

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Europos Komisijos komunikato „Rezultatų siekianti Europa — Bendrijos teisės taikymas“

COM(2007) 502 galutinis

(2008/C 204/02)

Komisija, vadovaudamasi Europos bendrijos steigimo sutarties 262 straipsniu, 2007 m. rugsėjo 5 d. nusprendė pasikonsultuoti su Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu dėl

Komisijos komunikato „Rezultatų siekianti Europa — Bendrijos teisės taikymas“

Bendrosios rinkos, gamybos ir vartojimo skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2008 m. vasario 27 d. priėmė savo nuomonę (pranešėjas Daniel Retureau).

443-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2008 m. kovo 12–13 d. (kovo 12 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 59 nariams balsavus už ir 2 susilaikius.

1. Įžanga

1.1 2007 m. rugsėjo 5 d. komunikate „Rezultatų siekianti Europa — Bendrijos teisės taikymas“ (COM(2007) 502 galutinis) Komisija nurodo, kad iš daugiau nei 9 000 teisinių priemonių yra maždaug 2 000 direktyvų, kurių kiekvienai įgyvendinti reikia 40–300 perkėlimo į nacionalinę teisę priemonių; atsižvelgiant į tai, kiek europiečių gali įgyvendinti savo teises remdamiesi Bendrijos teisės aktais, ir siekiant geresnio reglamentavimo tikslo, ypatingą dėmesį būtina skirti teisės taikymui bei priežasčių, dėl kurių kyla teisės taikymo ir teisės taikymo kontrolės sunkumų, nustatymui.

Todėl Komisija siūlo gerinti dabartinę problemų, susijusių su Bendrijos teisės taikymu ir jo kontrole, valdymo metodus.

1.2 Komisija taip pat nurodo keturis galimus teisės taikymui gerinimo būdus:

- a) geresni poveikio vertinimai, į Komisijos pasiūlymus įtraukiami rizikos vertinimai, kiekviename pasiūlyme pateikiamos atitikmenų lentelės, nacionalinės valdžios institucijų mokymai Bendrijos teisės tematika;
- b) keitimosi informacija su įmonėmis ir piliečiais, taip pat su nacionalinės valdžios institucijomis gerinimas; to siekiant labai svarbu nuolat rengti „kompleksinius susitikimus“;
- c) kiekvienoje valstybėje narėje paskirti pagrindinį asmenį ryšiams, atsakingą už kompetentingos nacionalinės valdžios institucijos ir Komisijos ryšius, gerinti pažeidimų procedūrų valdymą, visų pirma nustatant prioritetus;
- d) plėsti institucijų dialogą, skelbti bendrą informaciją apie „naujojo metodo“ veiksmingumą.

1.3 Komitetas pritaria Komisijos siekiui tobulinti priemones, kurios užtikrintų geresnį Bendrijos teisės taikymą valstybėse narėse.

Šiuo klausimu Komitetas teikia tokias pastabas:

2. Problemos nustatymas

2.1 Dauguma netinkamo Bendrijos teisės taikymo ir įgyvendinimo problemų kyla dėl to, kad direktyvos neperkeliama į nacionalinę teisę. Perkėlimą galima apibūdinti kaip veiksmą, kai valstybė narė, kuriai skirta direktyva, imasi visų reikalingų priemonių, kad direktyva atitinkamai norminiais aktais būtų įtraukta į nacionalinės teisės sistemą.

2.2 Perkeldamos direktyvas, valstybės narės turi įvykdyti du įsipareigojimus:

- pirma, įtraukti į nacionalinę teisę visą direktyvos teisinį turinį,
- antra, pakeisti arba pritaikyti visus esamus nacionalinės teisės aktus, kurie prieštarauja direktyvai.

2.3 Tokie pat reikalavimai taikomi ES sutarties 34 straipsnyje numatytam pamatinių sprendimų, kurie, kaip ir EB sutarties 249 straipsnyje minimos direktyvos, „valstybėms narėms yra privalomi rezultatų, kuriuos reikia pasiekti, atžvilgiu, perkėlimui, bet nacionalinėms valdžios institucijoms paliekama galimybė pasirinkti jų įgyvendinimo formą ir būdus“.

2.4 Pamatinių sprendimų perkėlimas taip pat gali kelti sunkumų. Tačiau, skirtingai nei EB sutarties 226 ir 228 straipsniuose numatyta procedūra dėl pareigos nevykdymo, ES sutartyje nenumatyta tokia Komisijos kontrolės priemonė, taikoma neperkėlimo arba neteisingo perkėlimo atveju. Tačiau valstybės narės vis vien privalo perkelti pamatinius sprendimus.

2.5 Reikia pažymėti, kad valstybėms narėms vis dar kyla sunkumų pritaikant perkėlimo nuostatų rengimo procedūras: nors ir neatrodo, tačiau jos sudaro didelių teisinių kliūčių, o kartais prieštarauja nacionalinės teisėkūros tradicijoms.

3. Įpareigojimo perkelti į nacionalinę teisę ribos ir sunkumai, su kuriais susiduria valstybės narės

3.1 Tik valstybės narės yra kompetentingos nuspręsti, kokia forma direktyvas perkelti į nacionalinę teisę, ir tik jos, prižiūrimos nacionalinių teismų, Bendrijos teisės bendrosios teisenos teismų, gali nustatyti priemones, kuriomis perkelta direktyva darytų poveikį nacionalinei teisei. Reikėtų pabrėžti Komisijos, kuri yra Sutarčių saugotoja, pareigą užtikrinti tinkamą teisės taikymą ir gerą bendrosios rinkos veikimą, prirėkus imantis laipsniškų veiksmų, kuriuos ji minėtu tikslu gali nukreipti prieš valstybės nars (pagrįsta nuomonė, ieškinys EBTT, bauda). Beje, kai vėluojama perkelti teisės aktus arba jie perkeliama klaidingai arba nevisiškai, nukentėję piliečiai turi teisę pateikti ieškinį, kad įrodytų direktyvos viršenybę prieš nacionalinius teisės aktus remiantis ES teisės viršenybės principu.

3.2 Taigi, norint teisės aktus tinkamai perkelti į nacionalinę teisę, reikia priimti privalomojo pobūdžio nacionalinės teisės aktus, kurie būtų oficialiai skelbiami ⁽¹⁾, kadangi Teisingumo Teismas kritiškai vertina tokį perkėlimą, kai daroma paprasta nuoroda į Bendrijos teisę ⁽²⁾.

3.3 Gali atsitikti, kad dėl bendrųjų konstitucinės ar administracinės teisės principų perkėlimas priimant konkrečias teises arba reguliavimo priemones tampa nereikalingas, tačiau tai įmanoma tik tuomet, kai šiais bendraisiais principais užtikrinama, jog nacionalinė administracija be išlygų taikys direktyvą.

3.4 Taigi, direktyvos turi būti perkeliama kuo tiksliau. Direktyvos, kuriomis derinami nacionalinės teisės aktai, turi būti perkeliama beveik paraidžiui siekiant užtikrinti vienodą Bendrijos teisės aiškinimą ir taikymą ⁽³⁾.

3.5 Teoriškai tai atrodo paprasta, tačiau praktikoje pasitaiko, kad nacionalinės teisės terminijoje nėra aiškių ir tikslų Bendrijos teisės sąvokų ⁽⁴⁾ atitikmenų arba aiškinant tokios sąvokos reikšmę ir taikymo sritį negalima remtis valstybių narių teise ⁽⁵⁾.

3.6 Kartais kuriame nors direktyvos straipsnyje būna nurodyta, kad nacionalinėse direktyvos perkėlimo nuostatose turi būti daroma nuoroda į direktyvą arba tokia nuoroda turi būti daroma skelbiant direktyvos perkėlimo nuostatas. Teisingumo

Teismas imasi sankcijų už šio vadinamojo „sąsajos straipsnio“ nežinojimą ir atsisako atsižvelgti į valstybių narių nurodytą išimtį, esą jų taikoma nacionalinė teisė jau atitinka direktyvą ⁽⁶⁾.

