



Strasbūras, 11.6.2013
COM(2013) 401 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Europos horizontaliosios kolektyvinio teisių gynimo sistemos kūrimas

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

Europos horizontaliosios kolektyvinio teisių gynimo sistemos kūrimas

1. ĮVADAS

1.1. Komunikato tikslai

Šiais ekonominių sunkumų laikais saugi teisinė aplinka ir veiksminga teisingumo sistema labai reikalinga Europai Sąjungai siekiant konkurencingo ekonomikos augimo. Pagrindinis ES politikos tikslas, kaip pabrėžiama strategijoje „Europa 2020“ ir Bendrosios rinkos akte – išsaugoti ES konkurencingumą pasaulio mastu ir sukurti atvirą bei sklandžiai veikiančią bendrąją rinką. Šiuo požiūriu ypač svarbu užtikrinti teisinį tikrumą ir patikimą teisinę aplinką.

ES teisingumo politika siekiama piliečiams ir įmonėms sukurti tikrą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę¹. Ir piliečiams, ir įmonėms turėtų būti sudarytos galimybės veiksmingai apginti savo teises, ypač tarpvalstybinėse bylose ir bylose dėl Europos Sąjungos teisės aktais įtvirtintų jų teisių pažeidimų. Tam gali prireikti proceso teisės priemonių ES teisės lygmeniu. Proceso teisės srityje jau dirbama – parengtos kelios veiksmingam teisių gynimui svarbios priemonės. Europos ieškinių dėl nedidelių sumų nagrinėjimo procedūra² yra supaprastintas ir nebrangus Europos civilinis procesas, leidžiantis vartotojams paprasčiau pareikšti reikalavimus, susijusius su tarpvalstybine prekyba. Europos mokėjimo įsakymo procedūra³ užtikrina greitesnį tarpvalstybinį skolų išieškojimą, todėl įmonėms lengviau valdyti savo ieškinius. Mediacijos direktyvoje⁴, kuri taikoma visiems tarpvalstybiniams civiliniams ginčams, siūloma taikyti alternatyvaus ginčų sprendimo mechanizmus, kurie taupo tarpvalstybinio bylinėjimosi sąnaudas, pastangas ir laiką. Dar vienas žingsnis vartotojų politikos srityje⁵ žengtas neseniai priėmus Direktyvą dėl vartotojų ginčų alternatyvaus sprendimo⁶ ir Reglamentą dėl vartotojų ginčų elektroninio sprendimo⁷ – pagal juos valstybės

¹ Žr. Komisijos komunikatą „Stokholmo programos įgyvendinimo veiksmų planas“, COM(2010) 171, 2010 4 20. 2009 m. gruodžio 9 d. Europos Vadovų Tarybos priimta „Stokholmo programa. Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui“, OL C 115, 2010 5 4, p. 1.

² Reglamentas (EB) Nr. 861/2007, nustatantis Europos ieškinių dėl nedidelių sumų nagrinėjimo procedūrą, OL L 199, 2007 7 31.

³ Reglamentas (EB) Nr. 1896/2006, nustatantis Europos mokėjimo įsakymo procedūrą, OL L 399, 2006 12 30.

⁴ Direktyva 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų, OL L 136, 2008 5 24.

⁵ 2007 m. kovo 13 d. Komisijos komunikatas Tarybai, Europos Parlamentui ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui „2007–2013 m. ES vartotojų politikos strategija. Vartotojų teisių stiprinimas, gerovės didinimas ir veiksminga jų apsauga“, COM(2007) 99 galutinis, {SEC(2007) 321} {SEC(2007) 322}, {SEC(2007) 323}, ir 2012 m. gegužės 22 d. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Europos vartotojų darbotvarkė pasitikėjimui ir ekonomikos augimui skatinti“, COM(2012) 225 *final*, {SWD(2012) 132 *final*.

⁶ P7_TA(2013)0066 Vartotojų ginčų alternatyvus sprendimas, Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos komitetas PE487.749, 2013 m. kovo 12 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl vartotojų ginčų alternatyvaus sprendimo, kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004 ir Direktyva 2009/22/EB (Direktyva dėl vartotojų GAS) pasiūlymo (COM(2011) 0793 – C7-0454/2011– 2011/0373(COD)).

⁷ P7_TA(2013)0065 Vartotojų ginčų elektroninis sprendimas, Vidaus rinkos ir vartotojų apsaugos komitetas, 2013 m. kovo 12 d. Europos Parlamento teisėkūros rezoliucija dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl vartotojų ginčų elektroninio sprendimo (Reglamentas dėl vartotojų GES)

narės privalo užtikrinti, kad sutartinius vartotojų ir prekyautojų ginčus dėl prekių pardavimo ar paslaugų teikimo galėtų spręsti alternatyvaus ginčų sprendimo subjektas.

Minėtuose teisės aktuose, kartu su kitomis priemonėmis sudarančiuose Europos Sąjungos *acquis* teisingumo ir vartotojų apsaugos srityje, atsižvelgiama į labai konkrečius ir gerai žinomus piliečių ir įmonių poreikius. Vadovaujantis subsidarumo principu, juose taip pat paliekama galimybė taikyti nacionalines teismines priemones ir teisių gynimo sistemas.

Kolektyvinis teisių gynimas yra vienas iš mechanizmų, kuriuos ES institucijos jau keletą metų nagrinėja analizuodamos kelių valstybių narių patirtį – taip siekiama įvertinti, ar jis galėtų padėti kurti Europos teisingumo erdvę, taip užtikrinti aukštą vartotojų apsaugos lygį, apskritai pagerinti ES teisės, įskaitant ES konkurencijos teisės nuostatas, vykdymo užtikrinimą, kartu gerinti ekonomikos augimą ir paprastinti kreipimosi į teismą procedūras. 2010–2012 m. Komisija dar intensyviau nagrinėjo šią sritį, ieškodama atsakymo į tris pagrindinius klausimus:

1. Kokios problemos dabartinėmis priemonėmis sprendžiamos nepakankamai gerai?
2. Ar šias problemas išspręstų specialus teisinis mechanizmas, kaip antai Europos kolektyvinis teisių gynimas?
3. Kaip tokį mechanizmą reikėtų suderinti su SESV 67 straipsnio 1 dalies reikalavimu, kad kurdama Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę Sąjunga turi atsižvelgti į skirtingas valstybių narių teisės sistemas ir tradicijas, ypač tose srityse (kaip proceso teisė), kuriose nacionaliniu lygmeniu jos yra gerai išplėtos, o ES lygmeniu palyginti neseniai pradėtos kurti?

Komisijos nuomone, visos kolektyvinio teisių gynimo priemonės turi būti tinkamos, veiksmingos ir proporcingos, kad gerintų Europos ekonomikos augimą ir suteiktų galimybę veiksmingai apginti savo teises teisme. Todėl reikia užtikrinti, kad jos neskatintų piktnaudžiauti bylinėjimusi ir neturėtų neigiamo poveikio atsakovui, kad ir kokia būtų proceso baigtis. Pavyzdžiui, tokį neigiamą poveikį turi Jungtinėse Amerikos Valstijose egzistuojantys grupiniai ieškiniai (angl. *class actions*). Todėl kuriant europinę kolektyvinio teisių gynimo koncepciją būtina gerai apsvarstyti, kaip išvengti tokio neigiamo poveikio ir numatyti tinkamas apsaugos priemones.

2011 m. Komisija surengė horizontalias viešas konsultacijas „Vieninga Europos kolektyvinių ieškinių koncepcija“. Jų tikslas, be kita ko, buvo nustatyti kolektyviniam teisių gynimui taikytinus bendruosius teisės principus ir įvertinti, kaip šie bendrieji principai galėtų integruotis į ES teisę ir 27 ES valstybių narių teisės sistemas. Per konsultacijas taip pat nagrinėtos sritys, kuriose įvairių formų kolektyvinis teisių gynimas padėtų geriau užtikrinti ES teisės vykdymą arba geriau ginti apsaugoti ES piliečių ir įmonių teises.

Europos Parlamentas prie šios europinės diskusijos prisidėjo priimdamas rezoliuciją, grindžiamą jo iniciatyva parengta išsamia kolektyvinio teisių gynimo ataskaita⁸.

Šiame komunikate pateikiamos pagrindinės viešose konsultacijose išsakytos nuomonės ir Komisijos pozicija svarbiausiais kolektyvinio teisių gynimo klausimais. Prie jo pridedama Komisijos rekomendacija, kurioje teigiama, kad visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms reikėtų turėti nacionalinę kolektyvinio teisių gynimo sistemą, grindžiamą tam tikrais bendrais europiniais principais. Rekomendacijoje siūlomas horizontalusis metodas, todėl jos išvados

pasiūlymo, (COM(2011) 0794 – C7-0453/2011 – 2011/0374(COD)) (įprasta teisėkūros procedūra, pirmasis svarstymas).

