

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Dokument zasedanja

KONČNO
A6-0036/2005

9.2.2005

POROČILO

s predlogom priporočila Evropskega parlamenta Svetu o kakovosti kazenskega sodstva in usklajenosti kazenske zakonodaje v državah članicah (2005/2003(INI))

Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: António Costa

VSEBINA

	Stran
PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA SVETU	3
OBRAZLOŽITEV	8
PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA SVETU GLEDE KAKOVOSTI KAZENSKEGA SODSTVA EVROPSKE UNIJE B6-0234/2004	15

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA SVETU

o kakovosti kazenskega sodstva in usklajenosti kazenske zakonodaje v državah članicah (2005/2003(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju predloga priporočila Svetu, ki ga predlaga António Costa v imenu skupine PSE o kakovosti kazenskega sodstva Evropske unije(B6-0234/2004),
- ob upoštevanju Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela Generalna skupščina Združenih narodov v svoji resoluciji 217 A (III) 10. decembra 1948, in še posebej njenih členov 7, 8, 9 10 in 11,
- ob upoštevanju Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki ga je tudi sprejela Generalna skupščina v svoji resoluciji 2200 A (XXI) 16. decembra 1966 in je stopil v veljavo 23. marca 1976, ter še posebej njegovih členov 2, 7, 9, 10 in 14,
- ob upoštevanju Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. novembra 1950 (ECHR), ki je stopila v veljavo 3. septembra 1953, in še posebej njenih členov 6 in 13,
- ob upoštevanju naslova VI Pogodbe o Evropski uniji in še posebej njenih členov 29, 31(1(c)) in 34(2(a) in (b)),
- ob upoštevanju Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki so jo države članice podpisale v Rimu dne 29. oktobra 2004, še posebej njenih členov I-42 in III-260 (mehanizmi ocenjevanja), III-270 in III-271 (pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah) ter od II-107 do II-110, ki povzemajo člene od 47 do 50 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije,
- ob upoštevanju pravnega reda Skupnosti na področju kazenskega sodstva, še posebej Konvencije o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah¹, okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem pripornem nalogu in postopkih izročitve med državami članicami², okvirnega sklepa 2003/577/PNZ Sveta z dne 22. julija 2003 o izvajanju sklepov o zamrznjenju sredstev ali dokaznih gradiv v Evropski uniji³, predloga okvirnega sklepa Sveta o evropskem mandatu za pridobivanje dokazov⁴ in predloga okvirnega sklepa Sveta o določenih postopkovnih pravicah v kazenskih postopkih v Evropski uniji (KOM(2004)0328),
- ob upoštevanju členov pristopne pogodbe, ki predvidevajo možnost prekinitve izvajanja nekaterih določb na področju svoboščin, varnosti in pravosodja (AFSJ) v primeru

¹ Sklep Sveta z dne 29. maja 2000 v skladu s členom 34 Pogodbe o Evropski uniji, Konvencija o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah držav članic Evropske unije (UL C 197 z dne 12.7.2000, str. 1).

² UL L 190, 18.07.02, str. 1.

³ UL L 196, 02.08.03, str. 45.

⁴ Predlog okvirnega sklepa Sveta o evropskem mandatu za pridobivanje dokazov z namenom zbiranja predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih (KOM(2003)0688).

- neupoštevanja nekaterih norm (norme morajo biti vnaprej določene),
- ob upoštevanju priporočila o prihodnosti območja svobode, varnosti in pravice ter o pogojih za krepitev njegove legitimnosti in učinkovitosti, ki ga je Evropski parlament sprejel 14. oktobra 2004¹,
 - ob upoštevanju Haaškega programa, ki ga je sprejel Evropski svet 4. in 5. novembra 2004,
 - ob upoštevanju člena 114(3) in člena 83(5) svojega Poslovnika
 - ob upoštevanju poročila Odbora za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve (A6-0036/2005),
- A. ker člani od II-107 do II-110 Pogodbe o Ustavi za Evropo in člena 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin določajo področje 'pravice do sodnega varstva', ki jih morajo Unija in njene države članice v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljati evropskim državljanom,
- B. ker pravica do sodnega varstva vsebuje še zlasti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, do nepristranskega sojenja, do pravičnega sojenja, do sojenja v razumnem roku, pravico do pravne pomoči ter vključuje tudi upoštevanju temeljnih pravic osumljenih oseb pred začetkom kazenskega postopka, kot tudi pravico do dostojne in humane obravnave obsojenih oseb ob koncu postopka v skladu z mednarodnimi standardi ZN in standardi Evropske konvencije o preprečevanju mučenja,
- C. ker je zaščita teh pravic še pomembnejša v kazenskih postopkih, ki zadevajo temeljne pravice,
- D. ker je to varstvo v prvi vrsti odvisno od pristojnosti vsake države članice, ki ga ta zagotavlja v skladu s svojo ustavno ureditvijo in pravno tradicijo; ker morajo države članice poiskati rešitve za težave, ki obstajajo v njihovih pravnih sistemih, predvsem tiste, na katere je opozorilo Evropsko sodišče za človekove pravice; ker resnično evropsko območje svobode, varnosti in pravice po eni strani zahteva, da je treba svojim državljanom zagotoviti podobno obravnavo po vsej Uniji ter po drugi strani krepiti medsebojno zaupanje med državami članicami, da bodo vzajemno priznavale sodbe ter tudi predajale svoje državljane sodiščem druge države,
- E. ob upoštevanju sodne prakse Sodišča Evropskih skupnosti v Luksemburgu in Evropskega sodišča za človekove pravice v Strasbourgu in dejstva, da morata biti sodni praksi obeh sodišč skladni;
- F. ker je po sprejemu programa iz Tampereja (odstavek 33) načelo medsebojnega priznavanja sodb sodišč postalo temeljni kamen pravosodnega sodelovanja v Uniji,
- G. ker Pogodba o Ustavi za Evropo (člen III-260) in Haaški program (še posebej njegov odstavek 3.2) priznavata pomen vzajemnega ocenjevanja med državami članicami za

