PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Prawna

WERSJA TYMCZASOWA
2006/2007(INI)

25.1.2006

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wyroku Trybunału z dnia 13.9.2005 r. (C-176/03 Komisja przeciwko Radzie)
(2006/2007(INI))

Komisja Prawna

Sprawozdawca: Giuseppe Gargani

Sprawozdawcy opinii(*):
Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

(*)Wzmocniona współpraca pomiędzy komisjami- artykuł 47 Regulaminu

PR_INI

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....**Error! Bookmark not defined.**

UZASADNIENIE (w języku włoskim).....**Error! Bookmark not defined.**

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wyroku Trybunału z dnia 13.9.2005 r. (C-176/03 Komisja przeciwko Radzie) (2006/2007(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 10 Traktatu WE i art.47 TUE,

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 3 września 2003 roku, w sprawie podstaw prawnych i poszanowania prawa wspólnotowego[1]

– uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 13 września 2005 roku[2]

– uwzględniając komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie konsekwencji wyroku Trybunału z dnia 13.9.2005 r., (C-176/03 Komisja przeciwko Radzie) (COM(2005)0583),

– uwzględniając art. 45 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Prawnej i opinie Komisji Kontroli Budzetowej, Komisji Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności, Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych a także Komisji Transportu i Turystyki (A6-0000/2006),

A. mając na uwadze, że skuteczne wykonywanie przepisów prawa wspólnotowego figuruje pośród głównych zadań organów wspólnotowych i stanowi, zgodnie z art. 10 Traktatu WE podstawowy obowiązek państw członkowskich,

B. mając na uwadze, że Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie orzekł, że środki konieczne dla zapewnienia właściwego stosowania prawa wspólnotowego mogą obejmować sankcje karne,

C. mając na uwadze, że we wspomnianym wyroku Trybunał Sprawiedliwości, wyłączając ogólne kompetencje Wspólnoty Europejskiej w sprawach karnych, potwierdził, że nie uniemożliwi to europejskiemu organowi legislacyjnemu przyjęcia środków odnośnie prawa karnego państw członkowskich, i które uzna za konieczne dla zapewnienia pełnej skuteczności praw w zakresie ochrony środowiska, skoro stosowanie przez właściwe władze krajowe skutecznych sankcji karnych, proporcjonalnych i zniechęcających stanowi niezbędny środek w walce z poważnymi wykroczeniami przeciw środowisku naturalnemu,

D. mając na uwadze, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, że w celu właściwego ustalenia podstawy prawnej aktu wspólnotowego, należy odwołać się do celu i treści danego aktu oraz, że w konsekwencji, zgodnie z art. 29 i kolejnymi Traktatu o Unii Europejskiej, akty

[1] Dz. U C 076 E z dnia 25.3.2004 r., str. 224.
[2] Sprawa C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, dotychczas nie opublikowana w Zbiorze.

przyjęte zgodnie z tytułem VI TUE będą miały wadliwą podstawę prawną, jeżeli z uwagi na ich cel i treść mogłyby opierać na TWE,

E. mając na uwadze, że we wspomnianym komunikacie Komisja Europejska chciała rozszerzyć postanowienia Trybunału Sprawiedliwości i uznać za zgodne z prawem oparcie przepisów karnych przyjętych zgodnie z tytułem VI Traktatu UE, także na innych dziedzinach objętych kompetencją Wspólnoty, a nie tylko na odnoszących się do polityki ochrony środowiska,

F. mając na uwadze, że zdaniem Komisji, że w obowiązujuacych prawach istnieją akty oparte na tytule VI Traktatu UE, których podstawa prawna powinna być uznana za błędną w świetle wspomnianego wyroku Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z wyczerpującą interpretacją Komisji,

G. mając na uwadze, że w celu uniknięcia unieważnienia danego aktu prawnego i dla zapewnienia pewności prawa, Komisja proponuje interweniować w obowiązujące prawodawstwo oraz w różne inicjatywy będące nadal w toku,

H. mając na uwadze wagę kwestii zgodnego z prawem wprowadzenia przepisów prawa karnego do europejskiego ustawodawstwa przyjętego w ramach pierwszego filaru UE, co stanowi kolejny etap rozwoju prawa wspólnotowego,

I. mając na uwadze rolę Parlamentu jako organu legislacyjnego obdarzonego inwestyturą demokratyczną i reprezentującego narody Europy, stanowiącego wraz z innymi instytucjami siłe sprawczą takiej ewolucji,

J. mając na uwadze, że również w systemie prawnym UE zasada podstawy prawnej przestępności czynu i wymierzania za niego kary stanowi nienaruszlną gwarancję ochrony wolności jednostki oraz, że podporządkowuje działanie każdej władzy prawom także w kwestii określenia aktów karalnych i stosowanych kar,

1. z zadowoleniem przyjmuje wyżej wymieniony wyrok Trybunału precyzujacy, że dla właściwego określenia podstawy prawnej aktu, należy odwołać się do celu i treści samego aktu, unieważniając w konsekwencji decyzję ramową w zakresie ochrony środowiska, która została błędnie oparta na trzecim filarze, zamiast na pierwszym;

2. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Sprawiedliwości, na podstawie takiej przesłanki potwierdza, że europejski organ legislaycjny ma możliwość przyjęcia w ramach pierwszego filaru przepisów karnych koniecznych do zapewnienia pełnej skuteczności praw wynikających z tego filaru w zakresie ochrony środowiska;

3. docenia fakt, że w wymienionym komunikacie Komisja zechciała rozszerzyć konkluzje Trybunału Sprawiedliwości na każdą możliwą dziedzinę objętą pierwszym filarem,

4. zgadza się z Komisją co do konieczności usunięcia lub zmodyfikowania projektów legislacyjnych w toku, których podstawa prawna jest błędna w świetle orzeczenia Trybunału;

5. zgadza się z Komisją co do możliwości określenia nowych podstaw prawnych opartych na Traktacie WE dla aktów prawnych, które zostały przyjęte w ramach trzeciego filaru i że, w świetle wspomnianego orzeczenia, powinny one być uznane za mające wadliwą podstawę prawną, a także zgadza się co do możliwości rozpoczęcia w tym celu procedury legislacyjnej w sprawie nowych podstaw prawnych;

6. wzywa Komisję do ponownego zbadania aktów prawnych indywidualnie, każdego z osobna raczej niż w sposób ogólny i jednolity, tak aby zapewnić szczegółową analizę i właściwe określenie podstawy prawnej dla każdego konkretnego przypadku;

7. przypomina Komisji, że ponowne przebadanie obowiązujących aktów prawnych przedstawiając ewentualnie propozycje zmiany ich podstawy prawnej i pozostawiając jednocześnie ich treść w formie niezmieninionej, nie może oznaczać pozbawienia Parlamentu jego nienaruszalnej roli współlegislatora, co oznaczałoby poświęcenie wkładu demokratycznego jaki Parlament, izba wybrana przez obywateli i ich reprezentująca wnosi do kontrukcji europejskiej;

8. przypomina jednakże, że Trybunał Sprawiedliwości sprecyzował, że skutkiem dyrektywy i niezależnie od wewnętrznych praw państwa członkowskiego przyjętych dla jej stosowania, nie może być określenie i pogorszenie odpowiedzialności karnej osób łamiących te przepisy[1]

9. wzywa Komisję, aby miała na uwadze, że przeslanki do włączenia przepisów prawa karnego do pierwszego filaru powinny być jasne i wcześniej określone; oraz, że są one obowiązujace jedynie w przypadku, gdy poszanowanie prawa wspólnotowego nie może być zagwarantowane bez odwołania się do sankcji karnych; w szczególnosci należy upewnić się, że pojawiły się częste i powtarzające się przypadki łamania prawa wspólnotowego, którym nie można było zapobiec bazując na obowiązujących prawach, nawet odwołując się do systemów prawnych poszczególnych państw członkowskich;

10. przypomina, że Trybunał Sprawiedliwości uznał, że możliwości wspólnotowego organu legislacyjnego są ograniczone do pewnych podstawowych przepisów odnoszących się do oskarżania pewnych zachowań i nie mogą być rozszerzone do określania typu i stopnia takich kar[2]

11. przypomina państwom członkowskim, że zgodnie z art.10 Traktatu WE, są one zobowiązane do zapewnienia skuteczności działań Wspólnoty i zaleca im w związku z tym przestrzeganie, aby prawa poszczególnych krajowych systemów karnych realizowały ten cel;

12. zgadza się z Komisją, że w każdym przypadku przepisów horyzontalnych prawa karnego zmierzające do ułatwienia współpracy sądowej i policyjnej pomiędzy państwami członkowskimi a także środki harmonizacji prawa karnego w ramach przestrzeni

[1] Sprawa 80/86, Kolpinghuis przeciwko Nijmegen, Zbiór 1987, str. 3969, punkt 13, oraz sprawa C-60/02, X, dotychczas nie opublikowana w Zbiorze, punkt 61 i cytowane orzecznictwo.
[2] Sprawa C-9/89, Hiszpania przeciwko Radzie, Zbiór 1990, str. I-1383, oraz sprawa C-333/99, Komisja przeciwko Francji, Zbiór 2001, str. I-1025.

wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opierają się na tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej;

13. zobowiązuje swojego Przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji a także rządom i parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE (w języku włoskim)

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.

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

[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.

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.