



KOMISIA EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.11.2005
KOM(2005) 583 v konečnom znení

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o dôsledkoch rozsudku Súdneho dvora z 13.9.2005 (C-176/03 Komisia/Rada)

OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o dôsledkoch rozsudku Súdneho dvora z 13.9.2005 (C-176/03 Komisia/Rada)

1. Rozsudok z 13. septembra 2005 vo veci C-176/03 Komisia/Rada vysvetľuje rozdelenie právomocí, ktoré sa týkajú ustanovení trestného práva, medzi prvý a tretí pilier. Vďaka tomuto vysvetleniu sa možno zbaviť pochybností súvisiacich s otázkou, ktorá bola dlho kontroverzná. Komisia má prostredníctvom tohto oznámenia v úmysle objasniť dôsledky, ktoré z rozsudku vyplývajú. V prílohe k tomuto oznámeniu je uvedený zoznam textov, ktorých sa tento rozsudok týka. Jedným z cieľov je navrhnúť metódu regularizácie situácie týchto textov, ktoré boli podľa rozsudku Súdneho dvora prijaté na chybných právnych základoch. Okrem iného má za cieľ určiť budúce vykonávanie práva iniciatívy Komisie.

1. OBSAH A ROZSAH PÔSOBNOSTI ROZSUDKU Z 13.9.2005 VO VECI C-176/03 (KOMISIA/RADA)

1.1. Obsah rozsudku z 13. septembra 2005 vo veci C-176/03

2. Komisia požiadala Súdny dvor, aby zrušil rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV z 27. januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva¹, v ktorom sa od členských štátov vyžadovalo, aby stanovili trestnoprávne sankcie na postihovanie trestných činov v oblasti životného prostredia, ktoré sú definované v tomto rámcovom rozhodnutí, a to na základe toho, že právomoc na uloženie takejto povinnosti členským štátom je spojená s nástrojom Spoločenstva, ktorého prijatie navrhla Komisia².

3. Súdny dvor rozhodol, že hoci „... v princípe ani trestné právo, ani pravidlá trestného konania nespádajú do právomoci Spoločenstva ...“³, „v prípade, že uplatňovanie účinných, primeraných a odrádzajúcich trestných sankcií zo strany príslušných národných orgánov je nevyhnutným opatrením na boj proti vážnym trestným činom v oblasti životného prostredia, uvedené rozhodnutie nebráni zákonodarcovi Spoločenstva prijať opatrenia súvisiace s trestným právom členských štátov, ktoré pokladá za nevyhnutné na zabezpečenie plnej účinnosti noriem, ktoré stanoví na ochranu životného prostredia“⁴.

4. Články 1 až 7 rámcového rozhodnutia – ktoré sa týkajú vymedzenia trestného činu, zásady povinnosti ukladať trestné sankcie, pravidiel v oblasti spolupáchateľstva a podnecovania, výšky sankcií, trestov, ktoré je možno uložiť popri inom treste a pravidiel týkajúcich sa zodpovednosti právnických osôb – ktorých „hlavným cieľom je“ vzhľadom na „ich účel a obsah“ „chrániť životné prostredie“, by sa mohli

¹ Ú. v. EÚ L 29, 5.2.2003, s. 55

² Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva KOM(2001) 139 z 13.3.2001 Ú. v. ES C 180 E, 26.6.2001 a zmenený a doplnený návrh KOM(2002) 544.

³ Bod 47.

⁴ Bod 48.

právoplatne prijať na základe článku 175 Zmluvy o ES⁵. „Za týchto podmienok rámcové rozhodnutie tým, že neoprávnene zasahuje do právomocí, ktoré sú článkom 175 Zmluvy o ES zverené Spoločenstvu, porušuje ako celok vzhľadom na svoju nedeliteľnosť článok 47 Zmluvy o EÚ⁶, ktorý stanovuje prednosť práva Spoločenstva v rámci hlavy VI Zmluvy o EÚ, a musí byť zrušené.

5. Je potrebné poznamenať, že Súdny dvor zašiel ďalej ako navrhoval jeho generálny advokát, ktorý sa domnieval, že zákonodarca Spoločenstva má právomoc stanoviť zásadu uplatnenia trestných sankcií v prípade vážnych trestných činov v oblasti životného prostredia, ale nemá právomoc stanoviť presné a konkrétne opatrenia.

1.2. Rozsah pôsobnosti rozsudku z 13. septembra 2005

6. Aby mohol Súdny dvor stanoviť, či je právny základ správny, používa vo svojej analýze bežné kritéria cieľa a obsahu právneho aktu. V tomto prípade je príslušnou politikou Spoločenstva politika v oblasti ochrany životného prostredia. Ide však o rozsudok, ktorý vo všeobecnosti výrazne presahuje príslušný prípad. Rovnaké argumenty je možné plne uplatniť na iné spoločné politiky a na štyri slobody (sloboda voľného pohybu osôb, tovaru, služieb a kapitálu).
7. Z rozsudku ale vyplýva, že trestné právo ako také nie je politikou Spoločenstva. Činnosť Spoločenstva v oblasti trestných vecí sa v skutočnosti môže zakladať len na implicitnej právomoci súvisiacej s konkrétnym právnym základom. Prijatie primeraných trestnoprávných opatrení je preto na základe Spoločenstva možné len na úrovni sektorov a len pod podmienkou, že existuje potreba bojovať proti vážnym nedostatkom v plnení cieľov Spoločenstva a potreba stanoviť trestnoprávne opatrenia s cieľom zabezpečiť plnú účinnosť politiky Spoločenstva alebo dobrého fungovania jednej zo slobôd.
8. Konkrétne sa teda argumenty Súdneho dvora uplatňujú okrem oblasti ochrany životného prostredia na všetky politiky Spoločenstva a slobody, pre ktoré platia záväzné normy, s ktorými by mali súvisieť trestné sankcie, aby sa zabezpečila ich účinnosť.
9. Súdny dvor nerobí rozdiely na základe povahy trestnoprávných opatrení. Jeho prístup sa zakladá na ich fungovaní. Možnosť zákonodarcu Spoločenstva stanoviť trestnoprávne opatrenia sa zakladá na potrebe dodržiavania právnych predpisov Spoločenstva.
10. Túto potrebu bude nevyhnutné stanoviť na základe jednotlivých prípadov a jej hodnotenie bude prináležať Komisii v rámci jej návrhov. Ak sa napriek tomu bude Komisia domnievať, že v konkrétnom sektore sú trestnoprávne opatrenia nevyhnutné na zabezpečenie plnej účinnosti práva Spoločenstva, tieto opatrenia môžu podľa potrieb príslušnej oblasti zahŕňať aj zásadu uplatnenia trestných sankcií, vymedzenie trestného činu, t. j. skutková podstata trestného činu a prípadne povahu a výšku uplatniteľných trestných sankcií⁷, alebo iné prvky súvisiace s trestným právom.

⁵ Bod 51.

⁶ Bod 53.

⁷ Konkrétne odkazom na štyri úrovne harmonizácie trestných sankcií bežne využívaných pri uplatňovaní záverov Rady JAI z 24. a 25. apríla 2002.

Práve osobitná potreba súvisiaca s určitou politikou alebo slobodou Spoločenstva vytvára väzbu na právny základ Zmluvy o ES, ktorý takéto opatrenia oprávňuje. Komisia na základe jednotlivých prípadov a podľa potreby ohodnotí rozsah zásahu Spoločenstva v oblasti trestného práva, pričom v čo najväčšej možnej miere uprednostní uplatňovanie horizontálnych ustanovení, ktoré sa netýkajú len príslušného sektora. Tak v prípade, že si to vyžaduje účinnosť pri uplatňovaní práva Spoločenstva, môže byť sloboda členských štátov vybrať si uplatniteľné sankcie prípadne obmedzená zákonodarcom Spoločenstva.

2. ÚČINKY ROZSUDKU SÚDNEHO DVORA

2.1. Všeobecná situácia po prijatí rozsudku

11. Vysvetlenie, ktoré priniesol rozsudok Súdneho dvora, pokiaľ ide o rozdelenie právomocí medzi prvý a tretí pilier, vyústilo do nasledujúcej situácie:

- Ustanovenia trestného práva nevyhnutné na účinné uplatňovanie práva Spoločenstva vychádzajú zo Zmluvy o ES. Tento systém ruší mechanizmus dvojitého textu (smernica alebo nariadenie a rámcové rozhodnutie), ktorý sa viackrát uplatnil počas minulých rokov. Inak povedané, buď je uplatnenie osobitného ustanovenia trestného práva v súvislosti s príslušným prípadom nevyhnutné na zabezpečenie účinnosti práva Spoločenstva a prijme sa výlučne v rámci prvého piliera, alebo sa uplatnenie trestného práva na úrovni Únie nepokladá za potrebné, alebo sa už uplatňujú primerané horizontálne opatrenia a nezavádzajú sa osobitné právne predpisy na európskej úrovni.
- Horizontálne trestnoprávne opatrenia, ktorých cieľom je podporovať súdnu a policajnú spoluprácu v širšom zmysle slova, vrátane opatrení vzájomného uznávania súdnych rozhodnutí, ako aj opatrení založených na zásade dostupnosti a harmonizačných trestnoprávnych opatrení v rámci uplatňovania priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktoré sa nespájajú s uplatňovaním politik alebo základných slobôd Spoločenstva, vychádzajú z hlavy VI Zmluvy o EÚ. Konkrétne z rozsudku Súdneho dvora vyplýva, že aspekty trestného práva a trestného konania, ku ktorým je potrebné pristupovať horizontálne, v podstate nespádajú do práva Spoločenstva. Toto bude bežne platiť pre otázky súvisiace so všeobecnými pravidlami trestného práva a trestného konania a pre súdnu a policajnú spoluprácu v oblasti trestného práva.

2.2. Súdržnosť politiky trestného práva Únie

Napriek tomu, že zákonodarca Spoločenstva môže uplatniť trestné právo na dosiahnutie svojich cieľov, môže tak urobiť len ak sú splnené dve podmienky, potreba a súdržnosť.

12. **Potreba.** Každé uplatnenie trestnoprávnych opatrení musí byť odôvodnené potrebou, ktorej cieľom je zabezpečiť účinnosť príslušnej politiky Spoločenstva. V princípe sú za správne uplatňovanie práva Spoločenstva zodpovedné členské štáty. V niektorých prípadoch je však potrebné obmedziť činnosť členských štátov tak, že sa jasne stanoví: (i) správanie, ktoré predstavuje trestný čin a/alebo (ii) druh sankcií, ktoré sa

majú uplatniť a/alebo (iii) iné trestnoprávne opatrenia súvisiace s príslušnou oblasťou. Kontroly potreby, dodržiavania subsidiarity a proporcionality sa musia vykonávať v každej z týchto etáp.

13. **Súdržnosť.** Trestnoprávne opatrenia prijaté na úrovni sektorov na základe Spoločenstva, či už sa prijímajú na základe prvého alebo tretieho piliera, musia rešpektovať súdržnosť systému trestného práva Únie, aby ustanovenia trestného práva neboli nejednotné a protichodné. Ak je pre určitú oblasť nevyhnutné stanoviť osobitné pravidlá na dosiahnutie cieľov Zmluvy o ES, v závislosti od konkrétneho prípadu je potrebné vysvetliť vzťah medzi týmito osobitnými pravidlami a horizontálnymi pravidlami. Tiež je potrebné vyhnúť sa situácii, kedy by boli členské štáty alebo príslušné osoby podriadené protichodným povinnostiam. Komisia uplatňujúc svoje právo iniciatívy bude dôsledne dohliadať na dodržiavanie tejto súdržnosti. Parlament a Rada by mali takisto zohľadniť túto potrebu v rámci svojej vnútornej organizácie.

2.3. Dôsledky prijatia rozsudku na prijaté právne akty a návrhy, ktoré čakajú na prijatie.

14. Z rozsudku Súdneho dvora vyplýva, že rámcové rozhodnutia v prílohe sú z časti alebo úplne nesprávne, pretože časť alebo všetky ich ustanovenia boli prijaté na chybnom právnom základe. Z viacerých dôvodov je potrebné, aby boli tieto texty rýchlo regularizované, a to prostredníctvom nového stanovovania správnych právnych základov. Prvým dôvodom je, že napriek uplynutiu lehôt na predloženie odvolania, úlohou inštitúcií je znovunastoliť ich legálnosť. Táto povinnosť sa vzťahuje predovšetkým na Komisiu ako strážcu zmlúv a ako jedinú inštitúciu, ktorá má výlučné právo predkladať návrhy právnych aktov Spoločenstva. Neobchádza však ani Európsky parlament a Radu, ktorí sú zodpovední za prijímanie týchto právnych aktov. Druhý dôvod súvisí s požiadavkou súdnej bezpečnosti. Chybný právny základ rámcových rozhodnutí by mohol v niektorých prípadoch oslabiť národné zákony, ktorými boli tieto rozhodnutia transponované.
15. Komisia sa rozhodla predložiť 23. novembra 2005 Súdnemu dvoru žiadosť o zrušenie rámcového rozhodnutia Rady 2005/667/SVV z 12. júla 2005 na posilnenie trestnoprávneho rámca pre vynútiteľnosť práva proti znečisťovaniu mora z lodí. Ide o jediný prípad, v ktorom mala Komisia z dôvodu oneskorenia konania možnosť predložiť žiadosť o zrušenie. Komisia sa v tomto prípade domnievala, že rozhodnutie o tejto žiadosti doplní balíček opatrení, ktoré sú z právneho hľadiska primerané na regularizáciu situácie príslušného rámcového rozhodnutia. Vzhľadom na to, že v skutočnosti je žiadosť preventívnej povahy, jej cieľom je zabezpečiť potrebnú legitimitu a právnu bezpečnosť. Žiadosť sa stane bezpredmetnou v momente, keď sa prijíma návrh na regularizáciu právneho základu príslušného rámcového rozhodnutia.
16. Oprava platného práva vo svetle uvedeného rozsudku sa môže vykonať viacerými spôsobmi. Jedným spôsobom by mohlo byť prehodnotenie platných textov na účely jediného cieľa, a to zosúladiť ich s rozdelením právomocí medzi prvý a tretí pilier ako to stanovuje rozsudok Súdneho dvora. V takomto prípade by Komisia nezahrnula do svojich návrhov ustanovenia, ktoré by sa podstatne líšili od prijatých právnych aktov, aj keď sa jej tieto právne akty nezdajú byť prijateľné. Takáto možnosť ponúka jednoduché a rýchle riešenie. Umožňuje zachovať podstatu

právných predpisov Spoločenstva a zabezpečiť právnu bezpečnosť v súvislosti s dôležitými právnymi ustanoveniami na realizáciu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Parlament a Rada by museli súhlasiť, že počas tohto osobitného postupu nezačnú dôležité diskusie. Tento spôsob si teda vyžaduje predbežnú dohodu troch inštitúcií.

17. Ak by takáto dohoda nebola dosiahnutá, Komisia uplatní svoje právo predkladať návrhy, aby tak nielenže zaviedla správne právne základy prijatých právnych aktov, ale aby dala prednosť podstatným riešeniam v súlade s tým, čo považuje za záujem Spoločenstva.
18. Táto možnosť sa netýka návrhov, ktoré čakajú na prijatie. Komisia preto do tej miery ako je to potrebné, vykoná vo svojich návrhoch nevyhnutné zmeny a doplnenia. Tieto návrhy budú následne predmetom úplného rozhodovacieho postupu, ktorý sa vzťahuje na ich právny základ.
19. Zoznam prijatých právnych aktov a návrhov čakajúcich na prijatie, na ktoré by mohol mať rozsudok vplyv, je pripojený k tomuto oznámeniu.

PRÍLOHA

Zoznam textov, ktoré ovplyvnil rozsudok Súdneho dvora vo veci C- 176/03

<u>Text</u>	Právny základ, ktorý je potrebné použiť (Zmluva o ES)
<u>Prijaté právne akty</u>	
Zrušený právny akt: Rámcové rozhodnutie Rady 2003/80/SVV z 27 januára 2003 o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva (Ú. v. EÚ L 29, 5.2.2005, s. 55)	Článok 175 ods. 1 ⁸
Rámcové rozhodnutie Rady 2000/383/SVV o zvýšenej ochrane pred falšovaním prostredníctvom pokút a ďalších trestných sankcií v súvislosti so zavádzaním eura (Ú. v. ES L 140, 14.6.2000, s. 1) a Rámcové rozhodnutie Rady zo 6. decembra 2001, ktoré mení a dopĺňa rámcové rozhodnutie Rady 2000/383/SVV o zvýšenej ochrane pred falšovaním prostredníctvom pokút a ďalších trestných sankcií v súvislosti so zavádzaním eura (Ú. v. ES L 329, 14.12.2001, s. 3).	Článok 123 ods. 4
Rámcové rozhodnutie Rady 2001/413/SVV z 28. mája 2001 o boji proti podvodom a falšovaniu bezhotovostných platobných prostriedkov (Ú. v. ES L 149, 2.6.2001, s. 1).	Článok 57 ods. 2 a článok 95
Smernica Rady 91/308/EHS z 10. júna 1991 o predchádzaní zneužívania finančného systému na účely prania špinavých peňazí (Ú. v. ES L 166, 28.6.1991 s. 77) a Rámcové rozhodnutie Rady 2001/500/SVV z 26. júna 2001 o praní špinavých peňazí, identifikácii, vyhľadávaní, zmrazení, zaistení a konfiškácii prostriedkov a príjmov z trestnej činnosti (Ú. v. ES L 182, 5.7.2001, s. 1) a	Článok 47 ods. 2 a článok 95

⁸ Komisia na tomto právnom základe predložila návrh smernice o ochrane životného prostredia prostredníctvom trestného práva KOM(2001) 139 z 13.3.2001 Ú. v. ES C 180 E 26.6.2001 a zmenený a doplnený návrh KOM(2002) 544

Smernica Rady z 28. novembra 2002, ktorá definuje napomáhanie neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska a Rámcové rozhodnutie Rady z 28. novembra 2002 o posilnení trestného systému na zabránenie napomáhaniu neoprávneného vstupu, tranzitu a bydliska (Ú. v. ES L 328, 5.12.2002, s. 17 a 1).	Článok 61 písm. a) a článok 63 ods. 3 písm. b)
Rámcové rozhodnutie Rady 2002/568/SVV z 22. júla 2003 o boji proti korupcii v súkromnom sektore (Ú. v. EÚ L 192, 31.7.2003, s. 54).	Článok 95
Rámcové rozhodnutie Rady 2005/222/SVV z 24. februára 2005 o útokoch na informačné systémy (Ú. v. EÚ L 69, 16.3.2005, s. 67).	Článok 95
Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/35/ES zo 7. septembra 2005 o znečisťovaní mora z lodí a o zavedení sankcií za porušenia a Rámcové rozhodnutie Rady 2005/667/SVV z 12. júla 2005 na posilnenie trestnoprávneho rámca pre vynúiteľnosť práva proti znečisťovaniu mora z lodí (Ú. v. EÚ L 255, 30.9.2005, s. 11 a 164).	Článok 80 ods. 2
<u>Návrhy, ktoré čakajú na prijatie⁹</u>	
Návrh smernice o trestnej ochrane finančných záujmov Spoločenstva (PIF), (Ú. v. ES C 240E, 28.8.2001, s. 125)¹⁰.	Článok 280 ods. 4
Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rade o trestnoprávných opatreniach na zabezpečenie dodržiavania práv duševného	Článok 95

⁹ Poznámka: - Návrh rámcového rozhodnutia Rady o boji proti rasizmu a xenofóbii (Návrh KOM z 29.11.2001, Ú. v. ES C 75 E, 23.6.2002, s. 269): text navrhovaného rámcového rozhodnutia je v súlade s rozdelením právomocí medzi piliermi ako stanovuje rozsudok Súdneho dvora z 13.9.2005. Ak by sa však napriek tomu plánovali zaviesť trestné sankcie na boj proti diskriminácii, bolo by potrebné prijať smernicu založenú na článku 13 Zmluvy o EÚ.- Iniciatíva Helénskej republiky súvisiaca s bojom proti obchodovaniu s ľudskými orgánmi a tkanivami (Ú. v. EÚ C 100, 26.4.2003, s. 27), ktorá je momentálne pozastavená a iniciatíva Nemeckej republiky súvisiaca s trestným stíhaním podvodných praktík alebo iných praktík nerešpektujúcich pravidiel hospodárskej súťaže pri verejnom obstarávaní v rámci vnútorného trhu (Ú. v. ES C 253, 4.9.2000, s. 3).

¹⁰ Tu je situácia odlišná, pretože dohody o ochrane finančných záujmov Európskych spoločenstiev nie sú po prijatí rozsudku priamo spochybňované. Avšak žiadny z týchto nástrojov (ani dohoda, ani tri protokoly) nebol ratifikovaný všetkými 25 členskými štátmi.

vlastníctva a Rámcového rozhodnutia Rady o posilnení rámca trestného práva na boj proti porušovaniu práv duševného vlastníctva (KOM (2005) 0276, konečné znenie)	
---	--