



Βρυξέλλες, 31.5.2018
SWD(2018) 284 final

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ

που συνοδεύει το έγγραφο

Πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1206/2001 του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, για τη συνεργασία μεταξύ των δικαστηρίων των κρατών μελών κατά τη διεξαγωγή αποδείξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις

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

Περίληψη

της εκτίμησης επιπτώσεων σχετικά με

πρόταση

ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1206/2001 του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 2001, για τη συνεργασία μεταξύ των δικαστηρίων των κρατών μελών κατά τη διεξαγωγή αποδείξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις

A. Ανάγκη ανάληψης δράσης

Γιατί; Ποιο είναι το πρόβλημα;

Ο κανονισμός θεσπίζει ένα πανευρωπαϊκό σύστημα απευθείας και ταχείας διαβίβασης και εκτέλεσης παραγγελιών για τη διεξαγωγή αποδείξεων μεταξύ δικαστηρίων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις. Επιπλέον, καθορίζει συγκεκριμένα κριτήρια για τη μορφή και το περιεχόμενο των εν λόγω παραγγελιών. Ειδικότερα, ο κανονισμός αντικατέστησε το περίπλοκο σύστημα που χρησιμοποιούσαν τα κράτη μέλη βάσει της σύμβασης της Χάγης με ένα σύγχρονο σύστημα απευθείας επαφών μεταξύ των δικαστηρίων (αποστολή παραγγελιών και επιστροφή των διεξαχθεισών αποδείξεων). Σήμερα, καταγράφονται κάθε χρόνο περίπου 3,4 εκατομμύρια αστικές και εμπορικές δικαστικές υποθέσεις που έχουν διασυνοριακές επιπτώσεις. Σε πολλές από τις υποθέσεις αυτές, η διεξαγωγή αποδείξεων είναι εξαιρετικά σημαντική για την ορθή απονομή της δικαιοσύνης.

Επί του παρόντος, οι επαφές μεταξύ των οργάνων που ορίζονται από τον κανονισμό εξακολουθούν να πραγματοποιούνται σχεδόν αποκλειστικά με έντυπα μέσα, γεγονός που έχει δυσμενείς επιπτώσεις σε επίπεδο κόστους και αποδοτικότητας. Επιπλέον, σπάνια χρησιμοποιείται εικονοηλεδιάσκεψη για την εξέταση προσώπων που βρίσκονται σε άλλο κράτος μέλος. Η παρούσα πρωτοβουλία ανταποκρίνεται στην ανάγκη εκσυγχρονισμού της νομοθεσίας και χρήσης της σύγχρονης τεχνολογίας κατά τη διασυνοριακή διεξαγωγή αποδείξεων. Ταυτόχρονα, αντιμετωπίζει ορισμένες ελλείψεις του κανονισμού, οι οποίες διαπιστώθηκαν κατά την αξιολόγηση της εφαρμογής του. Οι εν λόγω ελλείψεις αποτελούν την αιτία τριών βασικών κατηγοριών προβλημάτων:

- καθυστερήσεις και κόστος για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τα κράτη μέλη·
- ανεπάρκειες στην προστασία των δικονομικών δικαιωμάτων· και
- νομική πολυπλοκότητα και αβεβαιότητα.

Το τρίτο σημείο περιλαμβάνει την αμφισημία ορισμένων βασικών όρων για τους οποίους ο κανονισμός δεν παρέχει ορισμό, καθώς και την ασάφεια που προκαλεί το γεγονός ότι ο κανονισμός έχει προαιρετικό χαρακτήρα και ότι εφαρμόζεται παράλληλα με συναφείς ρυθμίσεις εθνικού δικαίου.

Οι εμπλεκόμενοι φορείς είναι οι πολίτες και οι επιχειρήσεις ως διάδικοι σε νομικές διαδικασίες, οι δημόσιες και δικαστικές αρχές των κρατών μελών, καθώς και οι επαγγελματίες του νομικού κλάδου (ιδίως οι δικαστές και οι δικηγόροι).

