



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 28.6.2006
COM(2006) 346 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU, ODBORU REGIJ IN SODIŠČU
EVROPSKIH SKUPNOSTI**

**o prilagoditvi določb iz naslova IV Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v zvezi s
pristojnostmi Sodišča Evropskih skupnosti za zagotovitev učinkovitejšega sodnega
varstva**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU, ODBORU REGIJ IN SODIŠČU EVROPSKIH SKUPNOSTI

o prilagoditvi določb iz naslova IV Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti v zvezi s pristojnostmi Sodišča Evropskih skupnosti za zagotovitev učinkovitejšega sodnega varstva

Uvod

Posamezniki morajo biti upravičeni do učinkovitega sodnega varstva pravic, ki jih pridobijo iz prava Skupnosti¹. V zvezi s tem je v Pogodbi določen popoln sistem pravnih sredstev in postopkov, za katere je bistveni dejavnik tesno sodelovanje med Sodiščem Evropskih skupnosti in sodišči držav članic, organizirano s postopkom predhodnega odločanja (člen 234 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, v nadaljevanju besedilu „Pogodba ES“).

Cilj Amsterdamske pogodbe je postopno oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice. V ta namen so bile nekatere zadeve, ki so v preteklosti izhajale iz naslova VI Pogodbe o Evropski uniji („3. stebec“), vključene v Pogodbo ES pod določenimi pogoji. Med tem časom je oblikovanje tega območja postalo prednostna naloga Unije zaradi političnih spodbud, in sicer zlasti Evropskega sveta leta 1999 (Tampere) in leta 2004 (Haaški program) ter dobrega sodelovanja vseh institucij.

Pri razvoju tega območja svobode, varnosti in pravice mora imeti pglavitno vlogo spoštovanje temeljnih pravic in še zlasti učinkovito sodno varstvo vsake osebe. Na podlagi tega se v drugi alineji člena 67(2) Pogodbe ES od Sveta zahteva, da ob izteku petletnega prehodnega obdobja od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe *sprejme sklep, s katerim „prilagodi določbe o pristojnostih Sodišča“* (kar pomeni določbe iz člena 68 navedene pogodbe).

Vendar Komisija meni, da se je prehodno obdobje izteklo 1. maja 2004 in da Svet ni začel izvajati del za izpolnitev te pravne obveznosti².

¹ Glej zlasti sodbe Sodišča v zadevi 294/83 Les Verts/Parlament, Recueil 1986, str. 1339, točka 23; zadevi 222/84 Johnston, Recueil 1986, str. 1651, točka 18; v zadevi C-50/00 P Unión de pequeños agricultores, Recueil 2002, I-6677, točke 38–40.

² Svet je na podlagi druge alineje člena 67(2) Pogodbe ES sklenil razširiti uporabo postopka soodločanja; glej Sklep Sveta z dne 22. decembra 2004 (2004/927/ES), UL L 396, 31.12.2004, str. 45. Ob tej priložnosti je Komisija Svetu v zapisniku podala naslednjo izjavo: „Komisija želi poudariti, da je v členu 67(2) predvideno, da Svet sprejme sklep ne le za določitev področij, za katera se mora uporabljati postopek soodločanja, ampak tudi za prilagoditev določb o pristojnostih Sodišča Evropskih skupnosti. Prehod na soodločanje pri večini področij iz naslova IV, kakor je predviden z zadevnim sklepom, v večji meri pripomore h krepitvi demokratične legitimnosti instrumentov, sprejetih na podlagi navedenega naslova, in s tega stališča Komisija pozdravlja Sklep. Ob upoštevanju tega ni sprejemljivo, da Sklep ne predvideva prilagoditve pristojnosti Sodišča in tako nadaljuje stanje, v katerem ostaja dostop do Sodišča omejen. Komisija je trdno prepričana, da je na tem področju, ki je tako tesno povezano s pravicami posameznikov, za krepitev legitimnosti tudi nujno potreben večji dostop do pravnega varstva.“ Enako stališče je izrazil Evropski parlament v poročilu *Bourlanges*, sprejetem 16. decembra 2004.

Namen tega sporočila je prispevati k prilagoditvi posebnih določb iz člena 68 Pogodbe ES o pristojnostih Sodišča Evropskih skupnosti na področjih iz naslova IV. Po mnenju Komisije bi morala ta prilagoditev uskladiti omenjene pristojnosti s splošno shemo Pogodbe. Zato je v priložo vključen Osnutek sklepa Sveta.

