

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (e-CODEX-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (e-CODEX-asetus) (U 15/2021 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kehittämispäällikkö Aki Hietanen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- johtaja Pasi Kumpula, Tuomioistuinvirasto
- erityisasiantuntija Noora Aarnio, Tuomioistuinvirasto
- integraatioasiantuntija Ville Kauppi, Oikeusrekisterikeskus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut 2.12.2020 ehdotuksen (KOM(2020) 712 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä käytettävästä tietokoneistetusta viestintäjärjestelmästä (e-CODEX-järjestelmä) ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta. Asetuksella perustetaan tietojen sähköiseen toimittamiseen rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa e-CODEX-tietojärjestelmä.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 15/2021 vp).

Komission e-CODEX-asetusehdotuksen käsittely on käynnistynyt EU:n neuvoston e-CODEX-ad hoc -työryhmässä tammikuussa 2021. Puheenjohtajavaltio Portugalin tavoitteena on asetuksen sisältöä koskeva yleisnäkemyksen kesäkuun 2021 OSA-neuvostossa.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2021 vp

Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvosto katsoo, että rajat ylittävän asioinnin edistäminen oikeusallalla osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteentoimivia teknisiä ratkaisuja. e-CODEX-asetusehdotuksessa esitetty tekninen viestintäjärjestelmä edistää omalta osaltaan tiedonvaihdon toimintatapojen yhtenäistämistä. e-CODEX-järjestelmä mahdollistaa rajat ylittävän tiedonvaihdon tehostamisen ja hyödyntää digitalisaation 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-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 ylläpidettäväksi, 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 asetusehdotuksessa 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 neuvoo-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.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2021 vp

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

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

Asetusehdotus on luonteeltaan hallinnollis-tekninen säädösehdotus. Asetuksella perustetaan tietojen sähköiseen toimittamiseen rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa asioissa e-CODEX-tietojärjestelmä. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 2) tietojärjestelmä koostuu 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 protokollisiin perustuvasta ohjelmistosta. Euroopan komissio vastaa yhdyskäytävän ylläpidosta ja kehittämisestä, ja vastaavasti liittimen ylläpidosta ja kehittämisestä vastaa 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.

e-CODEX (e-Justice Communication via Online Data Exchange) -hanke on käynnistetty osana Euroopan sähköisen oikeuden monivuotista toimintaohjelmaa 2009—2013. e-CODEXin ovat kehittäneet vuosina 2010—2019 yhteistyönä 21 jäsenvaltiota. Suomi on osallistunut e-CODEX-kehitystyöhön vuodesta 2016 lähtien.

Tällä hetkellä e-CODEX-järjestelmää hallinnoi jäsenvaltioiden ja muiden organisaatioiden Me-CODEX-konsortio. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan e-CODEX helpottaa jo nykyisin kansalaisten ja tuomioistuinten välistä ja jäsenvaltioiden hallintojen välistä sähköistä viestintää joissakin rajat ylittävissä siviili- ja rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on kirjelmän mukaan (s. 3) perustaa e-CODEX-järjestelmä EU:n tasolla, vakiinnuttaa aiemmissa kehittämishankkeissa valmisteltujen e-CODEX-sovellusten ylläpito ja antaa eu-LISAn tehtäväksi järjestelmän operatiivinen hallinnointi. Nämä teh-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2021 vp

