Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o računalnom sustavu za komunikaciju u prekograničnim građanskim i kaznenim postupcima (e-CODEX) i izmjeni Uredbe (EU) 2018/1726

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

(2021/C 286/15)

Izvjestiteljica: **Ozlem YILDIRIM**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 24.2.2021.
Pravni temelj:	članak 81. stavak 2. i članak 82. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za jedinstveno tržište, proizvodnju i potrošnju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	31.3.2021.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	27.4.2021.
Plenarno zasjedanje br.:	560
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	247/0/3

1. **Zaključci i preporuke**

1.1 EGSO pozdravlja predloženu regulatornu inicijativu koju je potrebno dopuniti prijedlozima Europskog parlamenta: sustav e-CODEX imat će neizravan pozitivni učinak jer se njime pojednostavnjuju i ubrzavaju prekogranični sudski postupci i prekogranična pravosudna suradnja, što će također doprinijeti boljem funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

1.2 Valja napomenuti da sustav e-CODEX nije ograničen na e-pravosuđe. Predviđajući budući razvoj događaja, EGSO preporučuje uključivanje odredbe kojom će se javnim upravama dati mogućnost da taj sustav koriste u druge svrhe, na primjer, za prijenos elektroničkih zdravstvenih kartona.

1.3 EGSO preporučuje Komisiji da u područje primjene uredbe ugradi aspekt prilagodljivosti. Sustav e-CODEX dosad je bio u funkciji u nekoliko država članica koje su bile prvobitni pokrovitelji tog projekta. Međutim, postojeći projekt e-CODEX treba proširiti i on treba nastaviti neometano funkcionirati u svim državama članicama, a to se namjerava postići predloženom uredbom.

1.4 Digitalizacija društva, gospodarstva i uprave ubrzava se i kao cjelina predstavlja ambiciozan cilj. Tu realnost treba jasno uzeti u obzir. Sustav e-CODEX ključna je sastavnica „paketa za digitalnu pravosudnu suradnju" i infrastrukture digitalnih usluga sustava e-pravosuđa, ali i drugih inicijativa. S obzirom na to da se taj sustav odnosi na pravosuđe i temeljna prava, EGSO smatra da ga treba povezati sa sveobuhvatnom digitalnom strategijom „Izgradnja digitalne budućnosti Europe" ([1]), što je ključni aspekt koji nije izričito spomenut u predmetnoj uredbi.

1.5 Budući da Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde (eu-LISA) nije regulatorna agencija, EGSO smatra da je u poglavlju 2. predložene uredbe potrebno razmotriti pitanja transparentnosti postupka donošenja odluka, uključenosti država članica i drugih relevantnih dionika te nužne neovisnosti odluka koje donose tijela uključena u upravljanje njome.

1.6 S obzirom na to da se sustav e-CODEX sastoji od paketa softverskih proizvoda, koji se mogu upotrijebiti za uspostavu pristupne točke za sigurnu komunikaciju, jedan od ključnih ciljeva uredbe mora biti da se zajamči visoka razina sigurnosti, pod čime se podrazumijeva potreba za uspostavom sigurnosnih mjera kojima se štiti slobodno ostvarivanje prava pojedinaca.

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

1.7 EGSO smatra da je stvaran i širok pristup digitalnom pravosuđu jedna od tema kojima je potrebno pridati veću pozornost. Koristi koje se ostvaruju sustavom e-CODEX moraju nadići okvire aspekata povezanih s boljim mogućnostima upravljanja, rada i komunikacija. EGSO smatra da razvoj digitalnog pravosuđa mora biti usmjeren na osiguravanje zaštićenog, sigurnog, pouzdanog i jednostavnog pristupa pravosuđu za sve građane u EU-u.

1.8 EGSO skreće pozornost na postojeće sumnje koje su izrazili razni dionici i države članice u vezi s time hoće li se u trajnom radu i daljnjem razvoju sustava e-CODEX, koji će biti u rukama agencije eu-LISA, u dovoljnoj mjeri osigurati poštovanje načela neovisnosti pravosuđa.

2. **Kontekst i sažetak prijedloga Komisije**

2.1 Sustav e-CODEX (komunikacija u okviru e-pravosuđa s pomoću internetske razmjene podataka) pokrenut je u okviru višegodišnjeg akcijskog plana za e-pravosuđe 2009. – 2013. ([2]), prvenstveno kako bi se promicala digitalizacija prekograničnih sudskih postupaka i olakšala komunikacija među pravosudnim tijelima država članica.

2.2 Sustav e-CODEX glavni je alat za uspostavu interoperabilne i decentralizirane mreže za komunikaciju među nacionalnim informacijskim sustavima u prekograničnim građanskim i kaznenim postupcima. Radi se o softverskom paketu kojim se omogućuje povezivanje nacionalnih sustava i kojim se korisnicima, kao što su pravosudna tijela, pravni stručnjaci i pojedinci, omogućuje brzo i sigurno slanje i primanje dokumenata, pravnih obrazaca, dokaza i drugih informacija. Sustav e-CODEX sastoji se od paketa softverskih proizvoda koji se mogu upotrijebiti za uspostavu pristupne točke za sigurnu komunikaciju.

2.3 Taj je sustav jedna od ključnih sastavnica Komisijine politike e-pravosuđa za poboljšanje pristupa pravosuđu i njegove učinkovitosti u državama članicama te je uvršten u višegodišnji akcijski plan za europsko e-pravosuđe za razdoblje od 2019. do 2023. godine ([3]). Komisija je također u svojoj komunikaciji „Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji – Paket mogućih instrumenata” ([4]) potvrdila da je e-CODEX glavni alat za sigurnu digitalnu komunikaciju u prekograničnim sudskim postupcima. U kontekstu digitalnog jedinstvenog tržišta, čija je svrha osigurati brze, sigurne i pouzdane usluge i infrastrukturu, rješenja za promicanje e-pravosuđa bila su dio akcijskog plana za e-upravu iz 2016. godine ([5]).

2.4 Sustav e-CODEX je od 2010. do 2016. razvila 21 država članica EU-a uz sudjelovanje trećih zemalja/područja i organizacija ([6]).

2.5 Sustavom e-CODEX trenutačno upravlja konzorcij država članica i drugih organizacija, koji se financira bespovratnim sredstvima EU-a.

2.6 Sustavom e-CODEX potrebno je upravljati tako da se ne dovodi u pitanje neovisnost nacionalnih pravosudnih sustava.

2.7 Komisija iznosi prijedlog uredbe o uspostavi sustava e-CODEX na razini EU-a, pri čemu operativno upravljanje sustavom povjerava agenciji eu-LISA. Stabilno upravljanje tim sustavom omogućit će da on postane zadani sustav za razmjenu elektroničkih poruka u okviru pravosudne suradnje na razini EU-a. Agencija eu-LISA neće preuzeti upravljanje sustavom e-CODEX prije srpnja 2023.

3. **Opće napomene**

3.1 EGSO pozdravlja predloženu regulatornu inicijativu, koju je potrebno dopuniti prijedlozima Europskog parlamenta: sustav e-CODEX imat će neizravan pozitivni učinak jer se njime pojednostavnjuju i ubrzavaju prekogranični sudski postupci i prekogranična pravosudna suradnja, što će također doprinijeti boljem funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

([2]) SL C 75, 31.3.2009., str. 1.
([3]) Uredba (EU) 2018/1726.
([4]) COM(2020) 710 final.
([5]) COM(2016) 179 final.
([6]) Jersey, Norveška, Turska, Vijeće odvjetničkih komora Europe (CCBE) i Vijeće javnih bilježnika Europske unije (CNUE).

