Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et IT-system til grænseoverskridende kommunikation i civil- og strafferetlige sager (e-CODEX), og om ændring af forordning (EU) 2018/1726«

(COM(2020) 712 final — 2020/0345 (COD))

(2021/C 286/15)

Ordfører: **Ozlem YILDIRIM**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 24.2.2021
Retsgrundlag	Artikel 81, stk. 2, og artikel 82, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug
Vedtaget i sektionen	31.3.2021
Vedtaget på plenarforsamlingen	27.4.2021
Plenarforsamling nr.	560
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	247/0/3

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. EØSU glæder sig over det foreslåede lovgivningsinitiativ, som skal suppleres med Europa-Parlamentets forslag. e-CODEX vil indirekte få positiv indflydelse, eftersom det forenkler og fremskynder grænseoverskridende retssager og samarbejde, hvilket også vil bidrage til et mere velfungerende indre marked.

1.2. Det skal bemærkes, at e-CODEX ikke begrænser sig til e-justice. Med den fremtidige udvikling for øje anbefaler EØSU at indarbejde en bestemmelse, der åbner op for andre anvendelsesmuligheder for andre offentlige forvaltninger, herunder f.eks. udveksling af elektroniske patientjournaler.

1.3. EØSU anbefaler, at Kommissionen inddrager skalerbarhed i forordningens anvendelsesområde. Indtil nu har e-CODEX fungeret i nogle få medlemsstater, som er de oprindelige projektsponsorer. Det nuværende e-CODEX-projekt skal dog opskaleres og fortsat fungere gnidningsløst i alle medlemsstaterne. Det er formålet med den foreslåede forordning.

1.4. Digitaliseringen af samfundet, økonomien og forvaltningen tager fart og er tilsammen udtryk for et ambitiøst mål. Der er brug for en klar forbindelse til denne virkelighed. e-CODEX-systemet er en vigtig del af pakken om retligt samarbejde på det digitale område og e-Justice-portalens digitale serviceinfrastruktur, blandt andre initiativer. Eftersom systemet vedrører retsvæsenet og grundlæggende rettigheder, mener EØSU, at det bør kædes sammen med den overordnede digitale strategi »Europas digitale fremtid i støbeskeen« ([1]) — et centralt aspekt, der ikke fremgår udtrykkeligt af forordningen.

1.5. Eftersom eu-LISA ikke er et reguleringsagentur, mener EØSU, at kapitel 2 i forslaget til forordning skal indeholde bestemmelser om gennemsigtighed i beslutningsprocessen, inddragelse af medlemsstaterne og andre relevante interessenter og den nødvendige uafhængighed i eu-LISA's forvaltningsorganers beslutningsproces.

1.6. Eftersom e-CODEX består af en pakke af softwareprodukter, der kan anvendes til at oprette et adgangspunkt for sikker kommunikation, skal et af forordningens centrale mål være at sikre et højt sikkerhedsniveau forstået som behovet for at etablere sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer uhindret udøvelse af den enkeltes rettigheder.

([1]) COM(2020) 67 final.

1.7. Et punkt, der ifølge EØSU fortjener større opmærksomhed, er reel og bred digital adgang til retsvæsenet. Der skal være flere fordele ved e-CODEX-systemet end blot bedre forvaltning, samarbejde og kommunikationsmuligheder. EØSU mener, at udviklingen af et digitalt retsvæsen skal sikre, at alle borgere i EU har sikker, pålidelig og let adgang til retsvæsenet.

1.8. EØSU påpeger, at flere interessenter og medlemsstater har givet udtryk for bekymring om, hvorvidt princippet om retsvæsenets uafhængighed vil blive tilstrækkeligt sikret i forbindelse med eu-LISA's permanente operationelle drift og videreudvikling af e-CODEX.

2. **Baggrund og resumé af Kommissionens forslag**

2.1. e-CODEX-systemet (e-Justice Communication via Online Data Exchange) blev lanceret under den flerårige handlingsplan for e-justice 2009-2013 ([2]), hovedsagelig for at fremme digitaliseringen af grænseoverskridende retssager og lette kommunikationen mellem medlemsstaternes retslige myndigheder.

2.2. e-CODEX er det vigtigste redskab til at etablere et interoperabelt og decentraliseret kommunikationsnetværk mellem nationale IT-systemer i grænseoverskridende civil- og strafferetlige sager. Det er en softwarepakke, som skaber forbindelse mellem nationale systemer, så brugere, herunder retslige myndigheder, retsvæsenets aktører og befolkningen, kan sende og modtage dokumenter, formularer, bevismateriale eller anden information på en hurtig og sikker måde. e-CODEX-systemet består af en pakke af softwareprodukter, der kan anvendes til at oprette et adgangspunkt for sikker kommunikation.

2.3. e-CODEX-systemet er et af de centrale elementer i Kommissionens politiske initiativer vedrørende e-justice til forbedring af adgangen til og effektiviteten af retsvæsenerne i medlemsstaterne og indgår i den flerårige handlingsplan for e-justice i EU for 2019-2023 ([3]). Det betragtes også som det vigtigste redskab for sikker digital kommunikation i grænseoverskridende retssager i Kommissionens meddelelse »Digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union — en værktøjskasse fuld af muligheder« ([4]). I forbindelse med et digitalt indre marked, der har til formål at stille sikre og pålidelige højhastighedsinfrastrukturer og -tjenester til rådighed, indgik løsninger til fremme af e-justice i 2016-handlingsplanen for e-forvaltning ([5]).

2.4. e-CODEX er udviklet af 21 medlemsstater med deltagelse af andre tredjelande/territorier og organisationer ([6]) mellem 2010 og 2016.

2.5. e-CODEX-systemet forvaltes i øjeblikket af et konsortium af medlemsstater og andre organisationer og finansieres af et EU-tilskud.

2.6. e-CODEX-systemet skal forvaltes på en måde, der ikke skaber tvivl om de nationale retsvæseners uafhængighed.

2.7. Kommissionen fremsætter et forslag til forordning om oprettelse af e-CODEX-systemet på EU-plan og giver Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) ansvaret for den operationelle forvaltning af systemet. Stabil forvaltning af e-CODEX-systemet vil gøre det muligt at etablere det som standardsystem for udveksling af elektroniske meddelelser i forbindelse med det retlige samarbejde på EU-plan. eu-LISA overtager ikke e-CODEX-systemet før juli 2023.

3. **Generelle bemærkninger**

3.1. EØSU glæder sig over det foreslåede lovgivningsinitiativ, som skal suppleres med Europa-Parlamentets forslag. e-CODEX vil indirekte få positiv indflydelse, eftersom det forenkler og fremskynder grænseoverskridende retssager og samarbejde, hvilket også vil bidrage til et mere velfungerende indre marked.

([2]) EUT C 75 af 31.3.2009, s. 1.
([3]) Forordning (EU) 2018/1726.
([4]) COM(2020) 710 final.
([5]) COM(2016) 179 final.
([6]) Jersey, Norge, Tyrkiet, Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union (CCBE) og Sammenslutningen af Notarer i Den Europæiske Union (CNUE).

3.2. EU fører an i den digitale omstilling. e-CODEX er katalysator for denne omstilling i EU og medlemsstaterne og, hvad der er vigtigst, imellem dem. Det opfylder ikke blot funktionelle IT-behov, men vedrører vigtige faktorer som harmonisering, kultur, menneskerettigheder og andre processer, som medlemsstaterne må håndtere i forbindelse med digitaliseringen af samfundet og økonomien.

3.3. Eftersom denne forordning giver borgerne bedre grænseoverskridende adgang til retsvæsenet, mener EØSU, at den også specifikt skal indeholde bestemmelser om den nødvendige styrkelse og harmonisering af medlemsstaternes kapacitet inden for det retlige samarbejde. Det vedrører i første omgang det digitale økosystem, der ligger til grund for e-CODEX, og som skal give mulighed for et interoperabelt og indbyrdes forbundet miljø. EØSU bemærker, at anvendelsen af IT i medlemsstaternes retsvæsen hidtil har været varierende. EØSU efterlyser derfor en koordinering mellem de nationale justitsministerier og konvergens i EU på forskellige niveauer under fuld hensyntagen til de nationale systemers særlige forhold, herunder de forskellige involverede aktørers roller og ansvarsområder. På teknisk niveau skal det sikres, at medlemsstaterne har sammenlignelige automatiseringsniveauer og den tekniske kapacitet til at håndtere og lagre store elektroniske dokumenter og til at etablere forbindelse mellem tjenesteudbydere på en fuldstændig sikker måde.

3.4. Det er afgørende at øge tilliden til grænseoverskridende elektronisk kommunikation mellem borgere, virksomheder og offentlige myndigheder. Den indvirkning, som eIDAS-forordningen (elektronisk identifikation og tillidstjenester til brug for elektroniske transaktioner på det indre marked) har på e-CODEX-systemets infrastruktur og funktion, må ikke overses. Eftersom eIDAS regulerer elektroniske signaturer, elektroniske transaktioner, de involverede organer og deres processer, bemærker EØSU, at e-CODEX fungerer som et effektivt middel til bred kommunikation. Systemets infrastruktur skal fungere i overensstemmelse med betingelserne i eIDAS-forordningen og give mulighed for sikker interoperabilitet.

3.5. Det skal bemærkes, at e-CODEX ikke begrænser sig til e-justice. Med den fremtidige udvikling for øje anbefaler EØSU at indarbejde en bestemmelse, der åbner op for andre anvendelsesmuligheder for andre offentlige forvaltninger, herunder f.eks. udveksling af elektroniske patientjournaler. Anvendelse af e-CODEX til andre formål end e-justice vil bidrage til at sikre dets langsigtede anvendelse og tilskynde medlemsstaterne til at foretage de nødvendige investeringer i deres infrastruktur. Eftersom forslaget udelukkende regulerer retlige aspekter, vil der være brug for forskellige lovgivningsmæssige forslag i denne henseende.

3.6. EØSU støtter e-CODEX-systemet, da det giver mulighed for sikker elektronisk transmission af information og dokumenter i grænseoverskridende civil- og strafferetlige sager. Som Kommissionen bemærker, er forordningen nødvendig primært af to årsager: 1) for at etablere og sikre e-CODEX-systemets langsigtede bæredygtighed og 2) for at overdrage forvaltningen, videreudviklingen og vedligeholdelsen af systemet til eu-LISA-agenturet. EØSU påpeger dog, at effektiv styring af det digitale retsvæsen kræver både teknisk arkitektur, der er bæredygtig og stabil, og en robust forvaltningsmæssig infrastruktur.

3.7. EØSU anbefaler, at Kommissionen inddrager skalerbarhed i forordningens anvendelsesområde. Indtil nu har e-CODEX fungeret i nogle få medlemsstater, som er de oprindelige projektsponsorer. Det nuværende e-CODEX-projekt skal dog opskaleres og fortsat fungere gnidningsløst i alle medlemsstaterne. Det er formålet med den foreslåede forordning. EØSU understreger, at det er de enkelte medlemsstaters ansvar at sikre, at deres nationale IT-systemer og -infrastruktur fungerer godt og sikkert, og at personoplysninger og privatlivets fred beskyttes.

3.8. EØSU opfordrer Kommissionen til at undersøge muligheden for at hjælpe aktører, der opererer uden for EU, især i lande, der er associeret med EU, med at etablere e-CODEX-systemets pakke af softwareprodukter. En udvidelse af projektets omfang, som bør være baseret på en klar model for medfinansiering, vil sikre fordele for alle involverede parter. Der bør tages højde for behovet for at sikre, at systemet er skalerbart og operationelt.

4. **Særlige bemærkninger**

4.1. *Tilpasning til og overensstemmelse med centrale europæiske strategier*

4.1.1. Digitaliseringen af samfundet, økonomien og forvaltningen tager fart og er tilsammen udtryk for et ambitiøst mål. Der er brug for en klar forbindelse til denne virkelighed. e-CODEX-systemet er en vigtig del af pakken om retligt samarbejde på det digitale område og e-Justice-portalens digitale serviceinfrastruktur, blandt andre initiativer. Eftersom systemet vedrører retsvæsenet og grundlæggende rettigheder, mener EØSU, at det bør kædes sammen med den overordnede digitale strategi »Europas digitale fremtid i støbeskeen« ([7]) — et centralt aspekt, der ikke fremgår udtrykkeligt af forordningen.

4.1.2. Det kommende lovgivningsmæssige initiativ om kunstig intelligens (AI), som Kommissionen forventes at præsentere i foråret 2021 ([8]), skal ifølge EØSU specifikt indeholde bestemmelser om AI-baserede løsningers rolle i e-justice-løsninger og de risici, der er forbundet med de retslige myndigheders brug af AI-baserede løsninger. Disse mulige anvendelsesformål omfatter »prædiktiv ret« og de udfordringer, der er forbundet hermed, brug af onlineplatforme for tvistbilæggelse og brug af algoritmer i strafferetlige efterforskninger.

