

УДК 341.171

PRAWOTWÓRCZE ZNACZENIE ZIELONYCH KSIĄG UNII EUROPEJSKIEJ DLA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

W. Andrijiv, dr hab.

Narodowy Uniwersytet Rolniczy we Lwowie,

A. Erechemla, dr

Wyższa Szkoła Humanistyczno-Przyrodnicza w Sandomierzu

© W. Andrijiv, A. Erechemla, 2015

Андрій В., Ерехемля А. Правотворче значення Зелених книг у законодавстві Європейського Союзу для зрівноваженого розвитку

Обґрунтовано поняття та значення Зелених книг у законодавстві Європейського Союзу. Проаналізовано зміст Зелених книг, виданих у 2005-2008 роках. Досліджено процес обговорення Зелених книг та прийняття рішень щодо їх трансформації у нормативно-правові акти, які сприяють ефективній реалізації концепції зрівноваженого розвитку сільських регіонів як важливої складової загального комплексу дій на шляху підготовки країни до євроінтеграції.

Ключові слова: Зелена книга, обговорення, узгодження, спадкування, інвестування, кримінальне судочинство, презумпція невинності, трудове законодавство.

Andrijiv W., Erechemla A. The importance of the Green Paper in EU for sustainable development

The concept and importance of the Green Paper in EU legislation is presented in the article. The content of green books published in 2005-2008 is analyzed. The process of discussion of green books and making decisions about their transformation into low-normative acts, which support for sustainable development of rural areas conception as the importance element of the general complex of action on the country's way to euro integration effective realization is investigated.

Key words: Green Paper, discussion, negotiation, inheritance, investment criminal proceedings, the presumption of innocence, the labor legislation.

Андрієв В., Ерехемля А. Правовое значение Зелених книг в законодательстве Европейского Союза для уравновешенного развития

Обоснованы понятие и значение Зелених книг в законодательстве Европейского Союза. Дан анализ содержания Зелених книг, изданных в 2005-2008 годах. Исследован процесс обсуждения Зелених книг и принятия решений по их трансформации в нормативно-правовые акты, благоприятствующие эффективной реализации концепции уравновешенного развития сельских регионов как важной составляющей общего комплекса действий на пути подготовки страны к евроинтеграции.

Ключевые слова: Зеленая книга, обсуждение, согласование, наследование, инвестирование, уголовное судопроизводство, презумпция невиновности, трудовое законодательство.

Оkreślenie problemu. Projekty aktów prawnych Unii Europejskiej powstają w Komisji Europejskiej. Do najważniejszych dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej, dotyczących przygotowywanych (nowych lub zmienianych) unijnych aktów prawnych należą Zielone i Białe księgi. W wyniku zainicjowanej przez Komisję w formie Zielonej księgi prezentacji poglądów na temat określonej dziedziny, powstają czasem Białe księgi, zawierające propozycje konkretnych rozwiązań prawnych. Po nadaniu tym propozycjom formy aktu prawnego, przyjęciu go przez Radę i publikacji w Dzienniku

Urzędowym UE, staje się on obowiązującym prawem.

Zielone i Białe księgi mają istotne znaczenie w procesie tworzenia prawa – pozwalają Komisji na wczesnym etapie prac nad tworzeniem lub zmianą unijnych przepisów prawnych poznać stanowiska instytucji i osób zainteresowanych tematem, którego ma dotyczyć przyszła regulacja.

Analiza najnowszych badań i publikacji. Zielone Księgi są badane i omawiane przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe i indywidualni naukowcy, w tym K. Haładyj,

A. Lach, A. Górski, A. Sakowicz i inne. Jednak niektóre ich aspekty wymagają dalszych badań.

Określenie zadanie. Celem artykułu jest analiza zawartości niektórych zielonych ksiąg i procesu badawczego oraz wyniki ich dyskusji w płaszczyźnie znaczenia dla dalszego społecznego rozwoju, szczególnie w dziedzinie sprzyjania efektywnego wdrażania w praktykę ekzystencji koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich

Wykład głównych wyników. Do badań wybraliśmy księgi opublikowane od roku 2005, czyli pierwszego roku po znacznym powiększeniu UE, do roku 2008 włącznie. Najwięcej, bo aż 15 zielonych ksiąg opublikowano w 2005 r.; najprawdopodobniej wiązało się to ze wzrostem aktywności Komisji, związanym z przystąpieniem 10 nowych państw. W 2006 r. opublikowano jednaście, w 2007 r. dziesięć, a w 2008 już tylko osiem ksiąg. Do końca października 2009 r. opublikowano cztery dokumenty.

Struktura dokumentów jest zmienna. Najczęstsze elementy to wstęp (wprowadzenie) i treść merytoryczna zawierająca zagadnienia konsultacyjne i adres do przesyłania opinii. Niekiedy do księgi bywa załączony dokument roboczy Komisji. Większość ksiąg określa cel, który stanowią: rozpoczęcie szczegółowej dyskusji z udziałem instytucji UE, państw członkowskich i społeczeństwa obywatelskiego, otwarcie szeroko zakrojonych dyskusji ze wszystkimi zainteresowanymi, czy też zainicjowanie szerokich konsultacji między zainteresowanymi stronami. Zielone księgi proponują niekiedy nowe rozwiązania prawne na poziomie wspólnotowym i te rozwiązania niniejsza praca przedstawia w szczególności. Stanowią one niekwestionowany wkład Komisji w rozwój prawa wspólnotowego, niezależnie od ich przyjęcia lub odrzucenia. Kilka zielonych ksiąg dotyczy, według nas, bezpośrednio kwestii prawnych i nad nimi chcemy się skupić.

1. Zielona księga "Prawo spadkowe i testamenty" rozpoczęła konsultacje zasad dziedziczenia ab intestato lub testamentowego w kontekście międzynarodowym [6]. Komisja została wezwana do jej przygotowania przez Program haski: "Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej" [7]. Księga obejmuje całość problematyki: prawo właściwe, jurysdykcje i uznawanie orzeczeń oraz środki administracyjne. Przedstawiła przyczyny trudności związane z dziedziczeniem

transnarodowym. Podstawowa to wyłączenie prawa spadkowego ze wspólnotowych norm prywatnego prawa międzynarodowego, przyjmowanych do chwili wydania Księgi. Dlatego też istnieją w tym obszarze rozbieżności między zasadami, procedurami i normami kolizyjnymi obowiązującymi w państwach członkowskich. Księgą przyjęła za optymalne rozwiązanie opracowanie zharmonizowanych zasad na poziomie europejskim, poprzez stworzenie instrumentu (aktu normatywnego) dotyczącego głównie uznawania aktów pozasądowych-testamentów, aktów notarialnych i aktów administracyjnych. Instrument zawierać powinien przepisy materialnoprawne i proceduralne. W celu określenia zakresu i treści przyszłego aktu normatywnego Komisja uznała za konieczne przeanalizowanie kwestii prawa właściwego, wybór łącznika, a następnie prace nad kształtowaniem norm kolizyjnych. Normy te stanowiłyby trzon inicjatywy legislacyjnej i obejmowały niewątpliwie takie kwestie, jak moc obowiązująca testamentów, uprawnienia spadkobierców, zachowki, likwidację i dział spadków, czy wspólność majątku spadkowego. Mogłyby też objąć mniej popularne instrumenty prawa, np. znane głównie prawodawstwu opartemu na systemie anglosaskim trusty spadkowe, w przypadku gdy mają one charakter międzynarodowy. Ponieważ rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych nie ma zastosowania do prawa spadkowego, (w tym testamentów), dokument stawia pytanie jakie zasady jurysdykcji powinien zawierać przyszły instrument wspólnotowy w odniesieniu do trustów. Po krótkich opisach i zadaniu pytań konsultacyjnych dotyczących norm kolizyjnych, jurysdykcji, zasad uznawania aktów i wyroków, legalizacji oraz dowodów na posiadanie statusu spadkodawcy, Komisja zapytała czy można rozważać stworzenie jednego, kompletnego instrumentu. To ostatnie, trzecie dziesiąte pytanie Zielonej księgi, jest pytaniem zasadniczym. W zdaniu je poprzedzającym zawarte jest stwierdzenie o wyjątkowej złożoności i dużej skali zadania zmierzającego do utworzenia wspólnych zasad dla prawa spadkowego i testamentów. Stwierdzenie to staje się oczywiste po zapoznaniu się z informacjami o różnorodności regulacji przedmiotowych kwestii w prawie prywatnym międzynarodowym państw

członkowskich, zamieszczonymi w dołączonym do Księgi dokumencie roboczym. Księga nie odnosi się do znaczącego dorobku prawa międzynarodowego w obszarze prawa spadkowego.

W odpowiedzi na Zieloną księgę wpłynęło 60 opinii konsultacyjnych, w tym 17 od rządów i parlamentów państw członkowskich (również Polski). Opinie konsultacyjne wraz z posumowaniem opublikowano na stronie internetowej Komisji. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w opinii dotyczącej Zielonej księgi generalnie poparł zawarte w niej propozycje i przedstawił odpowiedzi na niektóre z pytań. Zwrócił przy tym uwagę Komisji na mogące wyniknąć problemy z wielokrotnym opodatkowaniem spadku, w przypadkach gdy masa spadkowa znajduje się w więcej niż jednym kraju. Zasugerował opracowanie konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w odniesieniu do spadków międzynarodowych.

Efektom konsultacji zapoczątkowanych przez Zieloną księgę jest wniosek legislacyjny Komisji “Rozporządzenie parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie europejskiego certyfikatu spadkowego”.

2. “Zielona księga dotycząca prawa właściwego i właściwości sądów w sprawach rozwodowych” [8] opublikowana została w kilkanaście dni po “Zielonej księdze dotyczącej prawa spadkowego”, również jako odpowiedź na wezwanie Programu haskiego. Dokument realizuje też wniosek wiedeńskiego posiedzenia Rady Europejskiej z 3 grudnia 1998 r. o analizę możliwości opracowania aktu dotyczącego prawa właściwego w sprawach rozwodowych, w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego.

W chwili opublikowania Księgi nie istniały przepisy dotyczące prawa właściwego w sprawach rozwodowych, rosła zaś liczba spraw rozwodowych, małżonków o różnych obywatelstwach lub mieszkających w różnych państwach UE, albo w państwach, których nie są obywatelami. Przepisy państw członkowskich dotyczące rozwodów przedstawia (i częściowo wskazuje kolizje) załączony do “Zielonej księgi” dokument roboczy służb Komisji.

Przepisy rozporządzenia Rady (WE) nr 1347/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń

w prawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków nie obejmowały przepisów dotyczących prawa właściwego. Nowe rozporządzenie, uchylające rozporządzenie 1347/2000 nie objęło wszystkich sytuacji dotyczących właściwości sądów. Przepisy małżeńskie pozostały praktycznie bez zmian.

Zjawiskiem stwarzającym niekorzystne sytuacje procesowe jest “pęd do sądu” w przypadku, gdy do orzeczenia rozwodu właściwe są sądy dwóch lub więcej państw członkowskich. Małżonek składa pozew w państwie, którego prawo daje mu korzystną sytuację procesową. Postępowanie wszczęte później ulega zawieszeniu.

“Zielona księga” proponuje wprowadzenie zharmonizowanych przepisów kolizyjnych, opartych o czynniki wiążące zapewniające ograniczoną elastyczność, a równocześnie pewność i przewidywalność prawa. Przykładowo wymienione czynniki wiążące to ostatnie wspólne miejsce stałego pobytu, takie samo obywatelstwo stron, ostatnie wspólne obywatelstwo zachowane przez jednego z małżonków lub zasada *lex fori*. Następną możliwością to wprowadzenie ograniczonej możliwości wyboru przez małżonków prawa właściwego, szczególnie przy rozwodach za wspólną zgodą. Ograniczenie wyboru powinno zapobiegać wyborowi prawa z którym strony posiadają niewielki związek. Jako możliwe rozwiązanie Księga proponuje prawo miejsca procesu, przy stosowaniu którego sądy nie muszą stosować prawa zagranicznego. Szczególne rozwiązania byłyby tu konieczne w przypadku posiadania wspólnych dzieci. Księga poddaje też pod konsultację zmianę reguł ustalania właściwości sądów przyjętych przez art.3 rozporządzenia 2201/2003. Istniejące reguły mogą prowadzić do stosowania prawa z którym małżonkowie nie mają najbliższego związku i są zbyt mało elastyczne, aby spełnić indywidualne potrzeby-dokument podaje odpowiednie przykłady. Jednak ograniczenie reguł określania właściwości sądów może zmniejszyć ich dostępność, a dodanie nowych reguł-zmniejszyć pewność prawa. Księga stawia więc pytanie o potrzebę zmiany reguł i najlepsze rozwiązanie. Umożliwienie małżonkom uzgodnienia sądu właściwego do spraw rozwodowych (prorogacja) jest kolejną propozycją. W przypadku braku wspólnego obywatelstwa lub miejsca pobytu prorogacja właściwości sądów

mogłaby rozwiązać sprawę braku możliwości uzyskania właściwości sądu państwa członkowskiego. Wybór można ograniczyć do sądów państwa, z którym strony mają najbliższy związek. Wybrany sąd stosowałby reguły kolizyjne obowiązujące w jego kraju. "Zielona księga" zwraca też uwagę na regułę zamieszczoną w art. 12. rozporządzenia 2201/2003, zgodnie z którą sądy właściwe do rozpatrzenia powództwa o rozwód, separację lub unieważnienie małżeństwa są właściwe do orzekania w każdej sprawie odnoszącej się do odpowiedzialności rodzicielskiej związanej z tym powództwem. Zmienione reguły ustalania właściwości sądów powinny więc być spójne z tym przepisem. Następną propozycja to wprowadzenie możliwości przeniesienia sprawy rozwodowej do sądu innego państwa członkowskiego jeżeli małżonek, który wniósł pozew mógłby mieć korzystniejszą od drugiego małżonka sytuację prawną w państwie w którym pozew został wniesiony. Pozwany mógłby zażądać przeniesienia sprawy do sądu tego państwa, w którym małżeństwo głównie zamieszkiwało. Wszystkie te rozwiązania nie są w stanie pojedynczo rozwiązać istniejących problemów. Dokument proponuje więc konsultacje nad możliwością połączenia różnych rozwiązań. Księga podaje pięć przykładów obrazujących występujące problemy oraz formułuje dwadzieścia pytań związanych z proponowanymi rozwiązaniami. Na zadane pytania Komisja otrzymała 65 odpowiedzi i zorganizowała 6 grudnia 2006 r. otwarte posiedzenie. Efektem procesu konsultacyjnego jest wniosek z 17 lipca 2006 r. dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzającego zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich (Rzym III). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznał, że wniosek zapewni obywatelom odpowiednie rozwiązanie pod względem pewności i przewidywalności prawnej, elastyczności oraz dostępu do sądu i nawet zasadnicze różnice pomiędzy prawami krajowymi nie przeszkadzają stosować proponowanego rozporządzenia.

Nie osiągnięto jednak jednomyślności Rady UE ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, koniecznej do zakończenia prac nad rozporządzeniem Rzym III. Okazało się, że co najmniej osiem państw członkowskich chce zwrócić się do Komisji o przedstawienie

propozycji wzmocnionej współpracy w zakresie objętym wnioskiem. Wniosek taki nie przesadzi jednak o dalszym przebiegu procedury. Parlament Europejski przyjął rezolucję legislacyjną zatwierdzającą wniosek po wprowadzeniu zaproponowanych trzydziestu jeden poprawek.

3. Kolejnym dokumentem konsultacyjnym z zakresu prawa rodzinnego, zainicjowanym przez Program haski była "Zielona księga w sprawie kolizji przepisów w sprawach dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego, w tym zagadnienia właściwości i wzajemnego uznawania" [11]. Majątkowe ustroje małżeńskie nie były bowiem przedmiotem regulacji wspólnotowej, a jedynie trzy państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję haską z dnia 14 marca 1978 r. o prawie właściwym dla małżeńskich ustrojów majątkowych. Rozporządzenie 2201/2003 nie obejmuje stosunków majątkowych powstałych w wyniku rozwiązania małżeństwa. Ponieważ harmonizacja norm dotyczących małżeńskiego ustroju majątkowego nie była przewidywana, zasadniczym przedmiotem dokumentu są normy kolizyjne. Komisja przyjęła, że mogłyby one dotyczyć oprócz małżeństw, również zarejestrowanych związków partnerskich w różnych krajowych odmianach oraz wolnych związków (kohabitacji lub konkubinatu). Przewidziała wyłączenie z planowanego aktu kwestii już uregulowanych w prawie wspólnotowym, takich jak np. zobowiązania alimentacyjne. Księga uznaje, że wybór prawa właściwego wymaga wcześniejszego określenia czynników wiążących i zdecydowania czy będą one stosowane do wszystkich aspektów majątkowych ustrojów małżeńskich prawa właściwego, czy też należy stosować – w zależności od sytuacji – różne czynniki. Szczególne znaczenie ma tu sytuacja gdy czynnik wiążący uległ zmianie. Przykładem takiego czynnika są przepisy kraju, w którym nieruchomości jest położona. Dokument rozważa też zakres autonomii woli stron. W przypadku gdyby planowany instrument przyjął możliwość wyboru przez małżonków prawa właściwego (taką możliwość daje prawo większości państw członkowskich) Księga zakłada ograniczenie liczby czynników wiążących. Zakres autonomii jest też istotny w przypadku umów między małżonkami i ich ewentualnej ważności po rozwiązaniu małżeństwa. Za konieczne dokument uznaje określenie właściwości organów sądowych i pozasądowych z uwzględnieniem spójności z normami kolizyjnymi, istniejącego

prawa wspólnotowego (szczególnie rozporządzenia 2201/2003) i możliwości wyboru sądu przez małżonków. Wskazuje na konieczność zbadania możliwości dopełniania niektórych formalności za pośrednictwem organu państwa zamieszkania w sytuacji, gdy nie jest on głównym organem właściwym. Uznaje za korzystne ułatwienie uznawania dokumentów sporządzonych przez organy pozasądowe. Ponieważ normy kolizyjne dotyczące małżeńskich ustrojów majątkowych zazwyczaj nie mają zastosowania do związków innego typu (partnerskich) Księga postuluje zastosowanie w odniesieniu do nich innych rozwiązań i sugeruje określenie, które organy są właściwe do orzekania o stosunkach majątkowych w przypadku rozstania pary zarejestrowanej w innym państwie. Informuje ponadto, że w niektórych państwach członkowskich możliwe jest uznawanie rozwiązań zarejestrowanych związków partnerskich według ogólnych zasad uznawania lub zgodnie z zasadami stosowanymi do orzeczeń dotyczących małżeństw. Normy dotyczące związków de facto zawiera większość przepisów materialnych lub proceduralnych krajów członkowskich. W przypadku ich braku stosowane są normy kolizyjne dotyczące umów, odpowiedzialności cywilnej i prawa państwa w którym powstała szkoda. Księga wymienia tu Konwencję rzymską z 1980 r. o prawie właściwym dla zobowiązań umownych. Księgą stawia pytanie czy należy ustanowić specjalne zasady przyjmowania właściwości sądów w przypadkach związków de facto. Równocześnie proponuje, aby w razie negatywnej odpowiedzi na to pytanie, zgrupować w ramach planowanego instrumentu dotychczas stosowane do skutków majątkowych zasady powstające po rozstaniu par w kontekście międzynarodowym. Komisja postuluje również poprawę jawności majątkowych ustrojów małżeńskich, co powinno zwiększyć pewność prawną, w tym osób postronnych, np. wierzycieli. Konsultacje zostały zakończone 30 listopada 2006 r. Czterdzieści odpowiedzi oraz ich podsumowanie znajdują się na stronie DG ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa. Z podsumowania wynika, że projekt został uznany za zbyt ambitny i sporządzony bez zrozumienia tradycji prawnej systemu common law, bowiem Anglia i Walia nie mają regulacji dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego. Dotychczas nie opracowano propozycji instrumentu regu-

lującego na poziomie wspólnotowym majątkowy ustrój małżeński.

4. "Zielona księga w sprawie usprawniania ram prawnych UE dla funduszy inwestycyjnych" przedstawia i ocenia wpływ prawodawstwa europejskiego na rozwój przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities-UCTIS) [12]. Są to fundusze inwestycyjne powoływane za zezwoleniem właściwych władz, w celu inwestowania na wspólny rachunek inwestorów środków pieniężnych zebranych w drodze oferty publicznej. Jednostki uczestnictwa tych funduszy podlegają odkupieniu i umorzeniu zasadniczo na każde żądanie uczestnika [1]. Fundusze UCTIS są bardzo popularne i w chwili opracowywania Księgi zarządzały w UE czterema trylionami euro. Dokument stwierdza, że dyrektywa Rady 85/611/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania była znaczącym krokiem do tworzenia zintegrowanych i konkurencyjnych funduszy. Dyrektywa w celu zapewnienia właściwych standardów ochrony inwestorów wprowadziła "zasadę jednolitego paszportu", która stanowi podstawę do oferowania tytułów uczestnictwa przez fundusze we wszystkich państwach UE; warunkiem jest uzyskanie odpowiedniej zgody przez właściwe władze krajowe [3]. Księga informuje o bardzo korzystnych skutkach wykorzystania "paszportów". 16% funduszy UCITS to fundusze transgraniczne. Potencjał tego sektora nie jest jednak wykorzystany; fundusze europejskie są średnio pięciokrotnie mniejsze od ich odpowiedników w USA. Sygnalizuje istnienie przeświadczenie o możliwości polepszenia prawodawstwa dotyczącego funduszy inwestycyjnych, w tym elastyczności koniecznej do sprostanania wymaganiom rynkowym.

Pomimo, że we wnioskach Zielona księga stwierdza, że nie ma palącej gruntownej potrzeby zmiany prawodawstwa, proponuje w tym obszarze pewne zmiany.

Przedstawia prace prowadzone przez ekspertów CESR wraz z organami nadzoru krajowego nad skonsolidowaniem "paszportu" i opracowaniem wytycznych odnoszących się do środków ochrony inwestorów. Proponuje uproszczenie fazy zgłaszania funduszy ubiegających się o

“paszport”, uściślenie definicji “aktywów”, które mogą być nabywane przez fundusze i uściślenie warunków na jakich fundusz otrzymuje prawo do posługiwania się określeniem “fundusz gwarantowany”. Księga sygnalizuje przeszkody prawne związane z transgranicznym łączeniem funduszy (dotyczące nadzoru i podatków) lecz nie przedstawia propozycji ich likwidacji. W odniesieniu do poprawy administracji funduszy, szczególnie w kontekście transgranicznym, proponuje wykorzystanie potencjału koordynacyjnego sektora oraz zaangażowanie twórców prawa jedynie w przypadku wyczerpania tych możliwości lub wskazania nieprzekraczalnych barier regulacyjnych. Wśród proponowanych kroków w ramach usprawnienia ram dotyczących funduszy jednym z priorytetów jest przyjęcie na początku 2006 r. aktów wykonawczych precyzyjnie określających aktywa kwalifikujące się do funduszy UCITIS.

Trudności jakie towarzyszyły dostosowaniu przepisów dyrektywy 85/611/EWG do zmian warunków rynkowych, skłoniły CESR do apelowania o przekształcenia dyrektywy zgodnie z podejściem Lamfalussy’ego. Komisja popiera ten apel. Zwraca jednak uwagę na konsekwencje materialne i instytucjonalne oraz zasadniczy charakter zmiany podejścia prawnego.

W efekcie konsultacji, dyskusji z konsumentami, pracownikami branży i decydentami politycznymi oraz w oparciu o trzy sprawozdania specjalnie powołanych grup ekspertów, w ciągu dwóch lat została przygotowana „Biała księga w sprawie ulepszania ram prawnych wspólnego rynku dla funduszy inwestycyjnych”, która zaproponowała zmiany do dyrektywy 85/611/EWG. Rada ds. Gospodarczych i Finansowych na 2798 posiedzeniu odbytym 8 maja 2007 r. w Brukseli zgodziła się z poglądem Komisji, że najlepszym podejściem do zharmonizowania funduszy inwestycyjnych są ukierunkowane zmiany tej dyrektywy. Zwróciła się też do Komisji o szybkie przedstawienie proponowanych zmian wraz z oceną wpływu i wynikami konsultacji Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Do wielu aspektów poruszonych w Zielonej i Białej księdze szeroko odniósł się Parlament Europejski w rezolucji 2007/2200(INI) z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie zarządzania aktywami II. Europosłowie zaznaczyli jednocześnie, że Parlament zamierza odegrać kompleksową rolę przy opracowywaniu

zasad bardziej zintegrowanego wspólnotowego rynku funduszy inwestycyjnych, wykraczającą poza rewizję dyrektywy UCITIS.

Zamierzenia ulepszenia przepisów skonkretyzowała Komisja we wniosku legislacyjnym “Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych administracyjnych odnoszących się do przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania w zbywalne papiery wartościowe (UCITS)”. Wniosek zawiera przekształconą dyrektywę UCITS. Zapowiedziane w Białej księdze środki zostały w nim przełożone na konkretne przepisy. Parlament i Rada przyjęły 13 lipca 2009 r. przekształconą dyrektywę, której nadano numer 2009/65/WE.

5. Konsultacje w kwestiach kolizji jurysdykcji w sprawach karnych, w tym również stosowania zasady *ne bis in idem* rozpoczęła “Zielona księga w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady *ne bis in idem* w postępowaniu karnym” [10].

Kuczyńska stwierdzając, że “celem tej publikacji było zapoczątkowanie szerokiego procesu konsultacji dotyczących funkcjonowania przesłanki powagi rzeczy osądzonej” [4]. Załączony do Księgi dokument roboczy wyjaśnia, że pojęcie “jurysdykcja” odnosi się w tym przypadku do sytuacji w której dwa lub więcej państw zainicjowały lub mogą rozpocząć postępowania w tej samej sprawie. Jest to “konflikt pozytywny”, w odróżnieniu od “konfliktu negatywnego”, czyli sytuacji w której żadne państwo nie ustanowiło w danej sprawie jurysdykcji, lub nie chce jej wykorzystać. “Pozytywna” kolizja jurysdykcji może występować coraz częściej, ponieważ przestępczość nabiera międzynarodowego charakteru, a zakres jurysdykcji karnej uległ w wielu państwach członkowskich poszerzeniu. Państwa członkowskie mają prawo wszczęcia postępowania karnego w tych samych sprawach, czego efektem mogą być ograniczenia prawa i interesów uczestników postępowania. W Komunikacie w sprawie wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych Komisja wskazała na dwie formy realizacji zasady *ne bis in idem* w prawodawstwie państw członkowskich przybierające postać: “zasady uwzględniania”, nakazującej wzięcie pod uwagę wcześniej podjętego postępowania w innym kraju oraz “zasady wyczerpania”, zabraniającej wszczęcia postępowania w tej samej sprawie. Wszczęcie postępowań w dwóch państwach w sprawie tego samego

czynu może być niekiedy celowe. Przeszkodą we wszczęciu równoległego postępowania jest zasada *ne bis in idem*, określona w art. 54-58 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen. Artykuł 55 Konwencji pozwala na odstąpienie od zasady tylko w wyjątkowych przypadkach [2]. Ma ona jednak zastosowanie tylko wtedy, gdy postępowanie zakończone zostało w jednym państwie orzeczeniem wyłączającym dalsze postępowanie (*res judicata*).

