



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 24. toukokuuta 2019
(OR. en)

9566/19

Toimielinten väliset asiat:
2018/0203(COD)
2018/0204(COD)

JUSTCIV 128
EJUSTICE 84
COMER 76
CODEC 1130

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Ed. asiak. nro:	9460/19
Kom:n asiak. nro:	9622/18, 9620/18
Asia:	Oikeudellisen yhteistyön digitalisointi Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa ('asiakirjojen tiedoksianto') annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1393/2007 muuttamisesta Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa 28 päivänä toukokuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1206/2001 muuttamisesta – Periaatekeskustelu

I JOHDANTO

1. Komissio hyväksyi edellä mainitut tarkistusehdotukset¹ 31. toukokuuta 2018 ja toimitti ne neuvostolle ja parlamentille. Ehdotusten oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 81 artikla (oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla), ja ne käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Molemmissa ehdotuksissa on liitteenä vaikutustenarviointi².
2. Asiakirjojen tiedoksiannosta annetulla asetuksella (EY) N:o 1393/2007 otettiin käyttöön nopea, turvallinen ja standardoitu menettely, jossa asiakirjoja toimitetaan eri jäsenvaltioissa sijaitsevien tuomioistuinten ja muiden asianosaisten välillä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Yksi asiakirjojen tiedoksianto koskevan asetuksen tarkistusehdotuksen päätavoitteista on mukauttaa voimassa olevassa asetuksessa säädetty yhteistyömekanismi ja asiakirjojen toimitusmenettelyt digitalisaation mukanaan tuomaan tekniseen kehitykseen. Tämän pitäisi tehostaa asiakirjojen tiedoksianto, kun ne voidaan toimittaa ja antaa tiedoksi sähköisesti turvallisella tavalla ja aiempaa nopeammin.

¹ 9620/18; 9622/18.

² 9620/18 ADD1 + ADD2; 9622/18 ADD1 + ADD2.

3. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1206/2001 on sekin yksi Euroopan oikeudellisen yhteistyön olennainen väline. Sen tarkoituksena on tarjota kehys jäsenvaltioiden väliselle rajatylittävälle oikeudelliselle avulle siviili- ja kauppaoikeuden alalla helpottamalla todisteiden keräämistä rajojen yli. Todisteiden vastaanottamista koskevan asetuksen tarkistusehdotuksella pyritään luomaan EU:n laajuinen järjestelmä todisteiden vastaanottamista koskevien pyyntöjen suoraa, turvallista ja nopeaa siirtämistä ja pyyntöjen täyttämistä varten hyödyntämällä digitalisaation tarjoamia mahdollisuuksia.
4. Näin ollen kummankin tarkistusehdotuksen keskeisenä yhteisenä tavoitteena on muiden parannusten³ lisäksi käsitellä nykyaikaistamisen ja erityisesti digitalisoinnin ja tietotekniikan käytön tarvetta todisteiden vastaanottamiseen ja asiakirjojen tiedoksiantoon liittyvässä tuomioistuinten ja viranomaisten rajatylittävässä tietojenvaihdossa samalla, kun niillä lujitetaan menettelyllisiä takeita. Komission ehdotuksissa kehoitetaan perustamaan tätä varten pakollinen hajautettu sähköinen tietojärjestelmä. Tältä osin ehdotukset noudattavat neuvoston joulukuussa 2013 hyväksymässä Euroopan sähköisen oikeuden strategiassa 2014–2018⁴ esitettyjä yleisiä periaatteita.

³ Muun muassa videoneuvottelun käytön edistäminen todisteiden välitöntä vastaanottamista varten, mikä sekin liittyy digitalisaatioon.

⁴ Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 21.12.2013 (2013/C 376/06).

5. Euroopan parlamentti vahvisti 13. helmikuuta 2019 ensimmäisen käsittelyn kantansa asiakirjojen tiedoksiantamista koskevaan ehdotukseen äänin 563 puolesta, 27 vastaan ja 9 pidättyi äänestämästä. Tämä kanta sisälsi 64 tarkistusta komission ehdotukseen. Samalla se vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa todisteiden vastaanottamista koskevaan ehdotukseen äänin 554 puolesta, 26 vastaan ja 9 pidättyi äänestämästä. Tämä kanta sisälsi 37 tarkistusta komission ehdotukseen. Euroopan parlamentti totesi kannoissaan, että oikeudellisen yhteistyön digitalisointi olisi kummankin ehdotuksen yhteydessä toteutettava hajautetulla tietojärjestelmällä, joka muodostuu toisiinsa yhteydessä olevista kansallisista tietojärjestelmistä, jotka voivat vaihtaa tietoja rajatylittävässä viestintäinfrastruktuurissa reaaliaikaisesti, turvallisesti ja luotettavasti. Tällaisen hajautetun tietojärjestelmän olisi perustuttava e-CODEX-järjestelmään⁵, ja eu-LISAn⁶ pitäisi hallinnoida sitä.
6. Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi lausuntonsa⁷ näistä ehdotuksista 17. lokakuuta 2018. Komitean mukaan molemmat ehdotukset olivat linjassa digitaalisten sisämarkkinoiden strategian kanssa sähköisen hallinnon osalta, erityisesti ottaen huomioon tarpeen toteuttaa toimia julkishallinnon nykyaikaistamiseksi ja rajatylittävän yhteentoimivuuden saavuttamiseksi.
7. Perussopimukseen liitetystä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 21 olevan 3 artiklan mukaisesti Irlanti on päättänyt osallistua molempiin ehdotuksiin ja Yhdistynyt kuningaskunta on päättänyt osallistua asiakirjojen tiedoksianto koskevaan ehdotukseen. Yhdistynyt kuningaskunta ei ole käyttänyt pöytäkirjassa N:o 21 olevan 3 artiklan mukaista mahdollisuutta osallistua todisteiden vastaanottamista koskevan ehdotuksen hyväksymiseen ja soveltamiseen. Perussopimukseen liitetyn, Tanskan asemasta tehdyn pöytäkirjan N:o 22 mukaisesti Tanska ei osallistu ehdotettujen toimenpiteiden hyväksymiseen.

⁵ e-Justice Communication via Online Data Exchange.

⁶ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava Euroopan unionin virasto.

⁷ 14013/18.

II OIKEUDELLISEN YHTEISTYÖN DIGITALISAATIO

a) Komission ehdotukset

8. Komissio ehdottaa kahdessa tarkistusehdotuksessaan, että jäsenvaltiot velvoitetaan käyttämään hajautettua tietojärjestelmää ja asettamaan sen saataville (poikkeuksellisia olosuhteita lukuun ottamatta). Tähän on kaksi perustetta. Yhtäältä pakollinen käyttö toisi lisäarvoa, kun pyyntöjä voitaisiin siirtää ja rajatylittäviä menettelyjä toteuttaa aiempaa nopeammin ja halvemmalla (alkukustannuksia toki syntyisi kansallisten järjestelmien perustamisesta). Toisaalta hajautetussa toimintatavassa hyödynnettäisiin nykyisiä kansallisia tietojärjestelmiä ja sen vaikutus kansallisiin tietoteknisiin ratkaisuihin olisi vähäisempi ja se tarjoaisi mahdollisuuksia pidemmälle menevään tekniseen yhtenäistämiseen. Komission ehdotuksissa ei nimetä tiettyä ohjelmistoratkaisua, vaan tekniset eritelvät on tarkoitus täsmentää täytäntöönpanosäädöksissä. Kumpaankin ehdotukseen liitetyissä komission vaikutustenarvioinneissa e-CODEXia pidetään kuitenkin sopivimpana ja ainoana jo käytettävissä olevana tietojärjestelmänä. Toisen hajautetun järjestelmän kehittäminen tarkoittaisi sitä, että e-CODEXin kehittämisen yhteydessä jo ratkaistuja ongelmia jouduttaisiin pohtimaan uudelleen.

b) Asian käsittely neuvostossa

9. Yksityisoikeustyöryhmä (asiakirjojen tiedoksianto / todisteiden vastaanottaminen) on tarkastellut kyseistä kahta tarkistusehdotusta säännöllisesti siitä asti, kun komissio toimitti ne sille vuonna 2018. Teknisen tason neuvottelujen aikana digitalisaatio oli yksi eniten keskustelua herättäneistä kysymyksistä.

10. Vaikka hyvin laaja yksimielisyys näyttää vallitsevan siitä, että EU-tason oikeudellista yhteistyötä on nykyaikaistettava neuvoston joulukuussa 2013 hyväksymässä Euroopan sähköisen oikeuden strategiassa 2014–2018⁸ esitettyjen yleisten periaatteiden mukaisesti, neuvoston työryhmässä käydyissä keskusteluissa on havaittu jonkin verran erimielisyyttä seuraavista näkökohdista:
- i) tietojärjestelmän pakollinen tai vapaaehtoinen käyttö;
 - ii) keskitetty tai hajautettu tietojärjestelmä;
 - iii) jonkin olemassa olevan tietoteknisen ratkaisun käyttö sen sijaan, että perustetaan uusi järjestelmä;
 - iv) tietojärjestelmän perustamisesta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset.
11. Valtuuskuntien näkemykset eroavat sen suhteen, onko tietojärjestelmän käytön ja sen saataville asettamisen oltava pakollista vai vapaaehtoista. Vapaaehtoista toimintatapaa perusteltiin sillä, että näin jäsenvaltioille taattaisiin riittävä joustavuus ja ne voisivat edetä oikeuslaitoksen digitalisoinnissa omaan tahtiinsa. Se, että tietojärjestelmää käytetään asiakirjojen tiedoksiannossa ja todisteiden vastaanottamista koskevaan tietojenvvaihtoon muiden jäsenvaltioiden kanssa, ei kuitenkaan edellyttäisi koko kansallisen oikeuslaitoksen digitalisointia. Käytön vapaaehtoisuus ei välttämättä myöskään toimisi riittävänä houkuttimena ja kannustimena rajatylittävän oikeudellisen yhteistyön nopeammalle nykyaikaistamiselle. Vaikka sähköinen viestintä on jo mahdollista muissa yhteyksissä (esim. eurooppalainen maksamismääräysmenettely), on havaittu, että sitä käytetään harvoin vapaaehtoisuuden perusteella. Käytön pakollisuus poistaisi vastahakoisuuden käyttä digitaalisia ratkaisuja rajatylittävissä menettelyissä. Tietyt valtuuskunnat ovat ehdottaneet, että kyseisten kahden tarkistusehdotuksen suhteen voitaisiin noudattaa eri toimintatapoja ottaen huomioon, että pakollisen tietojärjestelmän käyttö voisi olla perusteltua asiakirjojen tiedoksiannossa mutta ei välttämättä todisteiden vastaanottamisessa. Tällaisen eriytetyn toimintatavan perusteltavuutta ei kuitenkaan ole vielä analysoitu eikä ole tarkasteltu sen vaikutuksia kahden tarkistusehdotuksen muihin näkökohtiin.

⁸ Julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 21.12.2013 (2013/C 376/06).

12. Keskitetyn tai hajautetun tietojärjestelmän käytön osalta vaikuttaa, että suurin osa valtuuskunnista kannattaa hajautettua toimintatapaa. Kuten edellä todettiin, hajautetussa toimintatavassa hyödynnettäisiin nykyisiä kansallisia tietojärjestelmiä ja sen vaikutus kansallisiin tietoteknisiin ratkaisuihin olisi pienempi, koska se mahdollistaisi näiden järjestelmien sujuvan yhteenliittämisen. Tämä nostaisi kuitenkin jäsenvaltioille aiheutuvia kustannuksia jonkin verran. Keskitettyä toimintatapaa kannattavat valtuuskunnat korostivatkin, että keskitetyn toimintatavan etuna on, että kustannukset kohdistuisivat kansallisten talousarvioiden sijasta EU:n talousarvioon.
13. Valtuuskuntien näkemykset näyttävät eroavan myös sen suhteen, käytetäänkö jotakin olemassa olevaa tietoteknistä ratkaisua vai perustetaanko uusi järjestelmä. Yksi nykyisistä ratkaisuista on e-CODEX-järjestelmä, jonka ryhmä jäsenvaltioita kehitti EU:n rahoitustuella lähes kymmenen vuoden aikana. E-CODEXia käytetään tällä hetkellä seuraaviin tarkoituksiin: kaupparekistereiden yhteenliittämisyjärjestelmä (BRIS)⁹; kansallisten maksukyvyttömyysrekisterien yhteenliittämisyjärjestelmä¹⁰; todistusaineiston digitaalinen vaihtojärjestelmä¹¹. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole vielä panneet täytäntöön e-CODEXia ja ottaneet sitä käyttöön tapauksissa, joissa se on vapaaehtoista. Työryhmässä aiheesta käydyissä keskusteluissa on ilmennyt, että niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa ei tällä hetkellä ole käytössä mitään sähköisiä menettelyitä tukevia tietojärjestelmiä, komissio voisi harkita referenssiratkaisua kansallisen tason taustajärjestelmän toteuttamiselle edellyttäen, että valtuuskunnilta saadaan riittävän vahva ja laaja tuki pakolliselle sähköiselle viestinnälle. Kaikkien järjestelmien olisi oltava teknisesti yhteentoimivia ja noudatettava samoja teknisiä eritelmiä (yhteyskäytännöt, standardit, XML-skeemat ja työnkulut).

⁹ Perustettu tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista 14 päivänä kesäkuuta 2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1132.

¹⁰ Perustettu maksukyvyttömyysmenettelyistä annetulla asetuksella (EU) 2015/848.

¹¹ Perustettu vuonna 2018 annetuilla neuvoston päätelmillä "Edistetään vastavuoroista tunnustamista lisäämällä keskinäistä luottamusta".

14. Komission vaikutustenarviointien mukaan tietojärjestelmän perustamisesta ja käytöstä aiheutuvat kustannukset ovat alustavasti arvioituina keskimäärin 15 000 euroa, jos e-CODEX otetaan käyttöön kansallisella tasolla, ja 20 000–50 000 euroa, jos kehitetään keskitetty kansallinen taustajärjestelmä. On huomattava, että komissio on myöntänyt nykyisessä monivuotisessa rahoituskehyksessä rahoitusta oikeussuojan saatavuuden ja oikeudellisen yhteistyön digitalisointiin sekä oikeusalan ohjelmasta että Verkkojen Eurooppa -välineestä. Jotkin jäsenvaltiot ovat kuitenkin laatineet omia kustannusarvioitaan ja tulleet alustavasti siihen tulokseen, että kustannukset olisivat komission arvioita suuremmat. Näyttää siltä, että lisää kustannusanalyysia tarvitaan, jotta tietyt valtuuskunnat saavat paremman käsityksen kyseisten kahden tarkistusehdotuksen vaikutuksista niiden kansallisiin järjestelmiin.

III PERIAATEKESKUSTELU

15. Työryhmätason keskustelujen perusteella kompromissiin pääsy näiden ehdotusten yhteisistä digitalisaationäkökohdista riippuu keskustelujen etenemisestä. Tietojärjestelmän pakollista käyttöä voidaan harkita, jos sitä koskevaa siirtymäaikaa pidennetään ja jos sallitaan poikkeukset (jotka määritellään myöhemmin), joiden mukaan perinteinen paperipohjainen asiakirjojen tiedoksianto ja todisteiden vastaanottaminen on mahdollista. Tässä yhteydessä olisi myös pyrittävä määrittelemään tarkemmin jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset. Myös tietojärjestelmän vapaaehtoista käyttöä voitaisiin harkita. Vapaaehtoisuutta olisi kuitenkin arvioitava kummankin asetuksen tarkistamisesta saatavan lisäarvon ja tarkistamisen käytännön vaikutusten näkökulmasta ottaen huomioon 11 ja 13 kohdassa esitetyt seikat.

16. Jotta näiden kahden asiakokonaisuuden käsittelyssä edistyttyisiin, puheenjohtajavaltio katsoo, että digitalisaation näkökohdista on keskusteltava ministeritasolla, sillä ne ovat olennaisessa asemassa kyseisissä kahdessa ehdotuksessa. On tärkeää ottaa huomioon, että rajatylittävien tapausten määrä on lisääntynyt ja lisääntyy jatkossakin, sillä rajatylittävän liiketoiminnan määrä on kasvussa ja siviili- ja kauppaoikeuden alan oikeudellisen yhteistyön säädöksiä annetaan yhä useampia. Tässä yhteydessä nykyteknologiaa käyttämällä rajatylittävistä menettelyistä voitaisiin tehdä nopeampia ja halvempia.
17. Tämä keskustelu käydään noudattaen periaatetta, jonka mukaan *mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu*, ja siitä saatavien tulosten on tarkoitus ohjata ehdotusten työstämistä.
18. Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon, että kustannusarvio edellyttää lisätarkastelua, puheenjohtajavaltio pyytää neuvostoa käymään periaatekeskustelun seuraavista kysymyksistä:
- a) Olisiko asiakirjojen tiedoksiantoon ja todisteiden vastaanottamiseen liittyvän oikeudellisen yhteistyön digitalisaation perustuttava suojattuun hajautettuun tietojärjestelmään, joka muodostuu toisiinsa yhteydessä olevista kansallisista tietojärjestelmistä?
 - b) Pitäisikö tällaisen tietojärjestelmän käyttöönoton ja käytön olla pakollista jäsenvaltioille, ja olisiko siirtymäajan tällöin oltava pidempi ja riippuvainen sellaisen täytäntöönpanoa tukevan taustajärjestelmän saatavuudesta, jonka komissio antaa käyttöön? Jos käytön olisi oltava pakollista, missä laajuudessa ja missä olosuhteissa muut tiedotuskeinot olisivat sallittuja?
 - c) Olisiko hajautetussa tietojärjestelmässä käytettävä ohjelmistoratkaisuna e-CODEXia?
-