⁸ 2012 m. vasario 2 d. Europos Parlamento rezoliucija „Vieninga Europos kolektyvinių ieškinių koncepcija“.

taikytinos ir konkurencijos teisei. Kadangi šioje srityje dėl konkurencijos teisės specifikos taikomos specialiosios teisės nuostatos, pasiūlyta atskira direktyva dėl tam tikrų taisyklių, taikytinų ieškiniams dėl žalos atlyginimo, pagal nacionalinę teisę pareikštiems dėl Europos Sąjungos ir valstybių narių konkurencijos teisės nuostatų pažeidimų⁹. Nors rekomendacijoje visos valstybės narės raginamos taikyti joje siūlomus principus, direktyvos pasiūlymu valstybėms narėms paliekama teisė pačioms nuspręsti, ar numatyti kolektyvinio teisių gynimo ieškinius privačiojo konkurencijos teisės vykdymo užtikrinimo srityje, ar ne¹⁰.

1.2. Ką reiškia kolektyvinis teisių gynimas?

Kolektyvinis teisių gynimas – procedūra, proceso ekonomijos ir (arba) vykdymo užtikrinimo veiksmingumo sumetimais leidžianti daug panašaus pobūdžio teisinių reikalavimų pareikšti vienoje bendroje byloje. Taikant kolektyvinį teisių gynimą yra lengviau kreiptis į teismą, ypač kai individuali žala tokia maža, kad galimiems ieškovams neverta pareikšti dėl jos atskiro ieškinių. Be to, galimi ieškovai tokiu atveju įgyja geresnę derybinę poziciją, o išvengiant daugybės bylų dėl to paties teisės pažeidimo teisingumas vykdomas veiksmingiau.

Nelygu reikalavimas, kolektyvinio teisių gynimo būdu gali būti prašoma įpareigojimo nutraukti neteisėtą veiklą (angl. *injunctive relief*) arba patirtos žalos atlyginimo (angl. *compensatory relief*). Šiame komunikate ir prie jo pridedamoje Komisijos rekomendacijoje nagrinėjamos abi šios kolektyvinio teisių gynimo formos, tačiau įpareigojimo priemonės, kurias valstybės narės pagal Sąjungos teisę jau taiko, šiuose dokumentuose neaprašomos.

Reikia turėti omenyje, kad ieškiniai, kuriuose prašoma teismo įpareigojimo, žalos, patirtos dėl įtariamų įvairių teisių pažeidimų, atlyginimo ar neteisėtos veiklos nutraukimo, yra susiję su dviejų privačių šalių¹¹ civiliniu ginču, net ir tada, kai viena šių šalių yra kolektyvas, t. y. ieškovų grupė. Bet kuris teisių pažeidimas nustatomas ir galimybė pareikšti dėl jo ieškinį prašant teismo įpareigojimo ar žalos atlyginimo atsiranda tik teismui priėmus sprendimą¹² byloje¹³. Todėl, pagal teisinės valstybės principą, šalies atsakovės civilinėje byloje veiksmai nelaikomi netinkamais ar pažeidžiančiais kokias nors teises, kol to nenustato teismas¹⁴.

1.3. Kolektyvinio teisių gynimo situacija Europos Sąjungoje

Pagal ES teisės aktus ir ES ratifikuotus tarptautinius susitarimus ES valstybės narės privalo tam tikrose srityse numatyti galimybę pareikšti kolektyvinį ieškinį dėl įpareigojimo. Vartotojų teisės srityje priėmus Ieškinių dėl uždraudimo direktyvą¹⁵ kompetentingos vartotojų apsaugos institucijos ir vartotojų organizacijos gali iškelti bylą bet kurios valstybės narės teisme ar valdžios institucijoje ir prašyti uždrausti veiklą, kuria pažeidžiamos nacionalinės ir ES vartotojų apsaugos nuostatos taisyklės. Aplinkos teisės srityje priimta Orhuso konvencija

⁹ [ADD reference COM(2013)XXX when known]

¹⁰ Komisijos nuomone, „horizontalioji“ rekomendacija ir konkurencijos sektoriui skirta direktyva sudaro paketą, kurio nuostatų visuma atspindi Komisijos sąmoningai pasirinktą subalansuotą požiūrį. Nors šių dviejų priemonių priėmimo procedūros pagal sutartis yra skirtingos, tačiau jeigu tektų keisti subalansuotą požiūrį, Komisija turėtų persvarstyti savo pasiūlymą.

¹¹ Valdžios institucija taip pat gali būti ieškovė ar atsakovė civiliniame ginče, su sąlyga, kad nesinaudoja viešaisiais įgaliojimais ir vadovaujasi civiline teise.

¹² Išskyrus išvestinius ieškinius dėl žalos atlyginimo, kuriuos galima pareikšti tik kompetentingai viešajai institucijai, kaip antai konkurencijos institucijai, nustačius pažeidimą.

¹³ Todėl, kol teismas nenustatė, kad žala buvo padaryta dėl konkretaus teisės pažeidimo, nagrinėjant privačius kolektyvinius ieškinius negalima kalbėti apie „nukentėjusiuosius“, „žalą“ arba „pažeidimus“.

¹⁴ Vokietijoje atliktas tyrimas parodė, kad maždaug 60 % vartotojų apsaugos institucijų arba asociacijų ieškinių (dėl įpareigojimo) per tirtą laikotarpį buvo patenkinti. Šis rodiklis aukštas, nes pareiškėjai atidžiai atsirenka bylas. Vis dėlto 40 % atvejų teismas nenustatė pažeidimo ar neteisėtos veiklos. r. C. Meller-Hannich, „Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente“, 2010 m.

¹⁵ Direktyva 2009/22/EB, OL L 110, 2009 5 1, p. 30.

įpareigoja valstybės nars užtikrinti teisę kreiptis į teismą dėl aplinkos standartų pažeidimo¹⁶. Taigi visose valstybėse narėse numatytos procedūros, pagal kurias ieškovai, veikdami kolektyviai ar per atstovus, gali reikalauti įpareigojimo nutraukti neteisėtą veiklą.

Kai kuriose valstybėse narėse, plėtojant nacionalinę teisingumo politiką, taip pat numatytos procedūros, leidžiančios pateikti kolektyvinius ieškinius dėl žalos atlyginimo. ES lygmeniu kolektyvinio žalos atlyginimo priemonių kol kas nėra. Procedūros, pagal kurias asmenų grupė, nukentėjusi nuo neteisėtos komercinės veiklos, gali reikalauti žalos atlyginimo, įvairiose valstybėse narėse skiriasi¹⁷. Pirmiausia skiriasi šių procedūrų taikymo sritis, atstovaujančiųjų organizacijų, individualių ieškovų ir įmonių (ypač MVI), galimybė jomis naudotis, ieškovų grupės sudarymo principai (pareikštinio įtraukimo (*opt-in*) ar savaiminio įtraukimo (*opt-out*)) ir bylinėjimosi finansavimo bei priteistos sumos paskirstymo būdai.

Komisija jau keletą metų dirba prie europinių kolektyvinio teisių gynimo standartų konkurencijos ir vartotojų teisės srityse. 2005 m. Komisija priėmė žaliają knygą „Ieškiniai dėl žalos, patirtos pažeidus EB antimonopolines taisykles“¹⁸, o 2008 m. – baltąją knygą¹⁹, kuriose aptarė idėją taikyti kolektyvinį teisių gynimą kaip dar vieną privačioms šalims skirtą ES konkurencijos taisyklių vykdymo užtikrinimo priemonę. Be to, 2008 m. Komisija paskelbė Žaliają knygą dėl kolektyvinio žalos atlyginimo vartotojams²⁰.

Suinteresuotosios šalys nurodė, kad skirtingose Komisijos iniciatyvose dėl kolektyvinio teisių gynimo yra prieštaravimų, o tai reiškia, kad reikia didinti sistemos nuoseklumą, nes kolektyvinis teisių gynimas yra procesinė priemonė, kuri gali būti pasitelkiama ne tik konkurencijos ir vartotojų apsaugos, bet ir kitose ES politikos srityse. Pavyzdžiui, tai galėtų būti tokios sritys kaip finansinės paslaugos, aplinkos apsauga, duomenų apsauga²¹ ar nediskriminavimas. Todėl Komisija, atsižvelgdama į 2011 m. viešų konsultacijų rezultatus, teigia, kad būtina užtikrinti nuoseklesnę politiką ir kolektyviniams teisių gynimui taikyti horizontalųjį požiūrį²².

2. PAGRINDINIAI VIEŠŲ KONSULTACIJŲ REZULTATAI

2.1. Suinteresuotųjų šalių pastabos

Komisijos surengtos viešos konsultacijos dėl kolektyvinio teisių gynimo buvo labai aktyvios: iš suinteresuotųjų šalių gauta 310 atsakymų, o 2011 m. balandžio 5 d. viešame svarstyme dalyvavo 300 asmenų. Be to, masiškai atsakė piliečiai – gauta daugiau kaip 19 000 laiškų²³.

