

Bruksela, dnia 31.5.2018r.
SWD(2018) 284 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych

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

Streszczenie

Ocena skutków

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych

A. Zasadność działań

Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?

Rozporządzenie ustanawia ogólnounijny system bezpośredniego i szybkiego przekazywania między sądami wniosków o przeprowadzenie dowodu w sprawach cywilnych i handlowych oraz wykonywania takich wniosków. Określono w nim również szczegółowe kryteria dotyczące formy i treści takich wniosków. Rozporządzenie zastąpiło system oparty na konwencji haskiej, którego stosowanie przez państwa członkowskie nastroczało w praktyce trudności, nowoczesnym systemem bezpośrednich kontaktów między sądami (wysyłanie wniosków i odsyłanie przeprowadzonych dowodów). Każdego roku około 3,4 mln postępowań sądowych w sprawach cywilnych i handlowych ma skutki transgraniczne. W przypadku wielu z tych spraw przeprowadzanie dowodu ma duże znaczenie dla właściwego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.

Obecnie komunikacja między jednostkami wskazanymi w rozporządzeniu ma nadal formę niemal wyłącznie dokumentów papierowych, co wpływa negatywnie na koszty i skuteczność. Rzadko korzysta się też z wideokonferencji, aby przesłuchać osoby przebywające w innym państwie członkowskim. Niniejsza inicjatywa odpowiada na potrzebę zaktualizowania prawodawstwa, aby umożliwić stosowanie nowoczesnych technologii na potrzeby transgranicznego przeprowadzania dowodów. Jednocześnie uzupełnia ona luki w rozporządzeniu, które zostały wykryte podczas oceny jego stosowania. Luki te powodują pewne problemy, które można podzielić na trzy główne kategorie:

- opóźnienia i koszty obciążające obywateli, przedsiębiorstwa i państwa członkowskie;
- niedociągnięcia w zakresie ochrony praw procesowych; oraz
- złożoność prawna i niepewność prawa.

Trzecia kategoria obejmuje niejednoznaczność niektórych podstawowych terminów, które nie zostały zdefiniowane w rozporządzeniu, oraz brak jasności wynikający z nieobowiązkowego charakteru rozporządzenia, które w tym przypadku ma równorzędną rangę z ustawodawstwem krajowym.

Zainteresowane strony to: osoby fizyczne i przedsiębiorstwa, którzy bywają stronami postępowań sądowych, organy publiczne i sądowne państw członkowskich oraz przedstawiciele zawodu prawniczego (w szczególności sędziowie i prawnicy).

Niniejsza inicjatywa jest ściśle powiązana z inicjatywą dotyczącą doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych („doręczanie dokumentów”), która to dziedzina jest przedmiotem rozporządzenia Rady (WE) nr 1393/2007. Te dwie inicjatywy są ściśle powiązane z ogólnym priorytetem Komisji dotyczącym digitalizacji i e-sprawiedliwości oraz nawiązują do równoległych prac dotyczących wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych (dowód elektroniczny), aby stworzyć równe warunki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych i w sprawach cywilnych. Inicjatywy te opierają się na istniejących produktach i normach prawnych UE, takich jak projekt e-CODEX i rozporządzenie eIDAS, oraz wykorzystują je.

Jaki jest cel inicjatywy?

Celem politycznym niniejszej inicjatywy jest usprawnienie funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz rynku wewnętrznego. Cel ten zostanie osiągnięty dzięki poprawie efektywności i szybkości postępowań sądowych oraz usprawnieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach mających skutki transgraniczne. Inicjatywa osiągnie ten cel w szczególności poprzez dostosowanie przepisów do rozwoju technicznego i wykorzystanie możliwości związanych z digitalizacją i wideokonferencjami. Inicjatywa zwiększy pewność prawa poprzez wyjaśnienie: (1) pewnych podstawowych pojęć i (2) związku między rozporządzeniem a prawem krajowym. Pomoże to zapobiec opóźnieniom i nadmiernym kosztom dla obywateli,

przedsiębiorstw i organów administracji publicznej oraz naprawi niedociągnięcia w zakresie ochrony praw procesowych stron.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Inicjatywa ma wyraźną wartość dodaną na poziomie UE, ponieważ zwiększa efektywność i szybkość postępowań sądowych poprzez uproszczenie i przyspieszenie mechanizmów współpracy w zakresie przeprowadzania dowodów. Usprawni to funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach mających skutki transgraniczne. Ze względu na jej charakter współpraca państw członkowskich w zakresie transgranicznego przeprowadzania dowodów nie może być skutecznie uregulowana na poziomie poszczególnych państw członkowskich.

B. Rozwiązania

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?

Rozważono szereg wariantów – począwszy od działań o charakterze nieustawodawczym, skończywszy na działaniach ustawodawczych o różnych poziomach zaawansowania.

Preferowanym wariantem jest pakiet środków dotyczących polityki:

- wykorzystywanie systemu dostarczania dokumentów drogą elektroniczną powstałego w ramach instrumentu „Łącząc Europę” (e-CODEX) jako domyślnego kanału łączności elektronicznej i przekazywania dokumentów;
- promowanie nowoczesnych metod przeprowadzania dowodów (takich jak wideokonferencje, telekonferencje i inne środki porozumiewania się na odległość) jako standardowej metody w przypadku konieczności przesłuchania osoby przebywającej w innym państwie członkowskim, z uwzględnieniem odpowiedniej elastyczności (w postaci dopuszczalnych wyjątków, uzależnionych m.in. od dostępności odpowiedniego sprzętu w sądzie) i zachęt dla państw członkowskich (poprzez finansowanie projektów krajowych) do wyposażania sądów w systemy wideokonferencyjne;
- usunięcie barier prawnych uniemożliwiających przyjmowanie dowodów elektronicznych (cyfrowych);
- zwiększenie pewności prawa poprzez włączenie do rozporządzenia dodatkowych środków umożliwiających transgraniczne przeprowadzanie dowodów, które są obecnie często wykorzystywane poza zakresem rozporządzenia, w tym przeprowadzania dowodów przez przedstawicieli dyplomatycznych lub urzędników konsularnych;
- ujednoczenie rozbieżnych interpretacji pojęcia „sąd” poprzez zastąpienie go ogólną definicją „organu sądowego”;
- informowanie o znaczeniu jednolitych standardów ustanowionych w rozporządzeniu (usprawnione procedury, jednolity standard ochrony praw uczestniczących stron);
- najlepsze praktyki do stosowania przez właściwe sądy; praktyki te pomogą sądom stosować procedury w prawidłowy sposób i bez opóźnień; oraz
- podniesienie świadomości sądów i przedstawicieli zawodu prawniczego na temat dostępności bezpośredniego kanału przeprowadzania dowodów na mocy rozporządzenia.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Zainteresowane strony zapytano o ich udział w transgranicznych postępowaniach sądowych i o ich preferencje. 73 % z nich uczestniczyło w transgranicznych postępowaniach sądowych; około 20 % stosowało do tej pory przepisy rozporządzenia (WE) nr 1206/2001. W szczególności, 65 % respondentów biorących udział w konsultacji publicznej popierało (zdecydowanie albo w pewnym stopniu) korzystanie z nowoczesnych metod przeprowadzania dowodów, takich jak wideokonferencje (w miejsce wezwań do osobistego stawiennictwa w zagranicznym sądzie). Większość z nich zgodziła się, że wideokonferencje są coraz częściej stosowane w transgranicznych postępowaniach, w związku z czym należy opracować europejskie normy zapewniające maksymalne zbliżenie przesłuchania za pośrednictwem wideokonferencji do przesłuchania osobistego. Poparcie na rzecz digitalizacji było szczególnie duże: respondenci byli praktycznie jednomyślni co do tego, że organy i agencje uczestniczące w transgranicznej współpracy sądowej w sprawach cywilnych powinny standardowo korzystać z łączności elektronicznej; 61 % respondentów poparło ten postulat zdecydowanie, a 39 % w pewnym stopniu. Wyrażono również szerokie poparcie dla rozszerzenia definicji „sądu”.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
<p>Preferowany pakiet środków dotyczących polityki zwiększy efektywność i pewność prawa oraz ograniczy opóźnienia i koszty obciążające zainteresowane strony uczestniczące w postępowaniach, w ramach których dowody przeprowadzane są transgranicznie. Stosowanie łączności elektronicznej i wideokonferencji na potrzeby mechanizmów przewidzianych w rozporządzeniu sprawi, że będą one skuteczniej działać. Przewiduje się, że inwestycje w infrastrukturę techniczną i procesy techniczne przyczynią się do usprawnienia postępowań sądowych i do obniżenia kosztów. Pewna liczba objaśnień i uzupełnień, które dodano do rozporządzenia, zwiększy pewność prawa (np. określenie dodatkowych kanałów służących do przeprowadzania dowodów i wyjaśnienie pojęć „sąd” i „przeprowadzenie dowodu”); do zwiększenia pewności prawa przyczynią się też nowe materiały informacyjne i wytyczne. Poprawi się efektywność transgranicznych postępowań sądowych, co zmniejszy obciążenie osób fizycznych i przedsiębiorstw. Objasnienia, dodatkowe wskazówki i działania na rzecz podnoszenia świadomości pomogą zmniejszyć opóźnienia. Środek ten poprawi dostęp do wymiaru sprawiedliwości i ochronę praw stron, częściowo za sprawą mniejszych opóźnień, a częściowo ze względu na fakt, że niniejsza inicjatywa powinna zwiększyć liczbę spraw, w przypadku których stosowane jest rozporządzenie. Ogólnie rzecz biorąc, korzyści z pakietu powinny odnieść zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa; korzyści te będą głównie niemonetarne – poprawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, swoboda wyboru (możliwość wyboru optymalnego środka umożliwiającego transgraniczne przeprowadzenie dowodu) oraz zmniejszenie stresu związanego z postępowaniem sądowym.</p>
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?
<p>Oczekuje się, że pakiet środków dotyczących polityki przyniesie korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom uczestniczącym w postępowaniach transgranicznych. Dzięki większej pewności prawa oraz szybszym i mniej kosztownym postępowaniom obywatele i przedsiębiorstwa byłoby bardziej skłonni angażować się w transakcje transgraniczne, co pobudziłoby działalność transgraniczną i poprawiłoby funkcjonowanie rynku wewnętrznego. e-CODEX i wideokonferencje wiązałyby się dla państw członkowskich z pewnymi kosztami, ale koszty te miałyby jednorazowy charakter, natomiast korzyści byłyby trwałe i obejmowałyby oszczędności finansowe (np. przesłuchanie świadka za pośrednictwem wideokonferencji jest mniej kosztowne niż przybycie osobiście). Koszty związane z wdrażaniem niniejszego rozporządzenia zmniejszą się też za sprawą postępującej digitalizacji systemu sądownictwa. Ogółem korzyści wyraźnie przeważą nad kosztami. Poprawiłaby się sytuacja przedsiębiorstw uczestniczących w postępowaniach sądowych; inne skutki byłyby stosunkowo neutralne.</p>
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?
<p>Preferowany pakiet środków dotyczących polityki przyniesie korzyści przedsiębiorstwom uczestniczącym w transgranicznych postępowaniach sądowych, w postaci większej pewności prawa w zakresie prawidłowego przebiegu postępowań transgranicznych, a także szybszych i mniej kosztownych postępowań. W przypadku przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z przeprowadzaniem dowodów może dojść do przesunięć dochodów pomiędzy różnymi rodzajami działalności: beneficjentami będą firmy świadczące usługi konsultingowe w dziedzinie informatyki oraz dostawcy usług internetowych i telekomunikacyjnych; w związku z wprowadzeniem łączności elektronicznej może się natomiast zmniejszyć zapotrzebowanie na usługi korespondencji pocztowej. Spodziewane jest jednak, że ogólny wpływ na usługodawców pozostanie neutralny, ponieważ negatywne i pozytywne skutki gospodarcze dla różnych rodzajów działalności będą miały taką samą skalę, a jednocześnie pojawi się przyrost wydajności w ramach postępowań.</p>
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?
<p>Proponowany pakiet nie będzie pociągać za sobą znacznych kosztów dla administracji krajowych, przyniesie on natomiast oszczędności. Oczekuje się, że organy publiczne państw członkowskich odniosą korzyści w postaci ograniczenia kosztów usług pocztowych i zadań administracyjnych, oszczędności czasu dzięki sprawniejszym postępowaniom sądowym oraz mniejszych obciążeniom administracyjnym i kosztów pracy. Wprowadzenie systemu e-CODEX i wideokonferencji oraz innych środków porozumiewania się na odległość pociągnie za sobą pewne koszty, ale jednocześnie ograniczy koszty usług pocztowych w przyszłości. Ponadto niektóre koszty rozłożą się na Komisję Europejską i na państwa członkowskie, np. poprzez współfinansowanie.</p>
Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Proponowany pakiet będzie mieć pozytywny wpływ na współpracę sądową i zwiększy wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Dzięki korzystaniu z e-sprawiedliwości przekazywana będzie wiedza o odpowiednich metodach i kosztach, aby zapewnić szybkie i sprawne procedury służące transgranicznemu przeprowadzaniu dowodów. Zwiększyłyby to pewność prawa i poprawiło dostęp do wymiaru sprawiedliwości poprzez lepszą ochronę praw proceduralnych stron. Inicjatywa odpowiada również na potrzeby modernizacji administracji publicznej (w tym sądów), osiągnięcia transgranicznej interoperacyjności oraz ułatwienia kontaktów z obywatelami zgodnie ze strategią jednolitego rynku cyfrowego i strategią dotyczącą administracji elektronicznej.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Wpływ proponowanej inicjatywy zostanie oceniony w sprawozdaniu, które Komisja przygotuje po 5 latach od wejścia w życie zmienionego instrumentu.