¹ P6_TA(2004)0022.

- krepitev vzajemnega zaupanja, ki je potrebno za vzajemno priznavanje, kot to velja za sprejetje minimalnih vsebinskih in proceduralnih standardov in postavljanje razumskih časovnih rokov;
- H. ker mora ocenjevanje kakovosti sodstva v EU zadevati tudi metode dela sodnikov in različne pravosodne sisteme v državah članicah; s čimer se ne sme spodbijati pojma primernega spoštovanju neodvisnosti pravosodnih oblasti,
 - I. ker mora to ocenjevanje temeljiti na skupnem referenčnem okvirju, ki zagotavlja njegovo skladnost in objektivnost,
 - J. ker je za kakovost kazenskega sodstva Evrope potrebno določiti najustreznejša orodja in postopke takega ocenjevanja in pospeševati izmenjavo informacij ter možnosti usposabljanja,
 - K. ker so bile v zadnjih letih v EU ustanovljene različne evropske mreže, kot so Združenje državnih svetov in vrhovnih upravnih enot, mreža predsednikov vrhovnih sodišč, mreža vrhovnih sodišč in evropska mreža višjih upravnih sodišč, kar priča o rastočem zavedanju potrebe za skupno delovanje pri izboljšanju kakovosti sodstva, ki je na razpolago državljanom Unije,
 - L. ob upoštevanju ključne vloge, ki jo ima pri razvoju skupne pravne kulture in kulture temeljnih pravic v Uniji uposabljanje, predvsem preko delovanja Evropske mreže za pravno usposabljanje,
 - M. ker mora izboljšanje kakovosti kazenskega sodstva na podlagi ocenjevanja po eni strani voditi h krepitvi kakovosti kazenskih in postopkovnih norm ter po drugi strani h krepitvi kakovosti njihove uporabe, s čimer se ne sme spodbijati pojma primernega spoštovanju neodvisnosti pravosodnih oblasti,
 - N. ker je za vzajemno ocenjevanje potrebna specifična metodologija, ki upošteva zapletenost procesa,
 - O. ker Haaški program priznava, da je potrebno sprejeti Pogodbo o Ustavi za Evropo kot referenčni okvir in začeti s pripravljalnimi deli, da se bodo v ustanovni pogodbi predvideni ukrepi lahko izvajali, ko bo stopila v veljavo,
 - P. ker upošteva javni seminar, ki ga bo organiziral Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve dne 18. januarja 2005 z naslovom 'Spodbujanje kakovostnejšega sodstva v Evropi',
 - Q. odobri smernice Haaškega programa za krepitev vzajemnega zaupanja (odstavek 3(2)), predvsem preko izboljšanja kakovosti sodstva, razvoja ocenjevanja ter preko neprecenljivih prispevkov pravosodnih institucij in organizacij;
 - R. opozarja na odstavek 3.2. Haaškega programa, v katerem je izpostavljena potreba po spoštovanju raznolikosti struktur in tradicionalnih značilnosti nacionalnih pravnih sistemov ter neodvisnost pravosodnih oblasti v državah članicah, ob hkratnem vzpodbujanju povečane kakovosti sodstva v Evropi preko vzajemnega zaupanja;