3.2 Europa ima predvodničku ulogu u digitalnoj transformaciji, a sustav e-CODEX katalizator je te transformacije u Europi i u državama članicama, kao i među njima, što je posebno važno. Taj sustav izlazi iz okvira funkcionalnih informacijsko-tehnoloških potreba i dotiče se ključnih čimbenika kao što su usklađivanje, kultura, ljudska prava i drugi procesi koje države članice moraju razmatrati u procesu digitalizacije društva i gospodarstva.

3.3 Budući da se ovom uredbom građanima omogućuje poboljšani prekogranični pristup pravosuđu, EGSO smatra da se njome također mora izričito razmotriti nužno jačanje i usklađivanje kapaciteta država članica u području pravosudne suradnje. To počinje u digitalnom ekosustavu na kojem se e-CODEX temelji, a kojim se mora omogućiti interoperabilno i međusobno povezano okruženje. EGSO želi istaknuti da su dosada postojale razlike u pogledu prihvaćanja informacijskih tehnologija od strane pravosuđa u Europi. EGSO stoga poziva na jaču suradnju nacionalnih ministarstava pravosuđa i usklađivanje u cijelom EU-u na različitim razinama, uz potpuno poštovanje posebnih značajki nacionalnih sustava, uključujući uloge i odgovornosti različitih uključenih aktera. Na tehničkoj je razini potrebno zajamčiti da države članice imaju slične razine automatizacije i tehničkih kapaciteta za obradu i pohranu velikih elektroničkih dokumenata, kao i za međusobno povezivanje pružatelja usluga uz visoku razinu sigurnosti.

3.4 Ključno je jačanje povjerenja u prekograničnu elektroničku interakciju među građanima, poslovnim subjektima i javnim tijelima. Ne može se zanemariti utjecaj uredbe o elektroničkoj identifikaciji i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije na unutarnjem tržištu (eIDAS) na infrastrukturu sustava e-CODEX i na njegovo funkcioniranje. Budući da se uredbom eIDAS reguliraju elektronički potpisi, elektroničke transakcije, uključena tijela i njihovi procesi, EGSO primjećuje da su funkcije sustava e-CODEX učinkovit instrument za komunikaciju širokih razmjera. Funkcioniranje njegove infrastrukture treba biti usklađeno sa zahtjevima uredbe eIDAS i mora omogućivati sigurnu interoperabilnost.

3.5 Valja napomenuti da sustav e-CODEX nije ograničen na e-pravosuđe. Predviđajući budući razvoj događaja, EGSO preporučuje uključivanje odredbe kojom će se javnim upravama dati mogućnost da taj sustav koriste u druge svrhe, na primjer, za prijenos elektroničkih zdravstvenih kartona. Primjenom sustava e-CODEX izvan okvira e-pravosuđa doprinijet će se osiguravanju njegove dugoročne primjene te će se potaknuti države članice na potrebna ulaganja u infrastrukturu. Budući da se ovim prijedlogom reguliraju isključivo aspekti koji se odnose na pravosuđe, bit će potrebni različiti zakonodavni prijedlozi kako bi se to postiglo.

3.6 EGSO podržava sustav e-CODEX jer se njime omogućuje siguran elektronički prijenos informacija i dokumenata u prekograničnim građanskim i kaznenim postupcima. Kao što Komisija primjećuje, ta je uredba potrebna iz dva glavna razloga: (1) kako bi se uspostavili i osigurali uvjeti za dugoročnu održivost sustava e-CODEX te (2) kako bi se upravljanje tim sustavom i njegov daljnji razvoj i održavanje povjerili agenciji eu-LISA. Međutim, EGSO ističe da učinkovito upravljanje digitalnim pravosudnim sustavom iziskuje i održivu i stabilnu tehničku arhitekturu i čvrstu upravljačku infrastrukturu.

3.7 EGSO preporučuje Komisiji da u područje primjene uredbe ugradi aspekt prilagodljivosti. Sustav e-CODEX dosad je bio u funkciji u nekoliko država članica koje su bile prvobitni pokrovitelji tog projekta. Međutim, postojeći projekt e-CODEX treba proširiti i on treba nastaviti neometano funkcionirati u svim državama članicama, a to se namjerava postići predloženom uredbom. EGSO naglašava da je odgovornost svake države članice osigurati dobro funkcioniranje i sigurnost vlastitog nacionalnog informacijskog sustava i infrastrukture, kao i zaštitu osobnih podataka i privatnosti.

3.8 EGSO poziva Komisiju da istraži mogućnost da se subjektima koji djeluju izvan EU-a, posebno u zemljama povezanima s Europskom unijom, pomogne u uspostavi paketa softverskih proizvoda u okviru sustava e-CODEX. Proširenjem područja primjene projekta, koje bi se trebalo temeljiti na jasnom modelu sufinanciranja, ostvarile bi se koristi za sve uključene strane. Trebalo bi uzeti u obzir i potrebu da se osigura skalabilnost i operativnost sustava.

4. **Posebne napomene**

4.1 *Usklađivanje i dosljednost s temeljnim europskim strategijama*

4.1.1 Digitalizacija društva, gospodarstva i uprave ubrzava se i kao cjelina predstavlja ambiciozan cilj. Tu realnost treba jasno uzeti u obzir. Sustav e-CODEX ključna je sastavnica „paketa za digitalnu pravosudnu suradnju" i infrastrukture digitalnih usluga sustava e-pravosuđa, ali i drugih inicijativa. S obzirom na to da se taj sustav odnosi na pravosuđe i temeljna prava, EGSO smatra da ga treba povezati sa sveobuhvatnom digitalnom strategijom „Izgradnja digitalne budućnosti Europe" ([7]), što je ključni aspekt koji nije izričito spomenut u predmetnoj uredbi.

4.1.2 Po EGSO-ovu mišljenju, u predstojećoj zakonodavnoj inicijativi o umjetnoj inteligenciji koju će Komisija predstaviti u proljeće 2021. ([8]) potrebno je izričito razmotriti ulogu rješenja temeljenih na umjetnoj inteligenciji u pronalaženju rješenja za e-pravosuđe, kao i rizike koji javljaju u slučajevima kad pravosudna tijela primjenjuje rješenja temeljena na umjetnoj inteligenciji. Te moguće primjene uključuju „prediktivno pravosuđe" i izazove koji su s njime povezani, upotrebu platformi za rješavanje sporova na internetu te upotrebu algoritama u istragama za kaznena djela.

4.1.3 EGSO shvaća da sustav e-CODEX ne uključuje primjenu umjetne inteligencije. Međutim, umjetna inteligencija sve se više primjenjuje u pravosudnim sustavima. EGSO stoga, upravo zbog tog neizravnog odnosa, preporučuje da se prvim preispitivanjem koordiniranog plana za umjetnu inteligenciju ([9]), koje je zakazano za prvo tromjesečje 2021., razmotri povezanost umjetne inteligencije, digitalnog pravosuđa i sustava e-CODEX.

4.2 *Učinkovito upravljanje sustavom e-CODEX i njegovi operativni aspekti*

4.2.1 Budući da eu-LISA nije regulatorna agencija, EGSO smatra da je u poglavlju 2. predložene uredbe potrebno razmotriti pitanja transparentnosti postupka donošenja odluka, uključenosti država članica i drugih relevantnih dionika te nužne neovisnosti odluka koje donose tijela uključena u upravljanje njome. Na primjer, s obzirom na to da će postojati glavna potencijalna skupina korisnika sustava e-CODEX, odvjetnike bi se moglo uključiti i na razini politike i na razini provedbe, primjerice kako bi se odgovorilo na potrebu da se zajamči da se sustavom e-CODEX podržavaju jednaki uvjeti u pogledu dostupnosti za sve strane te da taj sustav odgovara potrebama odvjetnika. Stoga je pravne stručnjake iz područja pravosuđa potrebno uključiti na strukturnoj razini, a ne se samo s njima savjetovati.

