



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 23.11.2005
COM(2005) 583 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK**

**a Bíróság által (a C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben) 2005. szeptember 13-án
hozott ítélet következményeiről**

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a Bíróság által (a C-176/03 sz. Bizottság kontra Tanács ügyben) 2005. szeptember 13-án hozott ítélet következményeiről

1. A C-176/03. sz. Bizottság kontra Tanács ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet tisztázza a büntetőjogi rendelkezésekre vonatkozó hatásköröknek az első és a harmadik pillér közötti megosztását. Ezáltal tisztázódnak azok a kételyek, melyek egy régóta vitatott kérdéssel kapcsolatban merültek fel. A Bizottság e közleményben kívánja kifejteni az ebből fakadó következményeket. Melléklete tartalmazza az ítéletből fakadó következmények által érintett jogi aktusok listáját. A közlemény egyik célja, hogy módszert ajánljon a Bíróság ítélete szerint nem megfelelő jogalapon elfogadott jogi aktusok helyzetének rendezésére. Továbbá iránymutatást kíván adni a Bizottság jogalkotási kezdeményezésének jövőbeli gyakorlásához.

1. A C-176/03. SZ. (BIZOTTSÁG KONTRA TANÁCS) ÜGYBEN 2005. SZEPTEMBER 13-ÁN HOZOTT ÍTÉLET TARTALMA ÉS HATÓKÖRE

1.1. A C-176/03. sz. ügyben 2005. szeptember 13-án hozott ítélet tartalma

2. A Bizottság arra kérte a Bíróságot, hogy semmisítse meg a környezet büntetőjog általi védelméről szóló, 2003. január 27-i 2003/80/IB tanácsi kerethatározatot¹, mely arra kötelezte a tagállamokat, hogy vezessenek be büntetőjogi szankciókat a környezetvédelmi jognak az említett kerethatározatban megfogalmazott megsértéseinek szankcionálására, azzal az indokkal, hogy a tagállamokkal szembeni ilyen kötelezettség megállapítására vonatkozó hatáskör olyan közösségi jogi eszközből ered, melynek elfogadását egyébként a Bizottság javasolta².
3. A Bíróság megállapította, hogy „... főszabály szerint a büntető jogszabályok nem tartoznak a Közösség hatáskörébe, ahogy a büntetőeljárás szabályai sem ...”³, „ez utóbbi megállapítás azonban nem akadályozhatja meg a közösségi jogalkotót abban, hogy amennyiben a hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciónak a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi alkalmazása a súlyos környezetkárosítások leküzdésének elengedhetetlen eszköze, a tagállamok büntetőjogával kapcsolatban megtegye az általa a környezetvédelem tárgykerében alkotott jogszabályok teljes érvényesülésének biztosításához szükségesnek tartott intézkedéseket”⁴.
4. Így tehát a kerethatározat 1–7. cikkeit – vagyis a bűncselekmények meghatározását, a büntetőjogi szankcionálás elvét, a részvételre és a felbujtásra vonatkozó szabályokat,

¹ HL L 29., 2003.2.5., 55. o.

² A környezet büntetőjog általi védelméről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat COM(2001) 139, 2001.3.13., HL C 180. E., 2001.6.26., valamint a módosított javaslat COM(2002) 544.

³ 47. pont.

⁴ 48. pont.

a szankciók mértékét, a mellékbüntetéseket, valamint a jogi személyek felelősségére vonatkozó különös szabályokat – „az EK Sz. 175. cikke alapján érvényesen el lehetett volna fogadni”, mivel e cikkek „fő tárgya, úgy céljuk, mint tartalmuk folytán, a környezet védelme”⁵. „E körülmények között az EK Sz. 175. cikkében a Közösségnek juttatott hatásköröket bitorló kerethatározat, oszthatatlansága folytán, egészében sérti az EUSz. 47. cikkét”⁶, mely meghatározza a közösségi jognak az EUSz. VI. címével szembeni elsőbbségét, és így meg kell semmisíteni.

5. Meg kell jegyezni, hogy a Bíróság a főtanácsnok által javasoltaknál messzebb ment. Utóbbi ugyanis úgy ítélte meg, hogy a közösségi jogalkotó hatáskörrel rendelkezett arra, hogy megfogalmazza a büntetőjogi szankció kiszabásának elvét súlyos környezetkárosítás esetén, e szankciórendszer pontos és konkrét megállapítására azonban nem terjedt ki a hatásköre.