Komisija zaradi v nadaljevanju navedenih razlogov meni, da je ustrezn način za prilagoditev določb iz naslova IV v zvezi s Sodiščem, da jih uskladi s splošno shemo sodnega varstva Pogodbe na vseh področjih iz naslova IV. Posebne določbe iz člena 68 Pogodbe ES je torej treba prenehati uporabljati. To je treba najprej upoštevati v prvem odstavku tega člena, v katerem je sodiščem držav članic, ki niso sodišča najvišje stopnje, prepovedano, da zadevo predložijo Sodišču v predhodno odločanje, člen 234 Pogodbe, ki vzpostavlja postopek sodelovanja s sodišči držav članic, pa to možnost dopušča kateremu koli sodišču države članice. Enako velja za postopek, predviden v odstavku 3³, ki ni več potreben, ko se uveljavi običajni postopek predhodnega odločanja. Nazadnje, ni več nobenega razloga po izključitvi pristojnosti Sodišča za določene ukrepe, kakor je predvideno v členu 68(2)⁴.

Oddelki, ki sledijo, pojasnjujejo argumente, na katerih temelji stališče Komisije. Usklajevanje s pravili skupnega prava v zvezi s pristojnostmi Sodišča v naslovu IV bo predvsem:

- zagotovilo enotno uporabo in razlago prava Skupnosti na tem področju in na vseh drugih področjih (glej spodaj, točka a);
- omogočilo krepitev sodnega varstva, in sicer na posebej občutljivih področjih glede temeljnih pravic (glej spodaj, točka b);
- zmanjšalo paradoksalno vrzel v sodnem varstvu, ki izhaja iz Amsterdamske pogodbe, v civilnih zadevah iz člena 65 Pogodbe ES (glej spodaj, točka c) in
- omogočilo, da bo pravni sistem Skupnosti deloval normalno, brez strahu pred težavami pri delovanju na tem področju (glej spodaj, točka d).

a) Zagotovitev enotne uporabe in razlage prava Skupnosti

Od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe Unija nadaljuje pomembnejše zakonodajno delo, ki ga je začel izvajati Evropski svet v Tampereju in ponovno potrdil Haaški program, na področjih sodelovanja v civilnih zadevah, azila, priseljevanja, vizumov in prostega gibanja oseb. Obsežen zakonodajni okvir Skupnosti se oblikuje kot odgovor na pričakovanja državljanov in prebivalcev Evrope, ki hočejo živeti v pravem območju svobode, varnosti in pravice.

Ta zakonodajni okvir, kakor vsak drug del prava Skupnosti, je treba enotno razlagati in uporabljati po vsej Uniji, garant tega pa je Sodišče Evropskih skupnosti. Če se povečuje, ne le po obsegu, ampak predvsem glede pomembnosti pravic, ki jih podeljuje, je treba nujno zagotoviti njegovo enotno izvajanje po vsej Uniji.

³ V skladu s tem odstavkom: „lahko Svet, Komisija ali država članica zaprosi Sodišče, da odloči o vprašanju razlage tega naslova ali aktov institucij Skupnosti na podlagi tega naslova. (...)“

⁴ V skladu s tem odstavkom: „(...) Sodišče ni pristojno za odločanje o ukrepih ali odločitvah, sprejetih v skladu s členom 62(1), ki se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti.“

Vendar je najprimernejši postopek, ki Sodišču omogoča zagotovitev enotnosti prava Skupnosti, postopek predhodnega odločanja, predviden v členu 234 Pogodbe ES. Ta postopek, ki ureja tesno sodelovanje med Sodiščem in sodišči držav članic, je v središču vzpostavitve pravnega reda Skupnosti. Bistveni dejavnik tega postopka je načelo, po katerem lahko vsako sodišče države članice vzpostavi dialog s Sodiščem.

Vsako trajno odstopanje od tega načela ovira nalogo Sodišča, ki je zagotoviti enotnost prava Skupnosti v korist vseh oseb, ki so predmet sodnih postopkov. Zato je Sodišče leta 1995 opozorilo, da „*bi lahko omejitev možnosti, da se zadeva predloži Sodišču, ogrozila enotno uporabo in razlago prava Skupnosti po vsej Uniji ter posameznikom odvzela učinkovito sodno varstvo in škodila enotnosti sodne prakse... Sistem predhodnega odločanja je dejanski temelj delovanja notranjega trga, saj ima bistveno vlogo pri zagotavljanju, da pravo, oblikovano s Pogodbami, ohranja značaj Skupnosti, njegov cilj pa je, da temu pravu v vseh okoliščinah zagotavlja enak učinek v vseh državah članicah... Ena od pglavitnih nalog Sodišča je prav zagotavljanje take enotne razlage in to nalogo izpolni z odgovori na vprašanja, ki jih postavijo sodišča držav članic.*“⁵

Sodišče je to točko kasneje ponovilo in hkrati obžalovalo, da so se od prehoda Evropskih skupnosti na Evropsko unijo leta 1993 razvile: „*razlike pri sodnem nadzoru znotraj Unije,*“ in priporočilo „*poenotenje sistema sodnega varstva na podlagi modela Skupnosti*“ kot „*najboljšega načina za zagotovitev spoštovanja prava na vseh področjih Evropske unije*“⁶.

Komisija poudarja, da je bistven element območja svobode, varnosti in pravice, njegova skladnost. Enotna razlaga zakonodajnega okvira, ki je bil med tem oblikovano, je nujno potrebna za zagotovitev te skladnosti. Na primer očitno je, da bo na področju priseljevanja in azila dosledna uporaba prava bistveno pripomogla k omejitvi sekundarnega gibanja med državami članicami, kar je bila nenehna skrb od oblikovanja območja. Prav tako je zgovorna izkušnja na področju sodelovanja v civilnih zadevah: čeprav je lahko Sodišče od leta 1971 dalje preoblikovalo Konvencijo „Bruselj I“ v izjemno učinkovit instrument za osebe, ki so predmet sodnih postopkov (glej spodaj, točka c), pa vendar ni moglo opraviti svoje vloge pri poenotenju konceptov v okviru Rimske konvencije iz leta 1980 o pravu, ki se uporablja za pogodbene obveznosti⁷, tako se razlage določb te konvencije zelo razlikujejo od ene države članice do druge.

Komisija zdaj meni, da je treba odslej predvideti uporabo člena 234 Pogodbe ES za celotno področje, ki je predmet tako dinamičnega zakonodajnega oblikovanja. Bolj kot se pravni red Evropskih skupnosti na področjih iz naslova IV razvija, predvsem zaradi razširitve postopka kvalificirane večine in soodločanja, kar je bilo sprejeto decembra 2004, bolj se zdijo meje,

⁵ Glej poročilo Sodišča o nekaterih vidikih uporabe PEU, 1995, str. 5–6.

⁶ Glej nagovor predsednika Rodrígueza Iglesiasa v okviru del evropske konvencije, CONV 572/03 z dne 20. februarja 2003. Glej tudi dokument za razpravo Sodišča „Prihodnost pravosodnega sistema Evropske unije“, 2000, str. 31 do 33, v njem je Sodišče ob upoštevanju odstopanja iz člena 68 Pogodbe ES ponovilo splošno načelo, s katerim je poudarilo, da „*se zdi potrebno, da mora možnost predložitve zadeve Sodišču ostati odprta za vsa sodišča,*“ ter da „*je enotna uporaba prava Skupnosti pred sodiščem države članice pogosto odvisna od dejstva, da vprašanja razlage, vložena pred sodišči, ne ostanejo nerešena do priziva ali kasacijske pritožbe, ampak jih Sodišče takoj razreši, kar omogoča, da se lahko sodna praksa v državah članicah Unije vzpostavi na zgodnji stopnji.*“

⁷ Komisija je nedavno predlagala uredbo, s katero se ta konvencija spremeni v instrument Skupnosti (Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o uporabi prava v pogodbenih obligacijskih razmerjih (Rim I) –COM(2005) 650 konč.).

določene za pristojnosti Sodišča, zasnovane le za petletno prehodno obdobje, neupravičene. Komisija je to točko že poudarila v svoji deklaraciji decembra 2004⁸.

b) Krepitev sodnega varstva

Načelo učinkovitega sodnega varstva je del splošnih načel prava Skupnosti. To načelo pomeni eno od temeljnih pravic, ki opredeljuje sam pojem pravne države. Odstopanje od tega načela, uvedeno s členom 68 Pogodbe ES, se uporablja za politike, ki so posebej občutljive glede temeljnih pravic in zadevajo zaščito posebej ranljivih oseb.

Omejitev pravice, da se zadeva predloži Sodišču, predvidena v členu 68(1) Pogodbe ES, povzroča težave pri sodnem varstvu v dveh primerih.

Po eni strani sodniki držav članic na sodišču prve stopnje in sodišču druge stopnje v nacionalnih sporih glede osebnih pravic, ki nastanejo zaradi prava, sprejetega na podlagi naslova IV, od Sodišča ne smejo zahtevati razlage veljavnega prava Skupnosti. Zadevne osebe so torej morebiti prisiljene izčrpati pravna sredstva na nacionalni ravni do sodišča najvišje stopnje, da vprašanje predložijo v predhodno odločanje, ki pojasni njihove pravice.

Po drugi strani pa osebe, ki menijo, da so njihove temeljne pravice kršene z aktom Skupnosti, sprejetim na podlagi naslova IV, niso upravičene do kakršnega koli sodnega varstva, dokler ne izčrpajo lestvice pravnih sredstev na nacionalni ravni. Le Sodišče je namreč pristojno, da odloči o neveljavnosti akta Skupnosti⁹. Posledično se zdi, da bi moral sodnik držav članic na sodišču prve ali druge stopnje, kljub temu, da bi bil prepričan o nepravilnosti zadevnega akta, v skladu s členom 68(1) Pogodbe ES ta člen uporabiti, ne da bi vprašanje predložil Sodišču. Poleg tega, kar je še slabše, se zdi, da tak sodnik ne more dodeliti niti kakršnega koli začasnega sodnega varstva, saj ječasna prekinitve veljavnosti akta Skupnosti dovoljena le, če je priložena navedba predhodnega odločanja o veljavnosti akta¹⁰.

V obeh primerih je lahko zadevnim osebam zaradi omejenih pristojnosti Sodišča na podlagi člena 68(1) Pogodbe ES v praksi odvzeto učinkovito sodno varstvo. Te osebe, in sicer toliko bolj v zadevnih primerih, pogosto nimajo potrebnih finančnih sredstev za izčrpanje vseh pravnih sredstev na nacionalni ravni in/ali potrebujejo hitro sodno intervencijo. Tako so med osebe, ki jih varuje pravo iz naslova IV, vključeni prosilci za azil ali osebe, ki imajo pravico do združitve družine, v smislu direktiv 2003/86/ES, 2004/83/ES in 2005/85/ES, državljani tretjih držav, ki nasprotujejo izgonu ali diskriminatorni obravnavi, in tudi mladoletni otroci, ki jih prizadenejo spori glede preživninskih obveznosti ali zlasti glede starševske odgovornosti v širšem smislu Uredbe (ES) št. 2201/2003¹¹. Poleg tega lahko spori v civilnih in gospodarskih

⁸ Glej opombo na dnu strani št. 2.

⁹ Zadeva 314/85, Foto-Frost, Recueil 1987, str. 04199.

¹⁰ Združeni zadevi. C-143/88 in C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen, Recueil 1991, str. I-415; C-465/93 Atlanta, Recueil 1995, str. I-3761. Zdi se, da bi bilo treba temeljna načela, ki izhajajo iz sodne prakse Foto-Frost, Zuckerfabrik in Atlanta, uporabljati tudi za naslov IV. Nekateri so seveda utemeljevali, da bi morala na tem področju obstajati izjema, na podlagi katere je treba priznati sodnikom držav članic pristojnost, da aktov Skupnosti, ki se jim zdijo v nasprotju s Pogodbo, ne uporabijo, da bi se izognili težavam s sodnim varstvom, omenjenim v tem sporočilu. Vendar bi to resno ogrozilo neodvisnost in enotnost prava Skupnosti.

¹¹ Ob upoštevanju potrebe po zagotovitvi nenehne in učinkovite zaščite mladoletnih otrok je treba spore v zvezi s starševsko odgovornostjo, kakor so opredeljeni z Uredbo (ES) št. 2201/2003, pogosto rešiti hitro. Čeprav so odločitve, sprejete na podlagi Uredbe (ES) št. 2201/2003, pogosto predmet pritožbe, so le redko predložene sodiščem najvišje stopnje.

zadevah, ki jih krijejo uredbe (ES) št. 44/2001, (ES) št. 1348/2000, (ES) št. 1206/2001, (ES) št. 805/2004, zlahka postanejo iluzorni ali predragi za mala in srednje velika podjetja, če morajo do nacionalnega vrhovnega sodišča, preden Sodišče Evropskih skupnosti odloči o njihovih pravicah.

Treba je dodati, da je potreba po izčrpanju vseh pravnih sredstev (do sodišča najvišje stopnje) samo s ciljem, da se zadeva predloži Sodišču, po mesecih ali letih postopkov, prav tako v nasprotju z ekonomičnostjo postopka. Rezultat tega je nepotrebno zapravljjanje sredstev sodišč držav članic, ki lahko na drugih področjih svobodno ocenijo, kdaj je predhodno odločanje najbolj učinkovito. Predvsem na področju temeljnih pravic lahko zgodnje ukrepanje Sodišča Evropskih skupnosti v skladu s členom 234 Pogodbe ES omogoči reševanje nastalih težav ter prepreči, da bi se o resnih pravnih vprašanjih razpravljalo pred več nacionalnimi organi ali celo pred Evropskim sodiščem za človekove pravice.

V členu 68(2) Pogodbe ES je izključena vsaka pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti za „odločanje o ukrepih ali odločitvah, sprejetih v skladu s členom 62(1), ki se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti“¹².

Glede na besedilo tega odstavka se zdi, da slednji izključuje vsak nadzor Sodišča v zvezi z ukrepi *Skupnosti*, ki jih je sprejel zakonodajalec na podlagi člena 62(1) Pogodbe ES, kolikor se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti. Konkretno gre za pravila Skupnosti, katerih namen je ukiniti vsako kontrolo oseb na notranjih mejah Unije, vključno z izrednimi možnostmi za začasno ponovno uvedbo teh kontrol. Ob upoštevanju, da sodišča držav članic po definiciji tudi ne morejo biti pristojna za odločanje o veljavnosti takih pravil Skupnosti¹³, iz tega sledi popolna izključitev vsakega sodnega nadzora nad temi pravili, kar je v območju svobode, varnosti in pravice težko upravičiti.

Izključitev pristojnosti Sodišča za ukrepe javne politike prav tako ni skladna z ostalo Pogodbo. Dejansko je bila naloga Sodišča od nastanka Skupnosti dalje, da se izreče o skladnosti nacionalnih ukrepov, sprejetih na področju uporabe pogodb, s pravom Skupnosti za vzdrževanje javnega reda in miru ter notranje varnosti. Omeniti je treba zlasti primer nacionalnih zakonodaj in upravnih pravil za njihovo izvajanje, ki lahko omejijo prosti pretok blaga in kapitala, pa tudi državljanov Unije, kar lahko zajema celo izgone teh državljanov s strani države članice „gostiteljice“ v državo izvora za zaščito javnega reda in miru¹⁴. Sodišče je od vedno nadzorovalo sorazmernost in vsa druga jamstva¹⁵, ki omejujejo ta pooblastila držav članic, njegov nadzor pa je v celoti upošteval občutljivost potreb javnega reda in miru

¹² Tretji pododstavek člena 2(1) Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije vsebuje določbo o izključitvi pristojnosti Sodišča, ki je, kar zadeva dele schengenskega pravnega reda, vključene v pravo Skupnosti, vzporeden z določbo iz člena 68(2) Pogodbe ES in bi ga bilo treba torej „prilagoditi“ vzporedno s to pogodbo.

¹³ Komisija meni, da se ta odstavek, v nasprotju z občasnimi trditvami, ne more uporabljati za *nacionalne* ukrepe, ki se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti. To izhaja iz samega besedila v odstavku 2. Dejansko Sodišče niti v postopku iz člena 226 Pogodbe ES niti v postopkih iz člena 234 te pogodbe nikoli ni „pristojno za odločanje“ o nacionalnih ukrepih ali odločitvah in taki ukrepi niso „sprejeti v skladu s členom 62(1) Pogodbe ES.“

¹⁴ Ti ukrepi temeljijo predvsem na členih 39(3) in 46 Pogodbe ES in morajo spoštovati jamstva Direktive 64/221/EGS o usklajevanju posebnih ukrepov, ki zadevajo gibanje in prebivanje tujih državljanov, utemeljenih z javno politiko, javno varnostjo ali zdravjem prebivalstva (UL 56, 4.4.1964, str. 850). Ta direktiva, ki je začela veljati 30. aprila 2006, se nadomesti z Direktivo **2004/38/ES, z dne 29. aprila 2004.**

¹⁵ Glej tudi zgoraj navedeno direktivo 64/221/EGS.

ter državam članicam dopuščal ustrezno mero diskrecijske pravice¹⁶. Na področju naslova IV morajo države članice sprejeti tudi različne druge ukrepe v interesu javnega reda in miru, ki prav tako spadajo med pristojnosti Sodišča. Vsekakor je treba za varovanje javnega reda in miru v pravni skupnosti sprejeti temeljne zakonodajne in izvršilne ukrepe, ne pa sodnikom izključiti pravice do odločanja.

Nazadnje se Komisija sprašuje o morebitnih učinkih v zvezi z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah, če se določbe iz člena 68 Pogodbe ES sploh ne prilagodijo. Po eni strani je Evropsko sodišče za človekove pravice odločilo, da so države članice skupno odgovorne za vsako kršitev te konvencije, ki bi izhajala neposredno iz primarne zakonodaje Skupnosti¹⁷.

Po drugi strani je Sodišče v zvezi z akti institucij seveda ocenilo, da je zaščita temeljnih pravic, ki jo nudi pravo Skupnosti, „enakovredna“ zaščiti, ki jo zagotavlja mehanizem konvencije; toda Evropsko sodišče je ugotovilo to enakopravnost na podlagi *sistema skupnega prava* Pogodbe v zvezi s pristojnostmi Sodišča Evropskih skupnosti¹⁸.

Če povzamemo, Komisija meni, da je treba zaradi zahteve po krepitvi sodnega varstva nujno prenehati uporabljati člen 68(1) in (2) Pogodbe ES ter da je treba začeti uporabljati standardna pravila Pogodbe.

c) Zmanjšanje vrzeli v sodnem varstvu glede sodelovanja v civilnih zadevah

Od leta 1971 do leta 2001, ko je začela veljati Uredba (ES) št. 44/2001, je bilo Sodišče pristojno za reševanje zahtevkov, predloženih v predhodno odločanje v zvezi z razlago Konvencije, imenovane „Bruselj I“, iz leta 1968¹⁹, ki so jih vložila ne samo sodišča najvišje stopnje držav članic, *ampak tudi pritožbena sodišča*²⁰. Sodišče je tako lahko pritožbenim sodiščem držav članic – in potemtakem državljanom in podjetjem, dejavnim v civilnih in gospodarskih zadevah – 30 let nudilo številne in dragocene razlage te konvencije, ki je odločilno zaznamovala evropsko združevanje.

Torej je paradoksalno, da je Amsterdamska pogodba, s katero se je ta zadeva „komunitizirala“ in zakonodajalcu dopustila, da je spremenil prejšnje konvencije v uredbe, s členom 68(1) Pogodbe ES tudi strogo omejila pristojnost Sodišča pri razlagi teh uredb, saj je omejila pristojnost pritožbenih sodišč ter predhodno odločanje obdržala le za sodišča najvišje stopnje.

Če bi za sodišča držav članic pri nadzoru veljala taka omejitev med leti 1971 in 2002, ni nobenega dvoma, da bi dobršen del sodne prakse Sodišča v civilnih in gospodarskih zadevah²¹ nikoli ne nastal ali pa bi ga lahko državljanji in gospodarski subjekti uporabljali šele

¹⁶ Glej tudi zadevo C-100/2001 Olazábal, Recueil 2002, I-10981.

¹⁷ Glej sodbo z dne 18. februarja 1999, Matthews proti Združenemu kraljestvu (št. zahtevka 24833/94).

¹⁸ Glej sodbo z dne 30. junija 2005, Bosphorus proti Irski (zahtev št. 45036/98), točke 96–99 in 160–165. Evropsko sodišče je iz tega zaključilo, da izvajanje obveznosti, ki izhajajo iz aktov sekundarne zakonodaje, vsebuje „domnevo o skladnosti“ s konvencijo.

¹⁹ Konvencija z dne 27. septembra 1968 o pristojnosti in izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah.

²⁰ Člen 2 Protokola z dne 3. junija 1971 o razlagi Sodišča Konvencije z dne 27. septembra 1968 o pristojnosti in izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah. V primeru uporabe člena 37 Bruseljske konvencije so imela celo sodišča prve stopnje pravico, da zadevo predložijo Sodišču.

²¹ Posebej presenetljiva je ugotovitev, da je Sodišče sprejelo sodbe, ki so zelo pomembne za delovanje Bruseljske konvencije in torej za Uredbo (ES) št. 44/2001, na zahtevo za napotitev s strani pritožbenih sodišč. Prav to je presenetljivo tudi v sodbah „Bier Mines de Potasse d'Alsace“ (zadeva 21-76), „De Bloos“ (zadeva 14-76), „Tessili“ (zadeva 12/76), „Denilauler“ (zadeva 125/79), „Mund-Fester“ (zadeva C-398-92), „Reichert“ (zadeva C-261-90) in tudi v sodbi „Group Josi“ (zadeva C-412/98), ki je pojasnila uporabo Konvencije za tožnike s stalnim prebivališčem v tretji državi. Tako je tudi v sodbi

z zamudami in dodatnimi stroški. Nobenega razloga ni, zaradi katerega bi morali državljani in subjekti sprejeti dejstvo, da je njihovo sodno varstvo odslej bolj omejeno kot pred tridesetimi leti.

Po izteku prehodnega obdobja je torej čas, da Svet uporabi drugo alineo člena 67(2) Pogodbe ES za zmanjšanje te vrzeli v varstvu in uvede skupna pravila za člen 234 te pogodbe na področju sodelovanja v civilnih zadevah.

d) *Zaupanje v pravilno delovanje Sodišča Evropskih skupnosti*

Delno pojasnilo za člen 68(1) Pogodbe ES je lahko skrb, da bi se preprečila preobremenitev Sodišča z dotokom velikega števila vprašanj za predhodno odločanje v zadevah iz naslova IV. Drug razlog za skrb bi lahko bilo dejstvo, da se lahko s postopkom predhodnega odločanja na določenih področjih, zlasti pravici do azila, zavlačujejo nacionalni sodni postopki.

Komisija meni, da je treba zaupati Sodišču, učinkovitosti sredstev notranje organizacije, ki so odslej Sodišču na voljo, pa tudi novim možnostim, ki so bile medtem izoblikovane s Pogodbo iz Nice. Sodišču je uspelo znatno zmanjšati povprečno trajanje postopkov predhodnega odločanja²². Poleg tega je z uporabo novega pospešenega postopka že dokazalo, da lahko po potrebi hitreje odgovori na vprašanja, predložena v predhodno odločanje. Poleg tega bi lahko v statut Sodišča Evropskih skupnosti – zaradi nove pravne podlage iz pododstavka 2 člena 245, uvedene s Pogodbo iz Nice – in v poslovnik Sodišča Evropskih skupnosti po potrebi uvedli posebna pravila, ki bi dopuščala takojšnjo obravnavo posebej nujnih zadev.

Sicer pa na drugih področjih, na katerih nacionalni postopki niso nič manj nujni, vključno s kazenskimi zadevami, pogodbe niso omejile možnosti, da se zadeva predloži Sodišču, le na sodišča držav članic najvišje stopnje. Ker je sodno varstvo iz naslova VI Pogodbe EU popolnoma nezadovoljivo, saj je v členu 35(2) predvidena možnost izbire s strani držav članic, ki jo je izkoristilo le 14 držav, je zato paradoksalna ugotovitev, da je državam članicam, ki so uporabile to možnost, dopuščena možnost izbire, s katero vsem sodiščem omogočijo, da Sodišču predložijo zadevo v predhodno odločanje, kar je storilo 11 držav članic, medtem ko to ni mogoče v naslovu IV.

Komisija vsekakor meni, da na sedANJI stopnji razvoja območja svobode, varnosti in pravice pomisleki, povezani z delovno obremenitvijo sodnikov, ne zadostujejo, da se upraviči ohranitev določbe, ki lahko škodi učinkovitemu sodnemu varstvu in enotnosti prava Skupnosti.

Sklepna ugotovitev

Kakor Evropa na splošno je območje svobode, varnosti in pravice nastajalo po fazah. Naslov IV je od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe in od Evropskega sveta v Tampereju omogočil, da se je oblikoval obsežen zakonodajni okvir v korist državljanov in prebivalcev Unije za številne vidike njihovega vsakdanjega življenja.

„Owuzu-Jackson“ (zadeva C-281-02), ki je izjemnega pomena za obseg področja uporabe Bruseljske konvencije.

²² Glej tudi sporočilo za javnost Sodišča št. 14/06 z dne 13. februarja 2006 z naslovom: „Sodne statistike 2005 – ugotovljeni napredek iz leta 2004 se utrjuje in nadaljuje“.

Po preteku prehodnega obdobja je postalo nujno, da Svet izpolnjuje svojo obveznost iz člena 67 Pogodbe ES, s tem da na Sodišču ponovno vzpostavi polne pristojnosti predhodnega odločanja o sprejeti zakonodaji. To je potrebno, da se zagotovi temeljno pravo v celoti za učinkovito sodno varstvo, pa tudi za enotnost prava Skupnosti, in tako zapolni vrzel, ki ni več upravičljiva v pravem „območju pravice“.

PRILOGA

OSNUTEKSKLEP SVETA

o prilagoditvi določb o Sodišču Evropskih skupnosti na področjih iz naslova IV v tretjem delu Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti druge alinee člena 67(2) Pogodbe,

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 68(1) Pogodbe se člen 234 Pogodbe uporablja za naslov IV tretjega dela Pogodbe v posebnih okoliščinah in pod posebnimi pogoji, opredeljenimi v tej določbi. V skladu s členom 68(2) Sodišče Evropskih skupnosti vsekakor ni pristojno za odločanje o ukrepih ali odločitvah, sprejetih v skladu s členom 62(1), ki se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti. V tretjem pododstavku člena 2(1) Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije je prav tako izključena pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti, da odloča o ukrepih ali odločitvah v okviru schengenskega pravnega reda, ki se nanašajo na vzdrževanje javnega reda in miru ter varovanje notranje varnosti. V skladu s členom 68(3) Pogodbe lahko Svet, Komisija ali država članica zaprosi Sodišče Evropskih skupnosti, da odloči o vprašanju razlage tega naslova ali aktov institucij Skupnosti na podlagi tega naslova. Odločitve Sodišča Evropskih skupnosti glede takšnih prošenj ne veljajo za sodbe sodišč držav članic, ki so postale pravnomočne.
- (2) V skladu z drugo alineo člena 67(2) Pogodbe mora Svet po posvetovanju z Evropskim parlamentom po preteku petletnega prehodnega obdobja po začetku veljavnosti Amsterdamske pogodbe soglasno sprejeti sklep, da prilagodi določbe o pristojnostih Sodišča Evropskih skupnosti.
- (3) Navedeno prilagoditev je treba izvesti z uskladitvijo posebnih določb, ki obstajajo na področjih iz naslova IV glede skupnih pravil Pogodbe. Te posebne določbe je treba torej prenehati uporabljati v korist uporabe splošnih pravil Pogodbe in zlasti člena 234 te pogodbe.
- (4) V skladu s členoma 1 in 2 Protokola o stališču Danske, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in k Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, Danska ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zanjo ni zavezujoč niti se tam ne uporablja –

SKLENIL:

Edini člen

1. Od [1. januarja 2007] se člen 234 Pogodbe uporablja za vsak zahtevek, ki ga Sodišču Evropskih skupnosti predloži sodišče države članice, da odloči o vprašanju razlage naslova IV iz tretjega dela Pogodbe ali o veljavnosti in razlagi aktov, ki so jih sprejele institucije Skupnosti na podlagi tega naslova, vključno z zahtevki, predloženimi pred [1. januarjem 2007], o katerih Sodišče Evropskih skupnosti do tega datuma še ni sprejelo odločitve.
2. Od [1. januarja 2007] se na področju uporabe prava Skupnosti preneha uporabljati drugi stavek tretjega pododstavka člena 2(1) Protokola o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije.
3. Od [1. januarja 2007] se preneha uporabljati člen 68 Pogodbe.

V Bruslju,

Za Svet
Predsednik