Księga poddaje pod konsultacje rozwiązanie problemu pozytywnej kolizji przez stworzenie mechanizmu przydzielania spraw odpowiedniej jurysdykcji, co uczyniłoby bezprzedmiotowym stosowanie zasady *ne bis in idem* i uzupełniło zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń. Jako akt w którym przepisy mogłyby być umieszczone proponuje decyzję ramową i wskazuje art.31ust1 lit. d TUE jako podstawę prawną, ewentualnie uzupełnioną o art.31 ust.1 lit. c. Dokument określa warunki wstępne przydzielania spraw jurysdykcji, etapy procedury, rolę osób zainteresowanych i wniosek stronkontrolę sądową wyboru jurysdykcji. Podaje przykłady kryteriów, które mogłyby być stosowane przez państwa członkowskie przy wyborze jurysdykcji. Są to: terytorialność, kryteria związane z podejrzanym lub oskarżonym, interesy ofiar, interesy państwa oraz kryteria skutecznego i sprawnego postępowania. Konieczne byłoby określenie zasad stosowania przyjętych kryteriów odwołujących się np. do racjonalności lub zachowania należytych procedur. Komisja wyraża w Zielonej księdze przekonanie, że proponowane środki mogą ograniczyć powody niewykonywania orzeczeń innych państw członkowskich.

Komisja otrzymała opinię dotyczące Zielonej księgi od osiemnastu rządów państw członkowskich, dwóch parlamentów krajowych, oraz dwudziestu dziewięciu innych podmiotów (m. in. uniwersytety, osoby prywatne, Eurojust, Centrum Europejskie Natolin).

Nie ma oficjalnych informacji instytucji UE o ewentualnym kontynuowaniu prac nad jedną decyzją ramową rozwiązującą problem pozytywnej kolizji, a jednocześnie wzmacniającą zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń. Przyjęto jednak kilka decyzji ramowych w obszarze prawa karnego, wzmacniających współpracę. Zgłoszona również została inicjatywa pięciu państw członkowskich (w tym Polski) dotycząca decyzji ramowej w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym

i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów. Jeden instrument oparty na zasadzie wzajemnego uznawania proponuje "Zielona księga w sprawie wzajemnego udostępniania przez państwa członkowskie materiału dowodowego w sprawach karnych oraz zapewnienia jego dopuszczalności". Nową sytuację prawną dotyczącą zasady *ne bis in idem*, jak również współpracy policyjnej i sądowej, stworzyło przyjęcie Traktatu lizbońskiego.

6. Zbadaniu rozumienia pojęcia "domniemanie niewinności" i wynikających z niego praw było celem "Zielonej księgi w sprawie domniemanie niewinności" [9]. Księga jest częścią konsultacji dotyczących gwarancji procesowych. Komisja na podstawie konsultacji chciała ocenić, czy transgraniczne sprawy karne stwarzają szczególne problemy w zakresie stosowania zasady domniemanie niewinności i czy prawodawstwo unijne wzmocniłoby w tym zakresie wzajemne zaufanie państw i uczestników postępowań. Ponieważ Komisja dopiero zamierzała poznać kwestie dotyczące domniemanie niewinności, do Księgi nie jest załączony dokument roboczy. Dokument odwołuje się do właściwych konwencji i wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Założono, że w przypadku gdy konsultacje wykażą istnienie takiej potrzeby, rozważone zostanie ujęcie odpowiednich praw we wniosku dotyczącym decyzji ramowej w sprawie gwarancji procesowych dotyczących dowodów. Opinie w sprawie kwestii wyrażonych w "Zielonej księdze" wyraziło 12 państw członkowskich oraz 13 organizacji pozarządowych, instytucji akademickich i osób prywatnych.

7. Ostatecznym efektem Zielonej księgi "Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI w." [5] miało być ulepszenie prawa pracy w celu wsparcia Strategii lizbońskiej w osiągnięciu zrównoważonego wzrostu z większą liczbą lepszych miejsc pracy. Dokument uznaje modernizację prawa pracy za kluczowy czynnik zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw w warunkach globalizacji i starzenia się europejskiego społeczeństwa. Analizuje jaką rolę odegrać może prawo w socjalnym modelu zatrudnienia „flexicurity”. Model ten pozwala na łatwe zatrudnianie i zwalnianie pracowników oraz gwarantuje właściwe zabezpieczenia socjalne bezrobotnych.

Księga proponuje przyjęcie jednolitej, wspólnotowej definicji "pracownika" i w tym

kontekście zwraca uwagę na osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Wskazuje na nową rolę zbiorowych układów pracy, które stały się środkiem dostosowania prawa pracy do konkretnych warunków gospodarczych i poszczególnych sektorów produkcji oraz usług. Za ważną kwestię uznaje elastyczność prawa pracy, istotną przy wdrażaniu zmodyfikowanych form zatrudnienia i kształtowania różnych rodzajów stosunków pracy. Elastyczność prawa powinna też pozwolić na objęcie pełnymi, lub przynajmniej ograniczonymi prawami pracowniczymi, nietypowych form zatrudnienia, np. pracy we własnym domu. Księga nie zawiera konkretnych propozycji zmian w prawie, ani odniesień do istniejących instrumentów wspólnotowych.

Komisja otrzymała 450 odpowiedzi konsultacyjnych. Ich skoncentrowane wyniki ogłoszono w odpowiednim komunikacie. Wiele podmiotów, uważało, że zakres Księgi powinien być szerszy i nie koncentrować się na indywidualnych stosunkach pracy, a obejmować aspekty zbiorowego prawa pracy. Przekonują oni, że włącznie takie podejście zapewnia uchwycenie wzajemnego oddziaływania ogólnych przepisów ramowych i negocjacji zbiorowych w państwach UE.

Parlament Europejski i EKES przypomniwały o konieczności prawa pracy w kontekście modelu "flexicurity". Nie brakło głosów, że kompetencje UE w zakresie prawa pracy są ograniczone. Kilka państw zauważyło, że do reformy prawa pracy przydatny może być system lepszych uregulowań prawnych, szczególnie uproszczenia procedury oceny skutków tych działań.

Wnioski i perspektywy dalszych badań. Jakkolwiek zielone księgi są tylko dokumentami rozpoczynającymi konsultacje, to widoczne jest ich znaczenie prawotwórcze. W opisanych powyżej 7 przypadkach 2 skończyło się wnioskami legislacyjnymi, jeden – białą księgą, a następnie przekształceniem w dyrektywy, w 1 przypadku projekt uznano za zbyt ambitny, a o 3 brak dokładniejszych informacji. Otrzymane rezultaty badań mają szczególnie ważne znaczenie dla podjęcia prawidłowych decyzji w sprawach, dotyczących prawa pracy i problemów, związanych z wykorzystaniem spadków w formie działek ziemi po zmarłych a także innych o podobnym charakterze w drodze przygotowania się Ukrainy do możliwej przyszłej jej eurointegracji przez sprzyjanie szybszej adaptacji

ukraińskiego prawa do warunków UE i ułatwienie w taki sposób podjęcia decyzji co do ulepszenia warunków, potrzebnych dla zrealizowania wiadomej koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jako niezbędnego elementu wspomnianej drogi.

Dla określenia stopnia przyjęcia przez wnioski legislacyjne (lub dyrektywy) stopnia przyjęcia instytucji, proponowanych przez księgi, wymagane są dalsze badania.

BIBLIOGRAFIA

1. Cieśliński A. *Prawo finansowe* / A. Cieśliński, C. H. Beck // *Wspólnotowe prawo gospodarcze*. – Warszawa, 2007. – S. 565-566.
2. Górski A. *Bariery prawne integracji europejskiej w sprawach karnych* / A. Górski, A. Sakowicz // *Materiały robocze, Centrum Europejskie-Natolin*. – Warszawa, 2005. – S. 24-36.
3. Haładyj K. *Działalność zagranicznych funduszy inwestycyjnych UCITS w Polsce* / K. Haładyj // *Czasopismo Kwartalne Catego Prawa Handlowego, Upadłościowego oraz Rynku Kapitałowego*. – 2008. – № 1 (3). – S. 136.
4. Lach A. *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Filomeno Mario Miraglia* / A. Lach // *Prokuratura i Prawo*. – 2007. – № 2. – S. 171.
5. *Modernizacja prawa pracy w celu sprostania wyzwaniom XXI w. : Zielona księga [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_pl.pdf)
6. *Prawo spadkowe i testamenty: Zielona księga [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : http://ec.europa.eu/civiljustice/homepage/homepage_ec_succes_pl.pdf.
7. *Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:PL:PDF>.
8. *Zielona księga dotycząca prawa właściwego i właściwości sądów w sprawach rozwodowych [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0082>.
9. *Zielona księga w sprawie domniemania niewinności [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52006DC0174>.
10. *Zielona księga w sprawie kolizji jurysdykcji oraz zasady ne bis in idem w postępowaniu karnym [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0696_/com_com\(2005\)0696_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/documents/com/com_com(2005)0696_/com_com(2005)0696_pl.pdf).
11. *Zielona księga w sprawie kolizji przepisów w sprawach dotyczących majątkowego ustroju małżeńskiego, w tym zagadnienia właściwości i wzajemnego uznawania [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52006DC0400>.
12. *Zielona księga w sprawie usprawniania ram prawnych UE dla funduszy inwestycyjnych [Źródło elektroniczne]*. – Tryb dostępu : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0314>.