4.1.3. EØSU anerkender, at e-CODEX ikke indebærer brug af kunstig intelligens. Kunstig intelligens bruges dog mere og mere i retssystemerne. På grund af den indirekte forbindelse anbefaler EØSU derfor, at man i den første revision af den koordinerede plan for kunstig intelligens ([9]), der er planlagt til første kvartal 2021, behandler forbindelsen mellem kunstig intelligens og e-justice samt e-CODEX-systemet.

4.2. *Effektiv forvaltning af e-CODEX og operationelle aspekter af e-CODEX*

4.2.1. Eftersom eu-LISA ikke er et reguleringsagentur, mener EØSU, at kapitel 2 i forslaget til forordning skal indeholde bestemmelser om gennemsigtighed i beslutningsprocessen, inddragelse af medlemsstaterne og andre relevante interessenter og den nødvendige uafhængighed i eu-LISA's forvaltningsorganers beslutningsproces. Eksempelvis vil advokater, da de vil være en vigtig potentiel brugergruppe for e-CODEX, kunne inddrages på både politisk niveau og i forbindelse med gennemførelsen f.eks. med henblik på at opfylde behovet for at sikre, at e-CODEX fremmer lige vilkår hvad angår adgang for alle parter og opfylder advokaternes behov. Advokater bør derfor involveres på strukturelt plan og ikke blot høres.

4.2.2. EØSU understreger, at der på operationelt niveau er brug for afklaring af f.eks. afgrænsningen af indre anliggender og spørgsmålet om kvikskranken. Formaterne til indgivelse og udveksling af bevismateriale mellem domstolene skal også harmoniseres.

4.2.3. For så vidt angår eu-LISA, skal agenturet både have tilstrækkelige menneskelige og tilstrækkelige økonomiske ressourcer til rådighed. For at styrke dette punkt gentager EØSU sin anbefaling om at give eu-LISA's personale ([10]), især IT-personalet, den nødvendige uddannelse, herunder en passende forståelse af, hvordan forvaltningen af e-CODEX-systemet skal sikre retsvæsenets uafhængighed og retten til en retfærdig rettergang. Dette aspekt kan uddybes i artikel 13 i forslaget til forordning.

4.3. *Et højt sikkerhedsniveau for at beskytte rettigheder og frihedsrettigheder*

4.3.1. Eftersom e-CODEX består af en pakke af softwareprodukter, der kan anvendes til at oprette et adgangspunkt for sikker kommunikation, skal et af forordningens centrale mål være at sikre et højt sikkerhedsniveau forstået som behovet for at etablere sikkerhedsforanstaltninger, der sikrer uhindret udøvelse af den enkeltes rettigheder ([11]). EØSU mener desuden, at det i e-CODEX-forordningen i kapitel 2 skal understreges, at der er indgået en samarbejdsaftale mellem eu-LISA og Den Europæiske Unions Agentur for Cybersikkerhed (ENISA) ([12]).

([7]) COM(2020) 67 final.
([8]) https://www.europarl.europa.eu/news/da/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/coming-up-eu-spearheads-efforts-for-recovery-in-2021
([9]) COM(2018) 795 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795.
([10]) EUT C 283 af 10.8.2018, s. 48.
([11]) Udtalelse EESC-2020-05923 vedtaget på plenarforsamlingen i april 2021 (se side 76 i denne EUT).
([12]) https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges

4.3.2. Digitale løsninger skal sikre et højt beskyttelsesniveau for personoplysninger og privatlivets fred. Et højt sikkerhedsniveau omfatter desuden harmoniseret databeskyttelse på nationalt niveau. EØSU understreger, at de dataansvarlige i medlemsstaterne skal træffe passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger, gennemføre principperne om databeskyttelse på en effektiv måde og sikre tilstrækkelige økonomiske midler til dette formål.

4.3.3. Sikkerhedsrisiciene bliver stadig mere uforudsigelige. EØSU anerkender, at risikovurdering og risikoreduktion er en central del af eu-LISA's årlige planlægnings-, almindelige drifts- og rapporteringscyklus. EØSU mener, at eu-LISA, ud over risikoreduktionsstrategier og kortlægning af »store risici«, kan styrke sine rammer ved at kortlægge potentielle risici med uventede følger. Det vil gøre det til et mere modstandsdygtigt og proaktivt agentur.

5. **Håndhævelse af grundlæggende rettigheder**

5.1. *Adgang for alle til et digitalt retsvæsen som en metode til at sikre lighed og ikkeforskelsbehandling*

5.1.1. Et punkt, der ifølge EØSU fortjener større opmærksomhed, er reel og bred digital adgang til retsvæsenet. Der skal være flere fordele ved e-CODEX-systemet end blot bedre forvaltning, samarbejde og kommunikationsmuligheder. EØSU mener, at udviklingen af et digitalt retsvæsen skal sikre, at alle borgere i EU har sikker, pålidelig og let adgang til retsvæsenet. Lige adgang skal være et centralt mål i forordningen for at undgå forskelsbehandling og uligheder. EØSU anbefaler, at e-CODEX-forordningen i højere grad sætter fokus på, at borgere reelt skal have lige adgang til effektiv retlig beskyttelse og adgang til e-justice og tilhørende digitale tjenester.

5.1.2. Fordelene ved e-CODEX-systemet skal nå ud til og hjælpe den bredere befolkning. I et grænseperspektiv er de retslige og de grænseoverskridende myndigheder ikke de eneste interessenter. Det miljø, som e-CODEX indgår i, skal ikke blot integrere retslige myndigheder og e-CODEX-adgangspunkter, men også en lang række aktører: borgere, domstole, retsembedsmænd, andet administrativt personale og IKT-personale, retshåndhævende myndigheder, notarer, retstekniske sagkyndige på det digitale område, advokater og tredjeparter, som direkte eller indirekte har gavn af systemet.

5.1.3. Der bør desuden også, i lyset af e-CODEX-systemets betydning for at sikre effektiv adgang til retsvæsenet for borgere og virksomheder, henvises til beskyttelse af processuelle rettigheder.

5.2. *Respekt for retsvæsenets uafhængighed og retten til en retfærdig rettergang*

5.2.1. Retsvæsenets uafhængighed er en hjørnesten i princippet om magtens tredeling og et af de grundlæggende retsstatsprincipper. Anvendelsen af teknologi må ikke ske på bekostning af konsekvent fyldestgørelse af retfærdigheden. Derfor opfordrer EØSU Kommissionen til at foretage en egentlig vurdering af, hvorvidt det system, der bruges til at sammenkoble de nationale e-justice-systemer, er i tråd med principperne om en retfærdig rettergang. Sådanne sikkerhedsforanstaltninger bør navnlig træffes ved overdragelsen af e-CODEX til eu-LISA.

5.2.2. EØSU påpeger, at flere interessenter og medlemsstater har givet udtryk for bekymring om, hvorvidt princippet om retsvæsenets uafhængighed vil blive tilstrækkeligt sikret i forbindelse med eu-LISA's permanente operationelle drift og videreudvikling af e-CODEX. Forslagets nuværende bestemmelser om retsvæsenets uafhængighed er ikke tilstrækkelige. Der er brug for en mere håndfast formulering i betragtning af, hvor vigtigt dette princip er. EØSU anmoder desuden om en afklaring af, hvordan den foreslåede forvaltningsstruktur for e-CODEX reelt vil sikre, at dette princip anvendes i praksis.

5.3. *Respekt for og reference til grundlæggende rettigheder*

5.3.1. EØSU fremhæver, at forordningen skal respektere de grundlæggende rettigheder og overholde de principper, der er anerkendt i navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i medlemsstaternes forfatninger. Disse rettigheder omfatter retten til sikkerhed, retten til effektive retsmidler, legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf. EØSU påpeger, at beskyttelsen af disse rettigheder også afhænger af, på hvilke betingelser der kan gøres indgreb i disse rettigheder, og hvem der skal afgøre dette.

5.3.2. Brugen af digitale teknologier må ikke undergrave retten til en retfærdig rettergang og effektive retsmidler. Det gælder navnlig følgende: lige mulighed for begge parter for at udtale sig (processuel ligestilling), retten til at få kendskab til/udtale sig om alt bevismateriale og alle udtalelser, som er indgivet (kontradiktorisk sagsbehandling), retten til offentlig høring og, i straffesager, retten til et forsvar.

5.3.3. Forslaget bør specifikt henvise til anvendelsen af afsnit VI (retfærdighed i retssystemet) i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 47 heri.

Bruxelles, den 27. april 2021.

Christa SCHWENG
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg