

Bryssel 31.5.2018
SWD(2018) 284 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen

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

{COM(2018) 378 final} - {SEC(2018) 271 final} - {SWD(2018) 285 final}

Tiivistelmä
Vaikutustenarviointi: <u>Ehdotus:</u> <u>EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS</u> <u>jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa 28 päivänä toukokuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1206/2001 muuttamisesta</u>
A. Toimenpiteen tarve
Miksi? Mihin ongelmaan puututaan? Asetuksella perustetaan EU:n laajuinen järjestelmä pyyntöjen toimittamiseksi suoraan tuomioistuinten välillä sekä pyyntöjen täyttämiseksi todisteiden vastaanottamista varten tuomioistuinten välillä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa. Lisäksi asetuksessa säädetään tarkoista tällaisten pyyntöjen muotoa ja sisältöä koskevista kriteereistä. Erityisesti asetuksella korvattiin jäsenvaltioiden Haagin yleissopimuksen mukaan käyttämä monimutkainen järjestelmä nykyaikaisella järjestelmällä, jossa tuomioistuimet ovat suoraan tekemisissä toistensa kanssa (pyyntöjen lähettäminen ja vastaanotettujen todisteiden lähettäminen takaisin). Tällä hetkellä noin vuosittain 3,4 miljoonan siviili- ja kauppaoikeudellisen oikeuskäynnin vaikutukset ulottuvat rajojen yli. Monissa tällaisissa tapauksissa todisteiden vastaanottaminen on erittäin tärkeää hyvän oikeudenkäytön kannalta. Tällä hetkellä asetuksessa nimettyjen elinten välinen yhteydenpito perustuu lähes yksinomaan paperiasiakirjoihin, mikä lisää kustannuksia ja heikentää tehokkuutta. Lisäksi videoneuvotteluja käytetään vain harvoin toisessa jäsenvaltiossa olevien henkilöiden kuulemiseen. Tällä aloitteella vastataan tarpeeseen saattaa lainsäädäntö ajan tasalle ja käyttää nykyaikaista teknologiaa rajat ylittävissä todisteiden vastaanottamisessa. Lisäksi aloitteella korjataan joitakin asetuksen puutteita, jotka ovat tulleet ilmi sen toiminnan arvioinnissa. Nämä puutteet ovat johtaneet kolmenlaisiin ongelmiin: - viiveet ja kustannukset kansalaisille, yrityksille ja jäsenvaltioille; - puutteet prosessuaaliset oikeudet suojaamisessa; sekä - oikeudellinen monimutkaisuus ja epävarmuus. Kolmanteen ongelmatyyppiin sisältyvät myös asetuksen tiettyjen määrittelemättömien peruskäsitteiden monitulkintaisuus sekä epäselvyydet, jotka aiheutuvat asetuksen vapaaehtoisuudesta (sitä sovelletaan kansallisen lainsäädännön rinnalla). Sidosryhmiä, joihin toimenpide vaikuttaa, ovat asianosaisia olevat kansalaiset ja yritykset, jäsenvaltioiden julkiset viranomaiset ja oikeusviranomaiset sekä oikeusalan ammattilaiset (erityisesti tuomarit ja asianajajat). Aloite liittyy läheisesti aloitteeseen, joka koskee asetuksen (EY) N:o 1393/2007 mukaista oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiantoa jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa ('asiakirjojen tiedoksianto'). Molemmat aloitteet liittyvät läheisesti komission yleisiin digitalisointia ja sähköistä oikeudenkäyttöä koskeviin painopisteisiin, ja niissä seurataan rikosoikeuden alalla tehtävää rinnakkaista työtä (sähköinen todistusaineisto) tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi rikos- ja siviilioikeuden aloilla. Aloitteissa hyödynnetään EU:n olemassa olevia työtuloksia ja oikeudellisia standardeja, joita ovat esimerkiksi e-CODEX-järjestelmä ja eIDAS-asetus.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan? Tämän aloitteen poliittisena tavoitteena on parantaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sekä sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa. Tämä toteutetaan tehostamalla ja nopeuttamalla oikeudenkäyntejä ja varmistamalla asianmukainen oikeudenkäyttö tapauksissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Tämä aloitteen tavoite saavutetaan erityisesti mukauttamalla lainsäädäntöä tekniseen kehitykseen ja hyödyntämällä digitalisaatiota ja videoneuvotteluja. Aloitteella parannetaan oikeusvarmuutta, koska sillä selvennetään seuraavat seikat: (1) tietyt peruskäsitteet ja (2) asetuksen ja kansallisen lainsäädännön väliset suhteet. Näin voidaan ehkäistä viiveitä ja tarpeettomia kustannuksia, joita aiheutuu kansalaisille, yrityksille ja julkisille hallintoelimille, sekä korjata osapuolten prosessuaalisten oikeuksien suojeluun liittyviä puutteita.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Aloitteella on selvää lisäarvoa EU:n tasolla, koska sillä tehostetaan ja nopeutetaan oikeusmenettelyjä yksinkertaistamalla ja nopeuttamalla todisteiden vastaanottamiseen liittyviä yhteistyömekanismeja. Näin voidaan parantaa asianmukaista oikeudenkäyttöä tapauksissa, joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Jäsenvaltioiden yhteistyötä rajat ylittävää todisteiden vastaanottamista koskevissa asioissa ei luonteensa vuoksi voida säännellä yksittäisissä jäsenvaltioissa.
B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Huomioon on otettu monia vaihtoehtoja muista kuin lainsäädännöllisistä toimista tavoitetasoltaan erilaisiin lainsäädännöllisiin toimiin. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on toimenpidepaketti, johon sisältyy useita toimenpiteitä: - Verkkojen Eurooppa -välineen sähköisen jakelun (e-CODEX-järjestelmä) käyttäminen oletuskanavana sähköisessä viestinnässä ja asiakirjojen vaihdossa; - nykyaikaisten todisteiden vastaanottokeinojen (esim. videoneuvottelut, puhelinneuvottelut ja muut etäviestintäkeinot) käyttäminen oletusarvoisena lähestymistapana, jos henkilöä on kuultava toisesta jäsenvaltiossa, kuitenkin sisällyttämällä järjestelmään asianmukainen joustavuus (mahdolliset poikkeukset muun muassa laitteiden saatavuuden mukaan tuomioistuimessa) ja kannustimet (kansallisten hankkeiden rahoituksen avulla) jäsenvaltioille tuomioistuinten varustamiseksi videoneuvottelulaitteilla; - sähköisten (digitaalisten) todisteiden vastaanottamisen oikeudellisten esteiden poistaminen; - oikeusvarmuuden lisääminen sisällyttämällä asetukseen tällä hetkellä sen soveltamisalan ulkopuolisia lisäkeinoja rajat ylittävää todisteiden vastaanottamista varten (esim. todisteiden vastaanottaminen diplomaattisten edustajien tai konsuliviranomaisten välityksellä); - käsitteeseen ”tuomioistuin” tulkintaerojen korjaaminen korvaamalla käsite yleisellä ”oikeusviranomaisen” määritelmällä; - tiedottaminen asetuksessa säädettyjen yhtenäisten standardien merkityksestä (yhdenmukaistetut menettelyt, asianosaisten oikeuksien tasapuolinen suojeleminen); - toimivaltaisten tuomioistuinten parhaat käytännöt, joiden avulla tuomioistuimet voivat soveltaa menettelyjä asianmukaisesti ja viivytyksittä; sekä - tuomioistuinten ja muiden oikeusalan ammattilaisten tietoisuuden lisääminen asetuksen mukaisista todisteiden vastaanottamisen suorista kanavista.
Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Sidosryhmiltä kysyttiin niiden osallistumisesta rajat ylittäviin oikeusmenettelyihin sekä niiden mieltymyksistä. Sidosryhmistä 73 prosenttia oli ollut asianosaisena rajat ylittävässä oikeudenkäynnissä, kun taas noin 20 prosenttia oli kyselyyn mennessä soveltanut asetusta (EY) N:o 1206/2001. Erityisesti 65 prosenttia julkisen kuulemiseen vastanneista kannatti tai oli taipuvainen kannattamaan nykyaikaisia todisteiden vastaanottamisen keinoja, kuten videoneuvottelua (sen sijaan, että henkilö haastetaan henkilökohtaisesti ulkomaan tuomioistuimeen). Useimmat vastaajat olivat yhtä mieltä siitä, että videoneuvottelut ovat nouseva suuntaus rajat ylittävässä oikeudenkäynnissä, joten on tarpeen laatia eurooppalaisia standardeja, jotta voidaan varmistaa, että kuuleminen vastaa mahdollisimman hyvin todellista tilannetta. Erityisesti digitalisointi sai vahvaa kannatusta: vastaajat olivat lähes yksimielisiä siitä, että peruslähtökohtana olisi pidettävä sitä, että viranomaiset, jotka tekevät rajat ylittävää oikeudellista yhteistyötä siviilioikeudellisissa asioissa, viestivät keskenään sähköisesti (61 prosenttia vastaajista oli yhtä mieltä ja 39 prosenttia oli lähes yhtä mieltä). Lisäksi ”tuomioistuimen” määritelmän laajentaminen sai paljon kannatusta.
C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset
Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioitu toimenpidepaketti parantaisi tehokkuutta ja oikeusvarmuutta ja vähentäisi viiveitä ja sidosryhmille aiheutuvia kustannuksia tapauksissa, joissa todisteita otetaan vastaan rajojen yli. Todisteiden vastaanottamista voitaisiin tehostaa erityisesti käyttämällä sähköistä viestintää ja videoneuvottelua asetuksen mukaisilla mekanismeilla. Tekniseen infrastruktuuriin ja prosesseihin tehtävillä investoinneilla on tarkoitus tehostaa oikeudenkäyntejä ja vähentää kustannuksia. Oikeusvarmuutta voitaisiin parantaa monilla selvennyksillä ja lisäyksillä (esim. lisäkanavien määrittäminen todisteiden vastaanottamista varten sekä ”tuomioistuimen” ja ”todisteiden vastaanottamisen” käsitteiden selventäminen) sekä uusilla tiedotus- ja ohjausmateriaaleilla. Rajat ylittävien oikeudenkäyntien tehokkuus parantuisi, mikä vähentäisi kansalaisille ja yrityksille aiheutuvaa taakkaa. Selvennysten, lisäohjeiden ja tiedotuksen avulla voitaisiin osaltaan vähentää viiveitä. Toimenpiteellä voitaisiin parantaa oikeussuojan saatavuutta ja asianosaisten oikeuksien suojelua osittain vähentämällä viiveitä ja osittain siksi, että toimenpiteen odotetaan lisäävän sellaisten tapausten määrää, joihin asetusta sovelletaan. Yleisesti kansalaisten ja yritysten odotetaan saavan toimenpidepaketista hyötyä erityisesti muina kuin rahallisina etuuksina, kun oikeussuoja paranee ja valinnanvara lisääntyy (soveltuvimman keinon valitseminen todisteiden vastaanottamiseksi rajojen yli) ja oikeudenkäynteihin liittyvä stressi vähenee.

Mitkä ovat parhaaksi arvioitujen vaihtoehtojen kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Toimenpidepaketin odotetaan tuovan hyötyjä rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä asianosaisia oleville kansalaisille ja yrityksille. Paremman oikeusvarmuuden ja nopeampien ja edullisempien oikeudenkäyntien myötä kansalaisia ja yrityksiä voitaisiin kannustaa rajat ylittäviin toimiin, ja näin voitaisiin lisätä rajat ylittävää liiketoimintaa ja parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Jäsenvaltioille e-CODEX-järjestelmästä ja videoneuvotteluista aiheutuisi joitakin kustannuksia. Nämä kustannukset olisivat kertaluonteisia, kun taas hyötyjä ja kustannussäästöjä saataisiin jatkuvasti (esim. todistajan kuuleminen videoneuvottelun välityksellä on edullisempaa kuin henkilökohtainen kuuleminen). Lisäksi tähän asetukseen liittyviä kustannuksia voitaisiin vähentää lisäämällä oikeusjärjestelmän digitalisointia yleensä. Yleisesti ottaen hyötyjä olisi paljon enemmän kuin kustannuksia. Oikeudenkäyntimenettelyissä asianosaisina olevat yritykset hyötyisivät parannuksista, kun taas muut vaikutukset olisivat suhteellisen neutraaleja.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Suosittelavasta toimenpidepaketista olisi hyötyä rajat ylittävissä oikeudenkäynneissä asianosaisia oleville yrityksille, koska sillä parannettaisiin oikeusvarmuutta rajat ylittävien oikeudenkäyntien asianmukaisen toiminnan osalta sekä nopeutettaisiin menettelyjä ja vähennettäisiin niihin liittyviä kustannuksia. Niiden yritysten, joiden liiketoiminta liittyy todisteiden vastaanottamiseen, tulot voivat siirtyä eri liiketoimintatyyppien välillä: tietoteknisten konsultointipalvelujen tarjoajat, internet- ja televiestintäpalvelujen tarjoajat voivat hyötyä asetuksesta, kun taas viestintää postitse tarvitaan vähemmän, jos se korvataan sähköisellä viestinnällä. Palveluntarjoajiin kohdistuvan taloudellisen kokonaisvaikutuksen odotetaan kuitenkin olevan neutraali, sillä kielteiset ja myönteiset vaikutukset liiketoiminnan eri tyypeihin odotetaan olevan samanlaajuisia. Itse oikeudenkäyntien odotetaan kuitenkin tehostuvan.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Ehdotetusta paketista ei aiheudu merkittäviä kustannuksia kansallisille hallituksille, ja samaan aikaan paketilla saadaan aikaan myös säästöjä. Jäsenvaltioiden julkisten viranomaisten odotetaan hyötyvän postipalveluihin ja hallinnollisiin tehtäviin liittyvistä kustannussäästöistä, ajan säästymisestä tehokkaampien oikeudenkäyntimenettelyjen ansiosta sekä pienemmästä hallinnollisesta taakasta ja vähentyneistä työvoimakustannuksista. Joitakin kustannuksia aiheutuisi e-CODEX-järjestelmän käyttöönotosta ja videoneuvottelun ja muun etäviestinnän järjestämisestä, mutta samalla voitaisiin säästää tulevaisuudessa postipalveluihin liittyvissä kustannuksissa. Lisäksi Euroopan komissio ja jäsenvaltiot jakaisivat osan kustannuksista esimerkiksi yhteisrahoituksen avulla.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ehdotetulla paketilla olisi myönteinen vaikutus oikeudelliseen yhteistyöhön, ja sillä voitaisiin parantaa jäsenvaltioiden välistä keskinäistä luottamusta. Sähköisen oikeudenkäytön myötä paketilla lisätään tietämystä asiaankuuluvista menettelyistä ja taataan rajat ylittävään todisteiden vastaanottamiseen liittyvien menettelyjen tehokkuus. Paketilla parannettaisiin oikeusvarmuutta ja oikeussuojan saatavuutta parantamalla osapuolten prosessuaalisia oikeuksia. Lisäksi paketilla vastattaisiin tarpeeseen nykyaikaistaa julkishallintoa (tuomioistuimet mukaan luettuina), saavuttaa rajat ylittävä yhteentoimivuus ja helpottaa vuoropuhelua kansalaisten kanssa digitaalisten sisämarkkinoiden strategian mukaisesti.

D. Seuranta
Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?
Ehdotetun aloitteen vaikutusta arvioidaan kertomuksessa, jonka komissio laatii viiden vuoden kuluttua muutetun välineen voimaantulosta.