EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro právní záležitosti

PROZATÍMNÍ ZNĚNÍ
2006/2007(INI)

25. 1. 2006

NÁVRH ZPRÁVY

o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. září 2005 (C-176/03 Komise/Rada)
(2006/2007(INI))

Výbor pro právní záležitosti

Zpravodaj: Giuseppe Gargani

Navrhovatelé (*):
xxx, Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

(*) Užší spolupráce mezi výbory – článek 47 jednacího řádu

PR_INI

OBSAH

Strana

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU 3

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ 6

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. září 2005 (C-176/03 Komise/Rada) (2006/2007(INI))

Evropský parlament,

– s ohledem na článek 10 Smlouvy o ES a článek 47 Smlouvy o EU,

– s ohledem na své usnesení ze dne 3. září 2003 o právních základech a dodržování práva Společenství[1],

– s ohledem na rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ze dne 13. září 2005[2],

– s ohledem na sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o důsledcích rozsudku Soudního dvora ze dne 13. 9. 2005 (C-176/03 Komise/Rada) (KOM(2005)0583),

– s ohledem na článek 45 jednacího řádu,

– s ohledem na zprávu Výboru pro právní záležitosti a stanoviska Výboru pro rozpočtovou kontrolu, Výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a bezpečnost potravin, Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a Výboru pro dopravu a cestovní ruch (A6-0000/2006),

A. vzhledem k tomu, že účinné provádění norem práva Společenství patří k úkolům, na jejichž plnění dbají instituce Společenství především, a představuje základní povinnost členských států, která je zakotvena v článku 10 Smlouvy o ES,

B. vzhledem k tomu, že z judikatury Soudního dvora již vícekrát vyplynulo, že opatření nezbytná k zaručení účinného provádění práva Společenství mohou vést k trestním sankcím,

C. zejména vzhledem k výše zmíněné rozsudku Soudního dvora, který sice vyloučil obecnou pravomoc Evropského společenství v trestněprávní oblasti, ale na druhé straně potvrdil, že tato skutečnost nemůže zákonodárci Společenství zabránit – pokud použití účinných, přiměřených a odrazujících trestních sankcí příslušnými vnitrostátními orgány představuje nezbytné opatření pro boj proti vážným zásahům do životního prostředí – přijmout taková opatření vztahující se k trestnímu právu členských států, která považuje za nezbytná pro zajištění plné účinnosti norem, které vydal v oblasti ochrany životního prostředí,

D. vzhledem k tomu, že podle ustálené judikatury Společenství je ke správnému určení právního základu aktu Společenství zapotřebí vzít v potaz rozsah působnosti a obsah daného aktu a že tedy podle ustanovení článku 29 Smlouvy o EU a článků následujících jsou akty přijaté podle hlavy VI Smlouvy o EU protiprávní, pokud by s ohledem na jejich rozsah působnosti a obsah mohly vycházet ze Smlouvy o ES,

[1] Úř. věst. C 076 E, 25.3.2004, s. 224.
[2] Věc C-176/03, Komise/Rada, dosud nezveřejněná ve Sbírce rozhodnutí.

E. vzhledem k tomu, že záměrem výše zmíněného sdělení Evropské komise bylo rozšířit závěry Soudního dvora a zachovat právoplatnost trestněprávních ustanovení přijatých v rámci hlavy VI Smlouvy o EU i ve vztahu k jiným oblastem, jež jsou v pravomoci Společenství, než pouze v oblasti související s politikou životního prostředí,

F. vzhledem k tomu, že podle Komise mohou stávající právní předpisy obsahovat akty vycházející z hlavy VI Smlouvy o EU, jejichž právní základ je v kontextu zmíněného rozsudku Soudního dvora, jak jej zeširoka interpretuje sama Komise, třeba pokládat za nesprávný,

G. vzhledem k tomu, že s cílem zabránit zrušení daného právního předpisu a zabezpečit právní jistotu Komise navrhuje, že by platné právní předpisy a zatím neukončené iniciativy různými zásahy upravila,

H. vzhledem k významu, jaký má otázka právoplatného začleňování trestněprávních ustanovení do právních předpisů přijímaných na základě prvního pilíře EU, což by představovalo další fázi vývoje práva Společenství,

I. vzhledem k úloze Parlamentu, jemuž se jako zákonodárnému orgánu dostává výsady být demokraticky volen a zastupovat evropské národy a jenž působí – společně s ostatními evropskými institucemi – jako hybná síla tohoto vývoje,

J. vzhledem k tomu, že i v rámci právního řádu Evropské unie představuje zásada podřízenosti trestněprávní oblasti zákonům nezadatelnou záruku ochrany svobody jednotlivce, která váže výkon jakékoliv moci na zákon, a to i v otázce stanovení toho, které činy je třeba trestat a jaké postihy uplatnit,

1. s uspokojením přijímá výše zmíněný rozsudek Soudního dvora, který objasnil, že ke správnému určení právního základu aktu je zapotřebí zohlednit oblast působnosti a obsah daného aktu, a tudíž zrušil rámcové rozhodnutí o ochraně životního prostředí, které mylně vycházelo ze třetího pilíře, a nikoliv z prvního;

2. vítá skutečnost, že Soudní dvůr vychází z tohoto předpokladu a opět tak potvrzuje, že evropský zákonodárce má možnost přijímat v rámci prvního pilíře trestněprávní ustanovení nezbytná k zaručení plné účinnosti norem přijatých v rámci téhož pilíře, zejména v oblasti ochrany životního prostředí;

3. kladně hodnotí skutečnost, že záměrem výše zmíněného sdělení Komise bylo rozšířit závěry Soudního dvora na všechny ostatní oblasti spadající do prvního pilíře,

4. souhlasí s Komisí v tom, že je nutné stáhnout či pozměnit stávající legislativní podněty vycházející z právního základu, který je třeba považovat ve světle výše zmiňovaného rozsudku Soudního dvora za nesprávný;

5. shoduje se s Komisí na možnosti stanovit na základě Smlouvy o ES nové právní základy pro právní předpisy, které byly přijaty v rámci třetího pilíře a které musí být ve světle výše zmiňovaného rozsudku Soudního dvora považovány za protiprávní, a rovněž na

příležitosti obnovit za tímto účelem legislativní proces na těchto nových právních základech;

6. vyzývá Komisi k přezkoumání aktů, které si sama určí, a to spíše jeden po druhém než všeobecně a bez rozlišení, aby tak zajistila, že právní základ, jenž se bude na dotčený případ uplatňovat, prošel podrobným rozborem a byl správně stanoven;

7. připomíná Komisi, že přezkoumávání platných legislativních aktů z její strany a z něj vyplývající předkládání případných návrhů na opravy právních základů při současném zachování jejich podstaty nesmí vést k tomu, že Parlament bude zbaven své oprávněné úlohy spoluzákonodárce a že mu bude upřen demokratický přínos k budování Evropy, přestože je volenou komorou zastupující občany;

8. připomíná nicméně, že podle upřesnění Soudního dvora nemůže směrnice sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním právním předpise členského státu přijatým za účelem jejího uplatňování vést ke stanovení či ztížení trestní odpovědnosti těch, kteří daná ustanovení porušují[1];

9. vyzývá Komisi, aby měla na paměti, že předpoklady pro zahrnutí trestněprávních ustanovení do prvního pilíře musí být jasné a předem dané, že tyto předpoklady se opakovaně vyskytují pouze tehdy, pokud by dodržování norem Společenství nemohlo být zajištěno jinak než trestními sankcemi; zejména je zapotřebí ujistit se, že došlo k častému a opakovanému porušování předpisů Společenství, jemuž nebylo možné zabránit platnými právními předpisy, a to ani s odvoláním na právo jednotlivých členských států;

10. připomíná, že Soudní dvůr určil, že způsobilost zákonodárce Společenství zasahovat do této oblasti je omezena předpokládanou existencí pevných norem, které se týkají obvinění z určitých činů, ale na jejichž základě ani nelze definovat druh či úroveň sankcí[2];

11. opět upozorňuje členské státy na skutečnost, že podle ustanovení článku 10 Smlouvy o ES se zavázaly k zajištění obecné účinnosti opatření Společenství, a proto jim doporučuje zasadit se o to, aby příslušné vnitrostátní systémy trestního práva sledovaly tento cíl;

12. v každém případě souhlasí s Komisí v tom, že horizontální trestněprávní ustanovení, jejichž cílem je podpora soudní a policejní spolupráce členských států, a rovněž opatření harmonizace trestního práva v rámci prostoru svobody, bezpečnosti a spravedlnosti vycházejí z hlavy VI Smlouvy o EU;

13. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi a vládám i parlamentům členských států.

[1] Věc 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sbírka rozhodnutí 1987, str. 3969, bod 13 a věc C-60/02, X, dosud nezveřejněná ve Sbírce rozhodnutí, bod 61 a zde citovaná judikatura.
[2] Věc C-9/89, Španělsko/Rada, Sbírka rozhodnutí 1990, str. I-1383 a věc C-333/99, Komise/Francie, Sbírka rozhodnutí 2001, str. I-1025.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

I. Diritto penale ed Unione europea

Come costantemente riconosciuto dalla Corte di giustizia (v., per esempio, sentenza 11 novembre 1981, causa 203/80, *Casati*, punto 27, e 16 giugno 1998, causa C-226/97, *Lemmens*, Racc., punto 19), la legislazione penale, così come le norme di procedura penale, non rientrano, in via di principio, nella competenza della Comunità europea (cd. primo pilastro), e ciò perchè manca l'esplicita attribuzione di una competenza generale in tale materia.

Viceversa, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale costituisce l'ambito di competenza dell'Unione europea nel cd. terzo pilastro (Titolo VI TUE). In particolare, l'art. 31, par. 1, lett. e), TUE prevede che l'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale comprende «la progressiva adozione di misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti».

Muovendo da tale base giuridica, con decisione quadro 2003/80/GAI del 27 gennaio 2003, relativa alla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale, il Consiglio ha imposto agli Stati membri l'obbligo di incriminare alcuni comportamenti gravemente pericolosi per l'ambiente.

La Commissione ha impugnato detta decisione quadro davanti alla Corte di giustizia, competente ai sensi dell'art. 35 TUE, chiedendone l'annullamento per erronea indicazione della base giuridica. A giudizio della Commissione, infatti, la base giuridica da applicare nella fattispecie è quella offerta dall'art. 175 TCE, in materia di politica ambientale.

II. La sentenza della Corte di giustizia del 13 settembre 2005

La Corte di giustizia, con sent. 13 settembre 2005, causa C-176/03, *Commissione c. Consiglio*, pur ribadendo che, in generale, la Comunità europea non ha competenza in materia penale, ha affermato che ciò «non può tuttavia impedire al legislatore comunitario, allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisce una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi, di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente» (punto 49).

Per la Corte, inoltre, ai fini della corretta individuazione della base giuridica di un atto comunitario, occorre riferirsi allo scopo e al contenuto dell'atto stesso. In questo senso, la decisione quadro impugnata, avendo per scopo e contenuto principali la protezione dell'ambiente, avrebbe dovuto essere fondata sull'art. 175 TCE (primo pilastro) e non sul Titolo VI TUE (terzo pilastro) (punto 51).

Alla luce di quanto sopra, la Corte ha accolto il ricorso della Commissione e ha annullato la decisione quadro.

III. La posizione della Commissione europea

La Commissione europea ha quindi adottato una comunicazione [1] nella quale si spinge fino in fondo il ragionamento della Corte di giustizia e si prospetta la legittimità di interventi normativi in materia penale nell'ambito del primo pilastro ed in relazione ad ogni area di competenza comunitaria potenzialmente interessata.

A giudizio della Commissione, la distribuzione delle competenze fra primo e terzo pilastro dovrebbe essere la seguente: le disposizioni di diritto penale necessarie ad assicurare l'effettività del diritto comunitario appartengono al primo pilastro, mentre le disposizioni "orizzontali" di diritto penale (cooperazione di polizia e giudiziaria; misure di armonizzazione nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia) appartengono al terzo pilastro.

La Commissione si impegna pertanto:

- se il termine per richiedere l'annullamento non è già trascorso, ad impugnare quegli atti normativi che sono stati adottati in virtù di una base giuridica erronea [2];
- se il termine di impugnazione è già trascorso, a riesaminare gli atti normativi vigenti, presentando eventualmente proposte dirette a correggerne la base giuridica, lasciandone al tempo stesso inalterata la sostanza. A tal fine, sarà indispensabile il previo accordo del Parlamento europeo e del Consiglio;
- se per una iniziativa legislativa sia ancora pendente la procedura di approvazione, ad apportarvi le modifiche necessarie

La Commissione conclude la sua comunicazione con una lista dei testi normativi che ritiene interessati dalla riferita sentenza della Corte e propone per ciascuno di essi una nuova base giuridica fondata sul primo pilastro, anziché sul terzo.

IV. La posizione del Relatore

In linea di principio, la posizione espressa dalla Corte di giustizia, così come reinterpretata dalla Commissione europea, è pienamente condivisibile perché fa propria la posizione già espressa dal Parlamento europeo nella sua risoluzione sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario (Relazione Koukiadis) [3] e attribuisce pertanto al Parlamento europeo il potere di codecisione anche in quest'ambito. Si garantisce così la legittimità e la democraticità dell'azione comunitaria in materia penale.

Si prospetta allora la necessità di un approfondimento delle motivazioni e delle ricadute di un simile avanzamento dell'integrazione europea, e ciò anche per dare solidità alla posizione della Commissione europea. In particolare, appare opportuno valutare attentamente la possibilità stessa di trasferire le conclusioni della Corte di giustizia ad altri settori, diversi da quello della protezione dell'ambiente, nonché definire meglio gli elementi di necessità e di coerenza che permetterebbero tale trasferimento.

---

[1] Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle conseguenze della sentenza della Corte del 13 settembre 2005, COM(2005)0583.

[2] Per esempio, la decisione quadro 2005/667/JAI del Consiglio del 12 luglio 2005, finalizzata a rafforzare il quadro penale della repressione dell'inquinamento provocato dalle navi.

[3] Risoluzione del Parlamento europeo sulle basi giuridiche e il rispetto del diritto comunitario (2001/2151(INI)), in *GUUE* C 076 del 25 marzo 2004.

In effetti, un punto particolarmente problematico è dato dal fatto che la sentenza della Corte consente di considerare annullato solo l'atto che è stato impugnato dalla Commissione e non altri. In quest'ottica, la sostituzione di altri atti approvati sulla base del terzo pilastro con atti approvati sulla base del primo è un'operazione che può dare adito a qualche perplessità, specialmente se si considera che sarebbe preferibile un'apposita revisione dei Trattati. Parimenti, desta qualche perplessità il fatto che sostituire la base giuridica della legislazione vigente, senza intaccarne la sostanza, come propone la Commissione europea, significa in realtà privare il Parlamento europeo del suo potere di codecisione. E' difficile accettare questa conclusione, dal momento che ricorrere alle basi giuridiche del primo pilastro significa ricorrere al controllo democratico che il Parlamento europeo, quale camera elettiva e rappresentativa dei cittadini, esercita in quell'ambito. Appare quindi difficilmente conciliabile voler invocare il primo pilastro e allo stesso tempo chiedere al Parlamento europeo di rinunciare al ruolo che gli è proprio.

Un ulteriore punto di riflessione riguarda la distribuzione delle disposizioni penali tra primo e terzo pilastro. Qui sembra condivisibile la posizione espressa dalla Commissione secondo cui le disposizioni di diritto penale necessarie ad assicurare l'effettività del diritto comunitario appartengono al primo pilastro, mentre le disposizioni "orizzontali" finalizzate a favorire la cooperazione di polizia e giudiziaria, nonché le misure di armonizzazione nel quadro dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, appartengono al terzo pilastro.

Occorrerebbe comunque considerare la necessità di stabilire una volta per tutte se le disposizioni penali eventualmente adottate nell'ambito del primo pilastro devono limitarsi alla incriminazione di una condotta o possono arrivare a definire il tipo ed il livello delle sanzioni. In effetti, la giurisprudenza della Corte di giustizia (per esempio: sentenza del 21 settembre 1989, causa C-68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica;* sentenza del 27 marzo 1990, causa C-9/89 *Regno di Spagna c. Consiglio*, sentenza del 1° febbraio 2001, causa C-333/99, *Commissione c. Repubblica francese*) autorizza solo la cd. tecnica dell'assimilazione: la norma comunitaria può prevedere che le disposizioni penali interne poste a protezione di certi interessi nazionali si applichino anche a tutela dei corrispondenti interessi comunitari, così combinandosi le due previsioni in una nuova norma incriminatrice. Ciò significa che il diritto comunitario può prevedere la rilevanza penale di certi comportamenti, ma deve lasciare spazio alla competenza degli Stati membri per ciò che riguarda concretamene l'individuazione e l'applicazione delle sanzioni. Se le norme comunitarie si estendessero anche a questo, oltre ad essere difficilmente giustificabile in assenza di un'apposita revisione del Trattato CE, ciò porrebbe non poche difficoltà di coordinamento con il Titolo VI del Trattato UE.

V. La riserva di legge e altri principi giuridici fondamentali in materia penale

Il vostro Relatore ricorda che l'introduzione di obblighi comunitari di tutela penale deve rispettare i principi di legalità e di riserva di legge.

Infatti, la Corte di giustizia ha ritenuto che il principio della legalità della pena rientra fra le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e sancito, oltre che in seno a vari strumenti internazionali (fra gli altri, la CEDU), dalla stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Secondo una giurisprudenza costante, la Corte garantisce l'osservanza dei diritti fondamentali, i quali costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario. A tal fine, quest'ultima s'ispira alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati

membri e alle indicazioni fornite dai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti dell'uomo cui gli Stati membri hanno cooperato o aderito (v., in particolare, sentenze 12 giugno 2003, causa C- 112/00, *Schmidberger*, Racc. pag. I-5659, punto 71 e giurisprudenza ivi citata, e 10 luglio 2003, cause riunite C-20/00 e C-64/00, *Booker Aquaculture e Hydro Seafood*, Racc. pag. I-7411, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

Orbene, il principio della riserva di legge in materia penale fa parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Ne deriva che tale principio deve essere considerato come parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui deve essere garantita l'osservanza.

Il principio di democrazia dà al Parlamento, in via esclusiva, il potere di decidere se, come e quanto limitare la libertà personale dei cittadini che rappresenta: questa è in sostanza la riserva di legge.

La natura assoluta della riserva di legge in materia penale rappresenta una garanzia di natura procedimentale e sostanziale.

L'elemento procedimentale esprime la democraticità degli ordinamenti, che deve manifestarsi nel suo grado massimo in materia penale per la particolare natura della sanzione.

L'aspetto sostanziale della riserva di legge prevede che vi sia la possibilità di verifica delle decisioni parlamentari ("a maggioranza"), non solo attraverso lo strumento "formale" del controllo da parte delle minoranze parlamentari ma anche e soprattutto attraverso la trasparenza delle informazioni in *input*, dei percorsi di elaborazione di quei dati e degli obiettivi che le decisioni penali del Parlamento attuano.

Queste irrinunciabili garanzie sono poste a tutela della libertà individuale e vincolano l'esercizio di ogni potere alla legge, anche per la scelta dei fatti da punire e delle sanzioni applicabili.

Tali garanzie hanno come corollari:

a) il principio della applicazione retroattiva della legge penale più favorevole (sentenza del 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02 par. 68);

b) il divieto d'interpretazione estensiva di norme penali a sfavore dell'interessato e la sottoposizione dell'interpretazione conforme alle direttive nel processo penale a limiti rigorosi (cfr. in tal senso la sentenza del 12 dicembre 1996, in cause riunite C-74/95 e C-129/95).

In applicazione della riserva di legge in materia penale, la Corte di giustizia ha anche recentemente precisato (sentenza del 3 maggio 2005, nei procedimenti riuniti C-387/02, C-391/02 e C-403/02) che una direttiva non può avere come effetto, di per sé e indipendentemente da una legge interna di uno Stato membro adottata per la sua attuazione, di determinare o aggravare la responsabilità penale di coloro che agiscono in violazione delle dette disposizioni (sentenze 8 ottobre 1987, causa 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen*, Racc. pag. 3969, punto 13, 7 gennaio 2004, causa C-60/02, X, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

Conclusioni

Esiste la base giuridica nel Trattato CE per obbligare gli Stati membri a tutelare in generale il diritto comunitario attraverso sanzioni penali. Esiste altresì la base giuridica che consente di determinare il tipo di condotta da sanzionare penalmente e per indicare le fattispecie che devono essere considerate reati. Tuttavia, non sembra potersi ammettere che esista la base giuridica per l'armonizzazione dei reati e delle sanzioni penali.

Ne consegue in definitiva che, a giudizio del Relatore, è da salutare con favore l'affermazione di una possibile, ancorché parziale, competenza penale della Comunità europea, quando questa si accompagni ad una chiara determinazione dei suoi presupposti e della sua portata; che bene fa la Commissione a ritirare le proposte pendenti e a ripresentare la legislazione già adottata, quando questa sia da considerarsi illegittima alla luce della ricordata sentenza; che, in ogni caso, non si può prescindere dall'effettiva partecipazione del Parlamento europeo al processo decisionale in questa materia.