



## Förordning om e-CODEX

2020/21:FPM48

Justitiedepartementet

2020-12-18

### Dokumentbeteckning

COM(2020) 712 final

Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on a computerised system for communication in cross-border civil and criminal proceedings (e-CODEX system), and amending Regulation (EU) 2018/1726

Annexes to COM(2020) 712 final

SWD(2020) 541

### Sammanfattning

Kommissionen har lagt fram ett förslag till förordning om e-CODEX (*e-Justice Communication via On-line Data Exchange*), en teknisk lösning som möjliggör elektroniskt utbyte av information i gränsöverskridande rättsliga förfaranden på ett säkert, interoperabelt och decentraliserat sätt. e-CODEX har tagits fram inom ramen för e-juridiksamarbetet och används i dag på frivillig basis av vissa medlemsstater i pilotprojekt i några utvalda rättsliga instrument. I Sverige har Åklagarmyndigheten i uppdrag att genomföra en svensk anslutning för att utbyta information om digital bevisning inom EU med hjälp av e-CODEX och systemet avses att användas även vid andra rättsliga samarbeten. Styrningen och förvaltningen av e-CODEX hanteras i dag av ett konsortium av framför allt medlemsstater. Förslaget syftar till att säkerställa en långsiktig och hållbar förvaltning av systemet genom att lämna över styrningen och förvaltningen till eu-LISA (Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora IT-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa). Enligt förslaget ska e-CODEX-förordningen omfatta elektronisk överföring av information i samband med gränsöverskridande förfaranden i de straff- och civilrättsliga instrument som anges i bilaga 1 till förordningen.

Regeringen välkomnar att e-CODEX får en långsiktig och hållbar reglering och att dess förvaltning och styrning lämnas över till eu-LISA. Då konsekvenserna för ett införande av e-CODEX i de olika rättsliga instrumenten ännu inte är utredda, bör utgångspunkten vara att tillämpningen av e-CODEX bör förhandlas i rättsakten för varje instrument.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Medlemsstaterna samarbetar under samlingsnamnet e-juridik för att dels ta fram olika digitala tjänster, dels skapa lättillgänglig och sammanhållen information om medlemsstaternas och EU:s rättssystem, lagstiftning och rättspraxis. Den information och de funktioner som tas fram genom arbetet görs tillgängliga på webbplatsen e-juridikportalen. Arbetet bygger på frivillighet från medlemsstaternas sida och utgår från en femårig strategi och en handlingsplan, den senaste för perioden 2019–2023 (2019/C 96/05).

e-CODEX har tagits fram inom ramen för detta samarbete. Det lanserades under den fleråriga handlingsplanen för e-juridik 2009–2013 (2009/C 75/01) och har sedan dess varit en del av handlingsplanen. Systemet har därefter utarbetats på frivillig basis under åren 2010–2016 av 21 medlemsstater i samverkan med några tredjeländer och andra organisationer. Än så länge har tio medlemsstater deltagit i olika pilotprojekt där e-CODEX testats för användning i olika rättsliga förfaranden såsom europeiskt småmålsförfarande (EG/861/2007) och europeiskt betalningsföreläggande (EG/1896/2006). För närvarande förvaltas och upprätthålls systemet av ett konsortium bestående av vissa medlemsstater, tredjeländer och organisationer samt finansieras genom EU-bidrag.

I rådsslutsatser från den 9 juni 2016 om förbättrad straffrätt i cyberrymden<sup>1</sup> uppmanade rådet kommissionen att ta fram ett förslag till en teknisk lösning som gör det möjligt för medlemsstaterna att på ett säkert sätt utbyta information om digital bevisning inom ramen för europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området (2014/41/EU). Den tekniska lösningen kommer att baseras på e-CODEX för kommunikationen (e-EDES - e-Evidence digital exchange system).

I december 2020 avslutades förhandlingarna om en revidering av EU:s delgivnings- och bevisupptagningsförfordningar (2017/18:FPM138 och 2017/18:FPM139). I båda dessa instrument föreslås att kommunikation och utbyte av handlingar mellan sändande och mottagande myndigheter ska utföras elektroniskt via ett decentraliserat IT-system som sammankopplas via en infrastruktur för säker och tillförlitlig kommunikation.

---

<sup>1</sup> Slutsatserna från Europeiska unionens råd om förbättrad straffrätt i cyberrymden, den 9 juni 2016 (<https://www.consilium.europa.eu/media/24300/cyberspace-en.pdf>)

Den 13 oktober 2020 antog rådet slutsatser om tillgång till rättslig prövning – att ta vara på de möjligheter som digitaliseringen erbjuder (2020/C 342 I/01). I dessa slutsatser uppmanar rådet kommissionen bland annat att lägga fram ett lagstiftningsförslag i syfte att säkerställa hållbarheten för e-CODEX genom en lämplig styrnings- och förvaltningsstruktur som är förenlig med eu-LISA.

Mot denna bakgrund presenterade kommissionen den 2 december 2020 förslaget till en förordning e-CODEX. Samtidigt presenterade kommissionen ett meddelande om digitalisering av rättsväsendet i EU (se FaktaPM 2020/21:FPM47). I meddelandet anføres bland annat att ambitionen är att göra e-CODEX till standard för säker digital kommunikation i gränsöverskridande samarbeten i civilrättsliga, handelsrättsliga och straffrättsliga frågor. I meddelandet konstateras att e-CODEX redan används inom e-EDES och dessutom är avsett att användas för att stödja det decentraliserade IT-system som anges i delgivnings- och bevisupptagningsförordningarna efter de nyligen slutförhandlade revideringarna. Vid samma tillfälle presenterade kommissionen även ett meddelande om den nya strategin för europeisk juridisk utbildning. Tillsammans utgör meddelandena huvudpelarna i kommissionens paket med initiativ för att modernisera EU:s rättssystem (IP/20/2246).

## 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag syftar till att säkerställa e-CODEX långsiktiga hållbarhet, styrning och förvaltning och på så sätt underlätta en säker kommunikation mellan medlemsstater vid rättsliga samarbeten. e-CODEX består av ett paket med mjukvaruprodukter som kan användas för att skapa en åtkomstpunkt som kan kommunicera med andra åtkomstpunkter över internet. Varje åtkomstpunkt kan sedan exempelvis länkas till ett nationellt ärendehanteringssystem för att göra det möjligt att utbyta dokument med andra liknande system. e-CODEX kan också användas för utbyte av dokument i specifika rättsliga förfaranden där det använder standardiserade digitala formulär som gör det möjligt att utbyta information. På det sättet kommer e-juridikportalen enligt kommissionen till exempel att använda e-CODEX för att göra det möjligt för medborgarna att elektroniskt underteckna och skicka ansökningar enligt ett europeiskt småmålsförfarande och ett europeiskt betalningsföreläggande till behörig domstol i ifrågavarande medlemsstat.

För närvarande förvaltas och upprätthålls systemet av ett konsortium bestående av bland annat vissa medlemsstater och finansieras genom EU-bidrag. Det är således konsortiet som säkerställer utvecklingen och underhållet av systemet och dess programvara. Enligt kommissionen kommer konsortiet inte att kunna upprätthålla en långsiktig förvaltning som garanterar de nationella rättsväsendenas oberoende.

Genom att tillhandahålla en styrningsmodell som säkerställer tillräcklig representation från medlemsstaternas rättsväsenden och genom att möjliggöra att den som förvaltar systemet tilldelas en separat budget kan e-CODEX långsiktiga hållbarhet garanteras med respekt för de nationella rättsväsendenas oberoende. Den mest lämpliga kandidaten för att förvalta systemet är enligt kommissionen eu-LISA.

Förslaget syftar till att säkerställa en hållbar och långsiktig operativ förvaltning av e-CODEX genom att skapa stabil styrning för systemet med en transparent beslutsprocess som säkerställer deltagande från medlemsstaterna och andra relevanta intressenter.

Förordningen kommer att vara direkt tillämplig i alla medlemsstater när den har trätt i kraft. Nedan följer en sammanfattande beskrivning av de viktigaste förslagen i förordningen.

#### Systemet och ansvarsfördelning

Förordningen ska omfatta elektronisk överföring av information i samband med gränsöverskridande civilrättsliga och straffrättsliga förfaranden i enlighet med de rättsliga instrument som listas i bilaga 1 till förordningen. Ansvaret för systemets operativa styrning ligger på eu-LISA. Det innefattar bland annat utveckling, underhåll och distribution av programvara till de s.k. auktoriserade åtkomstpunkterna samt teknisk support till s.k. korrespondenter för e-CODEX. Kommissionen ska specificera detaljerna i systemet genom genomförandeakter. På grund av andra åtaganden ska eu-LISA inte ta över e-CODEX förrän tidigast den 1 juli 2023.

#### Auktoriserade åtkomstpunkter och korrespondenter

Medlemsstaterna ska tillhandahålla eu-LISA en lista över auktoriserade åtkomstpunkter för e-CODEX vars verksamhet bedrivs inom respektive medlemsstats territorium. De enheter som hanterar åtkomstpunkter på nationell nivå kan vara såväl offentliga organ eller myndigheter som andra organisationer eller privata företag. De enheter som hanterar åtkomstpunkter ansvarar för att åtkomstpunkten sätts upp och fungerar, för dess säkerhet samt för eventuella skador till följd av driften av åtkomstpunkten och dess eventuella anslutna system. Varje medlemsstat ska utse upp till fem korrespondenter för e-CODEX. Endast dessa korrespondenter har rätt till teknisk support från eu-LISA.

#### Rådgivande grupp och programstyrelse

En rådgivande grupp och en programstyrelse ska inrättas för att bistå i arbetet och bidra med nödvändig expertis. Den rådgivande gruppen ska rapportera till programstyrelsen, som är tänkt att fungera som en mellanhand mellan den rådgivande gruppen och eu-LISA:s styrelse. Enligt kommissionen är programstyrelsen även tänkt att kunna medla i potentiellt stridiga frågor.

Medlemsstaterna ska varje år notifiera eu-LISA en lista över bland annat de auktoriserade åtkomstpunkter och rättsliga förfaranden där e-CODEX tillämpas, antal meddelanden som skickats och tagits emot samt uppkomna incidenter.

#### Säkerhetsfrågor och personuppgiftsbehandling

För behandling av personuppgifter hänvisas till redan tillämpliga EU-rättsliga dataskyddsregler. Det övergripande säkerhetsansvaret för e-CODEX vilar på eu-LISA. Sekretessbelagd eller känslig information ska inte överföras via e-CODEX, såvida inte eu-LISA har ackrediterat systemet och behöriga nationella säkerhetsmyndigheter i medlemsstaterna har ackrediterat åtkomstpunkterna. Säkerhetsansvaret för en auktoriserad åtkomstpunkt och den information som överförs via denna ligger på den enhet som hanterar åtkomstpunkten.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningen kan komma att behöva kompletteras med nationella bestämmelser till exempel gällande nya uppgifter för vissa myndigheter. Det föreligger i nuläget inte någon bedömning vilken omfattning sådana kompletteringar kan behövas.

### 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

#### Kommissionens konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget (SWD[2020]541). Att utveckla eller använda ett alternativt system har inte ansetts aktuellt då den nuvarande lösningen med e-CODEX har visat sig vara effektiv för ändamålet i pilotprojekt. Att placera ut förvaltningen på en kommersiell enhet har inte ansetts förenligt med behovet av en långsiktig hållbarhet och har dessutom väckt frågor om hur dataskydd och informationssäkerhet ska garanteras. Att överlämna e-CODEX till en medlemsstat eller ett konsortium har avvisats av medlemsstaterna. Att överlåta det operativa ansvaret till kommissionen har inte bedömts tillgodose behovet av medlemsstaternas deltagande i styrningen och de nationella rättsväsendenas oberoende. En byrå kan tillåta en högre flexibilitet och möjliggöra en bättre samverkan med andra berörda intressenter. Att inte upprätta någon permanent lösning alls skulle leda till att förvaltningen av e-CODEX skulle upphöra, vilket omöjliggör de vinster som kan uppnås genom lösningen.

#### Kostnader

På unionsnivå uppgår de totala kostnaderna för e-CODEX enligt kommissionens beräkningar till 9,7 miljoner EUR för perioden 2022–2027.

Enligt kommissionens konsekvensanalys kommer kostnaderna för medlemsstaterna vid införande av e-CODEX att bestå i testning av systemet, förberedelser och projektledning. Den sammanlagda kostnaden för införandet av systemet beräknas av kommissionen till mellan 80 och 100 persondagar per medlemsstat. Beräkningen utgår från att lösningen enbart behöver införas en gång per medlemsstat. Mycket talar dock för att systemet i Sverige kan komma att behöva installeras på nytt hos varje myndighet eller organisation som behöver använda det. Förordningen i sig innebär emellertid inte något åläggande för svenska myndigheter eller organisationer att införa e-CODEX, och har därmed inte någon egen budgetär följd. Ambitionen att göra systemet till standard kan emellertid komma att medföra att systemet behöver införas hos olika myndigheter i ett senare skede, vilket då kommer att framgå av kommande instrument.

Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för den nationella budgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95FiU5, rskr. 1994/95:67). Utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten behöver finansieras genom omprioriteringar i den fleråriga budgetramen (MFF).

#### Övriga konsekvenser

Att inrätta ett gemensamt interoperabelt system för digitalt gränsöverskridande utbyte på EU-nivå möjliggör digitalt utbyte i gränsöverskridande kommunikation mellan medlemsstater och för allmänheten. Det kan på sikt medföra stora effektivitetsvinster, både på nationell nivå och EU-nivå. De gränsöverskridande rättsliga förfarandena kan även förväntas bli enklare att hantera. För unionen kan det skapa stordriftsfördelar genom att enbart en lösning för säker gränsöverskridande kommunikation inom rättsväsendet behöver användas. Lösningen kan på sikt också bidra till att effektivisera arbetet mot gränsöverskridande brottslighet.

Enkel tillgång till rättslig prövning är viktig för att företag och konsumenter ska kunna dra full nytta av den digitala inre marknaden. Att enkelt få tillgång till gränsöverskridande rättslig prövning, till exempel genom standardiserade formulär som kan skickas via e-CODEX-systemet, kan få en positiv inverkan på den gränsöverskridande handeln.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att e-CODEX får en långsiktig och hållbar reglering och att dess förvaltning och styrning lämnas över till eu-LISA. En gemensam lösning för säker överföring av information i gränsöverskridande rättsliga förfaranden bidrar till att effektivisera och förenkla för myndigheter, medborgare och företag. Det är värdefullt att det arbete som redan lagts ner på att ta fram ett fungerande system inte går förlorat utan får en långsiktig

och stabil lösning. I det fortsatta arbetet är det viktigt för Sverige att bevaka att det inte finns någon risk att känslig information skickas på ett sätt som inte är säkert.

Regeringen har i maj år 2019 gett Åklagarmyndigheten i uppdrag att genomföra en svensk anslutning till e-Evidencesystemet (e-EDES) för utbyte av information om digital bevisning inom EU. Enligt en förlängning beslutad i november 2020 ska uppdraget vara genomfört den 1 januari 2022 (Ju2019/01673Å och Ju2020/03638). Nyligen avslutades omförhandlingarna av EU:s delgivnings- och bevisupptagningsförfordningar. I dessa tre rättsliga förfaranden kommer e-CODEX att användas för gränsöverskridande överföring av information. Genom förslaget säkerställs att det finns en långsiktig förvaltning och styrning av e-CODEX.

Regeringen anser att eu-LISA är en lämplig kandidat att ta över e-CODEX. Byrån spelar en central roll i informationshanteringen och informationsutbytet på området för gränskontroll och inre säkerhet, ett område som för närvarande är under stark utveckling. Då konsekvenserna för ett införande av e-CODEX i de olika rättsliga instrumenten ännu inte är utredda, bör utgångspunkten vara att tillämpningen av e-CODEX bör förhandlas i rättsakten för varje instrument.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ställt sig bakom rådslutsatser från den 13 oktober 2020 där rådet har uppmanat kommissionen att lägga fram ett lagstiftningsförslag i syfte att säkerställa hållbarheten för e-CODEX genom en lämplig styrnings- och förvaltningsstruktur som är förenlig med eu-LISA. I övrigt är medlemsstaterna ståndpunkter ännu inte kända.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

# 3 Förslagets förutsättningar

## 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 81(2) och 82(1) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

Kommissionen anser att förslagens olika beståndsdelar uppfyller kraven på subsidiaritet enligt följande. En mekanism för säkert informationsutbyte i gränsöverskridande rättsliga förfaranden bör enligt kommissionen lämpligen skapas på EU-nivå. I avsaknad av en sådan lösning på EU-nivå utvecklar medlemsstaterna sannolikt nationella lösningar med system utan interoperabilitet dem emellan.

Kommissionen anser att förslagens olika beståndsdelar uppfyller kraven på proportionalitet enligt följande. Genom att anförtro eu-LISA systemets operativa förvaltning kan man få avkastning på de investeringar som redan gjorts, jämfört med att utveckla ett helt nytt system eller använda andra system som inte är skraddarsydda för det rättsliga området. Eftersom medlemsstaterna är representerade i byråns styrelse kan såväl medlemsstaternas intressen som de nationella rättsväsendenas oberoende beaktas.

Regeringen delar bedömningen att förslaget i stort är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är dock viktigt att i förhandlingarna verkar för att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är nödvändigt och att de behov som svenska myndigheter har kan omhändertas.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget presenterades samtidigt som kommissionens meddelande om digitalisering av rättsväsendet i EU den 2 december 2020. Ordförandeskapets målsättning är att förslaget ska förhandlas år 2021–2022 och att överföringen av systemet till eu-LISA ska kunna ske i mitten av år 2023.

### 4.2 Fackuttryck/termer

e-CODEX = en europeisk infrastruktur för att utbyta information elektroniskt i gräns-överskridande rättsliga förfaranden på ett säkert, interoperabelt och decentraliserat sätt (*e-Justice Communication via Online Data Exchange*)

eu-LISA = Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora IT-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, inrättad (EU/2018/1726).

e-EDES = det digitala systemet för utbyte av elektroniska bevis är en säker plattform



där medlemsstaternas myndigheter kan utbyta europeiska utredningsordrar (EIO), ansökningar om rättslig hjälp i brottmål (MLA) och tillhörande bevisning i digitalt format (*e-evidence Digital Exchange System*)

2020/21:FPM48