



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 20. helmikuuta 2015
(OR. en)

5510/15

JURINFO 3
PARLNAT 10

ILMOITUS

Lähtettäjä: Sähköisen lainsäädännön työryhmä (sähköinen lainsäädäntö)

Vastaanottaja: Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto

Ed. asiak. nro: 15184/2/14 REV 2 JURINFO 52

Asia: Raportti lainsäädännön saatavuudesta

I JOHDANTO

"Ignorantia juris non excusat"

1. Euroopan unionin lainsäädäntöä on annettu monilla eri aloilla perussopimusten muodostamissa puitteissa. Sillä säännellään yleisiä seikkoja, kuten EU:n toimintakehystä ja toimintatapoja, mutta se koskee myös muita, Euroopan kansalaisten ja yritysten päivittäiseen elämään liittyviä seikkoja. Säännöt avioeron tunnustamisesta ja elatusvelvollisuutta tai perintöasioita koskevista päätöksistä ovat tärkeitä kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisten kannalta. Vastaavasti yhtiöoikeus, sisämarkkinoiden toimintasäännöt ja maksukyvyttömyysmenettelyt ovat esimerkkejä erityisesti yrityksiä koskevista aiheista.

2. Mahdollisuus tutustua lainsäädäntöön on siis erittäin tärkeä asia. Neuvoston sähköisen lainsäädännön työryhmässä on keskusteltu tästä kysymyksestä tekniseltä kannalta. Työryhmässä kokoontuvat edustajat kaikista 28 jäsenvaltiosta, julkaisutoimistosta, komissiosta ja neuvoston pääsihteeristöstä. Työhön on osallistunut edustajia myös Euroopan unionin tuomioistuimesta. Työryhmän toimeksiantona oli käsitellä oikeudellisen tiedon parempaa levittämistä ja tähän käytettävien teknisten keinojen koordinoitua. Tavoitteena on varmistaa, että sekä EU:n lainsäädäntö että sen täytäntöönpanon edellyttämä jäsenvaltioiden lainsäädäntö ovat mahdollisimman helposti saatavilla.
3. Tässä selvityksessä käsitellään EU:n ja kansallisen lainsäädännön saatavuudessa jo toteutuneita edistysaskelia. Lisäksi käsitellään mahdollisuuksia tarjota tietoa kolmansien maiden lainsäädännöstä niiltä osin kuin se on Euroopan unionin tai jäsenvaltioiden kannalta tarpeen.

II LAINSÄÄDÄNNÖN SAATAVUUS

4. Käyttäkseen Euroopan unionin perussopimusten mukaista toimivaltaansa unionin toimielimet hyväksyvät asetuksia, direktiivejä, päätöksiä, suosituksia ja lausuntoja. Asetukset pätevät yleisesti. Ne ovat kaikilta osiltaan velvoittavia, ja niitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Niistä on voitava saada tietoa välittömästi, koska ne sisällytetään osaksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmää ja niillä on oikeusvaikutuksia ilman uusien säädösten hyväksymistä.
5. Direktiivit velvoittavat saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle ne on osoitettu, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Direktiivit on kansallisilla toimenpiteillä saatettava osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Tästä käy ilmi Euroopan unionin lainsäädännön ja kansallisten lainsäädäntöjen erityinen yhteys toisiinsa.
6. Päätökset ovat kaikilta osiltaan velvoittavia. Ne velvoittavat vain niitä, joille ne on osoitettu. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia.

III EU:N LAINSÄÄDÄNTÖÖN TUTUSTUMINEN

1. EUR-Lex

7. EUR-Lex-verkkosivusto on yksi Euroopan unionin tärkeimpiä ja pisimpään palvelleita tuotteita, joka tarjoaa korvaamattoman mahdollisuuden tutustua lainsäädäntöön. Verkkosivuston osoite on eur-lex.europa.eu ja se sisältää yksityiskohtaista tietoa EU:n ja kansallisesta lainsäädännöstä, Euroopan unionin virallisen lehden sekä runsaasti tietoa lainsäädäntömenettelyistä, valmistavista säädöksistä ja EU:n oikeuskäytännöstä.
8. EUR-Lex kehittyy jatkuvasti keskittyen erityisesti kansalaisten tarpeisiin saada oikeudellista tietoa. EUR-Lexiin on vaiheittain lisätty uutta sisältöä, joka on sittemmin osoittautunut hyödylliseksi. Verkkosivuston ensimmäisten versioiden sisältö oli puhtaasti "eurooppalainen", mutta nykyään N-Lex-portaali sisältää linkkejä kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi sivusto tarjoaa yhä tehokkaampia ja yksityiskohtaisempia hakuvälineitä sekä kansalaisten että oikeusalan ammattilaisten tarpeisiin.
9. EUR-Lex-sivustoa hoitaa Euroopan unionin julkaisutoimisto, jonka johtokunnassa ovat edustettuina EU:n eri toimielimet. Julkaisutoimiston työtä tukee myös lainsäädäntöä käsittelevä toimielinten välinen työryhmä.