1. naslovi na Evropski svet in Svet naslednja priporočila:
 - a) da takoj začneta z akcijo Evropske unije, da bodo evropski državljani ali bivajoči v Uniji ne glede na pravni in ustavni okvir države, v kateri se nahajajo, lahko deležni pravice do sodnega varstva v pogojih, ki so primerljivi in ustrezajo visokim standardom kakovosti, s čimer bi pridobili večje zaupanje v pravosodje;
 - b) meni, da je v tem pogledu pomembno, da Evropska unija z državami članicami opredeli '*Listino o kakovosti kazenskega sodstva Evrope*', ki bo predstavljala skupni referenčni okvir za vse države članice in bo zagotavljala skladno in objektivno ocenjevanje; pri pripravi listine bo potrebno upoštevati izkušnje in že opravljeno delo na nacionalni ravni, kot tudi delo Sveta Evrope in Združenih narodov na mednarodni ravni;
 - c) da bi okrepili vzajemno zaupanje med nacionalnimi pravnimi sistemi na podlagi spoštovanja raznolikosti, priporoča vzpostavitev mehanizma stalnega vzajemnega ocenjevanja, katerega referenčni okvir bi bila Listina o kakovosti; mehanizem vzajemnega ocenjevanja bo upošteval izkušnje, pridobljene na drugih področjih, kjer že poteka vzajemno ocenjevanje (Schengen, terorizem, širitev ...), in bo, kolikor bo mogoče, predvidel mehanizem v skladu s členom III-260 ustanovne pogodbe, ter bo izpolnjeval naslednje cilje:
 - vzpostavitev primerljive baze podatkov in statistik,
 - izvajanje primerjalnih analiz,
 - širjenje najboljše prakse,
 - informacije o vrsti in delovanju pravnih sistemov drugih držav članic, objava letnega poročila o oceni kakovosti sodstva v Evropi, skupaj s priporočili Sveta državam članicam z namenom reševanja identificiranih težav;
 - d) formalizira mehanizem vzajemnega ocenjevanja (postopkov, struktur, kazalcev, poročil, ...) v enem ali več sklepih, ki bodo temeljili na členu 31 Pogodbe o Evropski uniji, vključujoč načela sodne prakse sodišč v Strasbourgu in v Luxembourg, kot tudi usmeritve Komisije za učinkovito sodstvo (CEPEJ) Sveta Evrope;
 - e) zagotovi, da se združenja sodnikov in odvetnikov, pravnih strokovnjakov, uporabnikov pravnega sistema in tudi nacionalnih parlamentov vključijo v to ocenjevanje, na primer z ustanovitvijo nadzornega odbora za kakovost sodstva, v duhu člena I-42(2) ustavne pogodbe in v skladu z načelom subsidiarnosti; to ocenjevanje lahko poteka skupaj z Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti;
 - f) meni, da oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice, temelječega na vzajemnem zaupanju, ni možno brez minimalne uskladitve nacionalnih zakonodaj; kar zadeva kazensko materialno pravo se Parlament strinja s Svetom, da bi bilo potrebno dati prednost kaznivim dejanjem, izrecno omenjenim v ustavni pogodbi; kar zadeva procesno pravo, meni, da bi morale imeti prednost naslednje teme:
 - preglednost pravosodja, kot tudi polno upoštevanju temeljnih pravic osumljenih oseb pred začetkom kazenskega postopka, kot tudi pravico do dostojne in humane

obravnave obsojenih oseb ob koncu postopka;

- uprava in ocenjevanje dokazov,
- pošiljanje zapornikov na prestajanje kazni v državo članico (državo bivališča),
- prestajanje kazni brez odvzema prostosti v državi članici (državi bivališča)
- izvajanje prisilnih ukrepov v državi članici (državi bivališča),
- minimalne pravice zapornikov v vseh državah članicah,
- ponovna obsodba zaradi kršitev dejanj, ki so že predmet usklajevalnih ukrepov,
- sistem za zaščito izjav prič in žrtev;

meni, da bi bilo potrebno ocenjevanje izvesti tudi na podlagi zgoraj naštetih dejavnikov z namenom sprejetja ali nadaljevanja izvajanja pobud s teh področij na ravni Unije;

g) ob upoštevanju, da mora uveljavljanje načela vzajemnega ocenjevanja voditi k vzpodbujanju usposabljanja za vse poklice na področju prava, temelječega na evropskih mrežah pravosodnih organizacij in institucij; zato v luči sprejetja finančnega načrta za obdobje 2007-2013 in v skladu z določbami Haaškega programa (odstavek 3.2, pododstavek 2) ter z namenom izboljšanja kakovosti sodstva poziva k dodelitvi finančne podpore za Evropsko mrežo pravosodnih organizacij in institucij, programe izmenjave med pravosodnimi organi, izhajajoče iz pobud Parlamenta (predvsem iz postavke 18 05 01 03,) in pilotske sheme, ki omogočajo sodelovanje zastopnikov ali organizacij držav članic;

h) poziva Komisijo, da 'Listino o kakovosti kazenskega sodstva Evrope', mehanizem vzajemnega ocenjevanja in usklajevalne ukrepe nekaterih kazenskih norm takoj vključi v akcijski načrt, ki ga mora predstaviti v letu 2005 v skladu s sklepi Evropskega sveta v Haagu; v ta namen Parlament skupaj z Evropskim svetom Komisiji priporoča, da sprejme določbe, ki jih vsebuje Pogodba o ustavi za Evropo kot referenčni okvir akcijskega načrta;

2. naroči svojemu predsedniku, naj to priporočilo posreduje Svetu in v vednost Komisiji, vladam in parlamentom držav članic ter Svetu Evrope.

OBRAZLOŽITEV

Atenta a repartição de competências entre Estados-Membros e a União Europeia, a pedra angular da construção do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça é o reconhecimento mútuo, no respeito pela diversidade dos sistemas jurídicos dos diversos Estados-Membros.

Desde o Programa de Tampere de 1999, é claro que a aproximação legislativa nos domínios material e processual se deve conter no mínimo necessário, devendo centrar-se a acção da União Europeia e dos Estados-Membros no reforço da confiança mútua, condição essencial do reconhecimento mútuo. O presente relatório visa, por um lado, propor meios práticos para reforçar a confiança recíproca em prol do reconhecimento mútuo (graças a uma Carta da Qualidade da Justiça Penal e a um sistema de avaliação) e, por outro lado, determinar quais as medidas de harmonização mínima que devem ainda ser adoptadas para apoiar o reconhecimento mútuo.

A fim de proporcionar uma informação mais completa aos deputados e definir orientações úteis para a elaboração do presente relatório através da recolha dos pareceres das diferentes partes interessadas, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos organiza em 18 de Janeiro de 2005 um seminário público subordinado ao tema "Promover uma melhor qualidade da justiça na Europa". São convidados a participar nesse seminário os representantes das instituições nacionais e europeias, os profissionais do direito e as ONG mais envolvidas nesta questão.

1. Introdução

O Parlamento dedica um interesse especial à aplicação integral do artigo 29º do Tratado da União Europeia, segundo o qual "será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção no espaço de liberdade, segurança e justiça".

Na sua resolução de 14 de Outubro de 2004 sobre o futuro do espaço de liberdade, segurança e justiça¹, o Parlamento, "com o objectivo de facilitar a confiança recíproca", promove "uma cultura dos direitos fundamentais na União, incentivando o diálogo permanente dos tribunais superiores, das administrações públicas e juristas profissionais, assim como o desenvolvimento de redes de intercâmbio de informação e de consulta entre juízes, administrações e investigadores".

Com efeito, esta cultura e este diálogo são essenciais para responder à exigência de qualidade que os diferentes utilizadores têm vindo a formular à justiça de forma crescente nos últimos anos. Esta exigência corresponde:

- em primeiro lugar, a uma exigência *democrática* de base, reconhecida por diversos textos internacionais, nomeadamente o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem do Conselho da Europa, relativo ao direito a um processo equitativo, bem como a jurisprudência daí decorrente;

¹ P6_TA(2004)0022 [A6-0010/2004](#).

- em segundo lugar, a uma exigência *funcional* de boa administração e de boa gestão orçamental, que se tornou um dos temas do debate público,
- por último, a uma exigência de *eficácia*, tanto ao serviço dos cidadãos interessados, como a nível económico, já que uma justiça eficaz constitui um factor de competitividade a ter em conta no quadro dos objectivos da Estratégia de Lisboa.

A estas exigências válidas em cada um dos Estados-Membros, a construção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça acrescenta as seguintes dimensões:

- com o *alargamento*, a reconstrução de sistemas democráticos após a queda das ditaduras da Europa Central e Oriental comporta, a título fundamental, a criação de uma justiça independente e eficaz ao serviço do Estado de direito. Este foi um dos aspectos tidos em conta na avaliação dos critérios de Copenhaga para a adesão destes países à União.
- com o *reconhecimento mútuo das decisões judiciais*, a Europa dos 25 entrou numa nova fase que exige um reforço da confiança recíproca e, nesta óptica, a criação de um dispositivo de avaliação, informação e formação.

2. O direito à justiça em toda a Europa

Os artigos II-107º a II-110º do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (artigos 47º a 50º da Carta dos Direitos Fundamentais) e os artigos 6º e 13º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem definem o alcance do "direito à justiça" que, no âmbito das respectivas competências, a União e os seus Estados-Membros devem garantir aos cidadãos europeus. Este direito à justiça abrange, nomeadamente, o direito a um recurso efectivo, o direito de acesso a um tribunal imparcial, o direito a um processo equitativo, o direito a ser julgado num prazo razoável e o direito de acesso a apoio judiciário. Inclui igualmente o respeito integral dos direitos fundamentais das pessoas suspeitas, antes do início de um processo penal, bem como o direito a um tratamento digno e humano das pessoas condenadas, no seguimento desse processo. A protecção destes direitos é ainda mais essencial em matéria de processo penal, no qual as liberdades fundamentais estão em causa.

Uma tal protecção emerge, liminarmente, da esfera de competências de cada Estado-Membro, que a garante em conformidade com o seu próprio enquadramento constitucional e as suas tradições jurídicas. Contudo, a construção de um verdadeiro espaço europeu de liberdade, segurança e justiça exige:

- por um lado, que seja garantido aos cidadãos europeus um tratamento comparável, independentemente do local da União em que se encontrem,
- e, por outro lado, que seja reforçada a confiança recíproca entre os Estados-Membros, a fim de permitir o reconhecimento mútuo dos julgamentos e mesmo a admissão da entrega dos seus próprios cidadãos aos juízes de outros Estados-Membros.

O projecto de Tratado Constitucional (artigo III-260º) e o programa de Haia (ponto 3.2) reconhecem precisamente a importância da avaliação em prol da confiança recíproca e do

reconhecimento mútuo.

A questão da avaliação da qualidade da justiça suscita, por conseguinte, uma reflexão cada vez maior em diversas instâncias internacionais (Conselho da Europa¹, Banco Mundial, etc..).

Cumpra desde já elaborar os instrumentos práticos dessa avaliação na União Europeia e reforçar o intercâmbio da informação e as possibilidades de formação, em prol da qualidade da justiça penal na Europa.

Com o Programa de Haia, o Conselho Europeu fixou as orientações estratégicas para os próximos 5 anos e convidou a Comissão a apresentar um plano de acção em 2005, que deverá definir as medidas necessárias para a execução deste programa.

A jurisprudência dos Tribunais de Estrasburgo e do Luxemburgo já fornece uma grelha de referência comum aos Estados-Membros. No entanto, a confiança recíproca seria certamente reforçada se estes últimos pudessem, após a definição de indicadores comuns, proceder a uma avaliação mútua, tal como fizeram noutros domínios do espaço de liberdade, segurança e justiça. Se tal operação se revelar positiva, uma decisão-quadro da União baseada, por exemplo, no n.º 1, alínea c), do artigo 31.º do TUE poderia constituir uma base jurídica adequada.

3. Reforço da confiança mútua

A concretização de um verdadeiro Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça baseado numa cultura judiciária que se fundamente na diversidade dos sistemas legais dotados de normas de qualidade elevadas pressupõe a fixação de um quadro de referência comum e a adopção de um mecanismo de avaliação comum.

Tal é necessário para aumentar a confiança recíproca e, como tal, a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo.

3.1. Carta da Qualidade da Justiça Penal

A aplicação uniforme do direito da União e a garantia de que todos os cidadãos beneficiam integralmente do espaço de liberdade, segurança e justiça (independentemente do Estado-Membro em que se encontrem) dependem do acesso efectivo a um sistema judiciário caracterizado por normas de qualidade elevadas (ver ponto 3.2 do Programa de Haia).

Aliás, no plano internacional, cumpre já aos Estados-Membros garantir uma justiça penal de qualidade, em virtude, nomeadamente, do artigo 6.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

O relator propõe que seja adoptada uma declaração de princípios – "Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa" – que presida à avaliação do funcionamento dos sistemas judiciários na União Europeia. Nesta base, cumpre reunir todos os elementos úteis dos diferentes

¹ Ver, em particular, os trabalhos da Comissão para a Eficácia da Justiça do Conselho da Europa (CEPEJ) : http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/

sistemas judiciários, relativos, nomeadamente, ao respeito do princípio da independência da justiça, à aplicação das normas em matéria de processos equitativos ou ainda ao desenrolar do processo penal, incluindo as condições de execução das penas.

Deverá fixar-se o objectivo de garantir efeitos equivalentes nos diferentes Estados-Membros, estabelecendo obrigações no que se refere a resultados, por exemplo em matéria de prazos dos processos judiciais¹.

O seminário público organizado em 18 de Janeiro de 2005 pela Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos será um primeiro passo neste sentido. Uma vez inscrito o objectivo da qualidade da justiça no plano de acção, a Comissão deverá tomar as iniciativas necessárias para associar todas as partes interessadas à elaboração da Carta e à aplicação do sistema de avaliação. Para tal, deverá desenvolver um conjunto de critérios específicos para a apreciação da qualidade da justiça penal nos diversos Estados-Membros, tendo em conta os trabalhos realizados no Conselho da Europa e algumas normas internacionais, como as da Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes das Nações Unidas² e as da Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura.

A Carta da Qualidade não constitui um novo instrumento normativo. Deve ser um quadro de referência comum que garanta uma avaliação coerente e objectiva.

3.2. Mecanismo de avaliação mútua

3.2.1. Antecedentes

Ao longo dos últimos anos, têm sido adoptados diversos mecanismos de avaliação mútua nos seguintes domínios:

- i. acordos relativos à supressão de fronteiras (Schengen);
- ii. luta contra o crime organizado (acção comum de 5.12.1997)³;
- iii. luta contra o terrorismo (decisão de 28.11.2002)⁴;
- iv. auxílio judiciário em matéria penal⁵.

Note-se ainda que o próprio Conselho, através de acção comum aprovada em 29 de Junho de 1998⁶, instituiu um mecanismo de avaliação do respeito do acervo comunitário em matéria de justiça e de assuntos internos por parte dos Estados então candidatos à adesão.

3.2.2. Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

A presente recomendação, ao visar a criação de um mecanismo de avaliação da qualidade da

¹ Relativamente a este aspecto poderemos basear-nos nos trabalhos da CEPEJ (ver: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/Documents/CEPEJ%202004%2019-REV%201%20Eng2.pdf)

² Adoptada pela Assembleia Geral de 10 de Dezembro de 1984 e em vigor desde 26 de Junho de 1987.

³ JO L 344, de 15.12.1997, p. 7.

⁴ JO L 349, de 24.12.2002, p. 1.

⁵ JO C 216, du 01.08.2001, p. 14.

⁶ JO L 191, de 07.07.1998, p. 8.

justiça, antecipa, em certa medida, um mecanismo idêntico previsto pelo III-260º da Constituição Europeia: segundo este artigo, o Conselho pode adoptar, sob proposta da Comissão, regulamentos europeus ou decisões europeias que estabeleçam as regras para uma avaliação objectiva da execução, por parte dos Estados-Membros, das políticas relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça, "especialmente para incentivar a aplicação plena do princípio do reconhecimento mútuo". O Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais apenas serão informados do conteúdo e dos resultados da avaliação, podendo os Parlamentos nacionais participar neste mecanismo de avaliação a título do nº 2 do artigo I-42º do projecto de Tratado.

O relator sugere que se inicie quanto antes a avaliação da qualidade da justiça associando a este processo os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

3.2.3. Programa de Haia

O Programa de Haia, aprovado pelo Conselho Europeu em 4 e 5 de Novembro de 2004, reitera no seu ponto 3.2 a importância da confiança mútua entre os Estados-Membros e a necessidade de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a sistemas judiciais caracterizados por altos padrões de qualidade. O programa afirma que a implementação do princípio do reconhecimento mútuo depende, em grande medida, do estabelecimento de um sistema de avaliação mútua da execução das políticas relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça.

3.2.4. Funcionamento do mecanismo

O mecanismo de avaliação mútua proposto é totalmente compatível com o respeito da independência do poder judicial, pois visa exclusivamente a promoção de boas práticas judiciais em todo o território da União Europeia. Esta cultura de avaliação recíproca contribuirá para reforçar a solidariedade entre os Estados-Membros e permitirá detectar as discrepâncias entre os sistemas judiciais nacionais, de forma a assegurar que todos os cidadãos beneficiem de padrões de qualidade idênticos.

O Parlamento Europeu espera que a Comissão apresente sem demora ao Conselho uma proposta de sistema de avaliação que defina as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procederão a uma avaliação objectiva e imparcial do nível de realização dos critérios previstos na Carta da Qualidade da Justiça Penal na Europa. Será útil poder contar com a colaboração das redes europeias de organizações e instituições judiciais, o que garantirá quer a independência dos sistemas judiciais, quer um contacto adequado com os operadores judiciais, bem como do Eurojust, posto de observação privilegiado do funcionamento da cooperação judiciária, bem como de entidades representativas da sociedade civil, como as ONG's.

O mecanismo deverá visar os seguintes objectivos:

- i. criar uma base de dados comparativos e estatísticos;
- ii. lançar exercícios de análise comparativa;
- iii. assegurar a difusão das melhores práticas;
- iv. publicar um relatório de avaliação do cumprimento da Carta da Qualidade.

Deverão ser elaborados relatórios anualmente. Tal como foi indicado anteriormente, os Parlamentos nacionais deverão ser associados aos processos de avaliação e o Parlamento Europeu será o destinatário do relatório anual.

Tendo em conta o papel da formação no desenvolvimento de uma cultura judiciária comum, seria importante associar a rede europeia de formação judiciária ao tratamento e difusão deste relatório.

4. Aproximação da legislação penal

4.1. Normas substantivas

A construção de um espaço de liberdade, segurança e justiça assente na confiança mútua entre os Estados-Membros não pode prescindir de uma aproximação mínima das legislações nacionais, tal como previsto no n.º 1, alínea e), do artigo 31.º do Tratado da União Europeia (adopção de "regras mínimas quanto aos elementos constitutivos das infracções penais e às sanções aplicáveis nos domínios da criminalidade organizada, do terrorismo e do tráfico ilícito de droga").

Esta harmonização deveria igualmente abranger outros crimes de dimensão transfronteiriça. Neste caso, a redacção actual do n.º 1, alínea e), do artigo 31.º do Tratado da União Europeia deixaria de ser suficiente para proteger de forma eficaz os cidadãos europeus e garantir um espaço de liberdade, segurança e justiça.

Os redactores do Projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa tiveram em conta este facto. Nos termos do artigo III-271.º, a adopção das referidas regras mínimas deverá abranger todos os domínios de criminalidade particularmente grave com dimensão transfronteiriça, sendo dada a seguinte lista: terrorismo, tráfico de seres humanos e exploração sexual de mulheres e crianças, tráfico de drogas e de armas, branqueamento de capitais, corrupção, contrafacção de meios de pagamento, criminalidade informática e criminalidade organizada.

O Programa de Haia estabelece que deve ser concedida prioridade à aproximação da legislação penal no domínio dos crimes expressamente previstos nos Tratados. Segundo o Conselho Europeu, "o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa (a seguir designado por "Tratado Constitucional") serviu de linha directriz para o nível de ambição, mas são os Tratados existentes que fornecem a base jurídica para a actuação do Conselho até que o Tratado Constitucional comece a produzir efeitos. Assim sendo, foram analisados os diversos domínios de acção para determinar se os trabalhos e estudos preparatórios podem já ser iniciados, por forma a que as medidas previstas no Tratado Constitucional possam ser retomadas o mais rapidamente possível a pós a sua entrada em vigor".

O Parlamento Europeu associa-se ao Conselho Europeu para recomendar à Comissão que vele por que o plano de acção a apresentar em 2005 adopte como quadro de referência as disposições previstas no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

Sugere-se que a Comissão Europeia inicie os trabalhos preparatórios para a aproximação das legislações penais relativas aos crimes previstos no artigo III-271º do Tratado Constitucional, de forma a que seja possível adoptar os respectivos actos legislativos logo que aquele entre em vigor.

O Parlamento Europeu reserva-se o direito de proceder a uma avaliação intercalar do Programa de Haia e definir eventuais novas prioridades, nos termos do nº 1, terceiro parágrafo, do artigo III-271º.

4.2. Normas processuais

Apesar da adopção da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo em matéria penal¹, o Parlamento Europeu considera que a aproximação das legislações penais é, em alguns domínios, ainda manifestamente insuficiente.

Em particular, considera que seria necessário progredir nos seguintes domínios:

- i. Constituição e avaliação da prova;
- ii. Transferência de reclusos para cumprimento de penas no Estado-Membro de residência;
- iii. Execução de penas não privativas da liberdade no Estado-Membro de residência;
- iv. Execução de medidas de coacção no Estado-Membro de residência;
- v. Direitos mínimos dos reclusos em qualquer Estado-Membro;
- vi. Reincidência para os actos que já tenham sido objecto de medidas de harmonização.

Por conseguinte, é desejável que a Comissão apresente quanto antes ao Conselho uma proposta legislativa sobre as matérias acima indicadas, no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

*
* *

Consequentemente, o relator submete à aprovação da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos o projecto de recomendação apresentado em anexo a título do nº 3 do artigo 114º do Regimento.

¹ JO C 326 de 21.11.2001, p. 1.

PREDLOG PRIPOROČILA EVROPSKEGA PARLAMENTA SVETU GLEDE KAKOVOSTI KAZENSKEGA SODSTVA EVROPSKE UNIJE B6-0234/2004

Evropski parlament,

- ob upoštevanju člena 114(1) svojega Poslovnika,
- ob upoštevanju, da členi 47-50 Listine o temeljnih pravicah ter člena 6 in 13 Evropske konvencije o človekovih pravicah določajo področje 'pravice do sodnega varstva', ki jih morajo Unija in njene države članice v skladu s svojimi pristojnostmi zagotavljati evropskim državljanom,
- ob upoštevanju, da 'pravica do sodnega varstva' vsebuje še zlasti pravico do učinkovitega pravnega sredstva, do nepristranskega sojenja, do pravičnega sojenja, do sojenja v razumnem roku, pravico do pravne pomoči ter da je zaščita teh pravic še pomembnejša v kazenskem postopku,
- ob prepričanju, da je varstvo v prvi vrsti odvisno od pristojnosti vsake države članice, ki ga ta zagotavlja v skladu s svojo ustavno ureditvijo in pravno tradicijo; pristop k Uniji pa po eni strani pomeni, da je treba svojim državljanom zagotoviti podobno obravnavo kot je v Uniji ter po drugi strani krepiti medsebojno zaupanje med državami članicami, da bodo vzajemno priznavale sodbe ter tudi prepuščale svoje državljanke sodnikom druge države članice,
- ob upoštevanju, da osnutek Ustavne pogodbe (člen III-260) in Haški program (odstavek 3.2) službi kazenskega sodišča Evrope priznavata pomen vzajemnega ocenjevanja med državami članicami za krepitev vzajemnega zaupanja, ki zahteva določitev ustrežnejših orodij in postopkov vrednotenja in pospeševanja izmenjave informacij ter možnosti usposabljanja,

1. naslavlja naslednje priporočilo na Svet:

- da ob upoštevanju vzajemnega vrednotenja, ki se že izvaja v okviru ukrepov, povezanih z bojem proti terorizmu in s sodelovanjem v okviru Schengena, določi kazalce in postopke, ki bodo omogočili vzpostavitev vzajemnega sistema vrednotenja kakovosti kazenskega sodišča držav članic;
- da prenese te postopke in kazalce v enega ali več sklepov, ki bodo temeljili na členu 31 Pogodbe o Evropski uniji in izvajali načela sodne prakse sodišč v Strasbourgu in v Luxembourg, kot tudi usmeritve Komisije za učinkovito pravosodje v Evropi;

2. naroči svojemu predsedniku, naj to priporočilo posreduje Svetu in Komisiji.

POSTOPEK

Naslov	Poročilo s predlogom priporočila Evropskega parlamenta Svetu o kakovosti kazenskega sodstva in usklajenosti kazenske zakonodaje v državah članicah			
Št. postopka	2005/2003(INI)			
Obravnavani predlog(-i) priporočila	B6-0234/2004			
Pravna podlaga	člena 114(3) in 83(5)			
Pristojni odbor Datum razglasitve na zasedanju	LIBE 13.9.2004			
Datum razglasitve odločitve za pripravo poročila	16.12.2004			
Odbor(-i), zaproseni za mnenje Datum razglasitve na zasedanju				
Odbori, ki niso dali mnenja Datum sklepa				
Okrepljeno sodelovanje Datum razglasitve na zasedanju				
Drugi predlog(-i) resolucije, vključen(-i) v poročilo				
Poročevalec(-ka) Datum imenovanja	António Costa 13.9.2004			
Nadomeščeni(-a) poročevalec(-ka)				
Obravnava v odboru	24.11.2004	13.12.2004	18.1.2005	1.2.2005
Datum sprejetja	1.2.2005			
Izid končnega glasovanja	za:	37		
	proti:	4		
	vzdržani:	2		
Poslanci, navzoči pri končnem glasovanju	Alexander Nuno Alvaro, Alfredo Antoniozzi, Johannes Blokland, Mario Borghezio, Mihael Brejc, Kathalijne Maria Buitenweg, Michael Cashman, Giusto Catania, Jean-Marie Cavada, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, António Costa, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Rosa Díez González, Antoine Duquesne, Kinga Gál, Patrick Gaubert, Adeline Hazan, Lívia Járóka, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Ole Krarup, Stavros Lambrinidis, Henrik Lax, Edith Mastenbroek, Jaime Mayor Oreja, Hartmut Nassauer, Bogdan Pęk, Martine Roure, Inger Segelström, Manfred Weber, Stefano Zappalà, Tatjana Ždanoka			
Namestniki, navzoči pri končnem glasovanju	Frederika Brepoels, Panayiotis Demetriou, Gérard Deprez, Camiel Eurlings, Ignasi Guardans Cambó, Sophia in 't Veld, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Vincent Peillon, Herbert Reul, Marie-Line Reynaud, Jan Zahradil			
Namestniki (člen 178(2)), navzoči pri končnem glasovanju				
Datum predložitve– A6	9.2.2005		A6-0036/2005	
Pripombe				

OBRAVNAVANI PREDLOG(-I) PRIPOROČILA

Številka B6	B6-0234/2004
Avtor(ji)	
Naslov	Kakovost kazenskega sodstva v Evropski uniji
Pristojni odbor	LIBE
Odbor(-i), zaproseni za mnenje	
Datum razglasitve na zasedanju	13.1.2005