OIKEUSMINISTERIÖ

U 13/2022 vp

Hallinto- ja ohjausosasto
Kehittämispäällikkö Aki Hietanen

23.2.2022

ASIA: Asetusehdotus oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnista ja oikeussuojan saatavuudesta rajat ylittävissä siviili-, kauppa- ja rikosoikeudellisissa asioissa ja tiettyjen oikeudellista yhteistyötä koskevien säädösten muuttamisesta sekä direktiiviehdotus tiettyjen säädösten muuttamisesta oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnin osalta (U 13/2022 vp). U-kirjelmä

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yleistä

Euroopan komissio antoi 1.12.2021 oikeusalan yhteistyön digitalisointia koskevan säädösehdotuspaketin. Laajuudeltaan kattavin näistä säädösehdotuksista on komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnista rajat ylittävissä siviili-, kauppa- ja rikosoikeudellisissa asioissa sekä tiettyjen oikeudellista yhteistyötä koskevien säädösten muuttamisesta (KOM (2021) 759 lopullinen). Kyseisen ehdotuksen rinnalla on annettu komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2003/8/EY, neuvoston puitepäätösten 2002/465/YOS, 2002/584/YOS, 2003/577/YOS, 2005/214/YOS, 2006/783/YOS, 2008/909/YOS, 2008/947/YOS, 2009/829/YOS ja 2009/948/YOS, sekä direktiivin 2014/41/EU muuttamisesta oikeudellisen yhteistyön digitalisoinnin osalta (KOM (2021) 760 lopullinen).

Ehdotuksilla on tarkoitus velvoittaa jäsenvaltiot käyttämään lähtökohtaisesti digitaalisia kanavia rajat ylittävässä tiedonvaihdossa kansallisten toimivaltaisten viranomaisten välillä sekä velvoittaa jäsenvaltiot mahdollistamaan sähköisten välineiden käyttö rajat ylittävissä, kansalaisia ja yrityksiä koskevissa siviili- ja kauppaoikeudellisissa menettelyissä. Ehdotettu toimenpidekokonaisuus muodostuu kuudesta pääasiallisesta osasta: 1) oikeudellisen kehyksen luominen digitaalisille toimintatavoille rajat ylittävissä siviili-, kauppa- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä 2) turvallisen ja hajautetun tietojärjestelmän käyttövelvoite viranomaisten välisessä rajat ylittävässä asioinnissa, 3) videoneuvottelujen käyttö oikeudellisessa rajat ylittävässä asioinnissa, 4) eurooppalaisen asiointiportaalin ja maksujen sähköisen maksamisen toteuttaminen kansalaisille ja yrityksille, 5) luottamuspalvelujen käyttö rajat ylittävässä oikeusalan asioinnissa, 6) sähköisten asiakirjojen oikeusvaikutusten vahvistaminen.

Ehdotusten tavoite

Asetus- ja direktiiviehdotuksen tavoitteena on muuttaa rajat ylittäviä siviili-, kauppa- ja rikosoikeudellisia menettelyitä koskevia Euroopan unionin asetuksia, direktiivejä ja puitepäätöksiä siten, että säädettäisiin pakolliseksi digitaalisten välineiden käyttöönotto rajat ylittävissä oikeudellisissa menettelyissä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Samalla toteutettaisiin eurooppalainen sähköinen viestintäväline luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asioinnille

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	kirjaamo.om@gov.fi

kansallisten toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Muutokset koskevat kaikkiaan 23 keskeistä oikeusalan rajat ylittävään asiointiin liittyvää säädöstä, poikkeuksina ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1784 oikeudenkäynti- ja muiden kuin oikeudenkäyntiin liittyvien asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa (jäljempänä *tiedoksiantoasetus*) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2020/1783 jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa (jäljempänä *todisteluasetus*), jotka tulevat voimaan heinäkuussa 2022 ja joissa on erikseen säädetty sähköiset menettelyt ensisijaisiksi ja jäsenvaltioita velvoittaviksi maaliskuusta 2025 alkaen.

Tavoitteena on lisäksi yhtenäistää ja selventää edellytyksiä, joiden mukaisesti rajat ylittävässä tiedonvaihdossa ja asioinnissa (poislukien todisteiden vastaanottaminen) voidaan käyttää videoneuvotteluja ja sähköisiä luottamuspalveluja turvallisen sähköisen asioinnin varmistamiseksi. Asetusehdotuksessa pyritään myös vahvistamaan sähköisten asiakirjojen oikeusvaikutus rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä sekä velvoittamaan jäsenvaltiot mahdollistamaan verkkomaksujen käyttö oikeudellisissa menettelyissä.

Asetus- ja direktiiviehdotuksissa pyritään takaamaan digitaalisten välineiden laaja käyttöönotto rajat ylittävissä oikeudellisissa menettelyissä. Nykytilanne on sellainen, että useissa rajat ylittävissä siviili-, kauppa- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä joiltakin osin mahdollistetaan digitaalisten välineiden käyttö, mutta ne ovat useimmiten vain vaihtoehtoja perinteiselle paperiperustaiselle menettelylle eikä yhtenäisiä menettelytapoja ole käytössä. Euroopan komissio on käyttänyt tiedoksianto- ja todisteluasetuksia mallina asetus- ja direktiiviehdotuksen valmistelussa.

Asetusehdotuksesta tarkemmin

Asetuksen soveltamisalaan viranomaisten välillä kuuluisivat asetusehdotuksen liitteessä I luetellut siviili- ja kauppaoikeuden alaan kuuluvat säädökset ja liitteessä II luetellut rikosoikeudelliset säädökset. Asetuksen soveltamisalaan viranomaisten ja luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden välillä kuuluisivat liitteessä I luetellut siviili- ja kauppaoikeuden alaan kuuluvat säädökset. Lisäksi asetuksen soveltamisalaan kuuluisivat videoneuvottelut liitteiden I ja II mukaisissa menettelyissä ja myös muissa siviili- kauppaoikeudellisissa asioissa, joissa yksi osapuoli sijaitsee toisessa valtiossa. Asetusehdotuksella vahvistettaisiin myös sähköisen luottamuspalvelujen käyttöä ja sähköisten asiakirjojen tunnustamista koskevat säännöt, sekä videoneuvottelun tai muun etäviestintätekniikoiden käyttöedellytykset. Asetuksessa ei säädettäisi uusista menettelyistä, ja sitä sovellettaisiin ainoastaan sähköiseen viestintään rajat ylittävissä oikeudellisissa menettelyissä.

Ehdotuksen mukaan tuomioistuinten ja toimivaltaisten viranomaisten välisessä sähköisessä viestinnässä tulisi käyttää turvallista ja luotettavaa hajautettua e-CODEX-tietojärjestelmää ja sen yhteyteen toteutettavaa tiedonvaihtoportaalia. Lisäksi komissio perustaisi jo nykyisin toimivaan Euroopan oikeusportaaliin eurooppalaisen sähköisen yhteyspisteen, joka mahdollistaisi luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asioinnin, eli asioiden vireillepanon, pyyntöjen lähettämisen, oikeudelliseen menettelyyn liittyvien tietojen lähettämisen ja vastaanottamisen sekä muun yhteydenpidon toimivaltaisten kansallisten kanssa rajat ylittävissä asioissa. Asetusehdotuksessa myös vahvistettaisiin sähköisten asiakirjojen oikeusvaikutukset ja edellytettäisiin, että sähköisten asiakirjojen hyväksyttävyyttä ei evätä pelkästään sillä perusteella, että ne ovat sähköisessä muodossa.

Asetusehdotuksen rinnalla annetun direktiiviehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa sähköisten toimintatapojen sisällyttämistä EU:n siviili-, kauppa ja rikosoikeudellisten säädösinstrumenttien täytäntöönpanossa niiden säädösten osalta, jotka on annettu neuvoston ja parlamentin direktiiveinä tai puitepäätöksinä. Asetus- ja direktiiviehdotuksissa on jokaisen yksittäisen säädöksen osalta tehty muutosehdotukset nykyisiin nimenomaan tiedonvaihtoa ja asiointia koskeviin artikloihin. Muutoksiin sisältyvät viittaukset asetusehdotuksen artikloihin, jotka koskevat muun muassa hajautettua tietojärjestelmää, eurooppalaista sähköistä yhteyspistettä, sähköisen allekirjoituksen käyttöä ja sähköistä maksamista.

Oikeusministeriö valtioneuvoston kannan mukaisesti katsoo, että rajat ylittävän tiedonvaihdon ja asioinnin edistäminen oikeusalalla osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteentoimivia teknisiä ratkaisuja. Oikeusalan digitalisointia koskevassa ehdotuksessa esitetty hajautettu tietojärjestelmä ja eurooppalainen sähköisen asioinnin yhteyspiste edistäisivät omalta osaltaan tiedonvaihdon toimintatapojen yhtenäistämistä.

Asetusehdotuksen vaikutuksista

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä.

Alustavan arvion mukaan asetusehdotus saattaa aiheuttaa tarpeen täydentävään lainsäädäntöön sekä muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön, lähinnä asetuksia täydentävän kansallisen lainsäädännön osalta.

Direktiiviehdotuksen sisältämät muutosehdotukset vastaavat sisällöllisesti asetusehdotuksen muutosehdotuksia. Direktiiviehdotuksella muutettaisiin kymmenen EU-säädöksen sisältöä siten, että rajat ylittävässä toimivaltaisten viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa otettaisiin käyttöön suojattu ja hajautettu tietojärjestelmä sekä luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden käyttöön tarkoitettu eurooppalainen yhteyspiste eli asiointiportaali.

Alustavan arvion mukaan direktiiviehdotus aiheuttaisi muutostarpeita kansallisiin täytäntöönpanosäädöksiin direktiiviehdotukseen sisältyvien direktiivien ja puitepäätösten muutosehdotusten osalta sekä mahdollisen tarpeen täydentävään lainsäädäntöön. Direktiiviehdotuksen artiklat 12-15 sisältävät kansallisia täytäntöönpanosäädöksiä koskevat säännökset. Kyseisten artikloiden mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava ja julkaistava artikloiden 1-11 täytäntöönpanon edellyttämät kansalliset säädökset viimeistään kahden vuoden kuluttua asetusehdotuksen 12 artiklan kohdissa 3-6 tarkoitettujen täytäntöönpanosäädösten hyväksymisestä.

Tarkemmin asetusehdotuksesta aiheutuvia vaikutuksia arvioidaan tarkemmin neuvotteluiden edetessä.

Asetus- ja direktiiviehdotuksilla voidaan arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia. Taloudelliset vaikutukset koskevat ensinnäkin asetusehdotuksen mukaisen hajautetun e-CODEX-tietojärjestelmän kansallisten liityntäpisteiden toteuttamista ja kansallisten tietojärjestelmien mukauttamista yhteentoimivuuden varmistamiseksi, toiseksi uusien asiointiportaalien käyttöönottoa, kolmanneksi eurooppalaisen sähköisen yhteyspisteen liittämistä kansallisiin tietojärjestelmiin ja neljänneksi oikeudellisiin menettelyihin liittyvien maksujen sähköisen maksamisen toteutusta.

Asetusehdotuksen mukaan kukin jäsenvaltio vastaa hajautetun tietojärjestelmän kansallisten liityntäpisteiden asennus-, käyttö- ja ylläpitokustannuksista. Lisäksi kukin jäsenvaltio vastaa kansallisen tietojärjestelmän perustamisesta ja mukauttamisesta aiheutuvista kuluista, jotta järjestelmät ovat yhteentoimivia EU:n hajautetun tietojärjestelmän liityntäpisteiden kanssa, sekä kyseisten järjestelmien käytöstä ja ylläpidosta aiheutuvista kustannuksista. Suomessa kustannuksia aiheutuisi jatkossa e-CODEX-tietojärjestelmän jäsenvaltiokohtaisen palvelinhallinnan ja teknisen ylläpidon lisäksi e-CODEXin yhteyteen toteutettavien uusien asiointiportaalien käyttöönotosta sekä niiden mahdollisesta integroinnista oikeusministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan tietojärjestelmiin. Sisäministeriön hallinnonalalla joudutaan ottamaan huomioon myös turvallisuusverkon (TUVE) lisävaatimukset.

Asetusehdotuksen edellyttämät tietojärjestelmämuutokset ajoittuvat vuosille 2025-2031. Järjestelmämuutoksiin liittyvä kansallinen rahoitustarve käsitellään normaaliin tapaan osana valtion talousarvioesitysten ja julkisen talouden suunnitelmien valmistelua. Mahdollisten kansallisten kustannusvaikutusten osalta tulee ottaa huomioon myös saatavilla oleva EU-rahoitus. Asetusehdotuksessa on erikseen artiklassa 14 tuotu esiin jäsenvaltioiden mahdollisuus hakea edellä mainittuihin kansallisiin kustannuksiin rahoitusta EU:n oikeusalan ohjelmasta ja koheesiopolitiikan rahoitusvälineistä.

Euroopan tietosuojavaltuutetun viralliset kommentit

Euroopan tietosuojavaltuutettu (jäljempänä *EDPS*) on 23.1.2022 toimittanut viralliset kommentit asetus- ja direktiiviehdotuksesta. Asetusehdotuksen osalta EDPS:n mukaan on tarpeen hyväksyä yhdenmukaistettu oikeusalan digitalisointia koskeva säännöstö, jolla pyritään parantamaan oikeussuojan saatavuutta ja tehokkuutta sekä lisäämään tiedonvaihdon joustavuutta oikeusalan toimivaltaisten viranomaisten rajat ylittävissä asioissa. EDPS yhtyy näkemykseen siitä, että asianmukaisten tiedonvaihtokanavien kehittäminen on tärkeää, jotta voidaan varmistaa oikeusviranomaisten tehokas yhteistyö digitaalisesti siten, että käytetyt digitaaliset kanavat takaavat viestinnän korkean turvallisuustason. Näin voidaan mahdollistaa asianomaisten henkilöiden oikeuksien turvaaminen sekä heidän yksityisyytensä ja henkilötietojensa suojaaminen.

EDPS suosittelee asetusehdotuksen johdanto-osan 12 kappaleessa ja artiklassa 13 mainitun viitesovelluksen osalta, että asetusehdotukseen lisätään viittaus direktiiviin (EU) 2016/680, koska viitesovellusta voitaisiin käyttää myös rikosasioita koskevassa yhteistyössä. Samalla EDPS suosittelee, että asetusehdotuksen johdanto-osan 30 kappaleeseen lisätään viittaus asetukseen (EU) 2018/1725 (joka on jo mainittu ehdotuksen 15 artiklassa). EDPS toteaa lausunnossaan, että EDPS on valmis antamaan myöhemmässä vaiheessa erillisen lausunnon asetusehdotuksen 12 artiklassa käsitellyistä asetusta koskevista komission täytäntöönpanosäädöksistä.

Lopuksi

Tarkemmilta osin oikeusministeriö viittaa valtioneuvoston kirjelmään U 13/2022 vp. Valtioneuvoston kannan mukaisesti oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti ehdotuksen tavoitteisiin lisätä digitaalisten palveluiden käytettävyyttä rajat ylittävässä tiedonvaihdossa ja asioinnissa sekä edistää oikeusalan EU-säädösinstrumenttien tehokasta toimeenpanoa kaikissa jäsenvaltioissa.

Oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että tietyiltä osin ehdotus vaatii selvennystä neuvotteluvaiheessa. Jatkovalmistelussa on tarkasteltava, millä tavoin oikeudellisiin menettelyihin liittyvien maksujen sähköinen maksaminen voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaasti ja

miten voitaisiin hyödyntää kansallisia asiointiportaaleja eurooppalaisen sähköisen yhteyspisteen rinnalla. Myös videoneuvotteluja koskevien säännösten osalta neuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan säännösten selkeys.

Asetus- ja direktiiviehdotusta on tähän mennessä käsitelty EU:n neuvoston sähköisen oikeuden työryhmässä (EJUSTICE) yhden kerran.