2. Virallisen lehden sähköinen versio

10. Neuvosto hyväksyi 7. maaliskuuta 2013 asetuksen (EU) N:o 216/2013 Euroopan unionin virallisen lehden sähköisestä julkaisemisesta. Asetus tuli voimaan 1. heinäkuuta 2013, ja sen mukaan virallinen lehti julkaistaan sähköisessä muodossa Euroopan unionin toimielinten virallisilla kielillä. Vain sähköisessä muodossa julkaistu virallinen lehti on todistusvoimainen ja vain sillä on oikeusvaikutuksia.

11. Poikkeustapauksissa virallisen lehden sähköistä versiota ei ehkä ole mahdollista julkaista julkaisutoimiston tietojärjestelmän ennakoimattoman ja poikkeuksellisen häiriön vuoksi. Näissä tapauksissa vain virallisen lehden painettu versio on todistusvoimainen ja vain sillä on oikeusvaikutuksia.
12. Virallisen lehden sähköisessä versiossa on kehittynyt sähköinen allekirjoitus ja se on yleisön saatavilla EUR-Lexin verkkosivustolla vanhentumattomassa muodossa ja rajoittamattoman ajan. Siihen tutustuminen on maksutonta.
13. Asetus oli merkittävä askel EU:n lainsäädännön saatavuuden takaamiseksi. Lisäksi se tarjosi oikeusvarmuuden kansalaisille, yrityksille ja toimielimille ja yksinkertaisen, suoran ja käyttäjäystävällisen tavan tutustua lainsäädäntöön.

3. Kääntäminen

14. Euroopan talousyhteisön asetuksessa N:o 1, joka julkaistiin virallisessa lehdessä 6. lokakuuta 1958 ja jota on muutettu uusien jäsenvaltioiden liittymisen yhteydessä, säädetään Euroopan unionin hyväksymässä lainsäädännössä käytettävistä kielistä. Tällä hetkellä kaikki säädökset ovat saatavilla EU:n toimielinten 23:lla kielellä. Neuvoston ja Euroopan parlamentin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksymät asetukset ovat saatavilla 24:llä kielellä. Näin varmistetaan, että EU:ssa hyväksytty lainsäädäntö on ymmärrettävää ja helposti saatavilla ja että se julkaistaan samanaikaisesti kaikilla Euroopan unionin kielillä jäsenvaltioiden kulttuureja kunnioittaen.

4. EU-sanastot – Eurovoc

15. Euroopan unionin säädökset ovat tavattoman erikoistuneita ja sisältävät suuren määrän käsitteitä. Aikaisessa vaiheessa oli selvää, että tarvitaan välineitä näiden käsitteiden luetteloimiseksi. Jos EU:n oikeuden säännös ei sisällä nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sisältönsä ja soveltamisalansa määrittämiseksi, sen sanamuoto on tavallisesti tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti ottaen huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisellä lainsäädännöllä tavoiteltu päämäärä¹.
16. Tähän liittyen Euroopan unioni kehitti Eurovocin, joka on kaikilla EU:n lainsäädännön aloilla käytettävien termien tesaurus. Käyttäjien tarpeiden ja Euroopan unionin luonteen huomioon ottamiseksi tesaurus on saatavilla kaikilla EU-kielillä. Sanastojen ansiosta tietystä käsitteestä tietoa etsivät käyttäjät pystyvät löytämään vastaavan käsitteen toisella kielellä.

5. Metadatan standardointi

17. Metadatan standardointi edistää automaattisesti tiedon tehokkaampaa levittämistä verkossa. Siksi EU:n toimielimet ovat perustaneet toimielinten yhteisen metadatakomitean (Interinstitutional Metadata Maintenance Committee IMMC), jonka tehtävänä on määritellä yhteinen metadata, vaihtaa tietoja säännöistä ja käytännöistä sekä päättää vähimmäismääräisestä metadatasta. EU:n toimielimet ja tietyt jäsenvaltiot valmistelevat myös eurooppalaisen lainsäädäntötunnuksen (ELI) käyttöönottoa (ks. jäljempänä).
18. Pyrkiessään standardoimaan metadataa EU:n tavoitteena on helpottaa verkossa olevan tiedon saatavuutta ja yleisesti ottaen parantaalainsäädännöstä tiedottamista ja sen saatavuutta.

¹ Padawan, asia C-467/08, EU:C:2010:620, 32 kohta.

6. Konsolidointi ja kodifointi

19. Euroopan unionin tasolla tehdään ero konsolidoinnin ja kodifoinnin käsitteiden välillä. Jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestelmissä näitä termejä voidaan käyttää muissa merkityksissä.
 - a) Konsolidointi
20. Konsolidoinnilla tarkoitetaan menettelyä, jossa perussäädöksen säännökset ja kaikki niihin myöhemmin tehdyt muutokset kootaan yhteen yhdeksi tekstiksi. Vain artiklaosan säännökset kootaan yhteen (konsolidoidun tekstin johdanto-osan kappaleet ovat perussäädöksestä). Tavoitteena on esittää EU:n säädökset kansalaisille luettavassa muodossa. Konsolidoinnilla siis ratkaisevasti helpotetaan ja yksinkertaistetaan EU:n lainsäädäntöön tutustumista.
21. Konsolidointiin ei kuitenkaan liity uuden säädöksen hyväksymistä, joten sillä ei ole oikeusvaikutuksia. Konsolidoinneista vastaa julkaisutoimisto, ja konsolidoidut tekstit lisätään EUR-Lex-tietokantaan.
22. Julkaisutoimisto konsolidoi EU:n säädöksiä kaikilla virallisilla kielillä päivittäin. Asetusten, direktiivien ja päätösten konsolidoidut versiot päivitetään systemaattisesti kaikilla kielillä aina, kun Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistaan muutossäädös. Lisäksi konsolidointi on perustana kodifioinnille ja uudelleenlaadinnalle.
23. Vuoden 2014 lopussa voimassa oli yli 3650 säädöstä, joita on konsolidoitu säännöllisesti (konsolidoidut ryhmät) ja joihin on koottu noin 15 000 yksittäistä säädöstä. Nämä ryhmät eivät edusta unionin koko säännöstöä, koska joitakin säädöksiä ei ole milloinkaan muutettu, ja vain lyhyen aikaa sovellettavia säädöksiä ei konsolidoida.

24. Viime vuosina vuosittainen tuotanto on ollut keskimäärin noin 1 000 000 sivua PDF-muodossa kaikilla EU:n virallisilla kielillä.

b) Kodifiointi ja uudelleenlaadinta

25. Kodifiointimenettelyn tarkoituksena on kumota kodifioitavaksi valikoidut säädökset ja korvata ne yhdellä säädöksellä muuttamatta mitenkään niiden asiasisältöä.

26. Näin ollen kodifioinnista vastaavat alkuperäisen säädöksen perussopimusten mukaisesti hyväksyneet toimielimet. Kodifioidut säädökset ovat oikeudellisesti päteviä, ja ne julkaistaan virallisen lehden L-sarjassa.

27. Uudelleenlaadinta tarkoittaa sellaisen uuden säädöksen hyväksymistä, jossa yhdistetään yhdeksi tekstiksi aikaisempaan säädökseen tehdyt sisällölliset muutokset ja kyseisen säädöksen muuttumattomat säännökset. Uusi säädös korvaa ja kumoaa aikaisemman säädöksen.

28. Voimassa oleviin säädöksiin olisi laadittava entistä enemmän kodifioituja versioita tai niiden muutossäädösten uudelleenlaadittuja versioita. Näin vältetään lukuisia erillisiä muutossäädöksiä, jotka voivat tehdä lainsäädännöstä vaikeaselkoisempaa.

29. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyivätkin 28. marraskuuta 2001 toimielinten välisen sopimuksen säädösten uudelleenlaadittamisen tekniikan järjestelmällisestä käytöstä (2002/C 77/01).

30. Äskettäin Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio päättivät myös ensimmäistä kertaa toteuttaa uudelleenlaadinnan lainsäätämismenettelyn aikana. Tästä sovittiin Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisellä päätöksellä ja komission suostumuksella. Asianomainen ehdotus oli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus maksukyvyttömyysmenettelyistä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1346/2000 muuttamisesta. Muutosehdotus muutettiin uudelleenlaadinnaksi.
31. Käyttämällä uudelleenlaadintaa useammin tai kodifioimalla muuttavat säädökset niiden hyväksymisen yhteydessä voitaisiin tarjota kansalaisten käyttöön oikeusvaikutuksen omaavia täydellisiä ja luettavia tekstejä.

IV KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

a) Lainsäädäntö

i) N-Lex

32. N-Lex-sivusto otettiin käyttöön vuonna 2006, ja sen tavoitteena on tarjota tietoa kaikkien EU:n jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä.
33. N-Lex sisältää saman hakulomakkeen kaikilla kielillä. Haku tuo näkyviin tulokset jäsenvaltioiden kansallisista tietokannoista. Käyttämällä järjestelmää yhdessä Eurovocin kanssa kansalaiset pystyvät tekemään omalla kielellään tai omasta kansallisesta järjestelmästäan hakuja heille tuntemattomista käsitteistä.

34. Vaikka Euroopan unionin monikielisyys onkin etu, se asettaa merkittäviä haasteita lainsäädännön saatavuuden kannalta. Pääsy kansallisille lainsäädäntösivustoille ei olisi kovin hyödyllistä ilman jonkinlaista käännöstä. Mainittakoon tässä yhteydessä, että osa jäsenvaltioista tarjoaa toiselle EU-kielelle tehtyjä käännöksiä kansallisesta lainsäädännöstään, jotta lukijat voisivat paremmin ymmärtää kyseisiä säädöksiä. Tämän lisäksi on suunnitelmassa (katso jäljempänä) luoda linkki automatisoituun käännösvälineeseen, josta olisi mahdollista saada käännökset hakutuloksista. Näin käyttäjät saisivat käyttöönsä laajat, ymmärrettävät ja kattavat tiedot jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.

ii) Kansalliset täytäntöönpanotoimenpiteet

35. Kansalaisten optimaaliset mahdollisuudet tutustua lainsäädäntöön eivät tarkoita ainoastaan EU:n säädösten saatavuutta, vaan myös mahdollisuutta tutustua kansallisiin toimenpiteisiin, joilla EU:n lainsäädäntö pannaan täytäntöön. Nykymuodossaan EUR-Lex sisältää tiedot EU:ssa hyväksytyistä direktiiveistä sekä joukon metadatan jäsenvaltioiden hyväksymistä täytäntöönpanotoimenpiteistä näiden direktiivien soveltamiseksi.
36. Kysymys näiden tietojen linkittämisestä toisiinsa on tullut esille, ja neuvosto, komissio ja julkaisutoimisto tutkivatkin parhaillaan sähköisen lainsäädännön työryhmässä mahdollisuutta luoda järjestelmä tätä varten. Näin kansalaisille tarjottaisiin pääsy direktiivien lisäksi myös kansallisiin toimenpiteisiin, joilla direktiivit pannaan täytäntöön. Sähköisen lainsäädännön työryhmä tutkii parhaillaan teknisiä edellytyksiä tarjota toimiva, luotettava ja ajantasainen pääsy kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin. Tavoitteena on parantaa avoimuutta, mutta välttää tietojen päällekkäisyyttä. Myös eurooppalaisen lainsäädäntötunnuksen (ELI) käsittelyn yhteydessä harkitaan viittausten luomista kansallisiin täytäntöönpanotoimenpiteisiin.

iii) Automatisoitu kääntäminen

37. Monien eri kielten käyttö Euroopan unionissa on merkittävä haaste mahdollisuuksille saada oikeudellista tietoa. Luetteloitu tieto on hyödyllistä vain, jos käyttäjä ymmärtää sen.
38. Lisäksi oikeudellisen tiedon luonne itsessään tekee haasteesta vielä vaikeamman. Lukijan on pystyttävä ymmärtämään käytettyjen termien merkitys tietyssä yhteydessä, jos halutaan välttää väärintulkinnan vaara.
39. Euroopan komission automatisoidun kääntämisen järjestelmä (MT@EC) on ollut käytössä heinäkuusta 2013. Kun käyttäjä on tehnyt hakuja N-Lex-portaalissa, hänelle on tarjottu linkin kautta pääsy tähän palveluun. Palvelun tarkoituksena on tarjota yleistä tietoa, jonka ansiosta käyttäjä pystyy ymmärtämään hakutulosten yleisluonteen ja olemaan sen pohjalta tarvittaessa yhteydessä asiantuntijaan. Tiettyjen kieliyhdistelmien kääntäminen on edelleen ongelmallista ja vaatii parantamista.

iv) Kansalliset sanastot: Legivoc

40. Kansallisten järjestelmien oikeudellinen terminologia on monimutkaista ja järjestelmien välillä on suuria eroja. Siksi on alettu suunnitella hanketta sanastojen laatimiseksi jäsenvaltioiden lainsäädännöstä.
41. Sanaston laatiminen kansallisesta lainsäädännöstä on vielä EU:n tason sanaston laatimistakin suurempi haaste. Ensinnäkin vaadittava tieto on levittäytyneenä useisiin paikkoihin, minkä vuoksi oikeudellisten sanastojen kerääminen on välttämätön pohjatyö. Toiseksi, koska jokainen järjestelmä on itsenäinen, monikielisessä ympäristössä samantyyppisillä termeillä voi olla eri merkitys kahdessa eri jäsenvaltiossa, tai eri termeillä voi olla samantyyppinen tai toisiinsa liittyvä merkitys. Näin ollen näistä yhteyksistä on laadittava puukaavio.

42. Ranskan valtuuskunnan aloitteeseen perustuvan Legivoc-pilottihankkeen puitteissa on laadittu alustava, tietyistä kansallisista sanastoista koottu sanastorakenne. Se tulee helpottamaan kansallisten oikeudellisten termien konseptuaalista rinnakkainasettelua.

v) ELI (eurooppalainen lainsäädäntötunnus)

43. Neuvosto antoi vuonna 2012 päätelmät, joissa se pyysi jäsenvaltioita ottamaan eurooppalaisen lainsäädäntötunnuksen käyttöön vapaaehtoisuuden pohjalta (EUVL C 325, 26.10.2012, s. 3).

44. Neuvosto katsoi, että on tärkeää täyttää tavoite antaa tietoa EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä ja luoda hyödyllinen apuväline kansalaisille, oikeusalan ammattilaisille ja jäsenvaltioiden viranomaisille.

45. Digitaalisesti saatavat oikeudelliset tiedot ja yleistynyt internetin käyttö vastaavat osittain tarpeeseen tarjota pääsy lainsäädäntöön. Oikeudellisten tietojen vaihtoa rajoittavat kuitenkin suuresti erot eri kansallisissa oikeusjärjestelmissä sekä niiden teknisissä järjestelmissä lainsäädännön tallentamiseksi ja julkaisemiseksi verkkosivuilla. Tämä haittaa kansallisten ja EU:n toimielinten tietojärjestelmien yhteentoimivuutta huolimatta siitä, että asiakirjoja on saatavilla sähköisessä muodossa yhä enemmän.

46. Nämä ongelmat on tarkoitus ratkaista ottamalla käyttöön eurooppalainen lainsäädäntötunnus ELI. Yksilölliset tunnukset ja jäsenelty metadata viitattaessa virallisissa lehdissä julkaistuun kansalliseen lainsäädäntöön tekisivät tiedonhausta ja -vaihdosta tehokkaampaa, helppokäyttöisempää ja nopeampaa ja tarjoaisivat tehokkaita hakumenetelmiä lainsäätäjille, tuomareille, oikeusalan ammattilaisille ja kansalaisille.

47. Lainsäädännön tunnistamiseksi käytettäisiin yksilöllistä tunnusta, jonka sekä ihmiset että tietokoneet voivat tunnistaa, lukea ja ymmärtää ja joka on teknologisten standardien mukainen. ELI-tunnus tarjoaa lisäksi erilaisia metadataelementtejä lainsäädännön kuvaamiseksi suositeltavan ontologian mukaisesti. Se takaisi kustannustehokkaan yleisen pääsyn luotettavaan ja ajantasaiseen lainsäädäntöön. Hyödyntämällä semanttisen verkon kehittyvää arkkitehtuuria, jonka ansiosta sekä tietokoneet että ihmiset voivat suoraan käsitellä tietoja, ELI-tunnus mahdollistaisi nopeamman, tehokkaamman ja laajemman automaattisen tietojenvaihdon.
48. Tämän vuoksi ELI-tunnuksessa otetaan huomioon sekä nykyisten kotimaisten ja EU:n oikeusjärjestelmien monimuotoisuus ja erityispiirteet että muutokset oikeudellisissa teksteissä (esim. konsolidoinnit, kumotut säädökset jne.). Se on suunniteltu täydentämään olemassa olevia jäseneltyä dataa käyttäviä järjestelmiä. Jäsenvaltiot voivat ottaa sen käyttöön omaan tahtiinsa.
49. Eurooppalaisen lainsäädäntötunnuksen käyttöönotto on vapaaehtoista. Julkaisutoimisto ja useat jäsenvaltiot käyttävät jo ELI-tunnusta.

vi) Lainsäädännöllisen yhteistyön verkosto

50. Jäsenvaltioiden oikeusministeriöiden lainsäädännöllisen yhteistyön verkosto perustettiin päätöslauselmalla, jonka neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat hyväksyivät 20. joulukuuta 2008.
51. Vuonna 2001 perustettiin suojattu sähköinen alusta (www.legicoop.eu), joka on Euroopan unionin oikeusministeriöiden käytössä. Alustan perustamisen jälkeen siinä on vaihdettu yli 4000 pyyntöä ja vastausta. Alustalla on verkossa arkistoituna keskeistä tietoa, joka mahdollistaa tietoihin tutustumisen ja lainsäädännön vertailevan tutkimisen yhtenäisen ja tehokkaan viestintävälineen avulla. Jäsenvaltioiden yhteyshenkilöt käyttävät verkostoa varmistaakseen tärkeän tietojenvaihdon voimassa olevasta lainsäädännöstä, oikeus- ja tuomioistuinjärjestelmistä ja uudistussuunnitelmista.

b) Oikeuskäytäntö

i) ECLI (eurooppalainen oikeuskäytäntötunnus)

52. Neuvosto antoi vuonna 2011 päätelmät, joissa se kehotti ottamaan vapaaehtoiselta pohjalta käyttöön eurooppalaisen oikeuskäytäntötunnuksen (ECLI) ja vähimmäismääräisen oikeuskäytäntöön liittyvän yhdenmukaisen metadatan (EUVL C 127, 29.4.2011, s. 1).
53. Lainsäädännön saatavuuden olisi toteuduttava niin, että täytetään tavoite levittää tietoa EU:n ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmistä ja että päämääränä on tarjota hyödyllinen apuväline kansalaisille, oikeusalan ammattilaisille ja jäsenvaltioiden viranomaisille.
54. Tietoja Euroopan unionin oikeuden sisällöstä ja soveltamisesta ei voida saada pelkästään EU:n oikeuslähteistä. Myös kansallisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö on otettava huomioon, esimerkiksi päätökset, joissa pyydetään ennakkoratkaisua tai jotka ovat seurausta ennakkoratkaisusta, ja päätökset, joilla sovelletaan EU:n oikeutta sellaisenaan. Tämän lisäksi parempi rajatylittävä pääsy jäsenvaltioiden ja EU:n tuomioistuinten oikeuskäytäntöön helpottaa vertailevaa oikeusalan tukimusta ja edistää tiedon hankkimista erilaisista oikeuskulttuureista.
55. Sähköisen lainsäädännön työryhmän toteuttamasta tutkimuksesta¹ kävi ilmi, että monikielisyyteen liittyvien ongelmien lisäksi todetut ongelmat johtuvat pääasiassa yhdenmukaisten tunnusten ja metadatan puuttumisesta. Kansallisella tasolla on useita tunnistusjärjestelmiä, joista jotkin ovat tuomioistuinten määrittämiä ja toiset toimittajakohkaisia. Tietokannat, jotka on suunniteltu hakemaan oikeuskäytäntöä useista jäsenvaltioista, kehittävät joko oman tunnistusjärjestelmänsä tai käyttävät yhtä tai useampaa kansallisista numerointijärjestelmistä. Oikeuskäytännön hakeminen ja siihen viittaaminen rajatylittävissä yhteyksissä on näin ollen äärimmäisen vaikeaa, koska yhden järjestelmän antamat tunnukset eivät ehkä ole yhteensopivia muiden järjestelmien kanssa.

¹ 12907/1/09.

56. Jotta helpotettaisiin oikeuskäytäntötietokantojen kehittämistä ja samalla vastattaisiin oikeusalan ammattilaisten ja kansalaisten tarpeisiin, pidettiin välttämättömänä luoda yhteinen järjestelmä oikeuskäytännön tunnistamista, siihen viittaamista ja siihen liittyvää metadataa varten.
57. Tuomioistuinten päätösten tunnistamiseksi olisi käytettävä standardimuotoista tunnusta, jonka sekä ihmiset että tietokoneet voivat tunnistaa, lukea ja ymmärtää ja joka on yhteensopiva teknologisten standardien kanssa. Samaan aikaan kansallisten oikeuskäytännön tunnistusjärjestelmien olisi voitava toimia rinnakkain tällaisen eurooppalaisen standardin kanssa, mutta eurooppalaisen standardin olisi myös voitava toimia ainoana kansallisena standardina niille maille, jotka niin haluavat.
58. Koska tuomioistuinten organisointi ja tuomioistuinten käyttämät tietotekniset sovellukset vaihtelevat sekä jäsenvaltioiden kesken että jäsenvaltioiden sisällä, tunnistus- ja metadatajärjestelmää olisi voitava käyttää kaikissa tuomioistuimissa.
59. Jäsenvaltioita pyydettiin vapaaehtoisuuden pohjalta kansallisesti käyttöön eurooppalainen oikeuskäytäntötunnus ja vähimmäismääräinen oikeuskäytäntöön liittyvä yhdenmukainen metadata. Tähän mennessä monet jäsenvaltiot ovat jo ottaneet ECLI-järjestelmän käyttöön.

ii) JURE

60. JURE-tietokanta sisältää tuomioita, joita EU:n jäsenvaltioiden ja soveltuvin osin Islannin, Norjan ja Sveitsin tuomioistuimet sekä Euroopan unionin tuomioistuin ovat antaneet seuraavien yleissopimusten ja asetusten nojalla:

- Brysselin yleissopimus (1968)
- Luganon yleissopimus (1988)
- Bryssel I -asetus (2000)
- Bryssel II -asetus (2000)
- uusi Bryssel II -asetus (2003)
- uusi Luganon yleissopimus (2007)

61. Tällä hetkellä tuomiot ovat saatavilla ainoastaan niiden alkuperäiskielellä.
62. Kustakin tuomiosta on lisäksi saatavilla tiivistelmä ranskaksi, englanniksi ja saksaksi (sekä alkukielellä, jos asianomainen maa on sen toimittanut).
63. JURE-kokoelma on tällä hetkellä konsultoitavissa EUR-Lex-sivuston kautta osiossa "Kansallinen oikeus" ja sen alaosiossa "JURE". Se sisältää myös aikaisemman JURE-tietokannan sisällön. Jäsenvaltiot päivittävät tietokantaa aktiivisesti uusimmalla oikeuskäytännöllä.

iii) Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto

64. Vuonna 2004 perustettu Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto on alusta EU:n korkeimpien oikeuksien väliselle viestinnälle. Sen lisäksi, että korkeimpien oikeuksien presidenttien välinen yhteydenpito on edistänyt keskustelua yhteisesti kiinnostavista asioista, vuonna 2007 päädyttiin perustamaan yhteinen oikeuskäytännön portaali, johon sisältyvällä hakukoneella voi tehdä hakuja muihin hakukoneisiin.

iv) Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien ja ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistys

65. Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien ja ylimpien hallintotuomioistuinten yhdistykseen (ACA-Europe) kuuluvat Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan unionin kaikkien jäsenvaltioiden korkeimmat hallinto-oikeudet tai ylimmät hallintotuomioistuimet. Euroopan unionin jäsenyysneuvotteluja käyvien valtioiden tuomioistuimet ja elimet, joilla on vastaava toimivalta, voidaan ottaa tarkkailijajäseniksi.

66. Yhdistyksen tarkoituksena on vaihtaa ajatuksia ja kokemuksia kysymyksistä, jotka liittyvät oikeuskäytäntöön, organisaatioon ja yhdistyksen jäsenten toimintaan niiden hoitaessa tehtäviään joko tuomioistuimena tai neuvoa-antavassa roolissa erityisesti EU:n lainsäädännön osalta. Yhdistys kannustaa yhdistyksen jäsenten ja tarkkailijajäsenten sekä EU:n tuomioistuinten välistä yhteydenpitoa ja tietojenvaihtoa.
67. Yhdistys on perustanut tietokannan, joka sisältää pääasiassa sen jäsenten antamia tuomioita ja lausuntoja ja niiden laatimia tutkimuksia. Tietokanta on kaksiosainen, ensimmäinen niistä (Dec.Nat.) sisältää kansallisten tuomioistuinten tuomioita ja toinen (JuriFast) ennakkoratkaisukysymyksiä (Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetyt kysymykset, sen vastaukset ja näiden vastausten perusteella annetut kansalliset tuomiot) ja kansallisia tuomioita EU:n lainsäädännön tulkinnasta.

V AVOIN DATA

68. EU:n avoimen datan portaalin (<http://open-data.europa.eu>) tavoitteena on kerätä ja levittää EU:n toimielinten, virastojen ja muiden elinten avointa dataa. Toisen aloitteen tavoitteena on perustaa yleiseurooppalainen avoimen datan portaali, jossa tuotaisiin yhteen ja levitettäisiin EU:n jäsenvaltioiden paikallisten, alueellisten ja kansallisten portaalien avointa dataa.

69. Molemmat portaalit ovat metadatakatalogeja, ja niiden tarkoituksena on mahdollistaa semanttinen yhteentoimivuus metadatan tasolla toimivan linkin luomiseksi eri datajoukkojen välille.
- a) EU:n avoin data
70. EU:n avoimen datan portaali (<http://open-data.europa.eu>) perustettiin komission päätöksellä 2011/833/EU avoimen datan yleisen saatavuuden helpottamiseksi, uudelleenkäytön kannustamiseksi ja taloudellisen toiminnan edistämiseksi. Portaali tarjoaa keskitetyn pääsyn EU:n toimielinten, virastojen ja muiden elinten avoimeen dataan.
71. Portaalin perustaminen on osa laajempaa strategiaa, jolla pyritään edistämään hallitusten tuottaman tai hallituksille tuotettavan EU-tason tiedon laajaa ja ilmaista saatavuutta. Eurooppa-neuvosto vahvisti lokakuussa 2013 tarpeen siirtyä kohti avointa dataa.
72. Komission päätöksestä 2011/83/EU johtuvan veloitteen nojalla komission yksiköiden on syötettävä avoimen datan portaaliin niille tuotettu tai niiden tuottama data. Muita toimielimiä, virastoja ja muita elimiä pyydetään tekemään samoin. Yhteisen metadatakatalogin ansiosta kuka tahansa voi helposti tehdä portaalissa hakuja kasvavaan datavarantoon, ladata ja uudelleenkäyttää dataa kaupallisiin tai ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Portaali parantaa EU:n toimielinten ja virastojen datan näkyvyyttä ja saatavuutta sekä tukee niiden avoimuutta ja tilivelvollisuutta.
73. Vuoden 2014 loppuun mennessä 43 tahoa toimitti dataa avoimen datan portaaliin (26 komission yksikköä, alueiden komitea, Euroopan investointipankki ja 15 virastoa), ja datajoukkoja oli kaikkiaan noin 6650.

b) Jäsenvaltioiden avoin data

74. Euroopan sähköisen oikeuden monivuotisessa toimintaohjelmassa 2014–2018 (2014/C 182/02) kehoitetaan perustamaan epävirallinen työryhmä, jonka työskentelyn tulokset toimitetaan neuvoston sähköisen lainsäädännön työryhmälle. Tarkoituksena on keskustella ja valmistella oikeusalan avoimen datan käsittelyssä noudatettava menetelmä.

VI KOLMANSIEN MAIDEN LAINSÄÄDÄNTÖÖN TUTUSTUMINEN

75. EUR-Lexin, N-Lexin ja Euroopan oikeusportaalien kautta saa tällä hetkellä käytännössä oikeudellista tietoa vain Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädännöstä ja oikeuskäytännöstä. Ehkä kannattaisi kuitenkin mennä pidemmälle ja laajentaa saatavilla olevaa oikeudellista tietoa siten, että se kattaisi myös kolmansien maiden lainsäädännön ja oikeuskäytännön.
76. Mahdollisuuksia parantaa kolmansien maiden lainsäädännön ja oikeuskäytännön saatavuutta on jo jonkin verran käsitelty. Tällaisen tiedon saatavuus saattaa olla hyödyllistä jopa EU:ssa hyväksytyjen oikeudellisten välineiden soveltamisen kannalta. Esimerkiksi sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annetun asetuksen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I) 2 artiklassa säädetään, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan sopimukseen sovelletaan asetuksen mukaisesti määräytyvää lakia riippumatta siitä, onko se jonkin jäsenvaltion laki vai kolmannen valtion laki. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyissä tilanteissa jäsenvaltion tuomioistuimen on sovellettava sellaisen kolmannen valtion lakia, johon tapaus erityisesti liittyy. Muiden maiden lainsäädäntöön voi olla tarpeen tai hyödyllistä tutustua myös kansalaisten muissa jokapäiväisissä tilanteissa tai yritysten ja oikeusalan toimijoiden työssä.

77. Joissakin jäsenvaltioissa on olemassa sääntöjä, joiden nojalla tuomioistuimet tai muut viranomaiset pystyvät hankkimaan tietoa muiden maiden lainsäädännöstä. Säännöissä määrätään viranomainen, jolla on toimivalta esittää kysymyksiä toisen maan lainsäädännöstä. Niiden nojalla voidaan myös hankkia asiantuntijatodistajien lausuntoja. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat myös ulkomaisesta lainsäädännöstä saatavia tietoja koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen sopimuspuolia.
78. On hyödyllistä jatkaa niiden tapojen tarkastelua, joilla kolmansien maiden lainsäädännön saatavuutta voitaisiin helpottaa tai laajentaa. Mihin vaiheeseen keskusteluissa on päästy?
- i) Luganon sopimusvaltiot
79. Luganon yleissopimusten allekirjoittajavaltioilla Sveitsillä, Norjalla ja Islannilla on erityinen suhde EU:hun. Sveitsin, Norjan ja Islannin edustajiin on oltu säännöllisesti yhteydessä ja heidän kanssaan on keskusteltu erityisesti yleissopimusten soveltamiseen liittyvän oikeuskäytännön tietokannoista. Tämän yhteistyön puitteissa Luganon sopimusvaltiot ovat olleet erityisen kiinnostuneita neuvoston työskentelystä semanttisen verkon parissa. Ne osallistuvat suoraan keskusteluihin ELI- ja ECLI-tunnuksista. Aikanaan on tarkoitus tarjota semanttiseen verkkoon perustuvia ratkaisuja, joissa myös näiden maiden lainsäädäntö- ja oikeuskäytäntösivuilla on ELI- ja ECLI-tunnukset. Tällöin niihin pääsee helposti ja automaattisesti käsiksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden sivustoilta.
- ii) Kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevä Haagin konferenssi
80. Suuri joukko maita kuuluu kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevään Haagin konferenssiin. Konferenssin yleisiä asioita ja toimintaperiaatteita käsittelevä erityistoimikunta on pyytänyt pysyvää toimistoa seuraamaan edelleen muiden maiden lainsäädännön saatavuuden kehittymistä.

81. Koska Euroopan unionin aloitteesta kehitettävät semanttisen verkon työkalut soveltuvat joustavuutensa ansiosta myös kansallisiin järjestelmiin, näiden ratkaisujen käyttöalueen laajentaminen on ollut vireillä. Euroopan unioni esitteli ratkaisujaan kansainvälistä yksityisoikeutta käsittelevän Haagin konferenssin yleisiä asioita ja toimintaperiaatteita käsittelevän erityistoimikunnan kokouksessa huhtikuussa 2014. Tilanteen kehittymistä seurataan aktiivisesti.

iii) Jäsenvaltioiden aloitteet

82. EU on kahden jäsenvaltion välityksellä yhteydessä Ibero-American Judicial Summit -organisaatioon, johon kuuluu Etelä- ja Keski-Amerikan valtioita. Koska organisaation jäsenmaat ovat myös kiinnostuneita parantamaan mahdollisuuksia saada verkosta tietoa lainsäädännöstä, niiden kanssa ollaan oltu yhteydessä Euroopan unionissa kehitettävien semanttisen verkon ratkaisujen esittelemiseksi niille.

83. Yksi jäsenvaltio on tiedottanut työryhmälle Marokon kanssa toteutetun ystävyyshankkeen tuloksista. Sen puitteissa Marokolle muun muassa esiteltiin ELI-tunnusta.

VII PÄÄTELMÄT

84. Euroopan unioni on hyvin tietoinen lainsäädännön saatavuuden merkityksestä. Se on kehittänyt välineitä ja alustoja helpottaakseen ja laajentaakseen kansalaisten mahdollisuuksia tutustua lainsäädäntöön, mukaan lukien oikeusalan toimijat, yritykset ja instituutiot jäsenvaltioissa ja EU:ssa. Työ on jo tuottanut tulosta ja sitä olisi jatkettava.

85. Tämä selvitys on laadittu suurelle yleisölle.

86. Neuvoston sähköisen lainsäädännön työryhmä jatkaa kehityksen seuraamista ja ehdottaa, että työn edistymisestä laaditaan selvitys vähintään viiden vuoden välein.