



*Odbor za pravne zadeve
predsednik*

11.9.2017

G. Pavel Svoboda
predsednik
Odbor za ustavne zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije (COM(2017)0087 – 2017/0039(APP))

Spoštovani gospod predsednik!

Odbor za pravne zadeve se je na seji dne 19. in 20. julija 2017 v skladu s členom 39(3) Poslovnika odločil, da na lastno pobudo preveri točnost in primernost pravne podlage zgoraj omenjenega predloga Komisije.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 7. septembra 2017.

I – Ozadje

Uradni list Evropske unije je namenjen uradni objavi zakonodaje in drugih aktov Evropske unije. Do leta 2014 je bila pravno veljavna in zavezujoča samo tiskana izdaja Uradnega lista. Elektronske različice, ki so na spletu na voljo od leta 1998, so bile le orodje obveščanja, brez kakšne pravne vrednosti.

Sodišče je v zadevi Skoma-Lux¹ presodilo, da pravnih aktov Unije ni mogoče uporabiti proti posameznikom, če akti niso bili ustrezno objavljeni v Uradnem listu, in da zagotavljanje dostopa do takih aktov na spletu ne more biti enakovredno veljavni objavi v Uradnem listu brez ustrezne ureditve v zvezi s tem v pravu Unije.

Da bi popravili takšno stanje in zagotovili, da se bo lahko vsakdo zanesel na elektronsko izdajo kot uradno, verodostojno, ažurno in popolno različico Uradnega lista, je bila z Uredbo

¹ Sodba z dne 11. decembra 2007 v zadevi C-161/06 Skoma-Lux (ECLI:EU:C:2007:773, točka 48).

(EU) št. 216/2013¹ uvedena obrnjena praksa, tako da je od leta 2014 elektronska različica verodostojna in ima pravni učinek, tiskana različica pa je objavljena in ima pravni učinek samo takrat, ko informacijski sistem Urada za publikacije EU ne deluje zaradi motenj.

V Pogodbah ni jasne pravne podlage, ki bi določala, kateri zakonodajni postopek naj se uporabi v zadevah v zvezi z objavo aktov v Uradnem listu. Člena 287 in 297 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) pa vendarle vključujeta obveznosti v zvezi z objavo aktov v Uradnem listu. Uredba (EU) št. 216/2013 torej temelji na členu 352 PDEU, na tako imenovani klavzuli o fleksibilnosti, ki se lahko uporabi samo, „če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil“.

Od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe leta 2009 je za uporabo klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU potrebna odobritev Parlamenta. Ta je bila dana, ko je bila sprejeta Uredba (EU) št. 216/2013, saj se je za prehod s tiskane na elektronsko različico menilo, da je zgolj tehnične narave in ne zajema morebitnih političnih odločitev, o katerih bi moral Parlament kot sozakonodajalec izraziti mnenje, pa tudi ker je obstajal interes, da bi uredba začela veljati čim prej.²

Sedanji predlog za spremembo Uredbe (EU) št. 216/2013 je namenjen posodobitvi postopka avtentikacije elektronske izdaje Uradnega lista Evropske unije, ker je bila ustrezna zakonodaja EU o elektronskih podpisih medtem posodobljena. Ta zakonodaja je bila sprejeta z uporabo rednega zakonodajnega postopka na podlagi člena 114 PDEU o usklajevalnih ukrepih na notranjem trgu.

Gre torej za vprašanje, ali naj predlog spremembe temelji na klavzuli o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU, na pravni podlagi za usklajevanje iz člena 114 PDEU ali na obeh.

II – Upoštevni členi Pogodb

Kot pravna podlaga je bil v predlogu Komisije naveden naslednji člen PDEU (poudarek dodan):

Člen 352 (prejšnji člen 308 PES)

1. Če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta soglasno sprejme ukrepe. Kadar Svet te ukrepe sprejema po posebnem zakonodajnem postopku, jih prav tako sprejme soglasno na predlog Komisije in po odobritvi Evropskega parlamenta.

2. Komisija v okviru postopka nadzora spoštovanja načela subsidiarnosti iz

¹ Uredba (EU) št. 216/2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije (UL L 69, 13.3.2013, str. 1).

² Glej obrazložitev k osnutku priporočila Odbora za pravne zadeve z dne 14. marca 2012 v postopku 2011/0070(APP).

člena 5(3) Pogodbe o Evropski uniji nacionalne parlamente opozori na predloge, ki temeljijo na tem členu.

3. Ukrepi, ki temeljijo na tem členu, ne smejo vključevati harmonizacije zakonov in drugih predpisov držav članic v primerih, v katerih Pogodbi takšno harmonizacijo izključujeta.

4. Ta člen ne more biti podlaga za doseganje ciljev na področju skupne zunanje in varnostne politike in za vsak akt sprejet na podlagi tega člena veljajo omejitve, določene v drugem odstavku člena 40 Pogodbe o Evropski uniji.

Člen 114 PDEU se glasi (poudarek dodan):

Člen 114
(prejšnji člen 95 PES)

1. Kadar Pogodbi ne določata drugače, se za doseganje ciljev iz člena 26 uporabljajo v nadaljevanju navedene določbe. Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku in po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom sprejmeta ukrepe za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih predmet je vzpostavitev in delovanje notranjega trga.

[...]

Člena 287 in 297 PDEU se glasita (poudarek dodan):

Člen 287
(prejšnji člen 248 PES)

1. Računsko sodišče izvaja revizije vseh prihodkov in odhodkov Unije. Prav tako izvaja revizije prihodkov in odhodkov vseh organov, uradov ali agencij, ki jih je ustanovila Unija, če ustrezní ustanovni akt takšne revizije ne izključuje.

Računsko sodišče predloži Evropskemu parlamentu in Svetu izjavo o zanesljivosti poslovnih knjig ter zakonitosti in pravilnosti poslovnih dogodkov, ki se objavi v Uradnem listu Evropske unije. Ta izjava je lahko dopolnjena s posebnimi ocenami za vsako večje področje dejavnosti Unije.

[...]

4. Računsko sodišče pripravi letno poročilo po koncu vsakega proračunskega leta. To poročilo se predloži drugim institucijam Unije in se skupaj z odgovori teh institucij na ugotovitve Računskega sodišča objavi v Uradnem listu Evropske unije.

[...]

Člen 297
(prejšnji člen 254 PES)

1. Zakonodajne akte, sprejete po rednem zakonodajnem postopku, podpišeta predsednik Evropskega parlamenta in predsednik Sveta.

Zakonodajne akte, sprejete po posebnem zakonodajnem postopku, podpiše predsednik institucije, ki jih sprejme.

Zakonodajni akti se objavijo v Uradnem listu Evropske unije. Veljati začnejo z dnem, ki je v njih naveden, sicer pa dvajseti dan po objavi.

2. Nezakonodajne akte, sprejete v obliki uredb, direktiv in sklepov, v katerih ni določeno, na koga so naslovljeni, podpiše predsednik institucije, ki jih sprejme.

Uredbe, direktive, ki so naslovljene na vse države članice, pa tudi tisti sklepi, v katerih ni določeno, na koga so naslovljeni, se objavijo v Uradnem listu Evropske unije. Veljati začnejo z dnem, ki je v njih naveden, sicer pa dvajseti dan po objavi.

O drugih direktivah in sklepih, v katerih je določeno, na koga so naslovljene, se uradno obvestijo naslovljenci, učinkovati pa začnejo s takšnim obvestilom.

III – Sodna praksa o pravni podlagi

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbira pravne podlage ukrepa Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, kar zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“.¹ Izbira nepravilne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev zadevnega akta.

V tem okviru so želja institucije, da bi aktivneje sodelovala pri sprejemanju danega ukrepa, okoliščine, v katerih je bil ukrep sprejet, pa tudi delo, ki je bilo opravljeno glede drugih vidikov področja delovanja, ki ga zajema ta ukrep, za določitev pravilne pravne podlage nepomembni.²

Glede dvojne podlage je treba ugotoviti, ali ima predlog:

1. dvojni cilj ali dva dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski ali
2. hkrati več ciljev oziroma delov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri od njih drugotnega in posrednega pomena glede na druge.

¹ Zadeva C-45/86 proti Svetu (Splošni tarifni preferenciali) [1987] Recueil 1439, točka. 5; zadeva C-440/05; Komisija proti Svetu [2007] ZOdl. I-9097; zadeva C-411/06 Komisija proti Parlamentu in Svetu [2009] ZOdl. I-7585.

² Zadeva C-269/97, Komisija proti Svetu, Recueil 2000, str. I-2257, točka 44.

V skladu s sodno prakso Sodišča mora akt v prvem primeru temeljiti na samo eni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma del, v drugem primeru pa mora temeljiti na več ustreznih pravnih podlagah.¹

IV – Cilj in vsebina predlagane uredbe

Cilj predloga je posodobiti postopek avtentikacije elektronske izdaje Uradnega lista Evropske unije z elektronskim podpisom. Direktiva 1999/93/ES o okviru Skupnosti za elektronski podpis² določa uporabo kvalificiranega potrdila za takšne podpise. Direktiva je bila razveljavljena in nadomeščena z Uredbo št. 910/2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu³, s katero je bila uvedena možnost avtentikacije dokumenta z naprednim elektronskim žigom.

Komisija meni, da bi uporaba takšnega naprednega elektronskega žiga omogočila avtomatizacijo elektronskega podpisa in pospešila postopek izdaje Uradnega lista Evropske unije na spletišču zbirke podatkov EUR-Lex, saj bi s pravnega vidika uporaba elektronskega žiga namesto podpisa pomenila razliko, ker je pri metodi avtentikacije podpisa vključena določena fizična oseba, medtem ko pri uporabi pečata tega ustvari pravna oseba, pri čemer pa ni nikjer navedeno, kdo znotraj te pravne osebe je odgovoren za avtentikacijo dokumenta.

Predlog vsebuje le dva člena; prvi spreminja člen 2(1) Uredbe (EU) št. 216/2013 v skladu z zgoraj navedenim, drugi pa je standardni člen o datumu začetka veljavnosti.

V – Opredelitev ustrezne pravne podlage

Najprej je treba poudariti, da glede na namen predloga, tj. posodobiti Uredbo (EU) št. 216/2013, da bi upoštevali tehnološke in zakonodajne spremembe, ki so se zgodile od začetka njene veljavnosti leta 2014, zaradi učinkovitejše objave Uradnega lista, ta dosje ne zajema nikakršnih morebitnih političnih odločitev. Predlog je torej povsem tehnične narave.

Glede na zgoraj navedeno sodno prakso Sodišča Evropske unije in ob upoštevanju, da je Evropski parlament s sprejetjem Uredbe (EU) št. 216/2013 odobril uporabo klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEE, dejstvo, da so k temu spremenjenemu predlogu botrovale tehnološke spremembe v zvezi z elektronskimi podpisi, ki jih je prinesla Uredba št. 910/2014, sprejeta na podlagi člena 114 PDEU, ne spreminja pravne podlage Uredbe (EU) št. 216/2013.

Omeniti je treba, da je Parlament, ko je dal svoje soglasje k sprejetju Uredbe (EU) št. 216/2013, zavrnil možnost, da bi lahko bila sprejeta po rednem zakonodajnem postopku na podlagi tako imenovane teorije o implicitni pristojnosti, in sicer z utemeljitvijo, da je ta zastarela zaradi številnih revizij pogodb in sprememb v postopkih odločanja, do katerih je prišlo v skoraj 60 letih, odkar je Sveta leta 1958 na njeni podlagi sprejel sklep o ustanovitvi

¹ Glej navedeno zadevo C-411/06, točki 46 in 47.

² UL L 13, 19.1.2000, str. 12.

³ UL L 257, 28.8.2014, str. 73.

Uradnega lista¹.

Poleg tega se klavzula o fleksibilnosti uporablja le, če se v okviru politik, določenih v Pogodbah, izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev Pogodb potrebno ukrepanje Unije, Pogodbi pa ne predvidevata za to potrebnih pooblastil. Medtem ko je obveznost objave v Uradnem listu iz členov 287 in 297 PDEU jasna, pa je dejstvo, da člen 114 PDEU določa uporabo rednega zakonodajnega postopka, nepomembno za ta namen, saj se ne nanaša na takšne objave, temveč na usklajevanje na notranjem trgu, kar je pomembno za njegovo uporabo za Uredbo št. 910/2014 o elektronskih podpisih, ne pa za Uredbo (EU) št. 216/2013 o objavi v Uradnem listu.

Predloga zato ni mogoče sprejeti le na podlagi člena 114 PDEU, temveč mora biti sprejet na podlagi klavzule o fleksibilnosti iz člena 352 PDEU.

Ostane torej vprašanje, ali naj se člen 114 PDEU skupaj s členom 352 PDEU vključi v pravno podlago predloga. V skladu s sodno prakso Sodišča, naj bi predlog, ki ima dvojni cilj ali dva dela, pri čemer je eden glavni ali prevladujoč, drugi pa zgolj stranski, temeljil samo na eni pravni podlagi. V tem primeru je jasno, da je glavni namen predloga objava v Uradnem listu, in da so določbe o elektronskem podpisu, ki izhajajo iz Uredbe št. 910/2014, v vsakem primeru le postranske.

Predlog bi zato moral temeljiti na členu 352 PDEU.

Vendar je treba opozoriti, da je uporaba klavzule o fleksibilnosti zapletena in potencialno dolgotrajna – tudi ker naj bi se uporabljala le redko in izjemoma, ker ji lahko Parlament zgolj pritrdi ali jo zavrne, brez neposredne udeležbe pri pripravi končnega besedila, in ker nekatere države članice zahtevajo nadzor nacionalnih parlamentov za njeno uporabo – in da bo zaradi prihodnjega tehnološkega razvoja na področju robotike in avtomatizacije morda treba sprejeti določbe o objavi v Uradnem listu in o dejavnostih Urada za publikacije, ki bodo zahtevale temeljne politične odločitve. Razmisliti bi bilo treba o možnosti, da bi prihodnje spremembe Pogodb vključevale dodatno izrecno pravno podlago za sprejetje ukrepov v zvezi s takšno objavo in dejavnostmi na podlagi rednega zakonodajnega postopka.

VI – SKLEPNE UGOTOVITVE

Glede na zgornjo analizo je člen 352 PDEU prava pravna podlaga za predlog.

VIII – Priporočilo

Na seji dne 7. septembra 2017 se je Odbor za pravne zadeve odločil, soglasno², da vam

¹ Glej obrazložitev k osnutku priporočila Odbora za pravne zadeve z dne 14. marca 2012 v postopku 2011/0070(APP).

² Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Jean-Marie Cavada (predsedujoči in poročevalec), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (podpredsednica), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Kostas Hrisogonos (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, Andrej Novakov

priporoči, da bi bilo treba predsedniku poslati pismo s priporočilom, naj obvesti Svet in Komisijo o težavah, ki bi lahko nastale zaradi morebitnih obsežnejših sprememb Uredbe (EU) št. 216/2013, da bi se upošteval tehnološki napredek v prihodnosti, in naj preučita, ali bi bilo lahko na podlagi tega v okviru prihodnjih vladnih konferenc za spremembo Pogodb upravičeno oblikovanje nove, izrecne pravne podlage, ki bi določala redni zakonodajni postopek v zadevah, povezanih z objavo v Uradnem listu in z dejavnostmi Urada za publikacije.

S spoštovanjem,

Pavel Svoboda

(Andrey Novakov) (namesto Rosa Estaràs Ferragut v skladu s členom 200(2) Poslovnika).