3.7 Kitas direktyvų perkėlimo sunkumas — skirtingas direktyvų norminis pobūdis. Direktyvų nuostatos būna dviejų pagrindinių tipų:

- neprivalomos nuostatos, kai nurodomi pagrindiniai tikslai. Perkeldamos šias nuostatas, valstybės narės turi gana didelę nacionalinių perkėlimo priemonių pasirinkimo laisvę,
- privalomos (besąlygiškos) nuostatos, kurias valstybės narės turi perkelti į nacionalinę teisę naudodamos direktyvoje nurodytas priemones, pavyzdžiui, sąvokų apibrėžimus, privalomas (besąlygiškas) nuostatas, kuriomis valstybės narės nustatomi konkretūs įsipareigojimai, direktyvų priedus, kuriuose gali būti pateikiami medžiagų, dalykų ar gaminių sąrašai arba lentelės, visoje Europos Sąjungoje pildomų formų pavyzdžiai.

3.8 Kai nuostatos yra neprivalomos, vertinant jų perkėlimo išsamumą, tikslumą ar tikrumą reikia atsižvelgti ne į tai, kaip nacionalinės priemonės išdėstytos tekste, o į šių priemonių turinį, kuris turi padėti įgyvendinti direktyvos tikslus.

3.9 Vertindami privalomas (besąlygiškas) nuostatas, Komisija ir Teisingumo Teismas labiau atsižvelgia į tai, ar tekstas, kuriame išdėstytos nacionalinės priemonės, atitinka direktyvos nuostatų išdėstymą.

3.10 Tačiau kai kurioms valstybės narėms labai sunku tinkamai išdėstyti privalomas (besąlygiškas) nuostatas perkeliančius teisės aktus. Šiuos sunkumus galima apibūdinti taip: išdėstant naujas nuostatas ir siekiant teisinio aiškumo reikia nuolat „valyti“ tekstus, kad juose neliktų pasikartojančių ar — dar blogiau — viena kitai prieštaraujančių nuostatų. Taigi, reikia rasti pusiausvyrą tarp aklo šių nuostatų kopijavimo ir perdėto jų tikrinimo, o būtent tai ir kelia tam tikrų sunkumų ⁽⁷⁾.

4. Valstybių narių taikomi perkėlimo metodai

4.1 Perkėlimo priemonių pasirinkimas priklauso nuo to, ar tai yra neprivalomos ar privalomos (besąlygiškos) nuostatos.

- Atrodo, kad perkeldamos privalomas (besąlygiškas) direktyvų nuostatas valstybės narės vis dažniau naudoja „perkėlimą

⁽¹⁾ Prancūzijos Valstybės Tarybos tyrimas „Geresnis Bendrijos teisės aktų perkėlimas į nacionalinę teisę“, kuriam 2007 m. vasario 22 d. pritarė Prancūzijos Valstybės Tarybos generalinė asamblėja, *Documentation française*, Paryžius, 2007 m.

⁽²⁾ ETT, 1997 m. kovo 20 d., byla *Komisija prieš Vokietiją*, C 96/95, Rink. p. 1653.

⁽³⁾ Pranešėjas Joost Van Iersel, OL C 24, 2006 1 31.

⁽⁴⁾ Žr., pvz., ETT, 2003 m. birželio 26 d., byla *Komisija prieš Prancūziją*, C 233/00, Rink. p. I-66.

⁽⁵⁾ ETT, 2000 m. rugsėjo 19 d., *Linster*, C 287/98, Rink. p. I-69. ETT praktika:

⁽⁶⁾ ETT, 1985 m. gegužės 23 d., byla *Komisija prieš VFR*, 29/84, Rink. p. 1661, ETT, 1987 m. liepos 8 d., byla *Komisija prieš Italiją*, 262/85, Rink. p. 3073, ETT, 2001 m. gegužės 10 d., byla *Komisija prieš Nyderlandus*, C-144/99, Rink. p. I-3541.

⁽⁷⁾ Prancūzijos Valstybės Tarybos pranešimas 2004 m. birželio 14–15 d. Hagoje įvykusioje XIX-oje Europos Sąjungos valstybių tarybų ir aukščiausiųjų administracinių teismų asociacijos konferencijoje.

perrašant“, kadangi toks nuostatų perkėlimo būdas nesuteikia valstybėms narėms lankstumo, nes Komisija ir Teisingumo Teismas daugiausia dėmesio skiria tam, kad perkėlimo priemonių ir besąlygiškų nuostatų formuluotė sutaptų, t. y., būtų vienoda. Tačiau Teisingumo Teismas niekada nereikalavo, kad perkėlimo tikslumą užtikrintų paprasčiausias perrašymas.

— Iš esmės Komisija neprieštarauja tokiam perrašymo būdai, tačiau didelį dėmesį kreipia į tai, kad direktyvoje nurodytos apibrėžtys būtų tiksliai perrašytos į perkėlimo nuostatas. Taip siekiama išvengti bet kokio semantinio ar sąvokų skirtumo, kuris galėtų trukdyti vienodai taikyti Bendrijos teisę valstybėse narėse ir taikyti ją veiksmingai.

— Tačiau neprivalomų nuostatų perkėlimo kontrolė yra labiau problemiška. Prisiminkime, kad kalbama apie tuos atvejus, kai pagal EB sutarties 249 straipsnį direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet valstybės narės pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus. Vertinti perkėlimo išsamumą ir tikslumą reikia remiantis nacionalinių priemonių turiniu, o ne jų išdėstymo tekste tvarka. Teisingumo Teismas siūlo, kad perkėlimo priemonių kontrolei reikėtų taikyti pragmatiską požiūrį kiekvienu atskiru atveju, atsižvelgiant į direktyvos tikslus ir sektorių, o tai gali suklaidinti Komisiją⁽⁸⁾.

4.2 Galiausiai, kai kalbama apie techninio pobūdžio nuostatas, pavyzdžiui, kai direktyvos prieduose pateikiami dalykų sąrašai ar formų pavyzdžiai arba kai direktyva dažnai iš dalies keičiama, valstybės narės taip pat gali perkelti nuostatas pateikdamos nuorodas.

4.3 Nyderlanduose, Slovakijoje, Austrijoje, Suomijoje ir Estijoje pagal komitologijos procedūrą dažnai iš dalies keičiamų direktyvų techniniai priedai perkelti pateikiant nuorodas.

4.4 Akivaizdu, kad perkėlimas nėra toks paprastas, kaip atrodytų, kadangi skiriasi direktyvų įgyvendinimo būdai. Dėl šios įvairovės skiriasi nacionaliniai perkėlimo būdai.

4.5 Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje naudojama greitesnė perkėlimo priemonių priėmimo procedūra, vadinama „priešingo prašymo nebuvimas“ (angl. „negative declaration“): vyriausybė pateikia parlamentui perkėlimo tekstą, dėl kurio buvo susitarta per ministerijų pasitarimus ir dėl kurio neskelbiami debatai, jeigu nepateikiamas priešingas prašymas.

⁽⁸⁾ Europos Bendrijų Teisingumo Teismas, 2006 m. birželio 15 d., Byla C-459/04 Europos Bendrijų Komisijos pareiktas ieškinys Švedijos Karalystei. Komisija manė, kad Švedija neįvykdė savo įsipareigojimų pagal 1989 m. birželio 12 d. Tarybos direktyvą 89/391/EEB dėl priemonių darbuotojų saugai ir sveikatos apsaugai darbe gerinti nustatymo. Teismas nusprendė, kad ši direktyva turėtų būti laikoma „pagrindų direktyva“, kuri nenustato visiško darbo saugos teisės aktų suderinimo valstybėse narėse.

4.6 Kai dėl besibaigiančio perkėlimo termino būtina greitai priimti perkėlimo įstatymą, Belgijoje bet kuris įstatymas gali būti priimtas skubos tvarka.

4.7 Tačiau kitose valstybėse narėse (pvz., Austrijoje, Suomijoje ir Vokietijoje) tokios greitos perkėlimo priemonių teisėkūros procedūros nėra priimtose.

4.8 Prancūzijoje direktyvos perkeltamos arba paprastesnės įstatymų priėmimo tvarka, arba teisės aktus priimant reglamentuose numatyta tvarka ir nepriklauso nuo to, kokios svarbos yra perkeltamos direktyvos.

5. Kokius geresnio direktyvų perkėlimo būdus galima pasiūlyti?

— Pagrindinis klausimas — nuspręsti, kaip Bendrijos lygiu rengti lengviau perkeltamus teisės aktus, ir užtikrinti nuoseklų sąvokų vartojimą ir tam tikrą stabilumą, reikalingą įmonių veiklai ir piliečiams,

— iš anksto nustatyti perkėlimo norminę priemonę: pradėjus svarstyti direktyvos projektą, remiantis Jungtinės Karalystės pavyzdžiu, sudaryti tikslią ir nuolat atnaujinamą atitikmenų lentelę,

— direktyvų paskelbus Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje, greičiau atlikti perkėlimo procedūrą valstybėje narėje koordinavimui paskiriant asmenį ryšiams, kuris naudotųsi perkėlimui sukurta duomenų baze, kaip savo komunikate siūlo Komisija. Į šią duomenų bazę galėtų būti integruota išankstinio perspėjimo sistema, kuri išpėtų likus keletui mėnesių iki direktyvos perkėlimo termino. Belgija, Nyderlandai ir Vengrija jau taiko tokią sistemą,

— kai tai susiję su tiksliais ir privalomomis nuostatomis arba apibrėžtimis, rinktis perkėlimą perrašant,

— pritarti perkėlimui darant konkrečią nuorodą į privalomas (besąlygiškas) direktyvos nuostatas, kai jos pateiktos kaip sąrašai, lentelės, kuriose išvardyti direktyvoje nurodyti gaminiai, medžiagos ir dalykai, priedai su formų arba pažymėjimų pavyzdžiais. Nuoroda privalo būti tiksli, nes, Teisingumo Teismo nuomone, nacionalinis teisės aktas, kuriame pateikta bendra nuoroda į direktyvą, negali būti laikomas galiojančiu perkėlimo teisės aktu⁽⁹⁾. Tokių direktyvų techninių priedų perkėlimo būdą taiko Nyderlandai, Slovakija, Austrija, Suomija ir Estija,

⁽⁹⁾ ETT, pirmiau minėta 1997 m. kovo 20 d. byla *Komisija prieš Vokietiją*, C 96/65, Rink. p. 1653.

— pritaikyti nacionalines perkėlimo procedūras atsižvelgiant į direktyvos taikymo sritį, taikyti greitesnes procedūras, tačiau nepamiršti privalomų vidaus konsultacijų, susijusių su norminių tekstų priėmimu.

6. Išvados

6.1 Komisija ragina geriau taikyti Bendrijos teisės aktus; šio pagrįsto tikslo įgyvendinimas labiausiai priklauso nuo valstybių narių, kurioms, kaip matyti, kyla sudėtingesnių problemų nei gali atrodyti iš pirmo žvilgsnio.

6.2 Direktyvos perkėlimas valstybėms narėms neturėtų tapti proga tikslinti su Bendrijos teisės aktais tiesiogiai nesusijusius nacionalinės teisės aktus (angl. *gold plating*) arba pakeisti kai kurias nacionalinės teisės nuostatas taip ribojant piliečių arba įmonių teises (angl. *downgrading*), o atsakomybę dėl tokių pakeitimų suvesti „Briuseliui“.

6.3 Valstybės narės turėtų dažniau naudotis galimybe, kurią suteikia pirminė teisė (sutartys), perkelti direktyvas — ypač socialinės ar ekonominės srities — kolektyvinių derybų būdu. Atsižvelgiant į sritis, rengiantis perkėlimo procedūrai dėl nacionalinės teisės nuostatų pakeitimų ar naujų nuostatų įtraukimo⁽¹⁰⁾ turėtų būti konsultuojamasi su pilietinės visuomenės organizacijomis. Šiomis derybų ir konsultacijų procedūromis skatinamas ir palengvinamas tolesnis Bendrijos teisės taikymas dalyvaujant pilietinei visuomenei. Iš tiesų konsultavimasis su pilietine visuomene prieš priimant nacionalines perkėlimo priemones leidžia nacionalinėms valdžios institucijoms, susipažinus su socialinių partnerių, ekspertų, sektoriaus specialistų nuomone, priimti kompetentesnius sprendimus. Šios konsultacijos turi tam tikrą mokomąją vertę, kadangi leidžia šiems suinteresuotiems subjektams daugiau sužinoti apie būsimas reformas. Taip Jungtinė Karalystė, Danija, Suomija, Švedija konsultuojasi su savo socialiniais partneriais ir jų konsultaci-

nėmis organizacijomis, pateikdamos jiems perkėlimo tekstą kartu su tiksliais klausimais jo pagrindu.

6.4 Reikėtų labiau atsižvelgti į kai kurių valstybių narių vidinę konstitucinę sąrangą (federacinės valstybės, regioninis decentralizavimas, kiti suverenių galių perdavimo teritoriniams vienetams būdai). Kartais Bendrijos nuostatų, susijusių būtent su teritoriniams vienetams perduodamais įgaliojimais (regioninė politika, atokiausi regionai arba salos ir kt.), perkėlimo terminai turėtų būti pratęjami.

6.5 Nacionaliniai parlamentai arba regioniniai parlamentai bei asamblėjos (pvz., Škotijos, Belgijos arba Vokietijos žemių) aktyviai dalyvauja perkeliant Bendrijos teisės aktus ir yra atsakingi už tos srities, kurioje jie turi įgaliojimų arba kurioje turi pareikšti nuomonę, teisės aktų perkėlimą. Todėl parlamentų sudarytos komisijos arba komitetai turėtų išklausti specialistų arba susijusių pilietinės visuomenės sektorių atstovų, jiems turi būti suteikti ypatingi įgaliojimai planuoti perkėlimo įstatymo projektų svarstymą, kad dėl skubių nacionalinės teisės klausimų nereikėtų vėlesniam nei nurodyta laikui atidėti nacionalinių perkėlimo nuostatų svarstymo. Taip pat būtų galima imtis neatidėliotinių priemonių (teisės aktų leidėjo įgaliojimų perdavimo vykdomajai valdžiai) siekiant priimti daugelį vėluojamų pasiūlymų, dėl kurių nekyla politinių partijų diskusijų, kad būtų kuo greičiau sumažintas laiku neperkeltų direktyvų skaičius.

6.6. Kai kuriose valstybėse narėse jau veikia greitesnio perkėlimo priemonių priėmimo sistemos, kitos valstybės sukūrė perkėlimo kokybės gerinimo priemones. Tos, kurių pažanga nelabai matoma, turi pasistengti. Išimties atveju ministerijos ir parlamentai galėtų įsteigti perkėlimo tyrimų tarnybą, kuri vadovautų (orientuotų) perkėlimo veiklą. Į šią užduotį reikia žiūrėti kaip į puikią progą modernizuoti viešąją politiką, o ne kaip į Bendrijos institucijų, pirmiausia Komisijos, primetamus suvaržymus. Kitaip tariant, kuriant Europą kiekvienas turi atlikti savo vaidmenį ir prisiimti atsakomybę⁽¹¹⁾.

2008 m. kovo 12 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Dimitris DIMITRIADIS

⁽¹⁰⁾ Pranešėjas Daniel Retureau, OL C 24, 2006 1 31 ir CESE 1069/2005, pranešėjas Joost Van Iersel, OL C 24, 2006 1 31.

⁽¹¹⁾ Pirmiau minėto Prancūzijos Valstybės Tarybos tyrimo „Geresnis Bendrijos teisės aktų perkėlimas į nacionalinę teisę“ išvada.