¹⁶ Valstybės narės šį reikalavimą įgyvendino suteikdamos nevyriausybiniams organizacijoms teisę apskusti teismui administracinius sprendimus aplinkos klausimais.

¹⁷ Žr., pavyzdžiui, 2008 m. Komisijos užsakymu atliktą tyrimą „Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union“ („Kolektyvinių ieškinių mechanizmų veiksmingumo Europos Sąjungoje vertinimas“), su kuriuo galima susipažinti adresu http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies.

¹⁸ COM(2005) 672, 2005 12 19.

¹⁹ COM(2008) 165, 2008 4 2.

²⁰ COM(2008) 794, 2008 11 27.

²¹ Reglamento dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) pasiūlyme Komisija pasiūlė vieną kolektyvinio teisių gynimo formą – atstovaujamąjį kolektyvinį teisių gynimą. Šiame reglamente nustatyta, kad kreiptis į teismą dėl duomenų apsaugos pažeidimų gali bet kuri įstaiga, organizacija ar asociacija, siekianti apginti duomenų subjektų teises ir interesus, susijusius su jų asmens duomenų apsauga, jei ji veikia vieno ar kelių duomenų subjektų vardu (žr. COM(2012) 11, 2012 1 25, 73 straipsnio 2 dalis ir 76 straipsnis). Tokiais atvejais ieškinys pareiškiamas atstovaujamojo duomenų subjekto vardu ir tokiomis pat sąlygomis, kuriomis ieškinį pareiškė pats duomenų subjektas.

²² COM(2010) 135, 2010 3 31.

²³ Beveik visi jie buvo standartinės formos atsakymai, pateikti Prancūzijos ir Vokietijos piliečių.

Aukšta atsakymų kokybė rodo, kad iškeltas klausimas labai aktualus ir svarbus. Iš jų Komisija susidarė vaizdą apie įvairias konsultacijų dalyvių nuomones – paaiškėjo, kuriais klausimais iš esmės sutariama, o kuriais ne.

Kalbant apie naudą, kurią ES teisės vykdymo užtikrinimui galėtų duoti nauji kolektyvinio teisių gynimo mechanizmai, išsiskyrė dviejų stovyklų – piliečių (vartotojų) ir įmonių – nuomonės: iš esmės vartotojai pritaria naujų mechanizmų sukūrimui, įmonės – ne. Idėjai iš esmės pritaria ir mokslininkai. Teisininkų nuomonės skirtingos, tačiau skeptiškai ar priešišškai nusiteikusiųjų yra daugiau nei pritariančiųjų.

Atsakymus per konsultacijas pateikusios valstybės narės²⁴ taip pat išreiškė skirtingų nuomonių – vienos pritaria privalomoms ES teisės nuostatoms dėl kolektyvinio teisių gynimo, o kitos vertina jas labai skeptiškai

Kai kurios valstybės narės norėtų taikyti privalomas ES taisykles tik tam tikrose politikos srityse ar tik tam tikriems atvejams (Danija – tarpvalstybiniam kolektyviniam teisių gynimui, Nyderlandai – kolektyvinio teisių gynimo aspektams, susijusiems su tarptautine private teise, Švedija – politikos sritims, kuriose taikomos suderintos materialinės teisės nuostatos, kaip antai konkurencija, Jungtinė Karalystė – konkurencijos klausimams; Latvija pasisako už privalomus būtinuosius reikalavimus vartotojų ir konkurencijos teisės srityse, kurie būtų taikomi tarpvalstybinėse byloje).

Keliuose atsakymuose, kuriuos pateikė skirtingų kategorijų suinteresuotosios šalys, išsakyta nuomonė, kad kolektyvinis žalos atlyginimas kaip privačių asmenų atliekamas vykdymo užtikrinimas turėtų būti nepriklausomas nuo viešųjų institucijų atliekamo vykdymo užtikrinimo, tačiau tam tikras viešojo ir privatačiojo vykdymo užtikrinimo koordinavimas vis dėlto reikalingas – iš tiesų šios dvi sritys turėtų viena kitą papildyti. Kai kurie respondentai mano, kad kolektyvinis teisių gynimas turėtų būti taikomas tik atlikus visas viešojo vykdymo užtikrinimo procedūras, pareiškiant išvestinius ieškinius.

Dauguma suinteresuotųjų šalių sutinka, kad reikėtų ES lygmeniu nustatyti bendrus kolektyvinio teisių atlyginimo principus. Tačiau tokie principai turėtų derėti su ES ir 27 valstybių teisės sistemomis ir atitikti praktinę valstybių narių patirtį, sukaupą kai kuriose jų taikant jau veikiančias kolektyvinio teisių gynimo sistemas. Daugelio suinteresuotųjų šalių nuomone, šie principai turėtų užtikrinti veiksmingą teismo procesą, užkirsti kelią piktnaudžiavimui bylinėjimusi, skatinti taikų kolektyvinį ginčų sprendimą ir sukurti tarpvalstybinio sprendimų vykdymo užtikrinimo mechanizmą.

Taigi daug suinteresuotųjų šalių sutinka, kad veiksmingumo ir apsaugos priemonių požiūriu pagrindiniai kolektyvinio teisių gynimo sistemos elementai turi būti tokie: bet kuris kolektyvinio teisių gynimo mechanizmas visų pirma turi leisti veiksmingai išspręsti didelį kiekį individualių ieškinių dėl tų pačių ar bendrų klausimų, susijusių su tuo pačiu tariamu ES teisės aktais įtvirtintų teisių pažeidimu. Juo per pagrįstą laikotarpį ir nepažeidžiant nė vienos dalyvaujančių šalių teisių reikia užtikrinti teisinį tikrumą ir teisingą ginčo sprendimą. Kartu jame turi būti numatytos priemonės, apsaugančios nuo piktnaudžiavimo bylinėjimusi, ir juo turi būti užtikrinama, kad nekiltų ekonominės paskatos pareikšti spekuliacinį ieškinį. Aiškinantis, kokie elementai reikalingi mechanizmo veiksmingumui ir saugumui, per viešas konsultacijas paaiškėjo, kad įvairių valstybių narių kolektyvinio teisių gynimo mechanizmai labai skiriasi. Skiriasi galimų kolektyvinių ieškinių tipai ir pagrindiniai ypatumai, kaip antai jų priimtumas, galimi pareiškėjai, ar taikomas pareikštinio įtraukimo (*opt-in*), ar savaiminio įtraukimo (*opt-out*) principas, teisėjo vaidmuo nagrinėjant kolektyvinius ieškinius ir

²⁴ Atsakymus per viešas konsultacijas pateikė 15 valstybių narių (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

potencialių ieškovų informavimo apie kolektyvinį ieškinį reikalavimai. Be to, bet kuris kolektyvinio teisių gynimo mechanizmas taikomas atsižvelgiant į bendrąsias civilinės ir proceso teisės nuostatas, teisininkų veiklą reguliuojančias nuostatas ir kitas svarbias nuostatas, kurios įvairiose valstybėse narėse yra skirtingos. Kadangi skirtumų tiek daug, logiška, kad išsiskyrė suinteresuotųjų šalių nuomonės dėl to, ar kuri nors nacionalinė kolektyvinio teisių gynimo sistema – ar jos elementai – galėtų praversti rengiant bendrus ES standartus veiksmingumo ir apsaugos priemonių srityse.

2.2. Per viešas konsultacijas nustatyti galimi kolektyvinio teisių gynimo privalumai ir trūkumai

Gauta daug atsakymų, kuriuose įvairios suinteresuotosios šalys nurodė kolektyvinio teisių gynimo mechanizmo privalumus ir trūkumus. Šiuos galimus pranašumus ir trūkumus reikėtų vertinti atsižvelgiant į Europos Sąjungos vertybes ir politikos kryptis, ypač nustatytas Sutartyse ir teisės aktuose. Tinkamai taikant Komisijos rekomendacijoje siūlomus bendruosius principus galima būtų išnaudoti privalumus ir sumažinti trūkumus.

2.2.1. Privalumai – galimybė kreiptis į teismą ir geresnis vykdymo užtikrinimas

Pagal Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio 1 dalį kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme. Teisės gynimo priemonės veiksmingumas priklauso nuo įvairių veiksnių, įskaitant teisės sistemos siūlomų priemonių praktinio pritaikymo galimybes.

Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba pabrėžė, kad Europos teisingumo erdvėje turi būti sudarytos palankesnės sąlygos kreiptis į teismą, ypač tarpvalstybinėse bylose. Viena iš kliūčių kreiptis į teismą – proceso išlaidos. Jeigu nuo įtariamo ES teisės aktais įtvirtintų teisių pažeidimo teigia nukentėję daug asmenų, tačiau palyginti su bylinėjimosi išlaidomis kiekvieno jų galimai patirta žala yra nedidelė, panašių reikalavimų sujungimas pagal kolektyvinio teisių gynimo sistemą leistų žalos atlyginimo prašantiems asmenims pasidalyti išlaidas ir taip sumažinti kiekvienam ieškovui tenkančią finansinę naštą. Esant galimybei pareikšti kolektyvinį ieškinį, teise į žalos atlyginimą pasinaudotų daugiau potencialių nukentėjusiųjų²⁵. Todėl galimybė pareikšti kolektyvinį ieškinį pagal nacionalinę teisę – kartu taikant taikaus kolektyvinio ginčų sprendimo metodus – gali pagerinti sąlygas kreiptis į teismą.

