

# EUROOPA PARLAMENT

2004



2009

*Istungidokument*

LÕPLIK  
A6-0036/2005

9.2.2005

## RAPORT

Euroopa Parlamendi soovitusete ettepanek nõukogule õigusemõistmise kvaliteedi kohta kriminaalasjades ja kriminaalõiguse ühtlustamise kohta liikmesriikides  
2005/2003(INI))

Kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjon

Raportöör: António Costa

## SISUKORD

	<b>lehekülg</b>
EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUSE ETTEPANEK NÕUKOGULE .....	3
EXPOSÉ DES MOTIFS .....	8
SOOVITUSE ETTEPANEK ÕIGUSEMÕISTMISE KVALITEEDI KOHTA KRIMINAALASJADES EUROOPA LIIDUS B6–0234/2004 .....	15
MENETLUS .....	17

## EUROOPA PARLAMENDI SOOVITUSE ETTEPANEK NÕUKOGULE

### õigusemõistmise kvaliteedi kohta kriminaalasjades ja kriminaalõiguse ühtlustamise kohta liikmesriikides 2005/2003(INI))

*Euroopa Parlament,*

- võttes arvesse soovitusete ettepanekut nõukogule, mille esitas António Costa fraktsiooni PSE nimel ning mis käsitles õigusemõistmise kvaliteeti kriminaalasjades Euroopa Liidus (B6-0234/2004);
- võttes arvesse inimõiguste ülddeklaratsiooni, mis võeti vastu ÜRO peaassamblee 10. detsembri 1948. a resolutsiooniga nr 217 A (III), eriti selle artikleid 7, 8, 9, 10 ja 11;
- võttes arvesse kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelist pakti, mis võeti vastu ÜRO peaassamblee 16. detsembri 1966. a resolutsiooniga nr 2200 A (XXI) ning mis jõustus 23. märtsil 1976, eriti selle artikleid 2, 7, 9, 10 ja 14;
- võttes arvesse Euroopa Nõukogu 4. novembri 1950. a inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni, mis jõustus 3. septembril 1953, eriti selle artikleid 6 ja 13;
- võttes arvesse Euroopa Liidu lepingu VI jaotist, eriti selle artiklit 29, artikli 31 lõike 1 punkti c ning artikli 34 lõike 2 punkte a ja b;
- võttes arvesse Euroopa põhiseaduse lepingut, millele liikmesriigid kirjutasid alla 29. oktoobril 2004. a Roomas, eriti selle artikleid I-42 ja III-260 (hindamismehhanismid), III-270 ja III-271 (kohtute koostöö kriminaalasjades) ning II-107 kuni II-110, milles on esitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklid 47–50;
- võttes arvesse ühenduse õigustikku õigusemõistmise kvaliteedi kohta kriminaalasjades, eriti liikmesriikide vahelist vastastikust õigusabi kriminaalasjades käsitlevat konventsiooni<sup>1</sup>, nõukogu 13. juuni 2002. a raamotsust Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta<sup>2</sup>, nõukogu 22. juuli 2003. a raamotsust 2003/577/JSK vara või tõendite arestimise otsuste täitmise kohta Euroopa Liidus<sup>3</sup>, nõukogu raamotsuse ettepanekut Euroopa tõendite kogumise määruse kohta<sup>4</sup> ning nõukogu raamotsuse ettepanekut teatavate protsessuaalsete õiguste kohta kriminaalmenetlustes kõikjal Euroopa Liidus (KOM(2004)0328);
- võttes arvesse ühinemislepingu asjakohaseid artikleid, milles sätestatakse võimalus

<sup>1</sup> Nõukogu akt, 29. mai 2000, millega kehtestatakse Euroopa Liidu lepingu artikli 34 kohaselt konventsioon Euroopa Liidu liikmesriikide vahelise vastastikuse õigusabi kohta kriminaalasjades (EÜT C 197, 12.7.2000, lk 1).

<sup>2</sup> EÜT L 190, 18.7.2002, lk 1.

<sup>3</sup> ELT L 196, 2.8.2003, lk 45.

<sup>4</sup> Nõukogu raamotsuse ettepanek Euroopa tõendite kogumise määruse kohta, millega nähakse ette esemete, dokumentide ja andmete kogumine nende kasutamiseks kriminaalmenetlustes (KOM(2003)0688).

peatada vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanevat ala käsitlevate teatud sätete kohaldamist juhul, kui eiratakse teatud norme (mis eeldab, et normid on eelnevalt määratletud);