Η παρούσα πρωτοβουλία συνδέεται στενά με την πρωτοβουλία για την επίδοση και κοινοποίηση στα κράτη μέλη δικαστικών και εξωδίκων πράξεων σε αστικές ή εμπορικές υποθέσεις (επίδοση ή κοινοποίηση πράξεων), η οποία διέπεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1393/2007. Οι δύο πρωτοβουλίες είναι στενά συνυφασμένες με τη γενική προτεραιότητα της Επιτροπής για την ψηφιοποίηση και την ηλεκτρονική δικαιοσύνη και ακολουθούν τις παράλληλες εργασίες που διεξάγονται στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης (ηλεκτρονική διεξαγωγή αποδείξεων), προκειμένου να δημιουργηθούν όροι ισοτιμίας στους τομείς της ποινικής και της πολιτικής δικαιοσύνης. Στηρίζονται και αξιοποιούν τα υπάρχοντα αποτελέσματα της νομοθεσίας της ΕΕ και τα σχετικά ενωσιακά νομικά πρότυπα (e-CODEX και κανονισμός eIDAS).

Τι αναμένεται να επιτευχθεί με την παρούσα πρωτοβουλία;

Η παρούσα πρωτοβουλία έχει ως στόχο πολιτικής να βελτιώσει περαιτέρω τη λειτουργία του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, καθώς και της εσωτερικής αγοράς. Ο στόχος αυτός επιδιώκεται μέσω της βελτίωσης της αποδοτικότητας και της ταχύτητας των δικαστικών διαδικασιών, και της διασφάλισης της ορθής απονομής της δικαιοσύνης στις υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις. Ειδικότερα, η πρωτοβουλία επιδιώκει τον εν λόγω στόχο μέσω της προσαρμογής της νομοθεσίας στις τεχνικές εξελίξεις και της αξιοποίησης της ψηφιοποίησης και

της εικονοτηλεδιάσκεψης. Η παρούσα πρωτοβουλία θα ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου μέσω της αποσαφήνισης: 1) ορισμένων βασικών εννοιών και 2) της σχέσης μεταξύ του κανονισμού και του εθνικού δικαίου. Αυτό θα συμβάλει στην αποφυγή καθυστερήσεων και περιττών δαπανών για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τις δημόσιες διοικήσεις, ενώ, επιπλέον, θα αντιμετωπιστούν ελλείψεις στην προστασία των δικονομικών δικαιωμάτων των διαδίκων.

Ποια είναι η προστιθέμενη αξία της δράσης σε επίπεδο ΕΕ;

Η πρωτοβουλία έχει σαφή προστιθέμενη αξία σε επίπεδο ΕΕ, δεδομένου ότι θα βελτιώσει την αποδοτικότητα και την ταχύτητα των δικαστικών διαδικασιών με την απλοποίηση και την επιτάχυνση των μηχανισμών συνεργασίας για τη διεξαγωγή αποδείξεων. Με τον τρόπο αυτόν, η πρωτοβουλία θα βελτιώσει την απονομή δικαιοσύνης στις υποθέσεις με διασυνοριακές επιπτώσεις. Από τη φύση της, η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στις υποθέσεις διασυνοριακής διεξαγωγής αποδείξεων δεν μπορεί να ρυθμιστεί αποδοτικά σε επίπεδο μεμονωμένων κρατών μελών.

B. Λύσεις

Ποιες νομοθετικές και μη νομοθετικές επιλογές πολιτικής έχουν εξεταστεί; Υπάρχει προτιμώμενη επιλογή ή όχι; Γιατί;

Εξετάστηκαν διάφορες επιλογές, από μη νομοθετικά μέτρα έως νομοθετικά μέτρα διαφόρων βαθμών φιλοδοξίας.

Η προτιμώμενη επιλογή συνίσταται σε μια δέσμη που περιλαμβάνει σειρά μέτρων πολιτικής:

— την καθιέρωση της ηλεκτρονικής παράδοσης (eDelivery) του μηχανισμού «Συνδέοντας την Ευρώπη» (e-CODEX) ως τον καταρχήν δίαυλο για την ηλεκτρονική επικοινωνία και την ανταλλαγή εγγράφων·

