtaisten oppimistilien kehittämiseen tarkoitetuilla EU:n varoilla.*

Kun varsinaista lainsäädäntötoimivaltaa ei EU:lla ole, selväksi tulee, että koulutustarjontaa ohjataan jatkossa mittavasti eurooppalaisella rahalla.

Käytännössä komission nyt esittämiin tavoitteisiin pyritään erityisesti EDIC-päätöksessä määritellyn prosessin kautta. Sen 14 artiklan mukaan vähintään kolme jäsenvaltiota voi hakea EDICiä komissiolta kirjallisella hakemuksella, johon sisältyy tekninen kuvaus siitä monikansallisesta hankkeesta, jota EDIC toteuttaisi. Komissio arvioi ehdotukset ja päättää täytäntöönpanosäännöllä hakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä. Komission nyt annetussa tiedonannossa todetaan, että

> *Akatemia voisi olla muodoltaan eurooppalaisen digitaalisen infrastruktuurin konsortio (EDIC) ja se voisi tarjota infrastruktuurin, joka toimisi tiedeyhteisön, koulutuksen tarjoajien ja toimialan välistä yhteistyötä edistävänä keskitettynä tietopisteenä, jonka kautta EU:n kyberturvallisuusekosysteemin tarjonta- ja kysyntäpuolet voisivat kohdata ja saada koulutusta. Tämän välineen avulla jäsenvaltiot voisivat yhdessä pienentää kyberturvallisuuteen liittyvää osaamisvajetta ja tehdä tiivistä yhteistyötä komission, ENISAn ja Euroopan kyberturvallisuuden osaamiskeskuksen kanssa toimeksiantojensa ja toimivaltuuksiensa mukaisesti, ottaa mukaan kaikki asiaankuuluvat sidosryhmät ja myös ohjata eurooppalaisia, kansallisia ja yksityisiä investointeja yhteiseen tavoitteeseen. Tätä varten asianomaisia jäsenvaltioita kannustetaan toimittamaan komissiolle 30. toukokuuta 2023 mennessä* ***ennakkoilmoitus tulevasta***

[12] https://gchumanrights.org/education/regional-programmes/ema/about.html .
[13] https://www.kuleuven.be/programmes/bachelor-european-studies .

> ***hakemuksestaan**, joka koskee tällaista EDICiä. Tämä vapaaehtoinen ennakkoilmoitus antaisi **komissiolle mahdollisuuden esittää varhaisia huomautuksia EDIC-hakemusluonnoksesta**, mikä mahdollistaisi sen kehittämisen edelleen ja virallisen toimittamisen nopeammin. Komissio, joka toimii monikansallisten hankkeiden edistäjänä, helpottaa EDIC-hakemuksen valmistelua koko prosessin ajan ja jäsenvaltioiden pyytämässä laajuudessa. Kun komissio on antanut hakemuksesta myönteisen arvion ja digitaalisen vuosikymmenen ohjelmakomitea on hyväksynyt sen, komissio tekee päätöksen EDICin perustamisesta ja auttaa sen jälkeen koordinoimaan EDICin toteuttamista.*

Tämä epävirallinen menettely antaa komissiolle vahvan ohjausroolin konsortion suuntaamisessa. Tiedonannon mukaan edelleen

> *Kun EDIC on perustettu, akatemian olisi saatava jäsenvaltioilta tukea, jotta siitä tulisi Euroopan **kyberturvallisuuskoulutuksen suunnittelun ja toteutuksen vertailupaikka**, jossa käsitellään taitoja, joista on eniten kysyntää. Sen olisi tarjottava aloittaville yrityksille ja pk-yrityksille sekä julkishallinnoille työpaikkakoulutus- ja harjoittelumahdollisuuksia kyberturvallisuusalan innovatiivisissa yrityksissä ja kyberturvallisuuden osaamiskeskuksissa. EDICin olisi tehtävä yhteistyötä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien, myös toimialan, kanssa **tällaisten koulutusten suunnittelemiseksi**, ja käytettävä niiden perustana Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta rahoitettavan CyberSecPro-ohjelman kaltaisia hankkeita.*

Täten on ilmeistä, että ehdotuksen tavoitteena näyttäisi olevan myös tutkintojen sääntely ja niiden sisältöön vaikuttaminen.

Rahoitusta hankkeille myönnettäisiin Digitaalinen Eurooppa -ohjelman kautta. Sen perustamisasetuksen 6 artiklassa määritellään ”Erityistavoite 3 – Kyberturvallisuus ja luottamus”, jossa unionin rahoitusosuudella on pyrittävä mm. seuraaviin operatiivisiin tavoitteisiin: kyberturvallisuuteen liittyvien eurooppalaisten osaamisen, valmiuksien ja taitojen kehittämisen ja parhaan käytön tukeminen sekä parhaiden käytäntöjen jakaminen ja valtavirtaistaminen. Myöntämisperusteet vahvistetaan työohjelmissa, jotka käytännössä ovat varainhoitoasetuksen 110 artiklan mukaisia rahoituspäätöksiä. 24 artiklan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä työohjelmat erityistavoitteita 3 koskevia mahdollisia muita suoraan hallinnoituja toimia varten. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään 31 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Käytännössä komission asema korostuu myös rahoituksesta päätettäessä.

Lopuksi

Kokonaisuutena arvioiden vaikuttaa siis selvältä, että ehdotukset toteutuessaan vahvistaisivat komission asemaa koulutuksen suunnittelussa, koska sillä on keskeinen asema suunnitelmia tehtäessä ja rahoituksesta päätettäessä. Epäselväksi jää, miten toimien kohdalla toteutuu perussopimuksissa määritelty rajaus, jonka mukaan unioni ”pitää täysin arvossa” jäsenvaltioiden vastuuta ammatillisen koulutuksen ja opetuksen sisällöstä ja järjestämisestä. Käytännössä unionin tavoitteita toteutetaan moninaisten toimijoiden ja kansallisella tasolla ja jäsenvaltioiden välillä tehtyjen konsortiosuunnitelmien kautta, joita komissio ohjaa sekä

sisällöllisesti että rahoituksen avulla. Toimintaperiaate hämärtää tarkoituksellisestikin toteutettavien toimien sijoittumista unionin toimivaltaan ja tehtäväkenttään.

Tulkinnanvarainen kysymys liittyy täten myös siihen, voidaanko toimien katsoa kuulua unionin toimivaltaan. Tutkintojen sääntely ja sisältöön vaikuttaminen sekä tutkintojen sisällön ja koulutusta koskevan lainsäädännön harmonisoiminen ei lähtökohtaisesti kuulu unionin toimivaltaan. EU-tuomioistuimen yllä kuvattu oikeuskäytäntö on kuitenkin jokseenkin väljää. Tuomioistuin on katsonut unionin toimivallan kattavan erinäisiä sisämarkkinoiden toimintaan liittyviä kysymyksiä, jolloin ne on määritelty sisämarkkina-asioiksi. Sisämarkkinakysymykseksi määriteltiin myös aiemmin valiokunnassa käsitellyt nettonolla-akatemiat. EDIC:ien perustamisesta taas on päätetty teollisuutta koskevan toimivaltaperusteen nojalla. Tähän koulutukseen liittyvät unionin tavoitteet istuvat sangen heikosti.

Valtioneuvoston kirjeessä tuodaan esiin, että ”Suomi on ilmaissut komissiolle ottavansa kantaa osallistumisesta EDIC-hakuun hallitusohjelman valmistuttua”. Valtioneuvostolta toivoisi kuitenkin tarkempaa näkyä liittyen siihen, onko yleensä hyväksyttävää ja tarkoituksenmukaista, että komission roolia koulutukseen liittyvällä kentällä vahvistetaan. Kysymys ei myöskään ole ainoastaan siitä, hakeeko Suomi itse ohjelmasta rahaa. Kun ohjelmaa rahoitetaan unionin talousarviosta, Suomi maksaa lähtökohtaisesti aina enemmän kuin saa. Siksi valtioneuvostolta toivoisi näkyä siitä, liittyykö nyt asialistalla oleviin kysymyksiin sellaista eurooppalaista lisäarvoa, jonka vuoksi komission roolin ja EU-rahoituksen aseman vahvistaminen on perusteltua. Tätä arviointia tehtäessä tulee huomioida myös, että kyberturvallisuuden alla tehtävillä koulutusratkaisuilla voi olla myöhemmin mittavia systeemivaikutuksia myös lukuisilla muilla koulutuksen aloilla.