



*Teisės reikalų komitetas
Pirmininkas*

11.9.2017

Teisės reikalų komiteto
pirmininkui
Pavelui Svobodai
BRIUSELIS

Tema: Nuomonė dėl pasiūlymo dėl Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (ES) Nr. 216/2013 dėl Europos Sąjungos oficialiojo leidinio elektroninės versijos paskelbimo (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP)), teisinio pagrindo

Gerb. Pirmininke,

2017 m. liepos 19–20 d. posėdyje Teisės reikalų komitetas pagal Darbo tvarkos taisyklių 39 straipsnio 3 dalį savo iniciatyva nusprendė apsvarstyti minėto Komisijos pasiūlymo teisinio pagrindo pagrįstumą ir tinkamumą.

Komitetas minėtą klausimą apsvarstė 2017 m. rugsėjo 7 d. posėdyje.

I. Bendra informacija

Europos Sąjungos oficialiuoju leidiniu (toliau – OL) užtikrinama, kad būtų oficialiai paskelbti Europos Sąjungos teisės aktai ir kiti aktai. Iki 2014 m. tik spausdintinis OL leidimas buvo laikomas galiojančiu ir teisiškai privalomu leidiniu. Elektroninė versija, kuri buvo prieinama internete nuo 1998 m., buvo laikoma tik informacine priemone, neturinčia teisinės galios.

Teisingumo Teismas byloje *Skoma-Lux*¹ nusprendė, kad Sąjungos teisės aktais negalima remtis privačių asmenų atžvilgiu, jei jie nebuvo tinkamai paskelbti Oficialiajame leidinyje, ir kad tokių teisės aktų pateikimas internete neprilygsta galiojančiam paskelbimui Oficialiajame leidinyje, nesant Sąjungos teisėje jokio reglamentavimo šiuo klausimu.

Siekiant ištaisyti šią padėtį ir sudaryti sąlygas kiekvienam asmeniui pasikliauti elektroniniu

¹ 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas byloje C-161/06, *Skoma-Lux*, ECLI:EU:C:2007:773, 48 punktas.

leidimu kaip oficialia, autentiška, aktualia ir išsamia OL versija, nuo 2014 m. Reglamentu (ES) Nr. 216/2013¹ nuo 2014 m. panaikinta ankstesnė praktika siekiant įtvirtinti, kad elektroninė versija būtų autentiška ir turėtų teisinę galią, o spausdintinė versija būtų skelbiama ir turėtų teisinę galią tik tada, kai ES leidinių biuro informacinė sistema dėl sutrikimų neveiktų.

Sutartyse nėra aiškaus teisinio pagrindo, kuriame būtų numatyta, kokia teisėkūros procedūra turi būti taikoma dėl aktų skelbimo OL. Vis dėlto Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 287 ir 297 straipsniuose yra įtvirtinta prievolių skelbti aktus OL. Todėl Reglamentas (ES) Nr. 2016/2013 buvo grindžiamas SESV 352 straipsniu, t. y. vadinamąja lankstumo sąlyga, kuri gali būti taikoma tik tuo atveju, jei paaiškėtų, kad Sąjungai reikia imtis veiksmų vienam iš Sutartyse nurodytų tikslų pasiekti Sutartyse apibrėžtose srityse, o jos nesuteikia tam būtinų įgaliojimų.

Nuo tada, kai 2009 m. įsigaliojo Lisabonos sutartis, norint taikyti SESV 352 straipsnyje nustatytą lankstumo sąlygą reikalingas Europos Parlamento pritarimas. Toks pritarimas buvo duotas, kai buvo priimamas Reglamentas (ES) Nr. 216/2013, nes perėjimas nuo spausdintos versijos prie elektroninės buvo laikomas vien techninio pobūdžio, sprendžiant dėl jo nebuvo jokio potencialaus politinio pasirinkimo, dėl kurio Europos Parlamentas, kaip viena iš teisėkūros institucijų, turėtų pateikti savo nuomonę, ir buvo svarbu, kad reglamentas įsigaliojtu kuo greičiau².