- võttes arvesse Euroopa Parlamendi 14. oktoobri 2004. a soovitusel vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajaneva ala tuleviku kohta ning selle ala õiguspärasuse ja tõhususe suurendamise tingimuste kohta<sup>1</sup>;
  - võttes arvesse Haagi programmi, mis võeti vastu 4. ja 5. novembril 2004. a toimunud Euroopa Ülemkogul;
  - võttes arvesse kodukorra artikli 114 lõiget 3 ja artikli 83 lõiget 5;
  - võttes arvesse kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni raportit (A6-0036/2005);
- A. arvestades, et Euroopa põhiseaduse lepingu artiklites II-107 kuni II-110 ning inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 sätestatakse õigus kohtumõistmisele, mille liit ning selle liikmesriigid peavad vastavalt oma pädevusele Euroopa kodanikele tagama;
- B. arvestades, et õigus kohtumõistmisele seisneb õiguses pöörduda kohtusse, õiguses erapooletule ja õiglasele kohtumenetlusele, õiguses kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul ja õiguses juurdepääsule õigusabile, samuti kahtlusaluste isikute põhiõiguste täielikus kaitsmises enne kriminaalmenetlust ning süüdimõistetute õiguses lugupidavale ja inimlikule kohtlemisele kooskõlas ÜRO rahvusvaheliste normide ja piinamise tõkestamise Euroopa konventsiooniga kohtumenetluse lõppedes;
- C. arvestades, et nende õiguste kaitsmine on eriti oluline kriminaalmenetlustes, kus on kaalul põhivabadused;
- D. arvestades, et nimetatud õiguste kaitsmine kuulub eelkõige iga liikmesriigi pädevusse, kes tagavad kaitse kooskõlas kohaliku põhiseadusliku korra ja õigustraditsioonidega; et liikmesriigid peavad lahendama oma kohtusüsteemides olemasolevad probleemid ja eriti Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt tuvastatud probleemid; et tõeline vabadusel, turvalisusel ja õiglusel rajanev ala peab tagama ühelt poolt Euroopa kodanikele võrdväärse kohtlemise, sõltumata nende asukohast liidus, ning teisalt tugevdama liikmesriikide vastastikust usaldust, et oleks võimalik kohtuotsuste vastastikune tunnustamine ja isegi oma riigi kodanike üleandmine teiste liikmesriikide kohtute pädevusse;
- E. võttes arvesse Luxembourg'is asuva Euroopa Kohtu ja Strasbourg'is asuva Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaid ning asjaolu, et need peavad olema omavahel kooskõlas;
- F. arvestades, et alates Tampere programmi vastuvõtmisest (lõige 33) on kohtuotsuste vastastikuse tunnustamise põhimõtte saanud liidu õigusala koostöö nurgakiviks;

---

<sup>1</sup> P6\_TA (2004)0022.

- G. arvestades, et Euroopa põhiseaduse lepingu eelnõus (artiklis III-260) ja Haagi programmis (eriti lõike 3 punktis 2) tunnistatakse liikmesriikide vahelise vastastikuse hindamise tähtsust usalduse suurendamisel üksteise vastu, mis on vastastikuse tunnustamise eeltingimus, nagu ka materiaal- ja menetlusõiguslike miinimumnormide ja mõistlike tähtaegade kehtestamine;
- H. arvestades, et õigusemõistmise kvaliteedi hindamisel Euroopa Liidus tuleks tähelepanu pöörata ka kohtunike töömeetoditele ja õigusemõistmise erinevatele haldussüsteemidele liikmesriikides, kui see ei ole vastuolus kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtte järgimisega;
- I. arvestades, et hindamine peab põhinema ühisel kontrollraamistikul, mis tagab selle sidususe ja objektiivsuse;
- J. arvestades, et hindamise eesmärkide saavutamiseks on vaja määratleda kohased vahendid ja menetlused ning et kriminaalasjades õigusemõistmise kvaliteedi parandamiseks Euroopas tuleb tõhustada teabevahetust ja suurendada koolitusvõimalusi;
- K. arvestades, et viimastel aastatel on Euroopa Liidus loodud mitmeid üleeuroopalisi võrgustikke, nagu Euroopa Liidu riiginõukogude ja kõrgemate halduskohtute ühendus, riigikohtute esimeeste võrgustik, ülemkohtute võrgustik ja Euroopa kohtunike võrgustik, mis tõestab koostöövajaduse teadvustamist ELi kodanikele pakutava õigusemõistmise kvaliteedi parandamiseks;
- L. võttes arvesse koolituse võtmerolli Euroopa Liidu ühise õiguskultuuri ja põhiõigustega seotud kultuuri arengus, eriti Euroopa õiguslase koolituse võrgustiku tegevuses;
- M. arvestades, et õigusemõistmise kvaliteedistandardite ja tõhususe hindamisel põhineva paranemisega peab kaasnema nii kriminaalõiguse alaste sisuliste ja menetlust puudutavate normide kui ka nende kohaldamise kvaliteedi paranemine, mis ei ole vastuolus kohtuvõimu sõltumatuse põhimõtte järgimisega;
- N. arvestades, et vastastikune hindamine eeldab kindlat metodoloogiat, milles võetakse arvesse selle protsessi keerukust;
- O. arvestades, et Haagi programmis tunnistatakse vajadust võtta kontrollraamistikuna vastu Euroopa põhiseaduse leping ning alustada ettevalmistusi põhiseaduse lepingu sätete rakendamiseks niipea, kui see jõustub;
- P. arvestades 18. jaanuaril 2005. a toimunud kodanikuvabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni korraldatud avalikku seminari õigusemõistmise kvaliteedi edendamise kohta Euroopas;
- Q. kiites heaks Haagi programmi suunised vastastikuse usaldamise suurendamise kohta (lõike 3 punkt 2) eelkõige õigusemõistmise kvaliteedi parandamise ja hindamissüsteemi väljatöötamise abil ning õigusasutuste ja -organisatsioonide võrgustike hädavajaliku panuse toel;
- R. meenutab Haagi programmi lõike 3 punkti 2, milles rõhutatakse vajadust austada liikmesriikide kohtusüsteemide struktuuride mitmekesisust ja traditsioonilisi eripärasid,