tävät siirtyvät usean EU-jäsenvaltion muodostamalta e-CODEX-konsortiolta eu-LISAlle. Lakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita ja e-CODEX järjestelmän vakiinnuttamista kannatettavina.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys siitä, mihin asetusehdotus velvoittaa. Valiokunta toteaa tältä osin seuraavaa: Asetuksella perustetaan e-CODEX-järjestelmä, johon asetus velvoittaa. Asetuksen hyväksyminen edistää kirjelmän mukaan (s. 3) e-CODEX-järjestelmän käyttöönottoa useammassa jäsenvaltiossa sellaisissa menettelyissä, joissa järjestelmää jo käytetään, sekä tulevaisuudessa. Asetuksella ei kuitenkaan suoraan velvoiteta jäsenvaltioita ottamaan e-CODEX-järjestelmää käyttöön rajat ylittävän asiointin toteutuksessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan eu-LISA tuottaa vuodesta 2024 lähtien EU:n jäsenvaltioiden käyttöön oikeusalan asiointipalveluita, jotka perustuvat e-CODEX-tietojärjestelmään. Saadun selvityksen mukaan jäsenvaltiot voivat komission näkemyksen mukaan liittyä tuleviin rajat ylittäviin asiointipalveluihin myös muilla teknisillä järjestelyillä kuin e-CODEXiin perustuvan asiointiportaalin kautta.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan uusien rajat ylittävien asiointipalvelujen käyttöönotolle tulee aina olla lainsäädännöllinen perusta EU:n lainsäädännössä siviili- ja rikosoikeuden alalla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on mahdollista, että vuoden 2024 jälkeen oikeusalan uusia säädösinstrumentteja koskevissa komission säädösehdotuksissa tai voimassa olevien säädösten muutosehdotuksissa tulee jossakin muodossa esille e-CODEXin käyttäminen tiedonvaihdon teknisenä alustana. Tuolloin e-CODEXin käyttöä koskevat mahdolliset velvoitteet käsitellään kuitenkin erikseen jokaisen säädöksen kohdalla sitä koskevassa lainsäädäntöprosessissa.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä oikeudellisen yhteistyön kehittämistä unionissa ja korostaa valtioneuvoston tavoin erityisesti digitalisaation edistämistä. Komission e-CODEX-järjestelmää koskeva ehdotus on valiokunnan näkemyksen mukaan tärkeä väline digitalisaation tavoitteiden toteuttamisessa. On kuitenkin selvää, että käsiteltäessä e-CODEXin käyttöä koskevia mahdollisia tulevia velvoitteita erikseen jokaisen tulevan säädöksen kohdalla, kyseisistä säädöksistä ja niiden sisältämisestä velvoitteista on tärkeä informoida eduskuntaa tavanomaiseen tapaan, jolloin eduskunnalla on mahdollisuus ottaa asiaan kantaa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 7) eu-LISA vastaa tietyiltä osin e-CODEX-järjestelmän ylläpito- ja kehittämiskuluista. Jäsenvaltiossa e-CODEX-sovellusten käyttöönottokustannukset koostuvat asiointipalvelimen eli liittimen (connector) hankinnasta ja ylläpidosta, tietoliikennesovelluksen (gateway) käyttöönotosta ja ylläpidosta sekä digitaalisten prosessistandardien (esimerkiksi asiointiportaalien) käyttöönotosta kansallisissa e-CODEX-yhteyspisteissä.

Suomessa e-CODEX-järjestelmän rakentaminen on jo toteutettu vuosina 2018–2020, joten e-CODEX-järjestelmän keskeisten osien (liitin ja tietoliikennesovellus) käyttöönotosta ei kirjelmän mukaan (s. 7) enää aiheudu kustannuksia.

Suomessa kustannuksia aiheutuu jatkossa valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 8) e-CODEX-tietojärjestelmän jäsenvaltiokohtaisen palvelinhallinnan ja teknisen ylläpidon lisäksi e-CODEXin yhteyteen toteuttavien uusien asiointiportaalien käyttöönotosta sekä niiden mahdollisesta

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2021 vp

integroinnista oikeuslaitoksen tai muiden hallinnonalojen omiin tietojärjestelmiin. e-CODEX-tietojärjestelmän yhteyteen toteuttavien 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. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan kustannukset tarkentuvat teknisen toteutuksen täsmentämisen myötä. Uusien asiointiportaalien käyttöönoton ja tietojärjestelmäintegraatioiden valmistelu alkaa aikaisintaan vuonna 2023.

Asiointiportaalien toteutustarve on riippuvainen EU:n siviili- ja rikosoikeudellisten säädösten tulevista muutoksista ja uusien säädösten mahdollisesti sisältämistä digitaalisista toimintatavoista. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan e-CODEX-järjestelmäalustalle toteutettavien asiointiportaalien tiedonsiirtorajapintoja ja niiden teknisiä toteutusvaihtoehtoja selvitetään keväällä 2021 käynnistyvässä oikeusministeriön hankkeessa. Hankkeessa selvitetään tiedonsiirron eri vaihtoehtojen toteutusaikataulut ja kustannukset. Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että hankkeessa ovat mukana ministeriön hallinnonalan kaikki toimintasektorit ja keskusvirastot, jotta ratkaisuisista saadaan käytännössä toimivia ja eri näkökohdat tulevat monipuolisesti ja kattavasti huomioituiksi.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 8) ehdotuksesta aiheutuu Suomelle muiden jäsenvaltioiden tavoin oikeudellisten menettelyjen digitalisoinnin myötä myös kustannussäästöjä. e-CODEX-järjestelmän laajempi käyttö vähentää postituskustannuksia, tehostaa oikeudenkäyntejä sekä vähentää hallinnollista taakkaa ja työvoimakustannuksia. Valiokunta pitää muun muassa oikeudenkäyntien mahdollista tehostumista erittäin myönteisenä kehityssuuntana.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo myös, että jatkovalmistelussa on tarkasteltava, millä tavoin e-CODEX-järjestelmän hallinnoinnissa otetaan huomioon oikeuslaitoksen riippumattomuus ja miten oikeuslaitoksen edustus e-CODEXin hallintoneuvostossa voidaan turvata.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2021 vp

Helsingissä 25.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Marko Asell sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto