



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.11.2005
KOM(2005) 583 končno

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o posledicah sodbe Sodišča z dne 13. septembra 2005 (C-176/03 Komisija/Svet)

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o posledicah sodbe Sodišča z dne 13. septembra 2005 (C-176/03 Komisija/Svet)

1. Sodba z dne 13. septembra 2005 v zadevi C-176/03 Komisija proti Svetu pojasnjuje delitev pristojnosti v zvezi s kazenskimi določbami med prvim in tretjim stebrom. Ta pojasnitev dopušča odpravo dvomov o že dolgo spornem vprašanju. Komisija namerava s tem sporočilom pojasniti posledice, ki jih lahko iz tega izpelje. Sporočilo v prilogi vsebuje seznam besedil, ki jih zadevajo učinki sodbe. Eden od njegovih ciljev je predlagati metodo za ureditev položaja teh besedil, sprejetih na nepravilnih pravnih podlagah, po sodbi Sodišča. Poleg tega je namen Sporočila usmerjati prihodnje uveljavljanje pravice do pobude Komisije.
1. **VSEBINA IN POSLEDICE SODBE Z DNE 13. SEPTEMBRA 2005 V ZADEVI C-176/03 (KOMISIJA PROTI SVETU)**
 - 1.1. **Vsebina sodbe z dne 13. septembra 2005 v zadevi C-176/03**
 2. Komisija je Sodišču predlagala, da se za ničnega razglasi Okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazenskopravnem varstvu okolja¹, ki je obvezal države članice, da določijo kazenske sankcije za kaznovanje kršitev okoljskega prava, določenih v tem okvirnem sklepu, z razlogom, da izhaja pristojnost za naložitev take obveznosti državam članicam iz instrumenta Skupnosti, katerega sprejetje je sicer predlagala Komisija².
 3. Sodišče ugotavlja, da če: „...kazenska zakonodaja, tako kot pravila kazenskega postopka, pa sicer načeloma ne sodi v pristojnost Skupnosti...“³, „ta zadnja ugotovitev kljub temu ne bi smela ovirati zakonodajalca Skupnosti, če učinkovite, sorazmerne in odvračilne kazenske sankcije, ki jih uporabljajo pristojni nacionalni organi, pomenijo potreben ukrep za boj proti hudim okoljskim kršitvam, da sprejme ukrepe v povezavi s kazenskim pravom držav članic, za katere meni, da so potrebni za zagotavljanje polne učinkovitosti norm, ki jih določa na področju varstva okolja.“⁴
 4. Členi od 1 do 7 Okvirnega sklepa – in sicer v tej zadevi opredelitev obtožb, načelo obveznosti kazenskih sankcij, pravila v zvezi s pomočjo in spodbujanjem, stopnja sankcij, stranske kazni ter posebna pravila v zvezi z odgovornostjo pravnih oseb – katerih „glavni namen je, tako zaradi njihovega namena kot zaradi njihove vsebine, varstvo okolja“, „bi bili lahko zato veljavno sprejeti na podlagi člena 175 ES“⁵. „V teh okoliščinah Okvirni sklep, s tem da posega v pristojnosti, ki jih člen 175 ES

¹ UL L 29, 5.2.2003, str. 55.

² Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskopravnem varstvu okolja COM(2001) 139, z dne 13.3.2001, UL C 180 E, 26.6.2001, in spremenjeni predlog COM(2002) 544.

³ Točka 47.

⁴ Točka 48.

⁵ Točka 51.

dodeljuje Skupnosti, v celoti, zaradi svoje nedeljivosti, krši člen 47 EU⁶, ki potrjuje prednost prava Skupnosti nad naslovom VI PES, in ga je treba razglasiti za ničnega.

5. Treba je poudariti, da je Sodišče poseglo dlje, kot je predlagal njegov generalni pravobranilec. Slednji je dejansko menil, da je bil zakonodajalec Skupnosti pristojen za določitev načela uporabe kazenskih sankcij za hude okoljske kršitve, a ne za natančno in konkretno določitev njihove ureditve.

1.2. Posledice sodbe z dne 13. septembra 2005

6. Sodišče se v svoji analizi sklicuje na klasični kriterij cilja in vsebine akta, da bi preverilo, če je pravna podlaga pravilna. V tem primeru je zadevna politika Skupnosti tista, ki je v zvezi z varstvom okolja. Vendar gre za temeljno sodbo, ki močno presega navedeno zadevo. Enaka ugotovitev se lahko v celoti uporablja za druge skupne politike in štiri svoboščine (prosti pretok oseb, blaga, storitev in kapitala).
7. Iz sodbe seveda izhaja, da kazensko pravo kot tako ne pomeni politike Skupnosti. Dejavnost Skupnosti v kazenskih zadevah dejansko lahko temelji le na implicitni pristojnosti, povezani s posebno pravno podlago. Sprejetje ustreznih kazenskih ukrepov na podlagi Skupnosti je zato možno le v posameznih sektorjih in le pod pogojem, da se je treba boriti proti hudim kršitvam pri izvedbi ciljev Skupnosti in predvideti kazenske ukrepe za zagotovitev popolne učinkovitosti politike Skupnosti ali dobrega delovanja svobode.
8. Z vidika navedene zadeve se, poleg varstva okolja, razmišljanje Sodišča uporablja torej za vse politike Skupnosti in svoboščine, v katerih obstajajo zavezujoča pravila, ki jih je treba povezati s kazenskimi sankcijami za zagotovitev njihove učinkovitosti.
9. Sodišče ne dela razlik med vrstami kazenskih ukrepov. Njegov pristop zadeva njihov namen. Možnost, na podlagi katere lahko zakonodajalec Skupnosti zagotavlja določitev ukrepov v zvezi s kazenskim pravom, je potreba po spoštovanju pravil Skupnosti.
10. To potrebo je treba utemeljiti od zadeve do zadeve in dolžnost Komisije je, da jo v svojih predlogih oceni. Vendar, kadar bo Komisija za določen sektor menila, da so kazenski ukrepi potrebni za zagotovitev popolne učinkovitosti prava Skupnosti, lahko ukrepi, glede na potrebe zadevnega sektorja, vključujejo samo načelo uporabe kazenskih sankcij, opredelitev obtožb, in sicer sestavne znake kršitve, naravo in stopnjo uporabljenih kazenskih sankcij⁷ ali druge elemente v zvezi s kazenskim pravom. Posebna zahteva zadevne politike ali svobode Skupnosti pomeni zvezo s pravno podlago PES, ki upravičuje take ukrepe, in Komisija bo spet od zadeve do zadeve ter na podlagi potreb ocenila stopnjo intervencije Skupnosti na kazenskem področju, z največjim poudarkom na uporabi horizontalnih določb, nespecifičnih za zadevni sektor. Tako lahko svobodo, priznano državam članicam glede izbire uporabljenih sankcij zakonodajalec Skupnosti eventualno omeji, kadar to zahteva učinkovitost prava Skupnosti.

⁶ Točka 53.

⁷ Še posebej z navedbo štirih stopenj usklajevanja kazenskih sankcij ponavadi rabljenih ob uporabi Sklepnih ugotovitev Sveta PNZ, 24. in 25. aprila 2002.

2. UČINKI SODBE SODIŠČA

2.1. Splošno stanje po sodbi

11. Sodba Sodišča je pojasnila delitev pristojnosti med prvim in tretjim stebrom ter privedla do naslednjega stanja:

- Določbe kazenskega prava, potrebne za učinkovito izvedbo prava Skupnosti, izhajajo iz PES. S tem sistemom se končuje mehanizem dvojnih besedil (direktiva ali uredba in okvirni sklep), ki je bil v preteklih letih večkrat uporabljen. Z drugimi besedami, ali je v navedeni zadevi potrebna uporaba posebne kazenske določbe za zagotovitev učinkovitosti prava Skupnosti in je sprejeta izključno v okviru prvega stebra, ali uporaba kazenskega prava na ravni Unije ni potrebna oziroma že obstajajo zadostne horizontalne določbe in se na evropski ravni ne izdaja predpisov na poseben način.
- Horizontalne določbe kazenskega prava, ki spodbujajo pravosodno in policijsko sodelovanje, v širšem smislu vključno z vzajemnim priznavanjem sodnih odločb in tudi ukrepov, ki temeljijo na načelu dostopnosti, ter usklajevalnih ukrepov v kazenskem pravu v okviru vzpostavitve območja svobode, varnosti in pravice brez povezave z uveljavljanjem politik ali temeljnih svoboščin Skupnosti, izhajajo iz naslova VI PES. Konkretno iz sodbe Sodišča izhaja, da vidiki kazenskega prava in kazenskega postopka, ki jih je treba obravnavati horizontalno, v bistvu ne sodijo v pravo Skupnosti. Ponavadi se to zgodi v primeru vprašanj, povezanih s splošnimi pravili kazenskega prava in kazenskega postopka, ter pri policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah.

2.2. Medsebojna usklajenost kazenskih politik Unije

Čeprav lahko zakonodajalec Skupnosti uporabi kazensko pravo za doseg svojih ciljev, lahko to stori le pod dvema pogojema, če je to potrebno in medsebojno usklajeno.

12. **Potreba.** Vsako uporabo ukrepov v zvezi s kazenskim pravom je treba utemeljiti s potrebo po učinkoviti zadevni politiki Skupnosti. Načeloma odgovornost za pravilno uporabo zakonodaje Skupnosti dejansko nosijo države članice. V določenih primerih je dejavnost držav članic vendarle treba usmeriti, tako da se natančno določi ali (i) ravnanja, ki povzročijo kazensko obtožbo, in/ali (ii) tip sankcij, ki se uporabijo, in/ali (iii) druge ukrepe v zvezi s kazenskim pravom, značilne za zadevni sektor. V vsaki od teh faz je treba nadzorovati potrebe, spoštovanje subsidiarnosti in sorazmernosti.
13. **Medsebojna usklajenost.** Ukrepi v zvezi s kazenskim pravom, sprejeti v posameznih sektorjih na podlagi Skupnosti, morajo spoštovati medsebojno skladnost celotnega kazenskega sistema Unije, če je sprejet na podlagi prvega ali tretjega stebra, tako da bi se izognili nepopolnim in neskladnim kazenskim določbam. Če so za izvedbo ciljev Pogodbe ES v določenem sektorju potrebna posebna pravila, je treba po potrebi razjasniti razmerje med temi posebnimi pravili in horizontalnimi določbami. Prav tako se je treba izogibati temu, da bi bile države članice ali zadevne osebe podvržene nasprotujočim si obveznostim. Z uporabo svoje pravice do pobude

bo Komisija skrbno pazila na ohranitev te medsebojne usklajenosti. Parlament in Svet bi morala to potrebo prav tako upoštevati v svoji notranji organizaciji.

2.3. Posledice sodbe za sprejete akte in nerešene predloge.

14. Iz sodbe Sodišča izhaja, da so okvirni sklepi iz Priloge v celoti ali delno nepravilni, saj so bile vse njihove določbe ali del določb sprejete na napačni pravni podlagi. Zakonsko ureditev teh besedil je treba iz več razlogov hitro opraviti, tako da se ponovno vzpostavijo pravilne pravne podlage. Prvič, čeprav so roki za vložitev pritožbe pretekli, imajo institucije dolžnost, da ponovno vzpostavijo pravno veljavnost. Ta dolžnost pripada predvsem Komisiji, varuhinji pogodb, ki je edina pristojna za predložitev predlog za akte Skupnosti. Vendar je pritisk enako močan tudi za Evropski parlament in Svet, ki sta pristojna za sprejem teh aktov. Drugi razlog je povezan z zahtevami pravne varnosti. Dejansko lahko nepravilna pravna podlaga okvirnih sklepov v določenih primerih oslabi nacionalno izvedbeno zakonodajo.
15. Komisija se je odločila, da na Sodišču 23. novembra 2005 vloži pritožbo za razveljavitev v zvezi z Okvirnim sklepom Sveta 2005/667/PNZ z dne 12. julija 2005 o okrepitvi kazenskopravnega okvira za izvrševanje zakonodaje proti onesnaževanju morja z ladij. Gre za edini primer, v katerem je imela Komisija zaradi proceduralnega roka možnost vložitve pritožbe za razveljavitev. V tem primeru je Komisija menila, da je odločitev o tej pritožbi dopolnila sveženj s pravnega vidika ustreznih ukrepov za ureditev položaja zadevnega okvirnega sklepa. Dejansko je namen pritožbe, ki ima začasen značaj, zagotoviti potrebni veljavnost in pravno varnost. Pritožba bo postala brezpredmetna, ko bo predlog, katerega namen je urediti pravno podlago zadevnega okvirnega sklepa, sprejet.
16. Popravljanje obstoječega prava na podlagi sodbe lahko poteka v različnih oblikah. En pristop je, da se začne s ponovnim pregledovanjem obstoječih besedil z edinim namenom, da se jih uskladi z delitvijo pristojnosti med prvim in tretjim stebrom, kot izhaja iz sodbe Sodišča. V takem primeru Komisija med svoje predloge ne bi uvedla določb, ki se vsebinsko razlikujejo od sprejetih aktov, čeprav se ji akti ne bi zdeli zadovoljivi. Taka možnost nudi preprosto in hitro rešitev. Omogoča ohraniti bistvo prava Skupnosti in zagotoviti pravno varnost v primerjavi s pravnimi določbami, pomembnimi za vzpostavitev območja svobode, varnosti in pravice. Taka možnost bi pomenila, da Parlament in Svet soglašata, da ne bosta začela z razpravami o vsebini med tem posebnim postopkom. Tak pristop torej vključuje predhodno soglasje treh institucij.
17. Če se tako soglasje ne more doseči, bo Komisija uporabila svojo pristojnost predložitve predlogov, ne le da sprejetim aktom povrne pravilno pravno podlago, ampak tudi da prednost vsebinskim rešitvam, skladnim z njeno oceno interesa Skupnosti.
18. Ta možnost v primeru nerešenih predlogov ne obstaja. Komisija bo torej po potrebi vpeljala potrebne spremembe v svoje predloge. Predlogi bodo nato v celoti sledili postopku odločanja, ki velja za njihovo pravno podlago.
19. Seznam sprejetih aktov in nerešenih predlogov, ki jih je sodba morebiti prizadela, je priložen k tem sporočilu.

PRILOGA

Seznam besedil, na katere vpliva sodba SES v zadevi C-176/03

<u>Besedilo</u>	Pravna podlaga, ki jo je treba uporabiti (PES)
<u>Sprejeti akti</u>	
<u>Akt, razglašen za ničnega:</u> Okvirni sklep Sveta 2003/80/PNZ z dne 27. januarja 2003 o kazenskopravnem varstvu okolja (UL L 29, 5.2.2005, str. 55).	člen 175(1)⁸
Okvirni sklep Sveta 2000/383/PNZ o povečanju zaščite s kaznimi in drugimi sankcijami za ponarejanje v zvezi z uvedbo eura (UL L 140, 14.6.2000, str.1) in Okvirni sklep z dne 6.12.2001, ki spreminja Okvirni sklep 2000/383/PNZ o povečanju zaščite s kaznimi in drugimi sankcijami za ponarejanje v zvezi z uvedbo eura (UL L 329, 14.12.2001, str. 3).	člen 123(4)
Okvirni sklep Sveta 2001/413/PNZ o boju proti goljufiji in ponarejanju v zvezi z negotovinskimi plačilnimi sredstvi (UL L 149, 2.6.2001, str.1).	člen 57(2) in člen 95
Direktiva Sveta 91/308/EGS z dne 10. junija 1991 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja (UL L 166, 28.6.1991, str. 77) in Okvirni sklep Sveta 2001/500/PNZ z dne 26. junija 2001 o pranju denarja, identifikaciji, sledenju, zamrznitvi, zasegu in zaplembi pripomočkov za kazniva dejanja in premoženjske koristi, pridobljene s kaznivim dejanjem (UL L 182, 5.7.2001, str. 1) ter	člen 47(2) in člen 95
Direktiva o opredelitvi pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju ter Okvirni sklep Sveta z dne 28. novembra 2002 o krepitvi kazenskega okvirja na področju preprečevanja	člen 61(a) in člen 63(3)(b)