1.2. A 2005. szeptember 13-i ítélet hatóköre

6. A Bíróság a jogi aktus céljának és tartalmának klasszikus kritériumára hivatkozik annak vizsgálata során, hogy a jogalap megfelelő-e. A szóban forgó esetben az érintett közösségi politika a környezetvédelmi politika. Olyan elvi ítéletről van azonban szó, mely a szóban forgó területen messze túlmutató jelentőséggel bír. Ugyanezen érvelés teljes egészében alkalmazható a többi közös politikára és a négy szabadságra (a személyek, áruk, szolgáltatások és tőke szabad mozgása).
7. Az ítélet kimondja, hogy a büntetőjog mint olyan, nem közösségi politika. A Közösségnek a büntetőjog területén való fellépése ugyanis csak valamely meghatározott jogalappal kapcsolatos bennefoglalt hatáskörön alapulhat. Ezért megfelelő büntetőjogi intézkedéseket közösségi szinten csak ágazatonként lehet meghozni, továbbá csak azzal a feltétellel, amennyiben bizonyíthatóan fennáll annak a szükségessége, hogy a közösségi célkitűzések megvalósításának súlyos hiányosságait elhárítsák, és büntetőjogi intézkedéseket hozzanak valamely közösségi politika teljes hatékonyságának vagy valamely szabadság megfelelő érvényesülésének biztosítása érdekében.
8. Anyagi jogi nézőpontból tehát a Bíróság érvelése a környezetvédelem területén túl minden olyan közösségi politikára és szabadságra alkalmazandó, melyekre olyan kötelező normák vonatkoznak, amelyekhez hatékonyságuk biztosítása érdekében büntetőjogi szankciókat kell fűzni.
9. A Bíróság nem tesz különbséget a büntetőjogi intézkedések fajtája alapján. Megközelítése funkcionális. A közösségi jogalkotó azon lehetősége, hogy büntetőjoggal kapcsolatos intézkedéseket hozzon, a közösségi szabályozás betartatásának szükségességén alapul.
10. Ennek szükségességét eseti alapon kell megvizsgálni, és a Bizottság feladata lesz, hogy ezt javaslataiban értékelje. Amikor azonban egy meghatározott ágazat vonatkozásában a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a közösségi jog teljes hatékonyságának biztosításához büntetőjogi intézkedések szükségesek, ez utóbbiak az adott terület szükségleteitől függően a büntetőjogi szankciók alkalmazásának

⁵ 51. pont.

⁶ 53. pont.

elvét, a bűncselekmények, illetve a tényállási elemek meghatározását és adott esetben az alkalmazandó büntetőjogi szankciók fajtáját és mértékét⁷ vagy a büntetőjoggal kapcsolatos más elemeket foglalhatják magukba. A szóban forgó közösségi politika vagy szabadság egyedi szükséglete jelenti az EKSz. jogalapjával való kapcsolatot, mely az ilyen intézkedéseket igazolja, és a szükséglettől függően eseti alapon értékeli majd a Bizottság a büntetőjog területén a közösségi beavatkozás mértékét, amennyire csak lehetséges előnyben részesítve az adott ágazat tekintetében nem különös, horizontális rendelkezések meghozatalát. Így a tagállamoknak az alkalmazandó szankciók megválasztására vonatkozó lehetőségét – amennyiben azt a közösségi jog hatékonysága megköveteli – adott esetben behatárolhatja a közösségi jogalkotó.

2. A BÍRÓSÁG ÍTÉLETÉNEK KÖVETKEZMÉNYEI

2.1. Az ítélet következtében kialakuló általános helyzet

11. A Bíróság ítéletében foglalt, a hatásköröknek az első és a harmadik pillér közötti megosztására vonatkozó megvilágítás a következő helyzethez vezet:

- A közösségi jog hatékony végrehajtásához szükséges büntetőjogi rendelkezések az EKSz. hatálya alá tartoznak. E rendszer véget vet a kettős szöveg mechanizmusának (irányelv vagy rendelet és kerethatározat), melyhez az elmúlt években többször is folyamodtak. Más szóval: vagy szükség van egy speciális büntetőjogi rendelkezésre az adott területen a közösségi jog hatékonyságának biztosítása érdekében, és azt kizárólag az első pillérben fogadják el; vagy nem tűnik hasznosnak az Unió szintjén a büntetőjog alkalmazása, illetve már léteznek megfelelő horizontális rendelkezések, és közösségi szinten nem folytatnak speciális jogalkotást.
- Azon horizontális büntetőjogi rendelkezések, melyek a széles értelemben vett igazságügyi és rendőrségi együttműködés – ideértve a bírósági határozatok kölcsönös elismerése érdekében hozott intézkedéseket is – elősegítését célozzák, valamint a hozzáférhetőség elvén alapuló intézkedések, továbbá a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása érdekében tett büntetőjogi harmonizációs intézkedések, melyek nem kapcsolódnak a közösségi politikák vagy alapvető szabadságok végrehajtásához, az EUSz. VI. címének hatálya alá tartoznak. Konkrétan a Bíróság ítéletéből az következik, hogy azon büntető anyagi jogi és eljárásjogi szempontok, melyek horizontális megközelítést tesznek szükségessé, főszabály szerint nem tartoznak a közösségi jog hatálya alá. Rendszerint ez érvényesül majd a büntető anyagi jog és a büntető eljárásjog általános szabályaival kapcsolatos kérdések, valamint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés esetén.

⁷ Különösen a büntetőjogi szankciók azon négy harmonizációs szintjére való hivatkozással, melyeket az IB-Tanács 2002. április 24-i és 25-i következtetései értelmében szokásosan alkalmaznak.

2.2. Az Unió büntetőjogi politikájának koherenciája

Amennyiben a közösségi jogalkotó célkitűzéseinek elérése érdekében felhasználhatja a büntetőjogot, ahhoz csak a szükségesség és a koherencia kettős feltétele mellett folyamodhat.

12. **Szükségesség.** Büntetőjogi intézkedések alkalmazásakor az indok minden esetben a szóban forgó közösségi politika hatékonyabbá tételének szükségessége. Elvileg ugyanis a tagállamokat terheli a közösségi jog megfelelő alkalmazásának felelőssége. Bizonyos esetekben azonban szükség van a tagállamok fellépésének behatárolására, pontosan meghatározva (i) a büntetendő magatartásokat és/vagy (ii) az alkalmazandó szankciók típusait és/vagy (iii) az adott területre jellemző más büntetőjogi intézkedéseket. Minden egyes pont esetén meg kell vizsgálni a szükségesség kritériumát, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elvének betartását.
13. **Koherencia.** A közösségi alapon ágazatonként elfogadott büntetőjogi intézkedéseknek – a szétszórt és ellentmondó büntetőjogi rendelkezések elkerülése érdekében – koherenseknek kell lenniük az Unió büntetőjogi szabályrendszerével, függetlenül attól, hogy az első vagy a harmadik pillér alapján fogadták-e el őket. Amennyiben úgy tűnik, hogy az EK-Szerződés célkitűzéseinek végrehajtásához valamely területen különös szabályokra van szükség, adott esetben tisztázni kell e különös szabályok és a horizontális szabályok közötti kapcsolatot. El kell kerülni továbbá, hogy a tagállamokra vagy az érintett személyekre egymásnak ellentmondó kötelezettségek vonatkozzanak. Amikor kezdeményezési jogával él, a Bizottság különös figyelmet fordít majd e koherencia megőrzésére. Belső szervezetében a Parlamentnek és a Tanácsnak is figyelembe kellene vennie ennek szükségességét.

2.3. Az ítélet következményei az elfogadott aktusokra és a függőben lévő javaslatokra

14. A Bíróság ítéletéből következik, hogy a mellékletben felsorolt kerethatározatok teljesen vagy részben hibásak, mivel a rendelkezéseiket vagy azok egy részét nem megfelelő jogalapon fogadták el. Több okból is szükséges e szövegek mielőbbi kiigazítása a megfelelő jogalapokkal. Először is az intézmények kötelesek a jogszerű állapotot helyreállítani, akkor is, ha a keresetindítási határidők lejártak. E kötelezettség elsősorban a Bizottságot mint a Szerződések őrét terheli, aki kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közösségi jogi aktusok javaslatára. Azonban az e jogi aktusok elfogadására hatáskörrel rendelkező Európai Parlamentet és Tanácsot is ugyanolyan mértékben kötelezi. A második indok a jogbiztonság követelménye. A kerethatározatok nem megfelelő jogalapja ugyanis bizonyos esetekben megtámadhatóvá tehetné az azokat átültető nemzeti jogszabályokat.
15. A Bizottság úgy döntött, hogy 2005. november 23-án a Bírósághoz megsemmisítési keresetet nyújt be a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről szóló, 2005. július 12-i 2005/667/IB tanácsi kerethatározattal kapcsolatban. Az eljárási határidő miatt kizárólag ebben az esetben volt a Bizottságnak lehetősége megsemmisítési kereset benyújtására. Ebben az esetben a Bizottság úgy ítélte meg, hogy az e kereset benyújtásával kapcsolatos döntés jogi szempontból kiegészíti a kérdéses kerethatározat helyzetének rendezéséhez szükséges megfelelő intézkedéseket. A biztosítási intézkedés jellegű kereset ugyanis a szükséges jogszerűség és

jogbiztonság biztosítását célozza. A kereset tárgytalanná válik majd, amikor a kerethatározat jogalapját rendező javaslatot elfogadják.

16. A fennálló jognak az ítélet fényében történő kiigazítása több formában is megvalósulhat. Az egyik lehetőség a jogi aktusok felülvizsgálata lenne kizárólag annak érdekében, hogy azokat összhangba hozzák az első és a harmadik pillér közötti hatáskörmegosztással a Bíróság ítéletének megfelelően. Ebben az esetben a Bizottság nem javasolna olyan rendelkezéseket, melyek tartalma az elfogadott jogi aktusoktól eltér, még akkor sem, ha ezek nem tűnnek megfelelőnek a számára. E lehetőség választása egyszerű és gyors megoldást jelent. Lehetővé teszi a közösségi jogi szabályozás tartalmának megőrzését, valamint a jogbiztonság biztosítását a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséghez szükséges jogi rendelkezések vonatkozásában. Feltételeznék, hogy a Parlament és a Tanács egyetértenek abban, hogy ezen különleges eljárás során nem nyitják meg újra a tartalommal kapcsolatos vitákat. Ez esetben szükség van tehát a három intézmény előzetes megállapodására.
17. Amennyiben e megállapodást nem sikerül elérni, a Bizottság élne javaslatvételi hatáskörével, és nem csak kiigazítaná az elfogadott jogi aktusok jogalapját, hanem előnyben részesítené azon tartalmi megoldásokat is, melyek álláspontja szerint a Közösség érdekének megfelelnek.
18. A függőben lévő javaslatok esetén nem indokolt e lehetőség választása. A Bizottság tehát adott esetben bevezeti majd javaslataiba a szükséges módosításokat. E javaslatok ezután teljes mértékben a jogalapjuknak megfelelő döntéshozatali eljárást követik majd.
19. E közlemény melléklete tartalmazza az elfogadott jogi aktusok, valamint a függőben lévő, az ítélet által esetlegesen érintett rendelkezések listáját.

MELLÉKLET

Az EB által a C-176/03. sz. ügyben hozott ítélet által érintett jogi aktusok listája

<u>Jogi aktus</u>	<u>Alkalmazandó jogalap (EKSz.)</u>
<u>Elfogadott jogi aktusok</u>	
Megsemmisített jogi aktus: A Tanács 2003. január 27-i 2003/80/IB kerethatározata a környezet büntetőjog általi védelméről (HL L 29., 2005.2.5., 55. o.).	175. cikk (1) bekezdés⁸
A Tanács 2000/383/IB kerethatározata az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről (HL L 140., 2000.6.14., 1. o.), valamint a 2001. december 6-i kerethatározat az euró bevezetésével kapcsolatos pénzhamisítás elleni, büntetőjogi és egyéb szankciókkal megvalósuló védelem megerősítéséről szóló 2000/383/IB kerethatározat módosításáról (HL L 329., 2001.12.14., 3. o.).	123. cikk (4) bekezdés
A Tanács 2001/413/IB kerethatározata a nem készpénzes fizetőeszközökkel összefüggő csalás és hamisítás elleni küzdelemről (HL L 149., 2001.6.2., 1. o.).	57. cikk (2) bekezdés és 95. cikk
A Tanács 1991. június 10-i 91/308/EGK irányelve a pénzügyi rendszerek pénzmosás céljára való felhasználásának megelőzéséről (HL L 166., 1991.6.28., 77. o.), továbbá a 2001. június 26-i 2001/500/IB kerethatározat a pénzmosásról, valamint a bűncselekményhez felhasznált eszközök és az abból származó jövedelmek azonosításáról, felkutatásáról, befagyasztásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról (HL L 182., 2001.7.5., 1. o.), valamint	47. cikk (2) bekezdés és 95. cikk
A 2002. november 28-i irányelv a	61. cikk a) pontja, valamint a 63. cikk (3)

⁸ E jogalapon a Bizottság benyújtott egy javaslatot a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelvre COM(2001) 139, 2001.3.13., HL C 180. E., 2001.6.26., valamint egy módosított javaslatot COM(2002) 544.

<p>jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás meghatározásáról, továbbá a Tanács kerethatározata a jogellenes be- és átutazáshoz, valamint a jogellenes tartózkodáshoz történő segítségnyújtás elleni küzdelem büntetőjogi keretének megerősítéséről (HL L 328., 2002.12.5., 17. és 1. o.).</p>	<p>bekezdésének b) pontja</p>
<p>A Tanács 2003. július 22-i 2003/568/IB kerethatározata a magánszektorban tapasztalható korrupció elleni küzdeletről (HL L 192., 2003.7.31., 54. o.).</p>	<p>95. cikk</p>
<p>A Tanács 2005. február 24-i 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról (HL L 69., 2005.3.16., 67. o.).</p>	<p>95. cikk</p>
<p>Az Európai Parlament és a Tanács 2005. szeptember 7-i 2005/35/EK irányelve a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről, valamint a Tanács 2005. július 12-i 2005/667/IB kerethatározata a hajók által okozott szennyezésre vonatkozó jogszabályok végrehajtásához szükséges büntetőjogi keret megerősítéséről (HL L 255., 2005.9.30., 11. és 164. o.).</p>	<p>80. cikk (2) bekezdés</p> <p>A keresetindítási határidő nem járt le.</p>
<p><u>Függőben lévő javaslatok⁹</u></p>	
<p>A Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló irányelvre</p>	<p>280. cikk (4) bekezdés</p>

⁹ Emlékeztetőül: – A rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdeletről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat (2001.11.29-i COM javaslat, HL C 75. E., 2002.6.23., 269. o.): a javasolt kerethatározat szövege megfelel a hatáskörök pillérek közötti felosztásának, ahogyan az a Bíróság 2005. szeptember 13-i ítéletéből következik. Amennyiben büntetőjogi szankciókat kellene fontolóra venni a diszkrimináció elleni küzdelemben, az EKSz. 13. cikkére alapított irányelvre lenne szükség.– A Görög Köztársaságnak az emberi eredetű szervekkel és szervezetekkel való kereskedelem elleni küzdeletről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló kezdeményezése (HL C 100., 2003.4.26., 27. o.), jelenleg függőben, valamint a Németországi Szövetségi Köztársaságnak a közös piacon belül a közbeszerzési szerződések odaítélése során alkalmazott megtévesztő gyakorlatokkal és más versenytorzító tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni büntetőjogi védelemtől szóló tanácsi kerethatározatra irányuló kezdeményezése (HL C 253., 2000.9.4., 3. o.).

<p>(PIF) vonatkozó javaslat (HL C 240E., 2001.8.28., 125. o.)¹⁰.</p>	
<p>A szellemi tulajdonjogok érvényesítését biztosító büntetőjogi intézkedésekről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslat, valamint a szellemi tulajdonjogokat érő sérelmek visszaszorítására kidolgozott büntetőkeret megerősítéséről szóló tanácsi kerethatározatra irányuló javaslat (COM (2005) 0276 végleges).</p>	<p>95. cikk</p>

¹⁰ Itt eltér a helyzet annyiban, hogy az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmények az ítélet következtében közvetlenül nem váltak kérdésessé. Mindazonáltal egyik jogi eszközt (ideértve az egyezményt és a három jegyzőkönyvet) sem ratifikálta az összes 25 tagállam.