4.2.2 Na operativnoj razini EGSO naglašava potrebu za određenim pojašnjenjima u vezi s, primjerice, strogim razgraničenjem pitanja unutarnjih poslova te pitanjem sustava „sve na jednom mjestu". Također je potrebno uskladiti formate za podnošenje dokaza i njihovu razmjenu među jurisdikcijama.

4.2.3 Agenciji eu-LISA moraju se osigurati dostatni ljudski resursi i dostatna financijska sredstva. Kako bi naglasio taj zaključak, EGSO ponavlja svoju preporuku o potrebnom osposobljavanju osoblja agencije eu-LISA ([10]), posebno osoblja u području informacijske tehnologije, koje bi trebalo uključivati odgovarajuće razumijevanje načina na koji se upravljanjem sustavom e-CODEX mora osigurati neovisnost pravosuđa i pravo na pošteno suđenje. To se pitanje može dodatno razraditi u članku 13. predložene uredbe.

4.3 *Visoka razina sigurnosti za zaštitu prava i sloboda*

4.3.1 S obzirom na to da se sustav e-CODEX sastoji od paketa softverskih proizvoda koji se mogu upotrijebiti za uspostavu pristupne točke za sigurnu komunikaciju, jedan od ključnih ciljeva uredbe mora biti da se zajamči visoka razina sigurnosti, pod čime se podrazumijeva potreba za uspostavom sigurnosnih mjera kojima se štiti slobodno ostvarivanje prava pojedinaca ([11]). EGSO također smatra da se u poglavlju 2. uredbe o sustavu e-CODEX mora naglasiti da je na snazi sporazum o suradnji između agencije eu-LISA i agencije EU-a za kibersigurnost (ENISA) ([12]).

([7]) COM(2020) 67 final.
([8]) https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/sto-nas-ceka-u-2021.
([9]) COM(2018) 795 final https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795.
([10]) SL C 283, 10.8.2018., str. 48.
([11]) Mišljenje EESC-2020-05923, usvojeno na plenarnom zasjedanju u travnju 2021. (vidjeti stranicu 76 ovoga Službenog lista).
([12]) https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges.

4.3.2 Digitalnim rješenjima potrebno je osigurati visoku razinu zaštite privatnosti i zaštite podataka. Visoka razina sigurnosti uključuje i osiguravanje usklađene zaštite podataka na nacionalnoj razini. EGSO ponavlja da voditelji obrade podataka u državama članicama trebaju donijeti odgovarajuće tehničke i organizacijske mjere, djelotvorno provesti načela zaštite podataka te osigurati dostatna financijska sredstva kako bi se to postiglo.

4.3.3 Rizici povezani sa sigurnošću sve su nepredvidljiviji. EGSO prepoznaje da su procjenjivanje i ublažavanje rizika u središtu godišnjeg ciklusa planiranja, redovnih aktivnosti i izvješćivanja agencije eu-LISA te smatra da bi ta agencija, uz strategije za ublažavanje rizika i mapiranje „velikih rizika”, mogla svoj okvir ojačati mapiranjem mogućih rizika s neočekivanim ishodima. To bi ojačalo njezinu otpornost i sposobnost predviđanja.

5. **Poštovanje temeljnih prava**

5.1 *Pristup digitalnom pravosuđu za sve kao način za osiguravanje jednakosti i nediskriminacije*

5.1.1 EGSO smatra da je stvaran i širok pristup digitalnom pravosuđu jedna od tema kojima je potrebno pridati veću pozornost. Koristi koje se ostvaruju sustavom e-CODEX moraju nadići okvire aspekata povezanih s boljim mogućnostima upravljanja, rada i komunikacija. EGSO smatra da razvoj digitalnog pravosuđa mora biti usmjeren na osiguravanje zaštićenog, sigurnog, pouzdanog i jednostavnog pristupa pravosuđu za sve građane u EU-u. Jednak pristup mora biti u samom središtu ove uredbe kako bi se izbjegle diskriminacija i nejednakosti. EGSO preporučuje da se u uredbi o sustavu e-CODEX stavi veći naglasak na činjenicu da građani moraju ostvarivati istinsku korist od jednake i djelotvorne pravne zaštite i pristupa e-pravosuđu i s njime povezanim digitalnim uslugama.

