

EUROPEJSKI INSPEKTOR OCHRONY DANYCH

Europejski Inspektor Ochrony Danych **Streszczenie opinii Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie zmiany rozporządzeń UE dotyczących doręczania dokumentów i przeprowadzania dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych**

(Pełny tekst niniejszej opinii jest dostępny w wersji angielskiej, francuskiej i niemieckiej na stronie internetowej EIOD www.edps.europa.eu)

(2019/C 370/07)

W dniu 31 maja 2018 r. Komisja Europejska wydała dwa wnioski dotyczące rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego 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 ⁽¹⁾, z jednej strony, oraz rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych ⁽²⁾, z drugiej strony. Wnioski mają na celu przede wszystkim usprawnienie funkcjonowania współpracy sądowej w tych obszarach poprzez między innymi przekazywanie dokumentów i wniosków o dowody za pośrednictwem zdecentralizowanego systemu informatycznego.

EIOD uznaje, że wymiana danych osobowych jest niezbędnym elementem tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Z zadowoleniem przyjmuje zatem ogólne cele wniosków mających na celu poprawę skuteczności współpracy sądowej w sprawach cywilnych lub handlowych w odniesieniu do przeprowadzania dowodów i doręczania dokumentów, w szczególności poprzez cyfryzację i wykorzystanie technologii informatycznej. Podziela pogląd, że proponowane przepisy mogą mieć realny wpływ na codzienne życie obywateli UE.

W niniejszej opinii przedstawiono trzy główne zalecenia w celu konstruktywnego wsparcia prawodawców w realizacji tego bardzo ważnego celu, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z Kartą i RODO:

- zapewnienie jasnej podstawy prawnej dla systemu informatycznego, który byłby wykorzystywany do przekazywania dokumentów, wniosków i zawiadomień do celów niniejszego rozporządzenia. W szczególności, jeżeli system informatyczny wiązałby się z zaangażowaniem instytucji, organu, agencji lub urzędu UE, ta podstawa prawna powinna być zasadniczo przewidziana w akcie ustawodawczym UE. Ponadto nawet w przypadku gdyby przetwarzanie danych osobowych miało miejsce w ramach istniejącego systemu informatycznego, EIOD zaleca przewidzenie możliwości korzystania z takiego systemu w samym akcie ustawodawczym. Istniejący system, który zamierza się wykorzystać, powinien jednak zostać należycie ustanowiony na podstawie aktu prawnego przyjętego na szczeblu UE, co obecnie nie ma miejsca w przypadku projektu e-CODEX. Jeżeli prawodawca Unii wybierze rozwiązanie projektu e-CODEX, należy niezwłocznie zaradzić brakowi instrumentu prawnego na szczeblu UE ustanawiającego i regulującego ten system,
- uwzględnienie w samych aktach ustawodawczych szczegółowego opisu aspektów dotyczących systemu informatycznego, takich jak obowiązki w zakresie ochrony danych lub odpowiednie mające zastosowanie zabezpieczenia, które powinny zostać doprecyzowane w aktach wykonawczych. W szczególności w zakresie, w jakim Komisja lub inna instytucja, organ, agencja lub urząd Unii byłyby zaangażowane w funkcjonowanie nowego systemu, w idealnej sytuacji akt prawny powinien określać ich obowiązki jako (wspólnego) administratora lub podmiotu przetwarzającego,
- przeprowadzenie oceny skutków w zakresie ochrony danych podczas przygotowywania aktów wykonawczych.

Dalsze szczegółowe zalecenia zostały przedstawione przez EIOD w niniejszej opinii.

EIOD pozostaje do dyspozycji instytucji, aby w razie czego służyć radą w trakcie procesu legislacyjnego i na etapie wdrażania przyjętych rozporządzeń.

⁽¹⁾ Dz.U. L 174 z 27.6.2001, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 324 z 10.12.2007, s. 79.

1. Wprowadzenie i informacje ogólne

1. W dniu 31 maja 2018 r. Komisja przyjęła dwa wnioski ⁽³⁾ dotyczące rozporządzenia 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 (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie dowodów”),
 - rozporządzenie (WE) nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie doręczania dokumentów”).
2. Rozporządzenie w sprawie przeprowadzania dowodów, które stosuje się od 2004 r., przewiduje dwa sposoby przeprowadzania dowodów między państwami członkowskimi: przeprowadzenie dowodu za pośrednictwem sądu wezwanego oraz bezpośrednie przeprowadzenie dowodu przez sąd wzywający.
3. Rozporządzenie w sprawie doręczania dokumentów, które stosuje się od 2008 r., przewiduje różne sposoby przekazywania dokumentów z jednego państwa członkowskiego do drugiego na potrzeby doręczania dokumentów na terytorium tego państwa za pośrednictwem jednostek przekazujących i przyjmujących lub poprzez przekazywanie drogą konsularną lub dyplomatyczną. Określa również jednolite warunki prawne doręczania dokumentów drogą pocztową bezpośrednio przez granice i przewiduje bezpośrednie doręczenie przez właściwą osobę państwa członkowskiego, jeżeli zezwala na to prawo tego państwa członkowskiego. Rozporządzenie obejmuje pewne normy minimalne w zakresie ochrony prawa do obrony. Stosowanie rozporządzenia „nie jest ograniczone do postępowań przed sądami cywilnymi, ponieważ jego zakres obejmuje również dokumenty pozasądowe, których doręczenie może być konieczne z związku z różnymi postępowaniami pozasądowymi (np. w sprawach spadkowych przed notariuszem, w sprawach prawa rodzinnego przed organem publicznym) lub nawet bez związku z jakimkolwiek postępowaniem sądowym” ⁽⁴⁾.
4. Wnioski te zostały uwzględnione w programie prac Komisji na 2018 r. w ramach inicjatyw REFIT w obszarze sprawiedliwości i przestrzegania praw podstawowych, którego podstawą jest wzajemne zaufanie ⁽⁵⁾. Wnioskom towarzyszy ocena skutków ⁽⁶⁾.
5. Oba wnioski przewidują przekazywanie dokumentów, wniosków i zawiadomień za pośrednictwem obowiązkowego zdecentralizowanego systemu informatycznego składającego się z krajowych systemów informatycznych połączonych za pomocą infrastruktury łączności umożliwiającej bezpieczną i niezawodną transgraniczną wymianę informacji między krajowymi systemami informatycznymi. Przewidują one również stosowanie rozporządzenia (UE) nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym ⁽⁷⁾.
6. W dniu 13 lutego 2019 r. Parlament Europejski przyjął w pierwszym czytaniu swoje rezolucje ustawodawcze w sprawie obu wniosków ⁽⁸⁾, między innymi zgadzając się na utworzenie zdecentralizowanego systemu informatycznego, pod warunkiem że system ten opiera się na projekcie e-CODEX i że wdrażanie takiego systemu zapewnia się w drodze aktów delegowanych.
7. W dniu 6 czerwca 2019 r. odbyła się debata dotycząca kierunków polityki w Radzie. Prezydencja stwierdziła, że „Rada potwierdziła potrzebę modernizacji naszych procesów w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych i handlowych. Prezydencja wskazywała preferencję dla zdecentralizowanego i zabezpieczonego systemu informatycznego. Dodała, że ministrowie mogą zaakceptować obowiązkowe korzystanie z systemu tylko pod pewnymi warunkami, obejmującymi m.in. dłuższy okres przejściowy i system odniesienia, który zostanie udostępniony przez Komisję.

⁽³⁾ Wniosek COM (2018) 378 final (zwany dalej „wnioskiem dowodowym”) i wniosek COM (2018) 379 final (zwany dalej „wnioskiem w sprawie doręczania dokumentów”).

⁽⁴⁾ Uzasadnienie, s. 2.

⁽⁵⁾ Program prac Komisji na 2018 r. Plan działania na rzecz bardziej zjednoczonej, silniejszej i bardziej demokratycznej Unii (COM(2017) 650 final z 24.10.2017 r.), załącznik II, pkt 10 i 11.

⁽⁶⁾ Dokumenty robocze służb Komisji SWD(2018)285 i SWD(2018)287.

⁽⁷⁾ Uzasadnienie wniosku dowodowego, s. 3 oraz wniosku w sprawie doręczania dokumentów, s. 4: „[c]hociaż w zasadzie nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa członkowskie mogły zacząć komunikować się cyfrowo, dotychczasowe doświadczenia i prognozy dotyczące scenariusza braku działań ze strony Unii wskazują, że postępy w cyfryzacji byłyby bardzo powolne i że nawet w przypadku podjęcia przez państwa członkowskie działań w tej dziedzinie zapewnienie interoperacyjności jest niemożliwe bez unijnych ram prawnych. Cel wniosku nie może zatem zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez same państwa członkowskie i może zostać osiągnięty jedynie na poziomie Unii”.

⁽⁸⁾ P8_TA(2019)0103 oraz P8_TA(2019)0104.

Należy również uwzględnić wykaz niezbędnych wyjątków. Na koniec prezydencja odnotowała, że e-CODEX może być rozwiązaniem w zakresie oprogramowania, które zostanie wykorzystane w tym celu. Konieczne będą dalsze prace na poziomie technicznym”⁽⁹⁾.

8. W dniu 23 kwietnia 2019 r. Komisja złożyła wniosek o konsultacje do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych (zwanego dalej „EIOD”) w celu oceny zgodności obu wniosków z ogólnym rozporządzeniem o ochronie danych (zwanym dalej „RODO”). EIOD z zadowoleniem przyjmuje konsultacje Komisji.

3. Wnioski

24. EIOD z zadowoleniem przyjmuje ogólne cele wniosków w sprawie poprawy skuteczności współpracy sądowej, w szczególności poprzez cyfryzację i wykorzystanie technologii informatycznej, w odniesieniu do przeprowadzania dowodów i doręczania dokumentów w sprawach cywilnych lub handlowych. W związku z tym niniejsza opinia ma na celu zapewnienie konstruktywnej i obiektywnej porady dla instytucji Unii.

25. EIOD z zadowoleniem przyjmuje określenie struktury systemu na wysokim szczeblu w samym akcie ustawodawczym oraz obowiązek rzetelnej wymiany informacji, jak również konieczność korzystania z usług zaufania określonych w rozporządzeniu (UE) nr 910/2014.

26. Istnieją trzy główne zalecenia, które EIOD formułuje, aby zapewnić zgodność z Kartą i RODO:

- zapewnienie jasnej podstawy prawnej dla systemu informatycznego, który byłby wykorzystywany do przekazywania dokumentów, wniosków i komunikatów do celów niniejszego rozporządzenia. W szczególności, jeżeli system informatyczny wiązałby się z zaangażowaniem instytucji, organu, agencji lub urzędu Unii, ta podstawa prawna powinna być zasadniczo przewidziana w akcie ustawodawczym Unii. Ponadto nawet w przypadku gdyby przetwarzanie danych osobowych miało miejsce w ramach istniejącego systemu informatycznego, EIOD zaleca przewidzenie możliwości korzystania z takiego systemu w samym akcie ustawodawczym. Istniejący system, który zamierza się wykorzystać, powinien jednak zostać należycie ustanowiony na podstawie aktu prawnego przyjętego na szczeblu UE, co obecnie nie ma miejsca w przypadku projektu e-CODEX. Jeżeli prawodawca Unii wybierze rozwiązanie projektu e-CODEX, należy niezwłocznie zarządzić brakowi instrumentu prawnego na szczeblu UE ustanawiającego i regulującego ten system,
- uwzględnienie w samych aktach ustawodawczych szczegółowego opisu aspektów dotyczących systemu informatycznego, takich jak obowiązki w zakresie ochrony danych lub odpowiednie mające zastosowanie zabezpieczenia, które powinny zostać doprecyzowane w aktach wykonawczych. W szczególności, w zakresie, w jakim Komisja lub inna instytucja, organ, agencja lub urząd Unii byłyby zaangażowane w funkcjonowanie nowego systemu, w idealnej sytuacji akt prawny powinien określać ich obowiązki jako (wspólnego) administratora lub podmiotu przetwarzającego,
- przeprowadzenie oceny skutków w zakresie ochrony danych podczas przygotowywania aktów wykonawczych.

27. EIOD zaleca również:

- przedstawienie w obu aktach ustawodawczych aktu wykonawczego dalszych szczegółów na temat systemu informatycznego oraz uwzględnienie w aktach wykonawczych nowych przepisów dotyczących usług elektronicznych i bezpośredniego przeprowadzania dowodów w drodze wideokonferencji, tak by obejmowały one również szczególne zabezpieczenia w odniesieniu do tych operacji przetwarzania,

⁽⁹⁾ Wyniki posiedzenia Rady (9970/19), s. 7, wersja tymczasowa, dostępna na stronie: <https://www.consilium.europa.eu/media/39709/st09970-en19.pdf>

Zgodnie z treścią dokumentu prezydencji (9566/19), pkt 8 i 13, „w opracowanych przez Komisję ocenach skutków dołączonych do obu wniosków, e-CODEX uznaje się za najbardziej odpowiedni i jedyny łatwo dostępny system informatyczny. Opracowanie innego zdecentralizowanego systemu oznaczałoby, że jeszcze raz zajęto by się tymi samymi wyzwaniami, do których odniesiono się już podczas prac nad e-CODEX. Jednym z istniejących rozwiązań jest e-CODEX, system opracowywany w ciągu prawie dziesięciu lat przez konsorcjum państw członkowskich przy wsparciu finansowym UE. System e-CODEX jest obecnie wykorzystywany w następujących rozwiązaniach: w systemie integracji rejestrów przedsiębiorstw (BRIS); w systemie wzajemnego połączenia krajowych rejestrów upadłości; w systemie wymiany elektronicznego materiału dowodowego. Jednak jeżeli chodzi o stosowanie e-CODEX na zasadzie dobrowolnej współpracy, system ten nie został jeszcze wdrożony i nie jest jeszcze stosowany przez wszystkie państwa członkowskie. W tym kontekście, na podstawie dyskusji na forum grupy roboczej, Komisja mogłaby rozważyć – w odniesieniu do państw członkowskich, w których obecnie nie ma systemów informatycznych wspierających procedury elektroniczne – opracowanie na szczeblu krajowym referencyjnego rozwiązania wdrażającego dla systemu zaplecza, pod warunkiem że obowiązkowa komunikacja elektroniczna zyska wystarczająco silne i szerokie poparcie delegacji. Wszystkie systemy musiałyby być interoperacyjne pod względem technicznymi zgodne z tymi samymi specyfikacjami technicznymi (protokoły, standardy, schematy XML i procedury postępowania)”.

- w przypadku współadministracji – określenie w aktach wykonawczych związku między współadministratorami oraz treści wiążących ustaleń między nimi,
 - określenie w aktach wykonawczych zabezpieczeń zapewniających dostęp ograniczonej liczbie upoważnionych użytkowników,
 - określenie w sposób bardziej szczegółowy, w miarę możliwości, elementów statystycznych, które mają być gromadzone w aktach wykonawczych.
28. Wreszcie EIOD pozostaje do dyspozycji Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w celu zapewnienia doradztwa na późniejszym etapie procesu. Zalecenia przedstawione w niniejszej opinii pozostają bez uszczerbku dla wszelkich dodatkowych uwag, jakie EIOD mógłby przedstawić jako dalsze kwestie. Przypomina on, że zgodnie z art. 42 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725 Komisja ma obowiązek skonsultować się z EIOD przy przygotowywaniu aktów wykonawczych lub delegowanych mających wpływ na ochronę praw i wolności jednostki w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych. EIOD oczekuje zatem, że w późniejszym terminie zostaną przeprowadzone konsultacje w sprawie przepisów projektów aktów wykonawczych lub delegowanych w tym zakresie.

Bruksela, dnia 13 września 2019 r.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europejski Inspektor Ochrony Danych