— την προώθηση των σύγχρονων μέσων διεξαγωγής αποδείξεων (π.χ. της εικονοτηλεδιάσκεψης, της τηλεδιάσκεψης και των άλλων μέσων εξ αποστάσεως επικοινωνίας) ως την καταρχήν προσέγγιση όταν πρέπει να εξεταστεί πρόσωπο από άλλο κράτος μέλος, αλλά παρεχόμενης της δέουσας ευελιξίας (μέσω της δυνατότητας εξαιρέσεων, μεταξύ άλλων ανάλογα με το αν το δικαστήριο διαθέτει τον αναγκαίο εξοπλισμό) και κινήτρων (μέσω της χρηματοδότησης εθνικών έργων) στα κράτη μέλη για να εξοπλίσουν τα δικαστήριά τους με συστήματα εικονοτηλεδιάσκεψης·

— την άρση των νομικών κωλυμάτων στην αποδοχή ηλεκτρονικών (ψηφιακών) αποδεικτικών στοιχείων·

— την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου μέσω της συμπερίληψης στον κανονισμό συμπληρωματικών μέσων διασυνοριακής διεξαγωγής αποδείξεων τα οποία σήμερα συχνά χρησιμοποιούνται εκτός του πλαισίου εφαρμογής του κανονισμού, συμπεριλαμβανομένης της διεξαγωγής αποδείξεων μέσω διπλωματικών ή προξενικών υπαλλήλων·

— την αντιμετώπιση του ζητήματος των αποκλινουσών ερμηνειών του όρου «δικαστήριο» μέσω της αντικατάστασής του με έναν γενικό ορισμό του όρου «δικαστική αρχή»·

— την ανάδειξη της σημαντικότητας των ενιαίων προτύπων που προβλέπει ο κανονισμός (απλοποιημένες διαδικασίες, ίδιο επίπεδο προστασίας των δικαιωμάτων των εμπλεκόμενων μερών)·

— την ανάπτυξη βέλτιστων πρακτικών για τα αρμόδια δικαστήρια, ώστε να βοηθούνται να εφαρμόζουν τις διαδικασίες σωστά και χωρίς καθυστερήσεις· και

— την καλύτερη ενημέρωση των δικαστηρίων και των ασκούντων νομικά επαγγέλματα σχετικά με τον δίαυλο της απευθείας διεξαγωγής αποδείξεων σύμφωνα με τον κανονισμό.

Ποιος υποστηρίζει την κάθε επιλογή;

Τα ενδιαφερόμενα μέρη κλήθηκαν να δώσουν απαντήσεις σχετικά με τη συμμετοχή τους σε διασυνοριακές δικαστικές διαδικασίες και τις προτιμήσεις τους. Το 73% των ενδιαφερόμενων μερών απάντησε ότι έχει συμμετάσχει σε διασυνοριακές δικαστικές διαδικασίες, ενώ περίπου το 20% ανέφερε ότι έχει ήδη εφαρμόσει τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1206/2001. Ειδικότερα, το 65% όσων απάντησαν στη δημόσια διαβούλευση δήλωσε είτε ότι υποστηρίζει σθεναρά είτε ότι μάλλον υποστηρίζει τη χρήση σύγχρονων μέσων διεξαγωγής αποδείξεων όπως η εικονοτηλεδιάσκεψη (αντί της κλήσης σε αυτοπρόσωπη εμφάνιση ενώπιον αλλοδαπού δικαστηρίου). Η πλειονότητα συμφώνησε ότι η εικονοτηλεδιάσκεψη αποτελεί την τάση στις διασυνοριακές διαδικασίες και ότι τα ευρωπαϊκά πρότυπα θα πρέπει να καταρτιστούν κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζουν ότι η εξέταση διενεργείται υπό συνθήκες όσο το δυνατόν πιο ρεαλιστικές. Η υποστήριξη για την ψηφιοποίηση ήταν ιδιαίτερα έντονη: σχεδόν ομόφωνα υποστηρίχθηκε ότι η χρήση ηλεκτρονικών μέσων θα πρέπει να αποτελεί τον καταρχήν τρόπο επικοινωνίας μεταξύ των αρχών/υπηρεσιών που εμπλέκονται στη διασυνοριακή δικαστική συνεργασία σε

αστικές υποθέσεις, με το 61% όσων απάντησαν στη σχετική ερώτηση να δηλώνει ότι συμφωνεί και το 39% να δηλώνει ότι τείνει να συμφωνήσει. Ευρεία υποστήριξη εκφράστηκε επίσης για τη διεύρυνση του ορισμού του «δικαστηρίου».