Šio pasiūlymo iš dalies pakeisti Reglamentą (ES) Nr. 216/2013 tikslas – atnaujinti OJ elektroninės versijos autentiškumo patvirtinimo procedūrą, nes per tą laiką buvo atnaujinti atitinkami ES teisės aktai dėl elektroninių parašų. Tas teisės aktas buvo priimtas taikant įprastą teisėkūros procedūrą pagal SESV 114 straipsnį dėl vidaus rinkos priemonių derinimo.

Todėl kyla klausimas, ar šis iš dalies keičiantis pasiūlymas turėtų būti grindžiamas SESV 352 straipsnyje nustatyta lankstumo sąlyga, SESV 114 straipsnyje įtvirtintu teisiniu pagrindu dėl suderinimo ar abiem.

II. Susiję Sutarties straipsniai

Šis SESV straipsnis Komisijos pasiūlyme nurodytas kaip teisinis pagrindas (pabraukta papildomai):

352 straipsnis (buvęs EB sutarties 308 straipsnis)

1. Jei paaiškėtų, kad Sąjungai reikia imtis veiksmų vienam iš Sutartyse nurodytų tikslų pasiekti Sutartyse apibrėžtose srityse, o jos nesuteikia tam būtinų įgaliojimų, Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir gavusi Europos Parlamento pritarimą, vieningai priima reikiamas nuostatas. Jei atitinkamas nuostatas priima Taryba pagal specialią teisėkūros procedūrą, ji taip pat

¹ Reglamentas (ES) Nr. 216/2013 dėl Europos Sąjungos oficialiojo leidinio elektroninės versijos paskelbimo (OL L 69, 2013 3 13, p. 1).

² Žr. 2012 m. kovo 14 d. Teisės reikalų komiteto rekomendacijos projekto aiškinamąją dalį (2011/0070 (APP)).

sprendžia vieningai, remdamasi Komisijos pasiūlymu ir gavusi Europos Parlamento pritarimą.

2. Naudodamasi Europos Sąjungos sutarties 5 straipsnio 3 dalyje nurodyto subsidiarumo principo kontrolės tvarka, Komisija atkreipia nacionalinių parlamentų dėmesį į pasiūlymus, grindžiamus šiuo straipsniu.

3. Šiuo straipsniu grindžiamos priemonės negali apimti valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų suderinimo tais atvejais, kai tokio suderinimo nenumato Sutartys.

4. Šis straipsnis negali būti pagrindu siekiant su bendra užsienio ir saugumo politika susijusių tikslų ir priimant kiekvieną aktą pagal šį straipsnį laikomasi apribojimų, nustatytų Europos Sąjungos sutarties 40 straipsnio antrojoje pastraipoje.

SESV 114 straipsnio formuluotė yra tokia (pabraukta papildomai):

114 straipsnis
(buvęs EB sutarties 95 straipsnis)

1. Išskyrus tuos atvejus, kai Sutartyse nustatyta kitaip, 26 straipsnyje iškeltiems tikslams pasiekti taikomos toliau dėstomos nuostatos. Europos Parlamentas ir Taryba, sprenddami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, pasikonsultavę su Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetu, nustato priemones valstybių narių įstatymų ir kitų teisės aktų nuostatomis, skirtoms vidaus rinkos sukūrimui ir veikimui, suderinti.

[...]

SESV 287 ir 297 straipsnių formuluotės yra tokios (pabraukta papildomai):

287 straipsnis
(buvęs EB sutarties 248 straipsnis)

1. Audito Rūmai tikrina visų Sąjungos pajamų ir išlaidų sąskaitas. Jie taip pat tikrina visų Sąjungos įsteigtų įstaigų ar organų visų pajamų ir išlaidų sąskaitas, jei tokio tikrinimo nedraudžia atitinkamas steigimo dokumentas.

Audito Rūmai pateikia Europos Parlamentui ir Tarybai sąskaitų patikimumo ir pagal jas atliktų operacijų teisėtumo ir tvarkingumo patikinimo pareiškimą, kuris yra skelbiamas Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje. Pareiškimas gali būti papildomas konkrečiais kiekvienos svarbios Sąjungos veiklos srities įvertinimais.

[...]

4. Pasibaigus kiekvieniems finansiniams metams, Audito Rūmai parengia metų pranešimą. Jis siunčiamas kitoms Sąjungos institucijoms ir kartu su šių institucijų atsakymais į Audito Rūmų pastabas yra skelbiamas Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje.

[...]

297 straipsnis

(buvęs EB sutarties 254 straipsnis)

1. Teisėkūros procedūra priimtus aktus, priimtus pagal įprastą teisėkūros procedūrą, pasirašo Europos Parlamento pirmininkas ir Tarybos pirmininkas.

Teisėkūros procedūra priimtus aktus, priimtus pagal specialią teisėkūros procedūrą, pasirašo juos priėmusios institucijos pirmininkas.

Teisėkūros procedūra priimti aktai skelbiami Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje. Jie įsigalioja juose nurodytą dieną arba, jei ji nenurodoma, dvidešimtą dieną nuo jų paskelbimo.

2. Ne teisėkūros procedūra priimtus aktus, priimtus reglamentų, direktyvų ir sprendimų, kai juose nenurodoma, kam jie skirti, forma, pasirašo juos priėmusios institucijos pirmininkas.

Reglamentai ir visoms valstybėms narėms skirtos direktyvos bei sprendimai, kai juose nenurodyta, kam jie skirti, skelbiami Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje. Jie įsigalioja juose nurodytą dieną arba, jei ji nenurodoma, dvidešimtą dieną nuo jų paskelbimo.

Apie kitas direktyvas bei sprendimus, kuriuose nurodomi jų adresatai, pranešama tiems adresatams ir jie įsigalioja nuo tokio pranešimo momento.

III. Teismo praktika teisinio pagrindo klausimu

Pagal nusistovėjusią Teisingumo Teismo praktiką „Bendrijos priemonės teisinio pagrindo pasirinkimas turi būti grindžiamas objektyviais veiksniais, kuriems taikoma teisminė peržiūra ir kurie pirmiausia apima priemonės tikslą ir turinį“¹. Todėl, pasirinkus netinkamą teisinį pagrindą, atitinkamas teisės aktas gali būti panaikintas.

Atsižvelgiant į tai, institucijos pageidavimas aktyviau dalyvauti priimant atitinkamą priemonę, aplinkybės, kuriomis priemonė buvo priimta, ir darbas, kuris buvo atliktas kitose srityse, vykdant atitinkama priemone aprėpiamus veiksmus, neturi reikšmės nustatant tinkamą

¹ Byla C-45/86 *Komisija prieš Tarybą* (Bendrieji lengvatiniai tarifai), [1987 m.,] Rink. p. 1439, 5 punktas; byla C-440/05, *Komisija prieš Tarybą*, [2007 m.,] Rink., p. I-9097; byla C-411/06 *Komisija prieš Parlamentą ir Tarybą*, [2009 m.,] Rink. p. I-7585.

teisinį pagrindą¹.

Jei galėtų būti pasirinkti du teisiniai pagrindai, reikia nustatyti, ar pasiūlymu:

1. siekiama dviejų tikslų arba jį sudaro dvi sudėtinės dalys ir vieną iš tikslų arba dalių galima laikyti pagrindiniu (-e) arba svarbiausiu (-ia), o kitą tik papildomu (-a), ar
2. tuo pat metu siekiama kelių tikslų arba jį sudaro kelios neatskiriamos sudėtinės dalys, iš kurių nė vienas (-a), palyginti su kitu (-a), nėra papildomas (-a) ir netiesioginis (-ė).

Remiantis Teisingumo Teismo praktika, pirmuoju atveju teisės aktas turi būti grindžiamas vienu teisiniu pagrindu, t. y. tuo, kuris būtinas pagrindiniam arba svarbiausiam tikslui ar sudėtinei daliai pagrįsti, o antruoju atveju aktas turės būti grindžiamas keliais atitinkamais teisiniais pagrindais².

IV. Siūlomo reglamento tikslas ir turinys

Pasiūlymo tikslas – atnaujinti OJ elektroninės versijos autentiškumo patvirtinimo elektroniniu parašu tvarką. Direktyvoje 1999/93/EB dėl Bendrijos elektroninių parašų reguliavimo sistemos³ buvo numatyta naudoti tokiems parašams kvalifikuotą sertifikatą. Ta direktyva buvo panaikinta ir pakeista Reglamentu Nr. 910/2014 dėl elektroninės atpažinties ir elektroninių operacijų patikimumo užtikrinimo paslaugų vidaus rinkoje⁴, kuriame buvo nustatyta galimybė dokumento autentiškumą patvirtinti pažangiuoju elektroniniu spaudu.