Be to, jeigu potencialūs ieškovai veiksmingiau apgina ES teisės aktais įtvirtintas savo teises įtariamų pažeidėjų atžvilgiu, kyla bendras ES teisės vykdymo užtikrinimo lygis. Tose politikos srityse, kuriose kompetentingos valdžios institucijos turi įgaliojimus užtikrinti teisės vykdymą viešojo intereso pagrindu, viešasis ir privatusis vykdymo užtikrinimas vienas kitą papildo: pirmuoju atveju siekiama užkirsti kelią pažeidimams, juos išaiškinti ir nuo jų atgrasyti, o antruoju – užtikrinti nukentėjusiesiems žalos atlyginimą. Tose politikos srityse, kuriose viešasis vykdymo užtikrinimas nėra stiprus, kolektyvinio teisių gynimo priemonės be prevencinės gali atlikti ir atgrasomąją funkciją.

2.2.2. Trūkumas – piktnaudžiavimo bylinėjimusi pavojus

Pagrindiniai suinteresuotųjų šalių nurodyti kolektyvinio teisių gynimo mechanizmų trūkumai – tai, kad būtų sudaromos sąlygos piktnaudžiaujamai bylinėtis ar kitaip kenkti ES įmonių ekonominei veiklai²⁶. Bylinėjimasis gali būti laikomas piktnaudžiaujamu, jeigu juo

²⁵ 2011 m. atliktos „Eurobarometro“ apklausos duomenimis, 79 % respondentų 27 valstybėse narėse nurodė, kad greičiau kreiptųsi į teismą, jei galėtų savo teises ginti kartu su kitais vartotojais. 2011 m. kovo mėn. greitoji „Eurobarometro“ apklausa „Vartotojų požiūris į tarpvalstybinę prekybą ir vartotojų apsaugą“.

²⁶ Tokią nuomonę išreiškė dauguma suinteresuotųjų šalių, ypač įmonės.

sąmoningai veikiama prieš teisės nepažeidžiančias įmones, siekiant pakenkti jų reputacijai ar primesti nepagrįstas išlaidas.

Gali būti, kad vien įtarimas dėl pažeidimo pakenks atsakovo įvaizdžiui tarp esamų ar potencialių jo klientų. Teisės nepažeidę atsakovai yra linkę bylinėtis vien tam, kad užkirstų kelią galimai žalai ar ją sumažintų. Be to, teisinio atstovavimo išlaidos sudėtingoje byloje gali būti didelės, ypač mažiems ekonominės veiklos vykdytojams.

JAV teisinėje sistemoje egzistuojantys grupiniai ieškiniai (angl. *class actions*) yra geriausias kolektyvinio teisių gynimo pavyzdys, kartu atskleidžiantis ir silpnąją tokios sistemos pusę – dažną piktnaudžiavimą bylinėjimusi. Dėl tam tikrų JAV teisės sistemos ypatumų grupiniai ieškiniai tapo labai efektyvia procedūra, keliančia baimę atsakovams (paprastai prekyautojams ir pramonės atstovams) – pasinaudojus šia galinga priemone jie gali būti priversti bylinėtis, net jeigu ieškinys nėra gerai pagrįstas. Šie ypatumai – tai, pavyzdžiui, advokatų sėkmės mokestis ar įrodymų paieškos procedūra, leidžianti vykdyti „atsitiktinę paiešką“. Dar vienas svarbus JAV teisės sistemos ypatumas – galimybė prašyti baudinio nuostolių atlyginimo, dėl ko ekonominis interesas pareikšti grupinį ieškinį dar padidėja. Šias aplinkybes papildė ir tai, kad dažniausiai JAV grupiniams ieškiniams taikomas savaiminio įtraukimo (*opt-out*) principas: grupės atstovas gali pareikšti ieškinį visų galimai nukentėjusių subjektų vardu jiems net konkrečiai nepareiškus noro dalyvauti byloje. Kadangi ši sistema, skatinanti lengvabūdiškai piktnaudžiauti bylinėjimusi, turi neigiamų ekonominių ir teisinių padarinių – pastaraisiais metais JAV Aukščiausiasis Teismas priima vis daugiau sprendimų, kuriais ribojamos galimybės pareikšti grupinius ieškinius.

2.3. 2012 m. Europos Parlamento rezoliucija

2012 m. vasario 2 d. rezoliucijoje „Vieninga Europos kolektyvinių ieškinių koncepcija“²⁷ Europos Parlamentas atsižvelgia į tai, kad suinteresuotųjų šalių nuomonės apie kolektyvinį teisių gynimą labai skirtingos.

Europos Parlamentas teigiamai vertina Komisijos pastangas sukurti nuoseklią europinę kolektyvinio teisių gynimo koncepciją ir pabrėžia, kad „nukentėjusieji nuo neteisėtos veiklos – ir piliečiai, ir įmonės – turi turėti galimybę reikalauti kompensacijos už patirtus individualius nuostolius ar žalą, ypač atskiros ar išsklaidytos žalos atvejais, kai galimos bylos išlaidos gali būti neproporcingos patirtai žalai“²⁸. Be to, jis pažymi, kad „išlaidų mažinimo ir didesnio teisinio tikrumo požiūriu kolektyviniai veiksmai teisme gali būti naudingi ir ieškovams, ir atsakovams, ir teismų sistemai, kadangi taip išvengiama kelių paralelių teismo procesų dėl panašių ieškinių“²⁹.

Tačiau, kita vertus, Europos Parlamentas ragina Komisiją prieš imantis bet kokių reguliavimo priemonių pirmiausia atlikti išsamų poveikio vertinimą³⁰. Europos Parlamento nuomone, šiame poveikio vertinime Komisija turėtų įrodyti „kad, remiantis subsidarumo principu, reikia ES lygmens veiksmų, siekiant pagerinti dabartinę ES reguliuojamąją sistemą, kad nuo ES teisės pažeidimų nukentėjusiesiems būtų kompensuota jų patirta žala ir taip būtų sustiprintas vartotojų pasitikėjimas ir užtikrintas sklandesnis vidaus rinkos veikimas“. Be to, Europos Parlamentas primena, „kad šiuo metu tik valstybės narės priima teisės aktus dėl nacionalinių taisyklių, pagal kurias nustatoma galima kompensacijos suma“³¹. Taip pat

²⁷ 2012 m. vasario 2 d. Europos Parlamento rezoliucija „Vieninga Europos kolektyvinių ieškinių koncepcija“, 2011/2089(INI).

²⁸ Rezoliucijos 1 punktas.

²⁹ Rezoliucijos 5 punktas.

³⁰ Rezoliucijos 4 punktas.

³¹ Rezoliucijos 7 punktas.

Europos Parlamentas ragina Komisiją „nuodugniai išnagrinėti, koks teisinis pagrindas būtų tinkamas bet kokioms priemonėms kolektyvinių ieškinių srityje“³².

Galiausiai Europos Parlamentas ragina, „jei išsamiai išnagrinėjus klausimą būtų nuspręsta, jog reikalinga ir pageidautina Sąjungos kolektyvinių ieškinių sistema, kad bet koks kolektyvinių ieškinių srities pasiūlymas būtų parengtas kaip **horizontalioji sistema**, į kurią įtrauktas principų rinkinys, kuri užtikrintų vienodą teisę kreiptis į teismą pateikiant kolektyvinį žalos atlyginimo ieškinį ES ir kuri būtų specialiai, bet ne išimtinai, taikoma vartotojų teisių pažeidimų atvejais“³³. Be to, Parlamentas pabrėžia, kad „reikia tinkamai atsižvelgti į atskirų valstybių narių teisės tradicijas ir teisinę tvarką ir stiprinti valstybių narių gerosios praktikos koordinavimą“³⁴.

Galimos kolektyvinio teisių gynimo horizontaliosios sistemos taikymo srities klausimu Europos Parlamentas mano, kad ES lygmens priemonės duotų daugiausia naudos tarpvalstybinėse bylose ir bylose dėl ES teisės pažeidimų.

Be to, Parlamento nuomone, kolektyviniams ieškiniams iš esmės turėtų būti taikomos Europos tarptautinės privatinės teisės nuostatos, tačiau pačioje horizontaliojoje sistemoje turėtų būti nuostatų, užkertančių kelią palankesnio teisinio reglamentavimo paieškoms. Jis pažymi, kad reikia peržiūrėti kolizines teisės normas.

Be to, Europos Parlamentas nurodo tam tikrų problemų, susijusių su konkrečiais kolektyvinio teisių gynimo ypatumais. Jis pasisako už pareikštinio įtraukimo (*opt-in*) principą ir teigia, kad tai vienintelis tinkamas europinės kolektyvinių ieškinių koncepcijos sprendimas. Turėtų būti iš anksto nustatyta, kokioms atstovaujančioms organizacijoms suteikiama ieškinių pareiškimo teisė. Baudinis žalos atlyginimas turėtų būti aiškiai uždraustas. Teismui patenkinus ieškovų reikalavimus, asmenims turėtų būti atlyginta visa jų patirta žala.

Jis pabrėžia, kad vienas iš būdų kovoti su piktnaudžiavimu bylinėjimusi – į horizontaliosios sistemos taikymo sritį neįtraukti tam tikrų elementų, visų pirma baudinio žalos atlyginimo, trečiųjų šalių finansuojamų kolektyvinių ieškinių ir advokatų sėkmės mokesčio. Europos Parlamento manymu, viena pagrindinių apsaugos nuo piktnaudžiavimo bylinėjimusi priemonių turėtų būti civiliniuose ginčiuose paprastai taikomas principas, kad moka pralaimėjusi šalis (angl. *loser pays*), – jį reikėtų taikyti ir kolektyvinių ieškinių atveju. Europos Parlamentas nemano, kad reikėtų ES lygmeniu nustatyti žalos atlyginimo ieškinių privataus finansavimo sąlygas ar gaires.

3. EUROPOS HORIZONTALIOSIOS KOLEKTYVINIO TEISIŲ GYNIMO SISTEMOS ASPEKTAI

Atidžiai išnagrinėjus per viešas konsultacijas pateiktas nuomones ir argumentus, ypač Europos Parlamento poziciją, ir atsižvelgiant į specialiąsias žinias, Komisijos sukauptas vykdant ligšiolinę veiklą vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityse, galima įvardyti svarbiausias problemas, kurias reikėtų nuosekliai išspręsti ES lygmeniu kuriant Europos horizontaliąją kolektyvinio teisių gynimo sistemą.

Be abejo, bet kuri europinė kolektyvinio teisių gynimo sistema turėtų:

- leisti veiksmingai išnagrinėti didelį kiekį individualių ieškinių dėl žalos atlyginimo, taip gerinant proceso ekonomiją;
- nepažeidžiant nė vienos susijusių šalių teisių, per pagrįstą laikotarpį užtikrinti teisiškai tikrus ir teisingus rezultatus;

³² Rezoliucijos 8 punktas.

³³ Rezoliucijos 15 punktas.

³⁴ Rezoliucijos 16 punktas.

- užtikrinti patikimą apsaugą nuo piktnaudžiaujamo bylinėjimosi ir
- nesudaryti ekonominių paskatų pareikšti ieškinį spekuliaciniais sumetimais.

3.1. Viešojo vykdymo užtikrinimo ir privačiojo kolektyvinio teisių gynimo ryšys. Žalos atlyginimas kaip kolektyvinio ieškinio dalykas

Suinteresuotosios šalys sutinka, kad privatusis ir viešasis vykdymo užtikrinimas yra dvi skirtingos priemonės, kurių tikslas paprastai taip pat yra skirtingas. Viešojo vykdymo užtikrinimo pagrindinis uždavinys yra taikyti ES teisę dėl viešojo intereso, skirti sankcijas jos pažeidėjams ir atgrasyti juos nuo naujų pažeidimų, o privatusis kolektyvinis teisių gynimas pirmiausia yra priemonė, kuria nukentėjusiesiems nuo pažeidimo sudaromos sąlygos kreiptis į teismą ir – bent jau kolektyvinių ieškinių dėl žalos atlyginimo atveju – suteikiama galimybė reikalauti patirtos žalos atlyginimo. Šiuo požiūriu viešasis vykdymo užtikrinimas ir privatusis kolektyvinis teisių gynimas turėtų būti laikomi vienas kitą papildančiais elementais.

Kolektyviniais ieškiniiais dėl žalos atlyginimo turėtų būti reikalaujama atlyginti žalą, kuri buvo padaryta nustatytu pažeidimu. Baudimo ir atgrasymo funkcijas turėtų atlikti viešasis vykdymo užtikrinimas. ES iniciatyvos dėl kolektyvinio teisių gynimo be žalos atlyginimo neturėtų siekti kitų tikslų: Europos kolektyvinio teisių gynimo sistemoje neturėtų būti numatytas baudinis žalos atlyginimas.

3.2. Kolektyvinių ieškinių priimtinumas

Kolektyvinių ieškinių priimtumo sąlygos įvairiose valstybėse narėse skiriasi – jos priklauso nuo taikomo kolektyvinio teisių gynimo modelio. Paprastai pagrindinės sąlygos nustatomos įstatyme, kuris reguliuoja atitinkamos rūšies kolektyvinius ieškinius. Yra ir tokių sistemų, kuriose ieškinio priimtumo įvertinimas paliekamas teismų diskrecijai. Įvairiose valstybėse narėse teismams suteikiama nevienoda diskrecija spręsti dėl ieškinio priimtumo sąlygų, net jeigu teisinės sąlygos yra kodifikuotos įstatymais.

Vieni kolektyviniai ieškiniai gali būti pareiškiami dėl visų rūšių reikalavimų atlyginti žalą civilinėse bylose, kiti – tik dėl reikalavimų atlyginti žalą, padarytą galimai pažeidus konkrečias teisės nuostatas: vartotojų apsaugos, aplinkos apsaugos, investuotojų apsaugos, konkurencijos teisės nuostatas ir pan. Yra ir tokių sistemų, kuriose tam tikrų rūšių kolektyviniai ieškiniai priimtini tik su sąlyga, kad viešojo institucija yra nustačiusi atitinkamų teisės nuostatų pažeidimo faktą – tai vadinamieji išvestiniai ieškiniai³⁵.

Turėtų būti užtikrinta, kad pareikšti kolektyvinį ieškinį dėl žalos atlyginimo (kompensacinis ieškinys) būtų galima tik tuomet, jei jis tenkina tam tikras priimtumo sąlygas. Bet kuriuo atveju konkretaus kolektyvinio ieškinio priimtumo klausimą teismas turi išspręsti pačioje proceso pradžioje.

3.3. Teisė pareikšti ieškinį

Kas turi teisę pareikšti kolektyvinį ieškinį, priklauso nuo konkretaus valstybės narės taikomo kolektyvinio teisių gynimo mechanizmo tipo. Tam tikrų rūšių kolektyvinių ieškinių, pavyzdžiui, grupinių ieškinių, kuriuos kartu pareiškia visi teigiantieji patyrę žalą, atveju klausimas, kas turi teisę pareikšti ieškinį, yra labai paprastas. Atstovaujamųjų ieškinių atveju reikia apibrėžti, kas turi teisę juos pareikšti. Atstovaujamas ieškinys dėl žalos atlyginimo – tai ieškinys, kurį fizinių ar juridinių asmenų, kurie teigia patyrę žalą dėl to paties įtariamo teisės pažeidimo, grupės vardu pareiškia jiems atstovaujantis subjektas (kai kuriose sistemose tai gali būti ir viešojo institucija). Šie asmenys nėra bylos šalys – ieškovu laikomas tik atstovaujantysis subjektas. Todėl reikia užtikrinti, kad atstovaujantysis subjektas veiktų

³⁵ Pavyzdžiui, kompetentingos Jungtinės Karalystės institucijos yra nustačiusios, kad atstovaujamuosius išvestinius ieškinius dėl žalos atlyginimo galima pareikšti konkurencijos teisės pažeidimų atveju.

atstovaujamos grupės interesais, o ne siekdamas naudos sau. Komisija mano, kad Europos horizontaliojoje kolektyvinio teisių gynimo sistemoje fiziniams ir juridiniams asmenims reikėtų suteikti galimybę pareikšti kolektyvinį ieškinį, reikalaujant įpareigojimo ar žalos, padarytos pažeidus ES teisės aktuose nustatytas jų teises, atlyginimo.

Įvairiose sistemose taikomi skirtingi kvalifikaciniai kriterijai, pagal kuriuos nustatoma, kurie atstovaujantieji subjektai (ne viešosios institucijos) turi teisę pareikšti ieškinį. Vienas iš galimų būdų – pavesti teismui kiekvienu konkrečiu atveju įvertinti, ar atstovaujantysis subjektas yra tinkamas (*ad hoc* patvirtinimas). Kitas būdas – nustatyti tam tikrus kvalifikacinius kriterijus įstatymais, taigi iš anksto nustatyti, kas turi teisę pareikšti ieškinį. Galima palikti teismo diskrecijai patikrinti, ar nustatyti kvalifikaciniai kriterijai tenkinami, arba sukurti leidimų sistemą, kurioje atitiktą kvalifikaciniams kriterijams tikrintų viešoji institucija. Masinės žalos atvejai gali būti tarpvalstybinio masto, ypač toliau plečiantis skaitmeninei bendrajai rinkai, todėl atstovaujantiems subjektams iš kitų valstybių narių nei ta, kurios teisme pareikštas kolektyvinis ieškinys, turėtų būti suteikta galimybė toliau vykdyti savo funkcijas.

Vienos suinteresuotosios šalys, visų pirma įmonės, primygtinai siūlytų teisę pareikšti atstovaujamąjį ieškinį suteikti tik tinkamos kvalifikacijos subjektams, atitinkantiems aiškiai nustatytus kriterijus, o kitos nesutinka, kad tokia teisė turėtų būti apibrėžta teisės aktais – jos teigia, kad tai pernelyg apribotų galimai žalą patyrusių asmenų galimybes pareikšti ieškinį dėl žalos. Komisija mano, kad Komisijos rekomendacijoje reikėtų apibrėžti sąlygas, kuriomis įgyjama teisė pareikšti atstovaujamąjį ieškinį³⁶.

3.4. Įstojimo ar išstojimo principas?

Atstovaujamoji grupė gali būti sudaroma dviem pagrindiniais būdais: taikant pareikštinio įtraukimo (angl. *opt-in*) principą, kai į grupę įtraukiami tik tie fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie pareiškia prisijungią prie atstovaujamosios grupės, ir taikant savaiminio įtraukimo (angl. *opt-out*) principą, kai į grupę įtraukiami visi asmenys, teigiantys patyrę žalą dėl to paties ar panašaus pažeidimo, išskyrus tuos, kurie patys pareiškia nedalyvaujantys. Taikant įstojimo schemą, teismo sprendimas yra privalomas visiems prie grupės prisijungusiems asmenims, o kiti asmenys, galimai nukentėję nuo to paties ar panašaus pažeidimo, turi teisę pareikšti atskirą ieškinį dėl žalos atlyginimo. Taikant išstojimo schemą, teismo sprendimas privalomas visiems grupei priskirtiems asmenims, išskyrus tuos, kurie patys pareiškė joje nedalyvaują. Daugelyje valstybių narių, kuriose numatytas kolektyvinis teisių gynimas, taikoma įstojimo schema. Išstojimo schema taikoma Portugalijoje, Bulgarijoje ir Nyderlanduose (kolektyviniams ieškiniams), taip pat Danijoje konkrečiai apibrėžtoms vartotojų byloms, kuriose pareiškiamas atstovaujamas ieškinys³⁷.

Nemažai suinteresuotųjų šalių, visų pirma įmonių, labai nepritartų išstojimo schemas taikymui – jos teigia, kad ji sudaro sąlygas piktnaudžiavimui, gali prieštarauti kai kurių valstybių narių konstitucinėms normoms ar mažų mažiausiai neatitinka jų teisės tradicijų. Kita vertus, kai kurios vartotojų organizacijos tvirtina, kad įstojimo schema gali neužtikrinti visiems nukentėjusiems vartotojams galimybės veiksmingai kreiptis į teismą³⁸. Jų nuomone,

³⁶ Žr. Komisijos rekomendacijos 6–9 punktus.

³⁷ Savaiminio įtraukimo principas turi du privalumus, kurie paaiškina kai kurių valstybių narių pasirinkimą jį taikyti. Pirma, taip sudaromos palankesnės sąlygos kreiptis į teismą, kai individuali žala yra tokia maža, kad galimam ieškovui nebūtų verta dėl jos bylinėtis. Antra, savaiminio įtraukimo procedūra suteikia daugiau teisinio tikrumo atsakovui, nes teismo sprendimas būtų neprivalomas tik tiems, kurie pareiškė procese nedalyvaujantys.

³⁸ Jungtinės Karalystės vartotojų organizacija „Which?“ pateikia pavyzdį iš bylos dėl futbolo marškinėlių kopijų, kurioje įstojimo principu pareiškus kolektyvinį ieškinį (išvestinį ieškinį dėl žalos atlyginimo

reikėtų palikti galimybę taikyti išstojimo principą, bent jau kaip alternatyvą tam tikrais atvejais ir pritarus teismui.

Komisijos manymu, atstovaujamoji grupė turėtų būti aiškiai apibrėžta, kad teismas galėtų nagrinėti bylą nepažeisdamas nė vienos iš šalių teisių, ypač teisės į gynybą.

Išstojimo sistemoje asmeniui suteikiama teisė pačiam nuspręsti, prisijungti prie grupės, ar ne. Todėl tokiu atveju geriau užtikrinama šalių teisė savarankiškai pasirinkti, ar jos nori bylinėtis. Šioje sistemoje lengviau nustatyti kolektyvinio ieškinio vertę, nes ją sudaro visų individualių reikalavimų suma. Teismui paprasčiau įvertinti bylos dalyką ir kolektyvinio ieškinio priimtinumą. Be to, išstojimo sistema užtikrina, kad teismo sprendimas nebus privalomas kitiems galimiems ieškovams, neprisijungusiems prie kolektyvinio ieškinio.

Išstojimo sistema kelia rimtų klausimų dėl galimų ieškovų laisvės patiems nuspręsti, ar jie nori bylinėtis. Teisė į veiksmingą teisinę gynybą negali būti aiškinama tokiu būdu, dėl kurio žmonės netenka galimybės priimti (informacija pagrįsta) sprendimą reikalauti žalos atlyginimo, ar ne. Be to, išstojimo sistema gali neatitikti pagrindinio kolektyvinio teisių gynimo tikslo – atlyginti patirtą žalą, nes nukentėjusieji asmenys nenustatomi, taigi jie negauna priteistos sumos dalies.

Todėl savo rekomendacijoje Komisija išreiškia nuomonę, kad Europos horizontaliojoje kolektyvinio teisių gynimo sistemoje šalis ieškovė turėtų būti sudaroma vadovaujantis išstojimo principu ir kad bet kokia šio principo taikymo išimtis, nustatyta įstatymais ar teismo nutartimi, turėtų būti pagrįsta tinkamo teisingumo vykdymo argumentais.

3.5. Veiksmingas galimų ieškovų informavimas

Veiksmingas informavimas apie kolektyvinius ieškinius būtinas, kad asmenys, turintys teisę pareikšti reikalavimą dėl žalos, padarytos tuo pačiu ar panašiu įtariamu pažeidimu, sužinotų apie galimybę prisijungti prie atstovaujamojo ieškinio ar grupinio ieškinio ir galėtų jį pasinaudoti kreipdamiesi į teismą. Kita vertus, reikia atsižvelgti ir į tai, kad pranešimai (televizijoje ar lankstinukuose) apie ketinimą pareikšti kolektyvinį ieškinį gali pakenkti atsakovo reputacijai ir neigiamai atsiliiepti jo ekonominei padėčiai.

Suinteresuotosios šalys sutaria, kad svarbu nustatyti taisykles, pagal kurias atstovaujantysis subjektas privalėtų veiksmingai informuoti galimus atstovaujamosios grupės narius. Daug suinteresuotųjų šalių siūlo nustatyti, kad teismas privalo aktyviai kontroliuoti, ar šis įpareigojimas vykdomas.

Bet kokio tipo kolektyvinių ieškinių atveju galimų ieškovų informavimo taisyklėse turi būti proporcingai užtikrinama ir saviraiškos laisvė bei teisė gauti informaciją, ir atsakovo reputacijos apsauga. Ar ši pusiausvyra išlaikoma, labai priklauso nuo informacijos pateikimo laiko ir sąlygų.

3.6. Kolektyvinio teisių gynimo ir viešojo vykdymo užtikrinimo ryšys tam tikrose politikos srityse

Daugelis suinteresuotųjų šalių mano, kad tokiose ES politikos srityse, kuriose viešasis vykdymo užtikrinimas atlieka ypač svarbų vaidmenį – kaip antai konkurencija, aplinka, duomenų apsauga ar finansinės paslaugos – reikalingos specialios taisyklės, reguliuojančios

konkurencijos srityje), žala galiausiai buvo atlyginta tik nedidelei daliai nukentėjusiųjų, nustatytų kompetentingos institucijos sprendimu.

privačiojo ir viešojo vykdymo užtikrinimo sąveiką ir užtikrinančios viešojo vykdymo užtikrinimo veiksmingumą³⁹.

Kolektyviniai ieškiniai dėl žalos atlyginimo ES teisės reglamentuojamose politikos srityse paprastai grindžiami viešosioms institucijoms priėmus sprendimą, kuriuo nustatomas pažeidimas, ir civilinių bylų teismui, kuriame pareiškiamas kolektyvinis ieškinys dėl žalos atlyginimo, šis sprendimas dažniausiai yra privalomas. Pavyzdžiui, konkurencijos srityje Reglamentu (EB) Nr. 1/2003 nustatyta, kad jeigu nacionalinis teismas nagrinėja klausimą, susijusį su ES antimonopolinėmis taisyklėmis, dėl kurių priimtas Komisijos sprendimas, nacionalinis teismas negali priimti sprendimo, prieštaraujančio Komisijos sprendimui.

Tokiais atvejais išvestiniuose ieškiniuose keliamas klausimas, ar dėl pažeidimo buvo padaryta žala, ir, jei taip, kam ir kokio dydžio.

Būtina užtikrinti, kad kolektyviniai ieškiniai dėl žalos atlyginimo ar ieškiniai, teisme pareiškiami viešosioms institucijoms dar nepabaigus tyrimo, nekeltų grėsmės viešojo vykdymo užtikrinimo veiksmingumui. Tam reikėtų nustatyti taisykles, kuriomis reguliuojama ieškovų prieiga prie dokumentų, kuriuos viešoji institucija gauna arba parengia vykdydama tyrimą, arba specialias taisykles dėl senaties terminų, sudarančių galimiams ieškovams sąlygas nepareikšti kolektyvinio ieškinio tol, kol viešosios institucijos priims sprendimą dėl pažeidimo. Tokios taisyklės ne tik apsaugotų viešąjį vykdymo užtikrinimą, bet ir leistų veiksmingiau ir efektyviau apginti teises pareiškiant kolektyvinius ieškinius dėl žalos atlyginimo, nes ieškovai išvestiniame ieškinyje daugeliu klausimų gali remtis viešojo vykdymo užtikrinimo rezultatais, todėl išvengiama tų pačių klausimų (pakartotinio) nagrinėjimo. Siekiant dvejojo tikslo – apsaugoti viešojo užtikrinimo veiksmingumą ir palengvinti privatųjį kolektyvinį teisių gynimą, ypač pareiškiant išvestinius kolektyvinius ieškinius – tose politikos srityse, kuriose viešasis vykdymo užtikrinimui tenka ypač svarbus vaidmuo, reikėtų deramai atsižvelgti į kolektyvinių ieškinų dėl žalos atlyginimo ypatumus.

3.7. Veiksmingas vykdymo užtikrinimas tarpvalstybinių kolektyvinių ieškinių srityje pagal tarptautinės privatinės teisės nuostatas

Pagal Europos tarptautinės privatinės teisės bendruosius principus tarptautinio pobūdžio kolektyviniai ginčai turėtų būti sprendžiami kompetentingame teisme, nustatomame pagal Europos teisės nuostatas dėl jurisdikcijos, įskaitant nuostatas dėl teismo pasirinkimo, siekiant išvengti palankesnio teisinio reglamentavimo paieškų. Europos civilinio proceso teisės ir taikytinos teisės nustatymo nuostatos turėtų praktikoje efektyviai užtikrinti sklandų nacionalinių kolektyvinio teisių gynimo procedūrų koordinavimą tarpvalstybinėse bylose.

Daug suinteresuotųjų šalių pageidavo, kad kolektyviniam procesui taikytinų jurisdikcijos taisyklių klausimas būtų sprendžiamas ES lygmeniu. Tačiau nuomonės dėl numatytino teismą ir bylą siejančio elemento išsiskyrė. Pirma grupė norėtų, kad būtų priimta nauja taisyklė, pagal kurią masinių reikalavimų atveju jurisdikciją turėtų tos šalies teismas, kurioje yra daugumos asmenų, kurie teigia patyrę žalą, nuolatinė gyvenamoji vieta, ir (arba) kolektyvinį ieškinį pareiškiantiems atstovaujantiems subjektams būtų taikomos vartotojų sutartims taikytinos jurisdikcijos nustatymo taisyklės. Antra grupė teigia, kad geriausia jurisdikciją nustatyti pagal atsakovo gyvenamąją vietą, nes ją lengva nustatyti, todėl būtų užtikrintas

³⁹ Daug suinteresuotųjų šalių pabrėžia, kad konkurencijos srityje vykdant ES teisės nuostatas dėl kartelių būtina apsaugoti Komisijos ir nacionalinių konkurencijos institucijų taikomų sankcijų švelninimo programų veiksmingumą. Tarp kitų dažnai minėtų šios srities problemų – nacionalinių konkurencijos institucijų sprendimų dėl pažeidimų privalomumas pareiškus išvestinį kolektyvinį ieškinį dėl žalos atlyginimo bei specialių senaties terminų, per kuriuos galima tokius tolesnius ieškinius pareikšti, nustatymas.

teisinis tikrumas. Trečia grupė siūlo Europos Sąjungos Teisingumo Teisme įsteigti atskirą tarpvalstybinių kolektyvinių ieškinių skyrių.

Šiuo klausimu Komisija mano, kad reikėtų iki galo išnaudoti visas dabar galiojančias Reglamento (EB) Nr. 44/2001 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo (toliau – Reglamentas „Briuselis I“)⁴⁰ nuostatas. Kadangi su tarpvalstybinėmis bylomis susijusių klausimų yra ir daugiau, planuojamoje rengti Reglamento „Briuselis I“ taikymo ataskaitoje reikėtų aptarti ir veiksmingą vykdymo užtikrinimą tarpvalstybinėse kolektyvinėse bylose.

Kai kurios suinteresuotosios šalys nurodė dar vieną problemą – pagal dabartines ES kolizijos teisės normas⁴¹ teismas, kuriam pavesta spręsti kolektyvinį ginčą byloje, kurios ieškovai yra iš kelių valstybių narių, kartais turi taikyti kelių skirtingų teisės sistemų materialines nuostatas. Bendra deliktams taikoma taisyklė numato, kad deliktinėms prievolėms turi būti taikoma tos valstybės teisė, kurioje įvyko žalą sukėlęs įvykis. Deliktinėse bylose, susijusiose su žala dėl produkto, taikytina teisė nustatoma pagal žalą patyrusio asmens gyvenamąją vietą. Be to, nesąžiningos konkurencijos bylose taikytina tos valstybės teisė, kurioje buvo ar galėjo būti pakenkta konkurenciniams santykiams ar vartotojų bendram interesui. Žinoma, gali atsitikti, kad dėl kolizinės teisės normų tarptautinio pobūdžio bylinėjimasis taps sudėtingas, pavyzdžiui, kai atskiroms žalą patyrusių asmenų grupėms teismas turi taikyti skirtingų šalių teisės nuostatas dėl žalos atlyginimo. Tačiau Komisija kol kas nėra tikra, ar reikėtų priimti specialią taisyklę, taikomą kolektyviniams ieškiniams, pagal kurią byloje turėtų būti taikoma vienos šalies teisės nuostatos. Dėl to galėtų kilti netikrumas tais atvejais, kai reikia taikyti kitos, ne žalos atlyginimo reikalaujančio asmens šalies, teisę.

3.8. Galimybė taikiai spręsti kolektyvinį ginčą

Suinteresuotosios šalys sutinka, kad taikus ginčų sprendimas gali padėti šalims greitai, nebrangiai ir paprastai išspręsti ginčą. Be to, dėl taikaus ginčų sprendimo ne taip dažnai prireiktų teismo teisių gynimo. Todėl kolektyvinės bylos šalims turėtų būti sudaryta galimybė išspręsti ginčą neteisminiu būdu, pasitelkiant trečiąją asmenį (pvz., naudojantis alternatyvaus ginčų sprendimo mechanizmu, kaip antai arbitražu arba taikinamuoju tarpininkavimu) arba be trečiojo asmens pagalbos (pvz., šalims susitarant).

Didžioji dauguma suinteresuotųjų šalių, įskaitant mažąsias ir vidutines įmones (MVI), mano, kad taikus kolektyvinių ginčų sprendimas neturėtų būti privalomas pirmasis etapas, kurio neįvykdžius negalima kreiptis į teismą. Iš tikrųjų, taikant tokią sistemą kiltų nereikalingų išlaidų, būtų prarandamas laikas, o tam tikrais atvejais netgi pažeidžiama teisė kreiptis į teismą⁴². Todėl taikus kolektyvinis ginčų sprendimas turėtų būti pasirenkamas savo noru, deramai atsižvelgiant į galiojančius ES teisės aktus dėl alternatyvaus ginčų sprendimo. Vis dėlto kolektyvinius ieškinius nagrinėjantiems teisėjams turėtų būti paliekama teisė siūlyti šalims pabandyti taikiai išspręsti ginčą⁴³.

Kolektyvinių bylų atveju labai svarbu patikrinti taikaus kolektyvinio ginčo sprendimo rezultatų teisėtumą ir jų įvykdomumą, nes visi grupės nariai, teigiantys patyrę žalą dėl

⁴⁰ Su pakeitimais, padarytais Reglamentu (EB) Nr. 1215/2012, kuris bus taikomas nuo 2015 m. sausio 10 d., OL L 351, 2012 12 20.

⁴¹ Reglamentas (EB) Nr. 593/2008 dėl sutartinės prievolės taikytinos teisės (Roma I), OL L 177, 2008 7 4, ir Reglamentas (EB) Nr. 864/2007 dėl nesutartinės prievolės taikytinos teisės (Roma II), OL L 199, 2007 7 31.

⁴² Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnis.

⁴³ Taip jau yra daroma taikant taikinamąjį tarpininkavimą tarpvalstybiniuose ginčiuose – pagal Direktyvos 2008/52/EB dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų 5 straipsnį, teismas, kuriame iškelta byla, gali paraginti ginčo šalis pasinaudoti mediacija ginčui išspręsti.

įtariamoms neteisėtoms veikloms, ne visada gali tiesiogiai dalyvauti taikaus kolektyvinio ginčo sprendimo procese. Todėl jo metu pasiektą susitarimą turėtų patvirtinti teismas. Komisija rekomenduoja valstybėms narėms laikytis šio principo⁴⁴.

Todėl Komisija mano, kad taikaus kolektyvinio ginčų sprendimo mechanizmai galėtų atlikti svarbų pagalbinį vaidmenį. Atsižvelgdama į priemones, kurių šioje srityje jau imtasi, t.y. į Mediacijos direktyvą, direktyvas dėl vartotojų ginčų alternatyvaus sprendimo ir Reglamentą dėl vartotojų ginčų elektroninio sprendimo, Komisija mano, kad rekomendacija valstybėms narėms sukurti taikaus kolektyvinio ginčų sprendimo mechanizmus būtų dar vienas žingsnis reikiama kryptimi⁴⁵.

3.9. Kolektyvinių ieškinių finansavimas

Kolektyvinio teisių gynimo atveju civilinės bylos šalių paprastai patiriamos išlaidos⁴⁶ gali būti gana didelės, ypač kai ieškovų yra daug. Nors lėšų trūkumas neturėtų riboti galimybės kreiptis į teismą⁴⁷, kolektyvinių ieškinių finansavimo mechanizmai neturi pavirsti paskata piktnaudžiaujamam bylinėjimuisi.

3.9.1. Trečiųjų šalių finansavimas

Privačios trečiosios šalies, kuri nėra ginčo šalis, finansinė parama gali būti įvairi. Tiesioginis trečiųjų šalių teikiamas kolektyvinių ieškinių finansavimas laikomas veiksmu, galinčiu paskatinti piktnaudžiaujamą bylinėjimąsi, nebent jis būtų tinkamai reglamentuojamas. Kai kurios suinteresuotosios šalys mano, kad teisinių išlaidų draudimas yra neutrali priemonė, o tokio draudimo užtikrinimas *post factum* galėtų būti pravartus kolektyvinių ieškinių atveju.

Sėkmės mokestis už teisinės paslaugas, kurios apima ne tik atstovavimą, bet ir parengiamuosius veiksmus, įrodymų rinkimą bei bendrą bylos valdymą, *de facto* yra trečiųjų šalių finansavimas. Šį klausimą valstybės narės sprendžia labai įvairiai – vienos tai draudžia, kitos leidžia. Kai kurių suinteresuotųjų šalių nuomone, advokatų sėkmės mokesčio panaikinimas būtų svarbi apsaugos nuo piktnaudžiaujamo bylinėjimosi priemonė, o kitos teigia, kad tokie mokesčiai yra naudingas kolektyvinių ieškinių finansavimo būdas.

Trečiųjų šalių finansavimas turi būti reglamentuojamas taip, kad tinkamai padėtų siekti tikslo – užtikrinti galimybę kreiptis į teismą. Todėl rekomendacijoje Komisija išreiškė nuomonę, kad toks finansavimas turėtų būti taikomas su tam tikromis sąlygomis. Dėl netinkamos ir neskaidrios trečiųjų šalių finansavimo sistemos gali padaugėti piktnaudžiaujamo bylinėjimosi ar tokių bylų, kuriose bylos šalių interesai ginami prastai.

3.9.2. Viešasis finansavimas

Kai kurios suinteresuotosios šalys, t. y. vartotojų organizacijos ir keli teisininkai, per viešas konsultacijas pasisakė už tai, kad būtų sukurti viešieji fondai, kurių lėšomis būtų teikiama finansinė parama galimiems ieškovams kolektyvinio teisių gynimo bylose.

⁴⁴ Žr. Komisijos rekomendacijos 30 punktą. Pagal Direktyvą 2008/52/EB tarpvalstybiniuose civiliniuose ir komerciniuose ginčiuose mediacijos būdu pasiektas susitarimas pripažįstamas vykdytinu teisme, nebent tai prieštarautų valstybės narės, kurioje prašoma tokio pripažinimo, teisei arba tos valstybės narės teisėje tokia vykdymo užtikrinimo priemonė nenumatyta.

⁴⁵ Žr. Komisijos rekomendacijos 27–30 punktus. Direktyva dėl vartotojų ginčų alternatyvaus sprendimo nedraudžia valstybėms narėms toliau taikyti ar nustatyti alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras, kuriomis identiški arba panašūs prekiautojo ir kelių vartotojų ginčai sprendžiami bendrai, o tai skatina plėtoti kolektyvinio alternatyvaus ginčų sprendimo procedūras.

⁴⁶ Šias išlaidas sudaro teismo mokesčiai, teisiųjų atstovų užmokestis, dalyvavimo posėdžiuose išlaidos, bendrojo bylos valdymo išlaidos, ekspertizės išlaidos.

⁴⁷ Tokiu atveju turėtų būti pasitelkiamos nacionalinės teisinės pagalbos sistemos.

Tačiau atsižvelgiant į tai, kad kolektyvinis teisių gynimas būtų procedūra, grindžiama dviejų šalių civiliniu ginču, net jei vieną iš jų sudaro daug pareiškėjų, ir turėtų atgrasomąjį poveikį, Komisija nemano, kad tikrai turėtų rekomenduoti tiesioginę paramą iš viešųjų fondų, nes teismui nustačius žalos padarymo faktą, žalą patyrusi šalis gaus kompensaciją iš pralaimėjusios šalies, taip pat ir už bylinėjimosi išlaidas.

3.9.3. *Principas „pralaimėjęs moka“*

Principas, kad pralaimėjusi šalis turėtų padengti bylinėjimosi išlaidas, Europos teisės tradicijoje tvirtai nusistovėjęs, nors jis taikomas ne visų Europos Sąjungos šalių jurisdikcijose, be to, įvairiose jurisdikcijose jis taikomas skirtingai.

Per viešas konsultacijas visos suinteresuotosios šalys sutarė, kad kolektyvinio teisių gynimo atveju principas „pralaimėjęs moka“ turėtų būti taikomas. Komisija neabejoja, kad principas „pralaimėjęs moka“ turėtų būti įtrauktas į europinę kolektyvinių ieškinių koncepciją, todėl rekomenduoja kolektyvinių ieškinių srityje laikytis šio principo⁴⁸.

4. IŠVADOS

2011 m. Komisijos surengtos viešos konsultacijos, 2012 m. vasario 2 d. Europos Parlamento rezoliucija ir pačios Komisijos atlikta analizė leido nustatyti svarbiausius klausimus, kurie turėtų būti sprendžiami kuriant horizontaliąją Europos kolektyvinio teisių gynimo sistemą. Pagrindinė Komisijos išvada yra tai, kad atsižvelgiant į vidaus rinkos veikimo interesus, geriausia būtų taikyti horizontaliąją sistemą, kuri leistų išvengti pavojų, galinčių kilti dėl nekoordinuotų ES iniciatyvų atskiruose sektoriuose, ir užtikrintų itin sklandžią sąveiką su nacionalinėmis proceso teisės nuostatomis.

Atsižvelgiant į klausimo sudėtingumą ir į tai, kad reikia užtikrinti nuoseklius kolektyvinio teisių gynimo principus, kartu su šiuo komunikatu Komisija, remdamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 292 straipsniu, priima rekomendaciją, kurioje siūlo nustatyti Europos Sąjungoje horizontaliai taikomus bendruosius kolektyvinio teisių gynimo principus, kurių turėtų laikytis visos valstybės narės. Priėmus ir paskelbus Komisijos rekomendaciją, valstybėms narėms turėtų būti suteiktas dvejų metų laikotarpis, per kurį jos įgyvendintų rekomendacijoje siūlomus principus nacionalinėse kolektyvinio teisių gynimo sistemose. Po ketverių metų nuo šios rekomendacijos paskelbimo Komisija, remdamasi sukaupta praktine patirtimi, įvertins, ar reikia siūlyti naujų teisėkūros priemonių, kuriomis būtų stiprinami ir konsoliduojami šiame komunikate ir rekomendacijoje nustatyti horizontalieji principai. Pirmiausia Komisija įvertins, kaip vykdoma ši rekomendacija ir koks jos poveikis teisei kreiptis į teismą, teisei gauti žalos atlyginimą, piktnaudžiaujamojo bylinėjimosi prevencijai, taip pat bendrosios rinkos veikimui, Europos Sąjungos ekonomikai ir vartotojų pasitikėjimui.

⁴⁸ Žr. Komisijos rekomendacijos 15 punktą.