samuti iga liikmesriigi kohtuvõimu sõltumatust, edendades samal ajal õigusemõistmise kvaliteedi parandamist vastastikuse usalduse alusel Euroopas;

1. esitab Euroopa Ülemkogule ja nõukogule järgmised soovitused:

- a) algatada viivitamatult Euroopa Liidu meetmed, mille tulemusena oleks Euroopa kodanikel võimalik asukohariigist ning selle õiguslikust ja põhiseaduslikust raamistikust olenemata kasutada õigust kohtumõistmisele võrreldavatel tingimustel ja senisest kõrgemate kvaliteedistandardite alusel ning mis tõstaksid seega kodanike usaldust õigusemõistmise suhtes;
- b) koostada koos liikmesriikidega kvaliteediharta Euroopa õigusemõistmise kohta kriminaalasjades, mis sisaldaks ühist kontrollraamistikku kõikidele liikmesriikidele ning mis tagaks kooskõlastatud ja objektiivse hindamise; hartat koostades tuleks arvestada riiklikul tasandil ja ka rahvusvahelisel tasandil Euroopa Nõukogus ja ÜROs omandatud kogemusi ja tehtud tööd;
- c) vastastikuse usalduse tugevdamiseks riiklike õigussüsteemide vahel ning austades nende mitmekesisust, luua alalise vastastikuse hindamise mehhanism, võttes kvaliteediharta objektiivseks kontrollraamistikuks ning arvestades teistes valdkondades omandatud kogemusi vastastikuse hindamise alal (Schengen, terrorism, laienemine jne), valmistades ühtlasi võimaluse piires ette põhiseaduse lepingu artiklis III-260 ette nähtud mehhanismi ning täites järgmised eesmärgid:
  - võrdleva ja statistilise andmebaasi loomine,
  - võrdleva analüüsi harjutuste korraldamine,
  - heade tavade levitamine,
  - teave teiste liikmesriikide kohtusüsteemide olemuse ja toimimise kohta,
  - Euroopa õigusemõistmise kvaliteedi hindamise aastaaruannete avaldamine, millele lisatakse nõukogule ja liikmesriikidele tehtavad ettepanekud tuvastatud probleemide sobivaks lahendamiseks;
- d) luua see vastastikuse hindamise mehhanism ametlikult (menetlused, struktuurid, näitajad, raportid jne) Euroopa Liidu lepingu artikliga 31 kooskõlas oleva ühe või mitme otsuse alusel, järgides Strasbourg'i ja Luxembourg'i kohtute praktika põhimõtteid, samuti Euroopa Nõukogu õiguse tõhustamise komisjoni suuniseid;
- e) kooskõlas põhiseaduse lepingu artikli I-42 lõikega 2 ja vastavalt lähimuspõhimõttele kaasata hindamisse ka kohtunike ja advokaatide ühendused, õiguseksperdid, õigussüsteemi kasutajad ning liikmesriikide parlamendid, luues näiteks õigusemõistmise kvaliteedi seirekomisjoni; hindamist võiks koordineerida Euroopa Parlament koos liikmesriikide parlamentidega;
- f) olla seisukohal, et vastastikusel usaldusel põhinevat vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevat ala ei ole võimalik luua ilma siseriiklike õigus- ja haldusnormide minimaalse lähendamiseta; materiaalse karistusõiguse osas ühtib parlament nõukogu seisukohaga, et erilist tähelepanu tuleb pöörata sellistele õigusrikkumistele, millele on põhiseaduse lepingus otseselt viidatud; menetlusõiguse puhul peab parlament prioriteediks aga

järgmisi küsimusi:

- õigusemõistmise läbipaistvus, nagu ka kahtlusaluste isikute põhiõiguste täielik kaitsmine enne kriminaalmenetlust ning õigus süüdimõistetute lugupidavale ja inimlikule kohtlemisele menetluse lõppedes;
- asitõendite haldamine ja hindamine,
- kinnipeetavate üleviimine karistuse kandmiseks elukohaliikmesriiki,
- karistuse kandmine vabadusekaotuseta elukohaliikmesriigis;
- täitemeetmete rakendamine elukohaliikmesriigis,
- kinnipeetavate minimaalsed õigused mistahes liikmesriigis,
- edaspidine süüdimõistmine vastavalt õigusaktidele, mille suhtes juba rakendatakse ühtlustamismeetmeid,
- süsteem tunnistajate tunnistuste ja kannatanute kaitsmiseks;

olla seisukohal, et hindamisel tuleb lähtuda ka nimetatud elementidest, eesmärgiga teha või jätkata Euroopa Liidu algatusi nendes valdkondades;

- g) olla seisukohal, et vastastikuse hindamise põhimõtte loomulik järelm peab olema kõikide õigusala professionaalide koolitamise edendamine, mille käigus tuginetaks Euroopa õigusorganisatsioonide ja -asutuste võrgustikele; finantsperspektiivi 2007–2013 heakskiitmise raames ja vastavalt Haagi programmile (lõike 3 punkti 2 teine lõik) näha ette rahalise toetuse andmine Euroopa õigusorganisatsioonide ja -asutuste võrgustikele ning Euroopa Parlamendi algatatud õigusasutuste vahetusprogrammidele (rubriigist 18 05 01 03) ja uutele pilootprogrammidele, mis muudavad võimalikuks erinevate liikmesriikide asutuste ja organisatsioonide koostöö õigusemõistmise kvaliteedi parandamise eesmärgil;
- h) kutsuma Euroopa Komisjoni üles viivitamatult lisama kvaliteediharta Euroopa õigusemõistmise kohta kriminaalasjades, vastastikuse hindamise mehhanismi ja täiendavad meetmed teatud kriminaalõiguse alaste normide ühtlustamiseks tegevuskavasse, mille ta peab vastavalt Haagi Euroopa Ülemkogu otsustele 2005. aastal esitama; märgib, et sel eesmärgil ühineb parlament Euroopa Ülemkoguga Euroopa Komisjonile antavas soovitusel, et koos tegevuskavaga võetaks kontrollraamistikuna vastu ka Euroopa põhiseaduse lepingu sätteid;
2. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev soovitus nõukogule ja teavitamise eesmärgil Euroopa Komisjonile, liikmesriikide valitsustele ja parlamentidele ning Euroopa Ülemkogule.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans le contexte de la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne, la reconnaissance mutuelle, dans le respect de la diversité des systèmes juridiques des différents États membres, constitue la pierre angulaire de la construction de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Depuis l'adoption du programme de Tampere en 1999, il est évident que le rapprochement des législations exige l'adoption de règles minimales sur le plan du fond et des procédures, et que l'action de l'Union et des États membres doit se concentrer sur le renforcement de la confiance mutuelle, elle-même essentielle à la reconnaissance mutuelle. L'objet du présent rapport est, d'une part, de proposer des moyens pratiques de renforcer la confiance réciproque au service de la reconnaissance mutuelle (grâce à une Charte de qualité de la justice pénale et un système d'évaluation), et, d'autre part, d'examiner quelles mesures d'harmonisation minimale doivent encore être adoptées en appui à la reconnaissance mutuelle.

Afin de compléter l'information des membres et de dégager des orientations utiles à l'élaboration de ce rapport en recueillant l'avis des différentes parties intéressées, la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures organise le 18 janvier 2005 un séminaire public sur le thème "Promouvoir une meilleure qualité de la justice en Europe". Sont invités à y participer les représentants des Institutions nationales et européennes, les opérateurs du droit et les ONG les plus concernés par cette question.

### 1. Introduction

Le Parlement est tout particulièrement attaché à la mise en œuvre intégrale de l'article 29 du Traité sur l'Union européenne selon lequel "l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice".

Dans sa résolution du 14 octobre 2004 sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice adoptée par le Parlement européen le 14 octobre 2004<sup>1</sup>, il a plaidé pour le développement d'une culture des droits fondamentaux au sein de l'Union en favorisant le dialogue permanent des plus hautes juridictions, des administrations publiques et des praticiens du droit, ainsi que le développement de réseaux d'échanges d'informations et de consultation entre juges, administrations et chercheurs (...) afin de faciliter la confiance réciproque.

Cette culture et ce dialogue sont en effet essentiels si l'on veut pouvoir répondre à l'exigence de qualité qu'adressent à la justice ses différents usagers, de manière croissante ces dernières années. Cette exigence correspond:

- tout d'abord à une exigence *démocratique* de base, reconnue par plusieurs textes internationaux, notamment l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le droit à un procès équitable, et la jurisprudence qui en découle;

---

<sup>1</sup> P6\_TA(2004)0022 [A6-0010/2004](#).



- ensuite à une exigence *fonctionnelle* de bonne administration et de bonne gestion budgétaire, qui est devenue l'un des thèmes du débat public,
- enfin à une exigence d'*efficacité*, tant au service des justiciables, qu'au niveau économique, une justice efficace étant un facteur de compétitivité à prendre en compte dans le cadre des objectifs de la stratégie de Lisbonne.

À ces exigences valables dans chacun des États membres, la construction de l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice ajoute les dimensions suivantes:

- avec l'*élargissement*, la reconstruction de systèmes démocratiques après la chute des dictatures du centre et de l'est du continent comporte, comme l'une des pièces maîtresses, la mise sur pied d'une justice indépendante et efficace au service de l'État de droit; ce fut l'un des aspects pris en compte lors de l'évaluation des critères de Copenhague pour l'adhésion de ces pays à l'Union;
- avec la *reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires*, l'Europe des 25 est entrée dans une phase nouvelle qui exige un renforcement de la confiance réciproque, et à cette fin la mise en place d'un dispositif d'évaluation, d'information et de formation.

## 2. Le droit au juge partout en Europe

Les articles II-107 à II-110 du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (articles 47-50 de la Charte des droits fondamentaux) et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme définissent la portée du "droit au juge" que, conformément à leurs compétences respectives, l'Union et ses États membres doivent assurer aux citoyens européens. Ce droit au juge comprend notamment le droit à un recours effectif, le droit d'accès à un tribunal impartial, le droit à un procès équitable, le droit à être jugé dans un délai raisonnable, et le droit d'accès à l'aide juridictionnelle. Il inclut aussi le respect intégral des droits fondamentaux des personnes suspectées, avant le début d'un procès pénal, ainsi que le droit à un traitement digne et humain des personnes condamnées, à l'issue d'un tel procès. Il va de soi que la protection de ces droits est d'autant plus essentielle en matière de procès pénal où sont en cause les libertés fondamentales.

Une telle protection relève à titre premier de la compétence de chaque État membre qui l'assure en conformité avec son propre ordre constitutionnel et ses traditions juridiques. Ceci étant dit, la construction d'un véritable espace européen de liberté, de sécurité et de justice exige:

- d'une part, d'assurer aux citoyens européens un traitement comparable où qu'ils se trouvent dans l'Union,
- et d'autre part, de renforcer la confiance réciproque entre les États membres afin de permettre la reconnaissance mutuelle des jugements, jusqu'à admettre même la remise de ses propres citoyens aux juges d'un autre État membre.

Le projet de traité constitutionnel (article III-260) et le programme de la Haye (paragraphe

3.2.) reconnaissent précisément l'importance de l'évaluation au service de la confiance réciproque et de la reconnaissance mutuelle.

La question de l'évaluation de la qualité de la justice donne aussi lieu à une réflexion croissante dans diverses enceintes internationales (Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, Banque mondiale,...).

Il importe de préparer dès maintenant les outils pratiques de cette évaluation au sein de l'Union européenne, et de renforcer l'échange d'information et les possibilités de formation, au service de la qualité de la justice pénale en Europe.

Avec le Programme de la Haye, le Conseil européen a fixé les orientations stratégiques pour les 5 prochaines années et a convié la Commission à présenter un plan d'action, en 2005, qui concrétise les mesures nécessaires à la mise en œuvre effective de ce programme.

La jurisprudence des Cours de Strasbourg et de Luxembourg fournit déjà une grille de référence commune aux États membres, mais la confiance réciproque serait sûrement renforcée si ces derniers pouvaient, une fois définis des indicateurs communs, s'évaluer mutuellement comme cela est déjà le cas dans d'autres domaines de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. Si une telle opération devait se révéler positive, une décision-cadre de l'Union fondée par exemple sur l'art. 31.1. point. c) du TUE pourrait lui conférer un fondement juridique approprié.

### 3. Renforcement de la confiance mutuelle

La concrétisation d'un véritable espace de liberté, de sécurité et de justice, établi sur une culture judiciaire qui se fonde sur la diversité des systèmes légaux, dotés de normes de qualité élevées, présuppose la fixation d'un cadre de référence commun et l'adoption d'un mécanisme d'évaluation commun. La chose est essentielle si l'on veut renforcer la confiance mutuelle et, par là même, la mise en œuvre du principe de la reconnaissance mutuelle.

#### 3.1. Charte de qualité de la justice pénale

L'application uniforme du droit de l'Union et la garantie que tous les citoyens bénéficient intégralement de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (indépendamment de l'État membre dans lequel ils se trouvent) dépendent de l'accès effectif à un système judiciaire présentant des normes de qualité élevées (voir paragraphe 3.2. du Programme de la Haye).

D'ailleurs les États membres sont déjà tenus, au plan international, de garantir une justice pénale de qualité en vertu notamment de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le rapporteur propose que soit adoptée une déclaration de principes – "Charte de qualité de la justice pénale en Europe" - devant présider à l'évaluation du fonctionnement des systèmes judiciaires dans l'Union européenne. Sur cette base, il s'agira de rassembler tous éléments

---

<sup>1</sup> Voir en particulier les travaux de la Commission pour l'efficacité de la Justice du Conseil de l'Europe (CEPEJ) : [http://www.coe.int/T/E/Legal\\_Affairs/Legal\\_co-operation/Operation\\_of\\_justice/Efficiency\\_of\\_justice/](http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Operation_of_justice/Efficiency_of_justice/)

utiles sur les différents systèmes judiciaires, concernant notamment le respect du principe d'indépendance de la justice, l'application des normes en matière de procès équitable ou encore sur le déroulement de la procédure pénale, y compris les conditions d'exécution des peines.

L'objectif devrait être de garantir la production d'effets équivalents dans les divers États membres, en établissant des obligations de résultat, par exemple en matière de délais des procédures judiciaires<sup>1</sup>.

Le séminaire public organisé le 18 janvier 2005 par la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures sera un premier pas dans ce sens. Une fois l'objectif de qualité de la justice inscrit dans le Plan d'action, la Commission devra prendre les initiatives nécessaires pour associer l'ensemble des parties intéressées à la préparation de la Charte et à la mise en œuvre du système d'évaluation. Il lui faudra à cette fin développer un ensemble de critères propres à l'appréciation de la qualité de la justice pénale dans les différents États membres, en tenant compte des travaux menés au sein du Conseil de l'Europe et des normes internationales comme celles de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>2</sup> et de la Convention européenne pour la prévention de la torture. La Charte de qualité ne constitue pas un nouvel instrument normatif. Elle doit être un cadre de référence commun propre à garantir une évaluation cohérente et objective.

### 3.2. Mécanisme d'évaluation mutuelle

#### 3.2.1. Antécédents

Au cours des dernières années, divers mécanismes d'évaluation mutuelle ont été adoptés dans les domaines suivants:

- i. accords relatifs à la suppression des frontières (Schengen);
- ii. lutte contre le crime organisé (action commune du 5 décembre 1997)<sup>3</sup>;
- iii. lutte contre le terrorisme (décision du 28 novembre 2002)<sup>4</sup>;
- iv. entraide judiciaire en matière pénale<sup>5</sup>.

Il convient également de noter que le Conseil, par une action commune approuvée le 29 juin 1998<sup>6</sup>, a institué un mécanisme d'évaluation du respect de l'acquis communautaire en matière de justice et d'affaires intérieures par les États alors candidats à l'adhésion.

#### 3.2.2. Traité établissant une Constitution pour l'Europe

---

<sup>1</sup> On pourra sur ce point prendre pour base les travaux de la CEPEJ (voir :

[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](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))

<sup>2</sup> Adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1984 et entrée en vigueur le 26 juin 1987.

<sup>3</sup> JO L 344, du 15.12.1997, p. 7.

<sup>4</sup> JO L 349, du 24.12.2002, p. 1.

<sup>5</sup> JO C 216, du 01.08.2001, p. 14.

<sup>6</sup> JO L 191, du 07.07.1998, p. 8.

La présente recommandation, qui vise à créer un mécanisme d'évaluation de la qualité de la justice, anticipe, dans une certaine mesure, un mécanisme de ce type prévu à l'article III-260 de la Constitution européenne: selon cet article, le Conseil, sur proposition de la Commission, pourra adopter des règlements ou des décisions européens qui établissent les modalités d'une évaluation objective de la mise en œuvre, par les États membres, des politiques relatives à l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, "en particulier afin de favoriser la pleine application du principe de reconnaissance mutuelle". Le Parlement européen et les Parlements nationaux seront simplement informés du contenu et des résultats de l'évaluation, les Parlements nationaux pouvant toutefois participer à ce mécanisme d'évaluation au titre de l'article I-42, paragraphe 2, du projet de traité.

Le rapporteur suggère de lancer sans attendre une évaluation de la qualité de la justice en y impliquant les Parlements nationaux et le Parlement européen.

### 3.2.3. Programme de La Haye

Le Programme de la Haye, approuvé par le Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, réaffirme en son paragraphe 3.2. l'importance de la confiance mutuelle entre les États membres et la nécessité de garantir que tous les citoyens aient accès à des systèmes judiciaires de qualité élevée. Il précise que la mise en œuvre du principe de reconnaissance mutuelle dépend, en grande partie, de l'établissement d'un système d'évaluation mutuelle concernant l'exécution des politiques de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice.

### 3.2.4. Fonctionnement du mécanisme

Le mécanisme d'évaluation mutuelle proposé est pleinement compatible avec le respect de l'indépendance du pouvoir judiciaire; il vise exclusivement la promotion des bonnes pratiques judiciaires sur tout le territoire de l'Union européenne. Cette culture d'évaluation réciproque contribuera à renforcer la solidarité entre les États membres et permettra de détecter des divergences entre les systèmes judiciaires nationaux de manière à assurer que tous les citoyens bénéficient de normes de qualité comparables.

Le Parlement européen attend de la Commission qu'elle présente dans les meilleurs délais au Conseil une proposition de système d'évaluation qui définisse les règles par lesquelles les États membres, en collaboration avec la Commission, procéderont à une évaluation objective et impartiale du niveau de réalisation des critères prévus dans la Charte de qualité de la justice pénale en Europe. Il sera utile de pouvoir compter sur la collaboration des réseaux européens d'organisations et d'institutions judiciaires, de manière à garantir à la fois l'indépendance des systèmes judiciaires et une relation adéquate avec les opérateurs judiciaires, ainsi que sur celle d'Eurojust, observatoire privilégié du fonctionnement de la coopération judiciaire, et enfin, des organes représentatifs de la société civile, comme les ONG.