Komisijos nuomone, tokio pažangiojo elektroninio spaudu naudojimas leistų elektroninį parašą automatizuoti ir paspartinti OL paskelbimo „EUR-Lex“ interneto svetainėje procesą, turint mintyje tai, kad elektroninio spaudu naudojimas vietoj elektroninio parašo būtų visiškai skirtingas dalykas teisės požiūriu, nes parašo atveju autentiškumo patvirtinimo metodas grindžiamas konkretaus fizinio asmens veiksmu, o spaudą sukuria juridinis asmuo ir nenurodoma, kas konkrečiai iš juridinio asmens yra atsakingas už dokumento autentiškumo patvirtinimą.

Pasiūlymą sudaro tik du straipsniai: pirmu straipsniu iš dalies keičiama Reglamento (ES) Nr. 216/2013 2 straipsnio 1 dalis remiantis tuo, kas išdėstyta pirmiau, o antras yra standartinis straipsnis, kuriame nustatoma reglamento įsigaliojimo diena.

V. Tinkamo teisinio pagrindo nustatymas

Visų pirma reikia pažymėti, kad, kadangi pasiūlymo tikslas – atnaujinti Reglamentą (ES) Nr. 216/2013 siekiant į jį įtraukti technologinius ir teisės aktų pokyčius, įvykusius nuo jo įsigaliojimo 2014 m., siekiant, kad OL paskelbimas būtų veiksmingesnis, šis teisės aktas nereikalauja jokio potencialaus politinio pasirinkimo. Todėl pasiūlymas yra vien techninio pobūdžio.

¹ Byla C-269/97, *Komisija prieš Tarybą*, [2000 m.] Rink. p. I-2257, 44 punktas.

² Žr. pirmiau nurodytos bylos C-411/06 46–47 punktus.

³ OL L 13, 2000 1 19, p. 12.

⁴ OL L 257, 2014 8 28, p. 73.

Remiantis pirmiau nurodyta Teisingumo Teismo praktika ir atsižvelgiant į tai, kad Parlamentas davė savo pritarimą tam, kad būtų priimtas Reglamentas (ES) Nr. 216/2013 pasinaudojant SESV 352 straipsnyje nustatyta lankstumo sąlyga, Reglamento (ES) Nr. 216/2013 teisinio pagrindo nekeičia tai, kad šis iš dalies keičiantis pasiūlymas grindžiamas pagal SESV 114 straipsnį priėmus Reglamentą Nr. 910/2014 atsiradusiais technologijų pokyčiais, susijusiais su elektroniniais parašais.

Taip pat reikėtų pažymėti, kad Parlamentas, suteikdamas pritarimą Reglamento (ES) Nr. 216/2013 priėmimui, atmetė idėją, kad šis reglamentas gali būti priimamas pagal įprastą teisėkūros procedūrą remiantis vadinamosios numanomos kompetencijos teorija, pagrįsdamas tuo, kad ši teorija nebetaikoma atlikus daugelį Sutarties peržiūrų ir spendimų priėmimo procedūrų pakeitimų, įvykusių per beveik 60 metų nuo to laiko, kai remiantis šia teorija buvo priimtas 1958 m. Tarybos sprendimas dėl OL įsteigimo¹.

Be to, lankstumo sąlyga gali būti taikoma tik tuo atveju, jei paaiškėtų, kad Sąjungai reikia imtis veiksmų vienam iš Sutartyse nurodytų tikslų pasiekti Sutartyse apibrėžtose srityse, o jos nesuteikia tam būtinų įgaliojimų. Nors prievolė skelbti aktus Oficialiajame leidinyje aiškiai nustatyta SESV 287 ir 297 straipsniuose, tai, kad SESV 114 straipsnyje numatyta taikyti įprastą teisėkūros procedūrą šiuo atveju yra nereikšminga, nes ši nuostata yra susijusi ne su tokio paskelbimu, o su derinimu vidaus rinkoje, ir ją taikyti reikėtų Reglamento Nr. 910/2014 dėl elektroninių parašų, o ne Reglamento (ES) Nr. 216/2013 dėl OL paskelbimo atveju.

Todėl pasiūlymas negali būti priimamas remiantis tik SESV 114 straipsniu, bet jis turi būti priimamas remiantis SESV 352 straipsnyje nustatyta lankstumo sąlyga.

Tuomet kyla klausimas, ar SESV 114 straipsnis turėtų būti įtrauktas kaip pasiūlymo teisinis pagrindas kartu SESV 352 straipsniu. Pagal nusistovėjusią Teismo praktiką vienas teisinis pagrindas turi būti taikomas tada, kai pasiūlymu siekiama dviejų tikslų arba jį sudaro dvi sudėtinės dalys, tačiau vienas (-a) iš jų laikomas (-a) pagrindiniu (-e) arba svarbiausiu (-ia), o kitas (-a) tik papildomu (-a). Šiuo atveju yra aišku, kad pagrindinis pasiūlymo tikslas – OL paskelbimas ir kad elektroninį parašą reglamentuojančios nuostatos, įtvirtintos Reglamente Nr. 910/2014, bet kokiu atveju yra tik papildomos.

Todėl pasiūlymas turėtų būti grindžiamas SESV 352 straipsniu.

Vis dėlto reikėtų pažymėti, kad taikyti lankstumo sąlygą yra sudėtinga ir tai atima daug laiko – ypač atsižvelgiant į tai, kad ją numatyta taikyti retai ir tik išskirtiniais atvejais, kad Parlamentas gali tik pritarti pasiūlymui arba jį atmesti tiesiogiai nedalyvaudamas rengiant galutinį tekstą ir kad kai kurios valstybės narės reikalauja, kad nacionaliniai parlamentai atliktų jos taikymo kontrolę – ir kad dėl būsimos technologijų robotikos ir automatizavimo srityse raidos gali prireikti priimti nuostatas dėl OL paskelbimo ir Leidinių biuro veiklos, o tam bus reikalingas esminis politinis pasirinkimas. Todėl reikėtų numatyti galimybę, ateityje peržiūrint Sutartį, į jas įtraukti aiškų teisinį pagrindą, kuris leistų priimti teisės aktus, susijusius su tokio paskelbimu ir veikla, pagal įprastą teisėkūros procedūrą.

VI. Išvada

¹ Žr. 2012 m. kovo 14 d. Teisės reikalų komiteto rekomendacijos projekto aiškinamąją dalį (2011/0070 (APP)).

Atsižvelgiant į pirmiau pateiktą analizę, SESV 352 straipsnis yra tinkamas pasiūlymo teisinis pagrindas.

VII. Rekomendacija

2017 m. rugsėjo 7 d. posėdyje Teisės reikalų komitetas vienbalsiai¹ nusprendė rekomenduoti nusiųsti laišką Pirmininkui, kuriame jam būtų rekomenduojama informuoti Tarybą ir Komisiją apie galimas problemas, kurios galėtų kilti, jei atsižvelgiant į technologinę pažangą ateityje bus pateikta išsamesnių Reglamento (ES) Nr. 216/2013 pakeitimų, ir užduodamas klausimas, ar tai galėtų pateisinti, rengiant būsimas vyriausybės konferencijas dėl Sutarčių dalinio keitimo, įtvirtinti naują aiškų teisinį pagrindą, kuriame būtų numatyta taikyti įprastą teisėkūros procedūrą klausimais, susijusiais su Oficialiojo leidinio paskelbimu ir Leidinių biuro veikla.

Pagarbiai

(pasirašyta) Pavel Svoboda

¹ Per galutinį balsavimą dalyvavo: Jean-Marie Cavada (laikinasis pirmininkas ir pranešėjas), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (pirmininko pavaduotoja), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Axel Voss, Rainer Wieland, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka, Gabriel Mato, Andrey Novakov (Rosą Estaràs Ferragut pavadavo Emil Radev pagal Darbo tvarkos taisyklių 200 straipsnio 2 dalį).