⁸

Komisija je na tej pravni podlagi predložila Predlog direktive o kazenskopravnem varstvu okolja COM(2001) 139, z dne 13.3.2001, UL C 180 E, 26.6.2001, in spremenjeni predlog COM(2002) 544.

nudenja pomoči pri nedovoljenem vstopu, tranzitu in prebivanju (UL L 328, 5.12.2002, str. 17 in 1).	
Okvirni sklep Sveta 2003/568/PNZ z dne 22. julija 2003 o boju proti korupciji v zasebnem sektorju (UL L 192, 31.7.2003, str. 54).	člen 95
Okvirni sklep Sveta 2005/222/PNZ z dne 24. februarja 2005 o napadih na informacijske sisteme (UL L 69, 16.3.2005, str. 67).	člen 95
Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/35/ES z dne 7. septembra 2005 o onesnaževanju morja z ladij in uvedbi kazni za kršitve ter Okvirni sklep Sveta 2005/667/PNZ z dne 12. julija 2005 o okrepitvi kazenskopravnega okvira za izvrševanje zakonodaje proti onesnaževanju morja z ladij (UL L 255, 30.9.2005, str. 11 in 164).	člen 80(2)
<u>Nerešeni predlogi⁹</u>	
Predlog direktive o kazenskopravni zaščiti finančnih interesov Skupnosti (PIF) (UL C 240 E, 28.8.2001, str. 125) ¹⁰ .	člen 280(4)
Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o kazenskih ukrepih za zagotavljanje uveljavljanja pravic intelektualne lastnine in Okvirni sklep Sveta o okrepitvi kazenskega okvira za preprečevanje kršitev intelektualne lastnine (COM (2005) 0267 konč.).	člen 95

⁹ Za evidenčne namene: - Predlog Okvirnega sklepa Sveta o boju proti rasizmu in ksenofobiji (Predlog COM z dne 29.11.2001, UL C 75 E, 23.6.2002, str. 269): besedilo predlaganega okvirnega sklepa je skladno z delitvijo pristojnosti med stebri, kot izhaja iz sodbe Sodišča z dne 13.9.2005. Če je za boj proti diskriminacijam kljub temu treba predvideti kazenske ukrepe, je potrebna direktiva, ki temelji na členu 13 PES.

- Pobuda Helenske republike o boju proti trgovanju s človeškimi organi in tkivi (UL C 100, 26.4.2003, str. 27), trenutno v mirovanju, in tudi pobuda Zvezne republike Nemčije o kazenskem pregonu zavajajočih praks ali drugih nepoštenih praks, ki izkrivljajo konkurenco, pri oddaji javnih naročil v okviru notranjega trga (UL C 253, 4.9.2000, str. 3).

¹⁰ Stanje se tu razlikuje, saj konvencije o zaščiti finančnih interesov Evropskih skupnosti niso neposredno po rezultatu sodbe postavljene pod vprašaj. To pomeni, da nobenega od instrumentov (niti konvencije, niti treh protokolov) ni ratificiralo vseh 25 držav članic.