Le mécanisme devrait viser les objectifs suivants:

- i. créer une base de données comparatives et statistiques;
- ii. lancer des exercices de "benchmarking";

- iii. assurer la diffusion des meilleures pratiques;
- iv. publier un rapport d'évaluation de la réalisation de la charte de qualité.

Un rapport devra être établi annuellement. Comme indiqué ci-dessus, les parlements nationaux devront être associés aux procédures d'évaluation, et le Parlement européen être destinataire du rapport annuel.

Vu le rôle qu'il joue d'initiation au développement d'une culture judiciaire commune, il serait important d'associer le réseau européen de formation judiciaire au traitement et à la diffusion du présent rapport.

#### 4. Rapprochement de la législation pénale

##### 4.1. Normes substantielles

La construction d'un Espace de liberté, de sécurité et de justice, fondé sur la confiance mutuelle entre les États membres, ne peut se faire sans un rapprochement minimal des législations nationales tel que visé à l'article 31, paragraphe 1, point e), du traité sur l'Union européenne (adoption de "règles minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et aux sanctions applicables dans les domaines de la criminalité organisée, du terrorisme et du trafic de drogue").

D'autres crimes à dimension transfrontalière mériteraient de faire l'objet d'une telle harmonisation. Ainsi, la rédaction actuelle de l'article 31, paragraphe 1, point e), du traité sur l'Union européenne n'est-elle plus suffisante pour protéger efficacement les citoyens européens ni garantir un Espace de liberté, de sécurité et de justice.

Les rédacteurs du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe ont tenu compte de ce fait. Selon les termes de l'article III-271, l'adoption desdites règles minimales s'étendra à tous les domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontalière. La liste suivante en est donnée: le terrorisme, la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants, le trafic de drogues, le trafic d'armes, le blanchiment d'argent, la corruption, la contrefaçon de moyens de paiement, la criminalité informatique et le crime organisé.

Le Programme de La Haye établit quant à lui que la priorité doit être donnée au rapprochement de la législation pénale pour les crimes expressément prévus dans les traités. Selon le Conseil européen: "le traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après dénommé "le traité constitutionnel ") a servi de référence pour ce qui est de l'ambition du projet mais, jusqu'à l'entrée en vigueur de ce traité, c'est dans les traités existants que l'action du Conseil doit trouver sa base juridique. En conséquence, les différents domaines d'action ont été examinés pour déterminer s'ils pouvaient faire l'objet de travaux préparatoires ou d'études, de sorte que les mesures prévues dans le traité constitutionnel puissent être mises en œuvre dès l'entrée en vigueur de celui-ci."

Le Parlement européen se joint au Conseil européen pour recommander à la Commission que le Plan d'action, qui sera présenté en 2005, adopte comme cadre de référence les dispositions

prévues dans le traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Il est suggéré que la Commission entame les travaux préparatoires d'un rapprochement des législations pénales en relation avec les crimes prévus à l'article III-271 du traité constitutionnel, de sorte qu'il soit possible d'adopter les actes législatifs correspondant dès l'entrée en vigueur de celui-ci.

Le Parlement européen se réserve le droit de procéder à une évaluation à mi-parcours du Programme de La Haye et de définir éventuellement de nouvelles priorités conformément à l'article III-271 paragraphe 1, point 3.

#### 4.2. Normes de procédure

Malgré l'adoption de la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale<sup>1</sup>, le Parlement européen considère que le rapprochement des législations pénales est encore manifestement insuffisant dans certains domaines.

En particulier, il considère qu'une avancée serait nécessaire dans les domaines suivants:

- i. administration et évaluation de la preuve;
- ii. transfert de prisonniers pour l'exécution de peines dans l'État membre de résidence;
- iii. exécution des peines non privatives de liberté dans l'État membre de résidence;
- iv. exécution des mesures de contrainte dans l'État membre de résidence;
- v. droits minimums des prisonniers dans tout État membre;
- vi. récidive pour des actes ayant déjà fait l'objet de mesures d'harmonisation.

Il est donc souhaitable que la Commission présente au Conseil dans les meilleurs délais une proposition législative sur les thèmes susmentionnés, en matière de coopération policière et de judiciaire pénale.

\*  
\* \*

En conséquence, le rapporteur propose à l'adoption de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures le projet de recommandation ci-joint, au titre de l'article 114, paragraphe 3, du règlement.

---

<sup>1</sup> JO C 326, du 21.11.2001, p. 1.

15.12.2004

## SOOVITUSE ETTEPANEK B6-0234/2004

esitanud vastavalt kodukorra artikli 114 lõikele 1

António Costa fraktsiooni PSE nimel

õigusemõistmise kvaliteedi kohta kriminaalasjades Euroopa Liidus

*Euroopa Parlament,*

- võttes arvesse parlamendi kodukorra artikli 114 lõiget 1;
- meenutades, et põhiõiguste harta artiklites 47–50 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklid 6 ja 13 määratletakse õigus kohtumõistmisele, mille liit ja selle liikmesriigid peavad vastavalt oma pädevusele Euroopa kodanikele tagama;
- arvestades, et õigus kohtumõistmisele seisneb õiguses pöörduda kohtusse, õiguses erapooletule ja õiglasele kohtumenetlusele, õiguses kohtumõistmisele mõistliku aja jooksul ja õiguses juurdepääsule õigusabile, ning et kohtumenetluse puhul on nende õiguste kaitse veelgi olulisem;
- olles veendunud, et taoline kaitse tuleneb ennekõike iga liikmesriigi pädevusest, millega tagatakse kaitse vastavalt oma põhiseaduslikule korrale ning õigustraditsioonidele, kuid et Euroopa Liiduga liitumisest tuleneb vajadus ühelt poolt tagada Euroopa kodanikele võrdväärne kohtlemine, sõltumata nende asukohast liidus, ning teisalt tugevdada liikmesriikide vastastikust usaldust, et oleks võimalik kohtuotsuste vastastikune tunnistamine, mille lõpptulemusena võiksid liikmesriigid oma riigi kodanikud üle anda teiste liikmesriikide kohtute pädevusse;
- meenutades, et põhiseaduse lepingu eelnõus (artikkel III-260) ning Haagi programmis (lõike 3 punkt 2) tunnustatakse liikmesriikide vahelise vastastikuse hindamise tähtsust mõlemapoolse usalduse suurendamiseks ning et selliseks hindamiseks ning tulemuslikuma teabevahetuse ja paremate koolitusvõimaluste saavutamiseks tuleb määratleda sobivad vahendid ja menetlused, mis aitaksid tõsta õigusemõistmise kvaliteeti kriminaalasjades Euroopas;

1. soovitab nõukogul:

- arvestades terrorismivastase võitluse ja Schengeni koostöö raames juba toimuvaid vastastikusi hindamisi, määratleda näitajad ja menetlused, mille abil saaks luua süsteemi liikmesriikide õigusemõistmise kvaliteedi kriminaalasjades vastastikuseks hindamiseks;
- rakendada neid menetlusi ja indikaatoreid ühes või mitmes otsuses, mis põhinevad Euroopa Liidu lepingu artiklil 31 ning millega rakendatakse Strasbourg'i ja

Luxembourg'i kohtute praktika põhimõtteid, samuti Euroopa Komisjoni poolt antud juhiseid õiguse tõhususe saavutamiseks Euroopas;

2. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev soovitus nõukogule ning teavitamise eesmärgil Euroopa Komisjonile.



## MENETLUS

<b>Pealkiri</b>	Euroopa Parlamendi soovitusete ettepanek nõukogule õigusemõistmise kvaliteedi kohta kriminaalasjades ja kriminaalõiguse ühtlustamise kohta liikmesriikides			
<b>Menetluse number</b>	2005/2003(INI)			
<b>Esialgse soovitusete ettepanek(ud)</b>	B6-0234/2004			
<b>Menetlusalus</b>	art 114 lg 3 ja art 83 lg 5			
<b>Vastutav komisjon</b> loa kinnitamisest istungil teada andmise kuupäev	LIBE 13.9.2004			
<b>Arvamuse esitamisest loobumine</b> otsuse kuupäev	16.12.2004			
<b>Nõuandev komisjon / Nõuandvad komisjonid</b> istungil teada andmise kuupäev				
<b>Arvamuse esitamisest loobumine</b> otsuse kuupäev				
<b>Tõhustatud koostöö</b> istungil teada andmise kuupäev				
<b>Raportis sisalduv(ad) resolutsiooni ettepaneku(d)</b>				
<b>Raportöör(id)</b> nimetamise kuupäev	António Costa 13.9.2004			
<b>Aseraportöör(id)</b>				
<b>Arutamine komisjonis</b>	24.11.2004	13.12.2004	18.1.2005	1.2.2005
<b>Vastuvõtmise kuupäev</b>	1.2.2005			
<b>Lõpphääletuse tulemused</b>	poolt:	37		
	vastu:	4		
	erapooletuid:	2		
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud liikmed</b>	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 Zappal?, Tatjana Ždanoka			
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed</b>	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			
<b>Lõpphääletuse ajal kohal olnud asendusliikmed (art 178 lg 2)</b>				
<b>Esitamise kuupäev – A6</b>	9.2.2005	A6-0036/2005		
<b>Märkused</b>				

## ESIALGSE SOOVITUSE ETTEPANEK(UD)

<b>B6-number</b>	B6-0234/2004
<b>Autor(id)</b>	
<b>Pealkiri</b>	Õigusemõistmise kvaliteet kriminaalasjades Euroopa Liidus
<b>Vastutav komisjon</b>	LIBE
<b>Nõuandev komisjon / Nõuandvad komisjonid</b>	
<b>Istungil teada andmise kuupäev</b>	13.1.2005