5.1.2 Koristi sustava e-CODEX moraju dopirati do šire javnosti i služiti joj. Kad je riječ o kontekstu povezanom s granicama, pravosudna i prekogranična tijela nisu jedini dionici. U okruženje sustava e-CODEX potrebno je uklopiti ne samo pravosudna tijela i pristupne točke sustava e-CODEX, već i brojne druge aktere: građane, sudove, sudsko osoblje, ostalo administrativno osoblje i osoblje u informacijskim i komunikacijskim tehnologijama, tijela kaznenog progona, javne bilježnike, stručnjake za digitalnu forenziku, pravnike i treće strane koje izravno ili neizravno imaju koristi od sustava.

5.1.3 Nadalje, s obzirom na važnost sustava e-CODEX za osiguravanje djelotvornog pristupa pravosuđu za građane i poduzeća, potrebno je uputiti i na zaštitu postupovnih prava.

5.2 *Poštovanje neovisnosti pravosuđa i pravo na pošteno suđenje*

5.2.1 Neovisnost pravosuđa okosnica je načela diobe vlasti i jedno je od osnovnih načela vladavine prava. Dosljedno izvršavanje pravde ne bi se smjelo žrtvovati primjenom tehnologije. EGSO zbog toga poziva Komisiju da provede odgovarajuću procjenu kako bi utvrdila može li sustav koji se primjenjuje za međusobno povezivanje nacionalnih sustava e-pravosuđa poštovati načela poštenog suđenja i poštenog sudskog postupka. Te su mjere zaštite posebno mjerodavne u slučaju predaje sustava e-CODEX agenciji eu-LISA.

5.2.2 EGSO skreće pozornost na postojeće sumnje koje su izrazili razni dionici i države članice u vezi s time hoće li se u trajnom radu i daljnjem razvoju sustava e-CODEX, koji će biti u rukama agencije eu-LISA, u dovoljnoj mjeri osigurati poštovanje načela neovisnosti pravosuđa. Aktualne odredbe prijedloga u kojima se spominje neovisnost pravosuđa nisu zadovoljavajuće. S obzirom na važnost tog načela, potrebna je snažnija formulacija. Nadalje, EGSO traži da se pojasni način na koji će se predloženom upravljačkom strukturom sustava e-CODEX djelotvorno osigurati poštovanje tog načela u praksi.

5.3 *Poštovanje temeljnih prava i upućivanje na njih*

5.3.1 EGSO naglašava činjenicu da se tom uredbom moraju poštovati temeljna prava i načela posebno priznata Poveljom Europske unije o temeljnim pravima i ustavima država članica. To su, među ostalim, pravo na sigurnost, pravo na djelotvoran pravni lijek i načela zakonitosti i razmjernosti. EGSO ističe da zaštita tih prava ovisi i o tome pod kojim bi uvjetima moglo doći do njihova narušavanja i tko o tome odlučuje.

5.3.2 Pravo na pošteno suđenje i na djelotvoran pravni lijek ne bi se smjelo ugroziti primjenom digitalnih tehnologija. To je u posebno važno u pogledu jednake mogućnosti obiju strana da iznesu svoju argumentaciju (jednakost procesnih sredstava), prava na upoznavanje sa svim podnesenim dokazima i primjedbama te prava da se o njima očituju (kontradiktorni postupci), prava na javno saslušanje te neometanja prava na obranu u kaznenim postupcima.

5.3.3 U prijedlogu se mora izričito spomenuti primjenjivost Glave VI. Povelje EU-a o temeljnim pravima, naslovljene „Pravda”, i njezina članka 47.

Bruxelles, 27. travnja 2021.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG