Kehittämispäällikkö Aki Hietanen
Oikeusministeriö
9.3.2021

U 15/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (e-CODEX-asetus)

1. Asetusehdotuksen taustaa

Euroopan komissio antoi 2.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä käytettävästä tietokoneistetusta viestintäjärjestelmästä (e-CODEX-järjestelmä) ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta (COM(2020)712 final).

Asetusehdotuksen taustalla on Euroopan sähköisen oikeuden toimintaohjelma 2019-2023 ja oikeusalan digitalisoinnin tiekartta. e-CODEX (e-Justice Communication via On-line Data Exchange) on EU:n jäsenvaltioiden (21 jäsenvaltion) muodostaman konsortion hanke, joka käynnistyi Euroopan komission osarahoituksella vuonna 2010.

e-CODEX-hankkeessa on vuosina 2011-2020 toteutettu useita tiedonvaihdon pilottisovelluksia, mm. eurooppalainen maksamismääräys, eurooppalainen tutkintamääräys, sakkojen perintä, elatusavun perintä, jne. Tarkoituksena on hyödyntää digitaalisia välineitä rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten välisessä tiedonvaihdossa. e-CODEX-järjestelmä mahdollistaa tietoturvallisen tiedonvaihdon siviili- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä.

2. Asetusehdotuksen rakenteesta ja tavoitteista

Asetusehdotus on luonteeltaan hallinnollis-tekninen säädösehdotus.

Asetusehdotus koostuu

- e-CODEX-järjestelmän teknisestä kuvailusta
- e-CODEX-järjestelmää koskevasta vastuiden jaosta Euroopan komission, eu-LISA-viraston ja jäsenvaltioiden kesken
- e-CODEX-järjestelmän hallinnoinnista eu-LISA-virastossa
- e-CODEX-järjestelmää koskevasta seurannasta ja raportoinnista

Asetuksella ehdotetaan perustettavaksi tietojen sähköiseen toimittamiseen rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa e-CODEX-

tietojärjestelmä. Tietojärjestelmä koostuu asetusehdotuksen mukaan e-CODEX-yhteyspisteestä ja digitaalisen tiedonvaihdon prosessistandardeista. e-CODEX-yhteyspiste muodostuu yhdyskäytävästä (*gateway*), jonka ohjelmistot mahdollistavat turvallisen tietojenvaihdon tietoverkossa, ja liittimestä (*connector*), jolla liitetyt järjestelmät voidaan kytkeä yhdyskäytävään ja joka koostuu yhteisiin avoimiin protokolliin perustuvasta ohjelmistosta.

Euroopan komissio vastaisi asetusehdotuksen mukaan yhdyskäytävän ylläpidosta ja kehittämisestä ja vastaavasti liittimen ylläpidosta ja kehittämisestä vastaisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto eu-LISA. Asetusehdotus jakautuu käytännössä kahteen osaan, joista ensimmäisessä määritellään e-CODEX-järjestelmän rakenne ja tekninen toteutus ja toisessa määritellään e-CODEX-järjestelmän osalta eu-LISA-viraston vastuut sekä komission ja jäsenvaltioiden vastuut

Ehdotuksella on kolme keskeistä tavoitetta:

- e-CODEX-järjestelmän perustaminen EU:n jäsenvaltioiden oikeusalan tiedonvaihdon tekniseksi alustajärjestelmäksi
- e-CODEX järjestelmän toimintojen vakiinnuttaminen ja ylläpidon järjestäminen sekä
- e-CODEX-järjestelmän vastuiden tarkka määrittely Euroopan komission, eu-LISA-viraston ja jäsenvaltioiden kesken.

Asetusehdotuksen sisällön osalta on syytä esittää muutama tarkennus. Ensinnäkin, asetusehdotus **ei sisällä velvoitetta** e-CODEX-järjestelmän käyttöön. Asetusehdotuksen liitteessä I on lueteltu EU-tason säädöksiä, joiden täytäntöönpanossa komission näkemyksen mukaan e-CODEX-järjestelmää voitaisiin käyttää. Komissio tulee lähivuosina valmistelemaan e-CODEX-alustalle tiedonvaihtoportaaleja, jotka sisältävät esimerkiksi tiedonvaihdossa tarvittavat lomakkeet rajat ylittävään asiointiin. Toisin sanoen komissio tarjoaa yhtenäisen alustan tiedonvaihdolle, mutta ei suoraa velvoitetta.

Euroopan komissio on valmistelemassa erillistä asetusehdotusta, joka koskee oikeudellisen yhteistyön menettelyjen laajempaa digitalisointia siviili-, kauppa- ja rikosoikeuden alalla. Vuoden 2021 lopussa annettavalla ehdotuksella voitaisiin velvoittaa jäsenvaltiot käyttämään lähtökohtaisesti digitaalisia kanavia rajat ylittävässä yhteydenpidossa ja tietojenvaihdossa

kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön sähköisen tiedonvaihdon rajat ylittävissä, kansalaisia ja yrityksiä koskevissa menettelyissä.

Toiseksi, e-CODEXissa on kyse tietojärjestelmästä, jonka käyttö on hajautettu jäsenmaihin. **e-CODEX ei tarkoita keskitettyä tietojärjestelmää**, vaan keskeistä e-CODEX-toteutuksessa on EU-jäsenmaiden kansallisten e-CODEX-yhteyspisteiden ja niihin toteutettujen tiedonvaihtoportaalien välinen tiedonvaihto.

Kolmanneksi, e-CODEX-järjestelmään **ei tallennu rajat** ylittävän tiedonvaihdon asiakirjoja, sillä niitä käsitellään vain e-CODEXin päälle toteutetuissa tiedonvaihtoportaaleissa. e-CODEX-järjestelmä ei näin ollen sisällä henkilötietoja eikä eu-LISA käsittele henkilötietoja e-CODEX-järjestelmän ylläpidossa.

e-CODEX-asetusehdotus on rakenteeltaan seuraava:

Asetusehdotuksen kohde ja soveltamisala (1–4 artiklat)

- e-CODEX-järjestelmän tarkempi määrittäminen, järjestelmän hallinnointia koskevat asiat ja vastuiden jako eu-LISAn, komission ja jäsenvaltioiden kesken. *Soveltamisala*: tietojen sähköinen toimittaminen rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa e-CODEX-järjestelmän avulla.

Täytäntöönpanosäädökset ja toimijoiden velvollisuudet (5-8 artiklat)

- Komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä (tekniset standardit ja palvelutaso). Komissiolla tehtäviin kuuluu luettelon ylläpitäminen EU:n toimielinten, elinten tai virastojen hallinnoimista valtuutetuista e-CODEX-yhteyspisteistä. eu-LISAn keskeisiä tehtäviä ovat e-CODEX-ohjelmistotuotteiden kehittäminen, ylläpito, vikojen korjaus ja ohjelmistotuotteiden jakelu valtuutettuihin e-CODEX-yhteyspisteisiin sekä e-CODEX-dokumentaation ylläpito. Lisäksi artiklassa määritellään eu-LISAlle tehtäviä, jotka liittyvät e-CODEX-järjestelmää tekniseen toteutukseen.

Jäsenvaltio vastaa alueellaan toimivista valtuutetuista e-CODEX-yhteyspisteistä ja niitä koskevasta hallinnoinnista sekä nimeää e-CODEX-järjestelmän käytön tukipyyntöjä varten yhteyshenkilöt.

Tehtävien siirto ja e-CODEX-hallinnointi (9-13 artiklat)

e-CODEX-järjestelmän luovutusprosessi e-CODEX-konsortiolta eu-LISAlle.

Järjestelmän ehdotettu haltuunottopäivä on aikaisintaan 1.7.2023.

eu-LISAlle toimitettavat tiedot ja raportointi (14-17 artiklat)

- jäsenvaltioiden ja komission toimittamat tiedot eu-LISAlle,mm. e-CODEX-yhteyspisteiden tiedot

- ehdotuksen 16 artiklassa säädetään eu-LISA-asetukseen (EU) 2018/1726 tehtävistä muutoksista, jotka koskevat eu-LISAn uusia vastuita ja tehtäviä e-CODEX-järjestelmässä.

Kustannusten jakautuminen ja asetuksen voimaantulosäännökset (18-19 artiklat)

e-CODEX-järjestelmän operatiivisesta hallinnoinnista aiheutuvat kustannukset katetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta. Jäsenvaltioissa e-CODEX-järjestelmän perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvista kustannuksista vastaavat e-CODEX-yhteyspisteitä hallinnoivat yksiköt.

3. Ehdotuksen vaikutuksista

Euroopan komission vaikutusarvioinnin mukaan e-CODEX on oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnissa keskeinen tietotekninen järjestelmä, joka yksinkertaistaa ja nopeuttaa rajat ylittäviä oikeudellisia menettelyjä.

e-CODEX-järjestelmän käytöllä olisi myönteinen vaikutus rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan, sillä se helpottaa oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä rikosasioissa. Myös kansallisten tuomioistuinten tehokkuus voi lisääntyä menettelyjen digitalisoinnin myötä.

Vaikutusarvionnin mukaan eu-LISA -virastolla on hyvät valmiudet varmistaa e-CODEX-järjestelmän pitkän aikavälin ylläpito ja järjestelmän joustava kehittäminen, ottaen huomioon jäsenvaltioiden ja e-CODEXin käyttäjien tarpeet. eu-LISAlle aiheutuu e-CODEX-järjestelmän käyttöönotosta ja ylläpidosta kustannuksia vuosina 2022–2027 yhteensä 9,6 miljoonaa euroa (keskimääräiset vuosikustannukset 1,6 miljoonaa euroa). Tästä määrästä eu-LISAn tähän mennessä varmistunut rahoitus samalle kaudelle on 8,7 miljoonaa euroa.

4. Ehdotuksen vaikutuksista Suomessa

e-CODEX-järjestelmän käyttöönottoa on Suomessa valmisteltu vuodesta 2017 erityisesti oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnin edistämiseksi. Järjestelmän tuotantokäyttö alkaa vuonna 2021. Samaa järjestelmää

voidaan käyttää useiden tiedonvaihtoportaalien teknisenä alustana. e-CODEX-järjestelmän testi- ja tuotantoympäristön vuotuiset ylläpitokulut ovat noin 40 000 euroa. Kuluista vastaa oikeusministeriö.

e-CODEXin laajempi hyödyntäminen tuo lisäkuluja e-CODEX-alustalle toteuttavien uusien asiointiportaalien käyttöönotosta sekä niiden mahdollisesta integroinnista oikeuslaitoksen tai muiden hallinnonalojen omiin tietojärjestelmiin. Uusien tiedonvaihto- ja asiointiportaalien käyttöönoton kulut olisivat yksittäisen portaalin osalta noin 60 000 – 80 000 euroa, oikeuslaitoksen järjestelmiin tehtävän integroinnin tai tiedonsiirtorajapinnan kulut olisivat arviolta noin 100 000 - 150 000 euroa. Kustannukset tarkentuvat teknisen toteutuksen täsmentämisen myötä.

e-CODEX-järjestelmän käyttöönotosta aiheutuu Suomelle muiden jäsenvaltioiden tavoin oikeudellisten menettelyjen digitalisoinnin myötä myös kustannussäästöjä. e-CODEX-järjestelmän laajempi käyttö vähentää postituskustannuksia sekä tehostaa oikeudenkäyntejä sekä vähentää hallinnollista taakkaa ja työvoimakustannuksia.

5. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä oikeudellisen yhteistyön kehittämistä unionissa, ja korostaa erityisesti digitalisoinnin edistämistä. Komission e-CODEX-järjestelmää koskeva ehdotus on tärkeä väline digitalisoinnin tavoitteiden toteuttamisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että rajat ylittävän asioinnin edistäminen oikeusalalla osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteen toimivia teknisiä ratkaisuja. e-CODEX-asetusehdotuksessa esitetty tekninen viestintäjärjestelmä edistää omalta osaltaan tiedonvaihdon toimintatapojen yhtenäistämistä. e-CODEX-järjestelmä mahdollistaa rajat ylittävän tiedonvaihdon tehostamisen ja hyödyntää digitalisoinnin luomia mahdollisuuksia.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin lisätä digitaalisten palveluiden käytettävyyttä rajat ylittävässä tiedonvaihdossa ja asioinnissa sekä edistää oikeusalan EU-säädösinstrumenttien tehokasta toimeenpanoa kaikissa jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto korostaa, että asetuksen sääntelyn tulee olla selkeää mutta samalla joustavaa, jotta tulevat lainsäädännölliset tai teknologiset muutokset voidaan ottaa huomioon. Asetusehdotuksen kohde tulisi mahdollisuuksien mukaan laajentaa koskemaan kaikkea oikeusalan rajat ylittävää yhteistyötä.

Asetusehdotuksen liitteeseen I koottu luettelo asetuksen soveltamisalaan kuuluvista säädöksistä ei ole kattava tai tarkka luettelo EU:n säädösinstrumenteista, joiden toimeenpanossa e-CODEX-järjestelmää voitaisiin hyödyntää.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että asetusehdotuksessa on tarkkaan määritelty vastuut e-CODEX-järjestelmän tehtävien siirrossa nykyiseltä e-CODEX-järjestelmää hallinnoivalta konsortiolta eu-LISA-virastolle. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että järjestelmäkokonaisuuden kannalta olisi tehokkainta siirtää kaikki keskeiset e-CODEXin osajärjestelmät eli liitin ja yhdyskäytävä eu-LISAn ylläpidettäviksi, sillä yhdyskäytävää koskevien vastuiden jääminen komissiolle voi jatkossa aiheuttaa yhteentoimivuusongelmia. Asetusehdotuksessa mainittu siirron määräaika 1.7.2023 on realistinen vain sillä edellytyksellä, että siirto on konsortion, komission ja eu-LISAn arvion mukaan valmis teknisesti ja organisatorisesti.

Valtioneuvosto pitää yleisesti ottaen kannatettavina e-CODEX-järjestelmän hajautettua arkkitehtuuria ja hallintomallia. Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden ja komission tehtävät ja vastuut on käsitelty ehdotuksessa pääosin riittävän yksityiskohtaisesti. Asetusehdotuksessa tulisi kuitenkin selkeämmin näkyä, että kukin jäsenvaltio vastaa valtuutettujen e-CODEX-yhteyspisteiden ja niistä vastaavien yksiköiden toiminnan laadusta ja luotettavuudesta. Ehdotuksessa ei myöskään käsitellä menettelyä, jolla jäsenvaltio valtuuttaa e-CODEX-yhteyspisteitä.

Valtioneuvosto tukee komission ehdottamaa e-CODEX-järjestelmän eu-LISA-virastossa toteutettavaa hallintorakennetta, jossa on noudatettu muissa vastaavissa tietojärjestelmissä (mm. ECRIS-TCN) käyttöön otettua rakennetta. Hallinnointirakenne mahdollistaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan neuvoa-antavan ryhmän kautta jäsenvaltioiden asiantuntemuksen tuomisen e-CODEX-järjestelmän käyttöönotossa ja kehittämisessä. Komission ja kansallisten viranomaisten roolien asetuksen täytäntöönpanossa tulee olla selkeät ja niiden välisen yhteistyön tehokasta.

Valtioneuvosto katsoo, että tietyiltä osin ehdotus vaatii selvennystä. Jatkovalmistelussa on tarkasteltava, millä tavoin e-CODEX-järjestelmän hallinnoinnissa otetaan huomioon oikeuslaitoksen riippumattomuus ja miten oikeuslaitoksen edustus e-CODEXin hallintoneuvostossa voidaan turvata. Hallintoneuvostoon pitäisi valita varsinaisten jäsenten lisäksi myös varajäsenet, kuten muissa vastaavien eu-LISAn järjestelmien hallintoneuvostoissa. Asetuksen jatkovalmistelussa on huolellisesti varmistuttava siitä, että henkilötietojen käsittely on yhdenmukaista EU:n

yleisen tietosuojasääntelyn kanssa. Valtioneuvoston mielestä asetuksen jatkovalmistelussa on tärkeää huolehtia siitä, että asetus kunnioittaa muutenkin perusoikeuksia. Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen on lisäksi kiinnitettävä huomiota paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti.

6. Käsittelytilanne EU:n neuvostossa

Komission e-CODEX-asetusehdotuksen käsittely on käynnistynyt EU:n neuvoston e-CODEX- ad hoc -työryhmässä tammikuussa 2021.

Ad hoc-työryhmä on kuullut käsittelyn aikana eu-LISA-viraston johtoa. eu-LISA suhtautuu myönteisesti e-CODEX-tehtävien siirtymiseen viraston hoidettavaksi. eu-LISA pitää tehtäväkokonaisuutta ja tehtävien siirron aikataulua (1.7.2023 mennessä) tässä vaiheessa realistisena.

Puheenjohtajavaltio Portugalin tavoitteena on saada aikaan asetuksen sisältöä koskeva yleisnäkemys kesäkuun 2021 oikeusministerineuvostossa.