Γ. Επιπτώσεις της προτιμώμενης επιλογής

Ποια είναι τα οφέλη της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η προτιμώμενη δέσμη μέτρων πολιτικής θα ενισχύσει την αποδοτικότητα και την ασφάλεια δικαίου και θα μειώσει τις καθυστερήσεις και το κόστος για τα ενδιαφερόμενα μέρη που εμπλέκονται σε υποθέσεις που περιλαμβάνουν διασυνοριακή διεξαγωγή αποδείξεων. Ειδικότερα, η χρήση μέσων ηλεκτρονικής επικοινωνίας και εικονοηλεδιάσκεψης για τους μηχανισμούς βάσει του κανονισμού θα καταστήσει τους μηχανισμούς αυτούς πιο αποδοτικούς. Οι επενδύσεις σε τεχνικές υποδομές και διαδικασίες αναμένεται να καταστήσουν τις δικαστικές διαδικασίες πιο αποδοτικές και να επιφέρουν εξοικονομήσεις δαπανών. Μια σειρά διευκρινίσεων και προσθηκών θα ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου (π.χ. ο καθορισμός πρόσθετων διαύλων για τη διεξαγωγή αποδείξεων και η αποσαφήνιση των εννοιών «δικαστήριο» και «διεξαγωγή αποδείξεων»), ενώ το ίδιο αποτέλεσμα θα έχει και το νέο υλικό ενημέρωσης και καθοδήγησης. Η αποδοτικότητα των διασυνοριακών δικαστικών διαδικασιών θα βελτιωθεί, με αποτέλεσμα να μειωθεί η επιβάρυνση για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Οι διευκρινίσεις, η πρόσθετη καθοδήγηση και η ενημέρωση θα συμβάλουν στη μείωση των καθυστερήσεων. Το μέτρο θα βελτιώσει την πρόσβαση στη δικαιοσύνη και την προστασία των δικαιωμάτων των διαδίκων, εν μέρει με τη μείωση των καθυστερήσεων και εν μέρει με την αναμενόμενη αύξηση του αριθμού των υποθέσεων στις οποίες θα εφαρμόζεται ο κανονισμός. Γενικά, οι πολίτες και οι επιχειρήσεις αναμένεται να αποκομίσουν οφέλη από τη δέσμη μέτρων, ιδίως μη χρηματικά, όπως βελτιωμένη πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ελευθερία επιλογής (επιλογή των μέσων διασυνοριακής διεξαγωγής αποδείξεων που αρμόζουν καλύτερα στις ανάγκες τους) και μειωμένη επιβάρυνση από τις δικαστικές διαδικασίες.

Ποιο είναι το κόστος της προτιμώμενης επιλογής (ειδάλλως, των κυριότερων επιλογών);

Η δέσμη μέτρων πολιτικής αναμένεται να αποφέρει οφέλη για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις που εμπλέκονται σε διασυνοριακές δικαστικές υποθέσεις. Η ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου και η επιτάχυνση και μείωση του κόστους των διαδικασιών αναμένεται να ενθαρρύνουν τους πολίτες και τις επιχειρήσεις να προβαίνουν σε διασυνοριακές συναλλαγές, με αποτέλεσμα την τόνωση των διασυνοριακών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και τη βελτίωση της λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Για τα κράτη μέλη, το e-CODEX και η εικονοηλεδιάσκεψη αναμένεται να επιφέρουν ορισμένες δαπάνες, οι οποίες όμως θα είναι εφάπαξ, ενώ τα οφέλη θα είναι διαρκή και θα επιφέρουν εξοικονόμηση δαπανών (π.χ. το κόστος εξέτασης μάρτυρα μέσω εικονοηλεδιάσκεψης είναι χαμηλότερο από το κόστος εξέτασής του διά ζώσης). Επιπλέον, οι δαπάνες που συνδέονται ειδικά με τον παρόντα κανονισμό θα μετριαστούν από την αύξηση της ψηφιοποίησης του δικαστικού συστήματος εν γένει. Συνολικά, τα οφέλη θα υπερβούν σαφώς το κόστος. Οι επιχειρήσεις θα επωφελούνται από τις βελτιώσεις που θα επέλθουν όταν θα συμμετέχουν ως διάδικοι σε δικαστικές υποθέσεις· τα λοιπά αποτελέσματα του κανονισμού θα είναι μάλλον ουδέτερα.

Πώς θα επηρεαστούν οι μεγάλες, οι μικρομεσαίες και οι πολύ μικρές επιχειρήσεις;

Η προτιμώμενη δέσμη μέτρων πολιτικής θα αποφέρει οφέλη για τις επιχειρήσεις που εμπλέκονται σε διασυνοριακές δικαστικές υποθέσεις, με αυξημένη ασφάλεια δικαίου όσον αφορά την καλή λειτουργία των διασυνοριακών διαδικασιών, καθώς και με ταχύτερες και λιγότερο δαπανηρές διαδικασίες. Για τις επιχειρήσεις που παρέχουν υπηρεσίες οι οποίες σχετίζονται με τη διεξαγωγή αποδείξεων, μπορεί να υπάρξουν μετατοπίσεις εσόδων μεταξύ των διαφορετικών αντικειμένων επιχειρήσεων: οι πάροχοι συμβουλευτικών υπηρεσιών στον τομέα της πληροφορικής, καθώς και οι πάροχοι υπηρεσιών διαδικτύου και τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών θα ωφεληθούν, ενώ οι ανάγκες για ταχυδρομική επικοινωνία θα μειωθούν αν αυτή αντικατασταθεί από ηλεκτρονική επικοινωνία. Οι οικονομικές επιπτώσεις για τους παρόχους υπηρεσιών συνολικά αναμένεται, εντούτοις, να είναι ουδέτερες, δεδομένου ότι οι θετικές και οι αρνητικές επιπτώσεις στις διαφορετικών αντικειμένων επιχειρήσεις αναμένεται να είναι ισομεγέθεις, αλλά θα υπάρξει βελτίωση της αποδοτικότητας των διαδικασιών.

Θα υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στους εθνικούς προϋπολογισμούς και στις εθνικές διοικητικές αρχές;

Η προτεινόμενη δέσμη δεν θα επιφέρει σημαντικό κόστος για τις εθνικές διοικήσεις, ενώ, ταυτόχρονα, θα οδηγήσει σε εξοικονομήσεις δαπανών. Οι δημόσιες αρχές των κρατών μελών αναμένεται να επωφεληθούν από μείωση των δαπανών για ταχυδρομικές υπηρεσίες και διοικητικές εργασίες, εξοικονόμηση χρόνου χάρη σε αποδοτικότερες δικαστικές διαδικασίες και μείωση του διοικητικού φόρτου και του εργατικού κόστους. Η

καθιέρωση του e-CODEX και της εικονοηλεδιάσκεψης και άλλων μέσων εξ αποστάσεως επικοινωνίας θα απαιτήσει ορισμένες δαπάνες, αλλά θα οδηγήσει επίσης σε μείωση των δαπανών για ταχυδρομικές υπηρεσίες στο μέλλον. Επιπλέον, ορισμένες δαπάνες θα μπορούσαν να επιμεριστούν μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, π.χ. μέσω συγχρηματοδότησης.

Θα υπάρξουν άλλες σημαντικές επιπτώσεις;

Η προτεινόμενη δέσμη μέτρων θα έχει θετικό αντίκτυπο στη δικαστική συνεργασία και θα ενισχύσει την αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών μελών. Μέσω της ηλεκτρονικής δικαιοσύνης, θα παράσχει γνώσεις για τις σχετικές μεθόδους και τα συναφή έξοδα, ούτως ώστε να διασφαλιστούν ταχείες και αποτελεσματικές διαδικασίες διασυνοριακής διεξαγωγής αποδείξεων. Θα ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, διότι θα ενισχύσει τα δικονομικά δικαιώματα των διαδίκων. Επιπλέον, θα συμβάλει στον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης (συμπεριλαμβανομένης της δικαστικής), στην επίτευξη διασυνοριακής διαλειτουργικότητας και στη διευκόλυνση της αλληλεπίδρασης με τους πολίτες σύμφωνα με τη στρατηγική για την ψηφιακή ενιαία αγορά και τη στρατηγική για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.

Δ. Παρακολούθηση

Πότε θα επανεξεταστεί η πολιτική;

Ο αντίκτυπος της προτεινόμενης πρωτοβουλίας θα αξιολογηθεί σε έκθεση την οποία θα εκπονήσει η Επιτροπή πέντε έτη μετά την έναρξη εφαρμογής της τροποποιημένης πράξης.