EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro právní záležitosti
Předseda

Pan Jean-Marie Cavada
předseda
Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci
BRUSEL

Věc: Právní základ Iniciativy Belgického království, jejímž cílem je přijetí rámcového rozhodnutí Radou týkající se uznávání a výkonu zákazů v Evropské unii vyplývajících z odsouzení za sexuální trestné činy spáchané na dětech (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Vážený pane předsedo,

dopisem ze dne 6. října 2005 jste v souladu s čl. 35 odst. 2 jednacího řádu požádal Výbor pro právní záležitosti o ověření platnosti a vhodnosti právního základu výše uvedeného návrhu Komise.

Výbor projednal výše uvedenou otázku na schůzi dne 22. listopadu 2005.

Obecná ustanovení

Zatímco současným právním základem je čl. 31 odst. 1 písm. a)[2] a čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU, zpravodaj Výboru pro občanské svobody pan Sonik se domnívá, že doplněním odkazu na čl. 31 písm. c), tzn. že právním základem by se tak staly čl. 31 odst. 1 písm. a) a c) a čl. 34 odst. 2 písm. b), „se zlepší přístup k údajům o zákazech (na základě povinného zápisu zákazů do rejstříku trestů) a tyto zákazy budou povinně vykonávány.“

Právní základ

[1] Dosud nezveřejněný v Úředním věstníku.
[2] V textu iniciativy se vyskytla typografická chyba: místo čl. 31 písm. a) by mělo být uvedeno čl. 31 **odst. 1** písm. a).

Všechny akty Společenství musí vycházet z právního základu stanoveného ve Smlouvě (nebo v jiném právním aktu, jehož účelem je provést jiný právní akt). Právní základ definuje kompetence Společenství *ratione materiae* a přesně stanovuje, jakým způsobem mají být tyto kompetence vykonávány, zejména který(é) právní nástroj(e) a rozhodovací postup mohou být použity.

Podle Soudního dvora se právní základ neurčuje na základě subjektivních kritérií, ale „musí vycházet z objektivních ukazatelů, které podléhají soudnímu přezkoumání“[1], jako např. cíl a obsah daného opatření[2]. Kromě toho by hlavním předmětem opatření mělo být stanovení určující ukazatelů.[3]

Podle judikatury Soudního dvora stanovuje obecný článek Smlouvy dostatečný právní základ, ačkoli dané opatření kromě toho usiluje rovněž o splnění cíle určitého článku Smlouvy.[4]

Pokud opatření sleduje souběžně několik cílů, které spolu nerozlučitelně souvisejí, a kdy žádný z nich není ve vztahu k ostatním cílům podružný nebo nepřímý, musí toto opatření vycházet z různých příslušných ustanovení Smlouvy[5], pokud je to možné vzhledem ke vzájemné slučitelnosti rozhodovacích procesů určených v ustanoveních.[6]

Příslušná ustanovení Smlouvy o EU

Článek 31

1. Společný postup v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech zahrnuje:

a) usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo obdobných orgánů členských států v řízení a při výkonu rozhodnutí, a to též prostřednictvím Eurojustu, jeví-li se to účelné;

b) ...

c) zajišťování slučitelnosti příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce;

....

Článek 34
1. ...

2. Rada přijímá opatření a podporuje vhodnou formou a vhodnými postupy uvedenými v této hlavě spolupráci sloužící cílům Unie. Za tím účelem může Rada z podnětu členského státu nebo Komise jednomyslně:

---

[1] Věc 45/86, *Komise v. Rada,* Recueil 1987, s.1439, bod 5.
[2] Věc C-300/89, *Komise v. Rada,* Recueil 1991, s. I-287, bod 10.
[3] Věc C-377/98, *Nizozemí* v. *Evropský parlament a Rada,* Recueil 2001, s. I-7079, bod 27.
[4] Věc C-377/98, *Nizozemí* v. *Evropský parlament a Rada,* Recueil 2001, s. I-7079, body 27-28; Věc C-491/01, *British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco,* Recueil 2002, s. I-11453, body 93-94.
[5] Věc 165/87, *Komise v. Rada,* Recueil 1988, s. 5545, bod 1.
[6] Viz např. Věc C-300/89, *Komise v. Rada,* Recueil 1991, s. I-2867, body 17-21 (tzv. Věc Dioxyde de titane), Věc C-388/01, *Komise v. Rada,* Recueil 2004, s. I-4829, bod 58 a Věc C-491/01, *British American Tobacco,* Recueil 2002, s. I-11453, body 103-111.

a) ...

b) přijímat rámcová rozhodnutí za účelem sbližování právních a správních předpisů členských států. Rámcová rozhodnutí jsou závazná pro členské státy co do výsledku, kterého má být dosaženo, přičemž volba forem a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Nemají přímý účinek;
....

Cíl a obsah navrženého rámcového rozhodnutí

Podle vysvětlujícího prohlášení k iniciativě Belgického království je účelem navrženého rámcového rozhodnutí zlepšit spolupráci mezi členskými státy při ochraně dětí před sexuálním zneužíváním a především zajistit, aby bylo efektivně uplatňováno zbavení způsobilosti na základě rozsudků za spáchání kriminálního činu tohoto charakteru.

V současnosti neexistuje záruka, že zbavení způsobilosti uvalené v některém členském státě je právně závazné v ostatních členských státech, ačkoli usvědčená osoba má právo svobodně se pohybovat na celém území Evropské unie. Osoba, která byla v některém členském státě usvědčena ze sexuálního zneužití dítěte a které v tomto členském státě bylo zakázáno provozovat činnosti, při nichž by mohla být v kontaktu s dětmi, se tedy tomuto zákazu může vyhnout přesídlením do jiného členského státu.

Navržené rámcové rozhodnutí bude uplatňovat princip vzájemného uznávání zákazů na základě rozsudků za spáchání sexuálních trestných činů na dětech, které byly vyneseny v zahraničí. Belgie zastává názor, že toto řešení je umožněno díky jasnému vymezení rozsahu *ratione materiae*, který se vztahuje na oblast, v níž byly definice trestných činů sladěny rámcovým rozhodnutím Rady 2004/68/SVV ze dne 22. prosince 2003 o boji proti pohlavnímu vykořisťování dětí a dětské pornografii[1]. Pro připomenutí, právní základ tohoto rámcového rozhodnutí tvoří článek 29, čl. 31 odst. 1 písm. c) a čl. 34 odst. 2 písm. b) Smlouvy o EU.

Rámcové rozhodnutí bude rovněž po členských státech vyžadovat, aby do svých vnitrostátních právních předpisů včlenily tresty pozbytí práv v souladu s rozsudky za spáchání tohoto druhu trestné činnosti.

Cílem je tedy zlepšit spolupráci mezi členskými státy tak, že členskému státu, na jehož území usvědčená osoba trvale pobývá, uloží povinnost uznat zákazy uvalené v zahraničí a vykonat je na svém území.

S cílem účinně zajistit vzájemné uznávání pozbytí práv a zákazů činnosti bude navrhovaný nástroj povolovat předávání údajů o rejstřících trestů mezi členskými státy, takže příslušné orgány státu, na jehož území se usvědčená osoba přemístí, mohou být na tuto skutečnost upozorněny. V současné době mají členské státy jen částečný přístup k záznamům o rozsudcích, jež byly vyneseny v zahraničí. Podle článku 22 Evropské úmluvy o vzájemné pomoci ve věcech trestních z roku 1959[2] jsou automaticky upozorňovány pouze na rozsudky vynesené v jiném členském státě proti jejich státnímu příslušníku. Tyto nedostatky v předávání informací zhoršuje skutečnost, že některé členské státy do svých vnitrostátních

[1] Úř. věst. L 13, 20.1.2004, s. 44.
[2] Rada Evropy, ETS č. 30.

rejstříků trestů nezapisují záznamy o rozsudcích vynesených v zahraničí. V případě pozbytí práv nebo zákazů na základě těchto rozsudků je situace ještě složitější, neboť přijatá opatření nemusí být do zahraničních rejstříků trestů zanesena.

Aby byla dosažena náprava této situace a skutečně efektivní vzájemné uznávání pro pozbytí práv a zákazy, navržené rámcové rozhodnutí stanovuje minimální povinnosti pro výměnu údajů mezi dvěma členskými státy Unie.

Konečně dalším nedostatkem je skutečnost, že se tato spolupráce v rámci Evropské unie většinou výlučně omezuje na následné soudní řízení, a tudíž postrádá preventivní charakter. Hlavní účel pozbytí práv však spočívá především v prevenci spáchání dalších trestných činů. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby pozbytí práv na základě rozsudku vyneseného v zahraničí mohlo okamžitě nabýt právní účinnosti, aniž se bude čekat na spáchání dalších trestných činů. V této souvislosti je nepřípustné, aby se konzultace zahraničních rejstříků trestů omezovala pouze na soudní účely, jelikož přístup k těmto údajům slouží hlavně pro administrativní a preventivní účely. Naopak členský stát musí povinně konzultovat rejstřík trestů státu původu vždy, když poskytne k nahlédnutí svůj vnitrostátní rejstřík trestů, včetně případů, kdy se údaje z rejstříku trestů požadují v rámci působnosti rámcového rozhodnutí pro povolení trestního stíhání v důsledku určité činnosti.

Navržená věcná ustanovení

Článek 1 proto stanovuje účel rámcového rozhodnutí, a to určit pravidla, na jejichž základě členský stát na svém území uzná a vykoná zákazy podle rozsudků, jak je uvedeno v článcích 2, 3, a 4 rámcového nařízení Rady 2004/68/SVV ze dne 22. prosince 2003 o boji proti pohlavními vykořisťování dětí a dětské pornografii[1].
Článek 2 uvádí základní definice.

Článek 3 stanovuje povinnost zapsat veškeré zákazy (dočasný nebo trvalý zákaz výkonu povolání, jež souvisí s dohlížením na děti, vyplývající ze spáchání trestného činu ve smyslu článků 2, 3 a 4 rámcového rozhodnutí Rady 2004/68/SVV) do rejstříku trestů pachatele.

[1] Těmito trestnými činy se obecně rozumí:
– donucování dítěte k prostituci nebo k účasti na pornografických dílech nebo kořistění prostřednictvím dítěte nebo jiné vykořisťování dítěte k takovým účelům;
– najímání dítěte k prostituci nebo k účasti na pornografických dílech;
– provádění sexuálních praktik s dítětem, pokud
i) je k nim použito nátlaku, síly nebo pohrůžek;
ii) je dítěti za jeho účast na sexuálních praktikách placeno nebo mu jsou poskytovány jiné odměny nebo výhody nebo
iii) dochází ke zneužití uznávaného postavení důvěry, nadřízenosti nebo vlivu nad dítětem.
– výroba dětské pornografie;
– prodej, rozšiřování nebo další předávání dětské pornografie;
– nabízení nebo zpřístupňování dětské pornografie;
– pořizování nebo držení dětské pornografie;
– návod, pomoc, účastenství a pokus v souvislosti s těmito trestnými činy.

Článek 4 stanovuje, že předává-li členský stát, na jehož území byla dotyčná osoba usvědčena ze spáchání trestného činu, údaje o záznamech z rejstříku trestů jinému členskému státu na základě platných mezinárodních pravidel o vzájemné soudní pomoci ve věcech trestních, musí uvést zákaz (a délku jeho trvání) ve výpisu z rejstříku trestů.

Článek 5 stanovuje, že informace o rejstříku trestů musí být získána od příslušného vnitrostátního ústředního orgánu.

Článek 6 se zabývá otázkou uznání a výkonu zákazu následovně:

„1. Příslušné orgány vykonávajícího státu uznají zákaz, aniž by vyžadovaly formální náležitosti, a vykonají ho, nerozhodnou-li se uplatnit některý z důvodů pro odmítnutí uznání a výkonu podle článku 7.
2. Je-li orgánu vykonávajícího státu oznámena existence zákazu, měl by tento údaj postoupit příslušnému orgánu pro účely používání odstavce 1. Příslušný orgán vydá své rozhodnutí do třiceti dnů po obdržení tohoto údaje.“

Článek 7 uvádí tyto důvody pro odmítnutí uznání nebo výkonu zákazu:

„Příslušné orgány ve vykonávajícím státě mohou odmítnout uznat a vykonat zákaz, pokud:
a) je trest promlčen podle právních předpisů vykonávajícího státu, jestliže podle jeho trestního práva tyto trestné činy spadají do jeho pravomoci;
b) rozsudek o odsouzení byl vynesen v nepřítomnosti a dotyčná osoba nebyla osobně předvolána nebo informována o datu a místě konání řízení, jež vedlo k odsouzení v nepřítomnosti;
c) osoba byla pro stejné trestné činy odsouzena ve vykonávajícím státě.“

Článek 8 stanovuje, že při výkonu zákazu příslušný orgán vykonávajícího státu nesmí vyžadovat žádné formální náležitosti, kromě příslušného formuláře o výměně údajů získaných z rejstříku trestů.

Článek 9 stanovuje, že jednotlivé členské státy musí přijmout veškerá nezbytná opatření zajišťující, že odsouzený má k dispozici neodkladný opravný prostředek proti uznání a výkonu zákazu a že závažné důvody vedoucí k vynesení rozsudku o odsouzení a trestu nelze před soudem ve vykonávajícím státě napadnout.

Článek 10 se zabývá následnými opatřeními**,** jež mají vliv na zákaz, včetně přezkumu, udělení milosti, amnestie, rehabilitace a výmazu.

Články 10 a 11 se zabývají prováděním a vstupem v platnost (v tomto pořadí).

Příslušný právní základ

Výbor pro občanská práva vznesl dotaz, zda by nebylo na místě přidat čl. 31 odst. 1 písm. c) Smlouvy o EU k čl. 31 odst.1 písm. a) a k čl. 34 odst. 2 písm. b) (jak navrhuje jeho zpravodaj v prvním pozměňovacím návrhu svého návrhu zprávy).

V návrhu zprávy jsou pro včlenění tohoto ustanovení uvedeny následující důvody:

„Jelikož tento nástroj sleduje dva cíle: zlepšit přístup k údajům o zákazech (především na základě povinného zápisu zákazů do rejstříku trestů) a povinně je vykonávat.

Vzhledem ke skutečnosti, že se trestní právo v jednotlivých členských státech EU liší, je nezbytné zajistit určitý stupeň sloučení pravidel pro odsouzení za trestné činy.“

Pro připomínku čl. 31 odst. 1 písm. c) zní následovně:

[*Společný postup v oblasti soudní spolupráce v trestních věcech zahrnuje]*

„c) zajišťování sloučení příslušných předpisů členských států, pokud je to nezbytné ke zlepšení této spolupráce;“

Musí být tedy zodpovězena otázka, zda navržené rámcové rozhodnutí přesahuje ustanovení čl. 31 odst. 1 písm. a) o *„usnadňování a urychlování spolupráce příslušných ministerstev a soudních nebo obdobných orgánů členských států v řízení a při výkonu rozhodnutí, a to též prostřednictvím Eurojustu, jeví-li se to účelné“*.

Vzhledem k tomu, že to nebude mít dopady ne postupy, je toto jediná otázka, která zůstává k zodpovězení.

Vzhledem k účelu rámcového rozhodnutí, jak ho stanovuje článek 1 – *„Jeho účelem je zavést pravidla, podle nichž členský stát na svém území uzná a vykoná zákazy vyplývající z odsouzení za tyto trestné činy.“* – je včlenění čl. 31 odst. 1 písm. c) žádoucí, byť jen *ex abundanti cautela*.

Z dalšího přezkumu ustanovení navrženého rámcového rozhodnutí však vyplývá, že některá z nich směřují k sladění pravidel uplatňovaných v členských státech ve smyslu čl. 31 odst. 1 písm. c).

V článku 3 se po členských státech požaduje, aby přijaly *„ nezbytná opatření zajišťující zapsání veškerých zákazů do rejstříku trestů“*. V tomto ohledu nemohlo být vysvětlující prohlášení k iniciativě Belgie jasnější: *„Rámcové rozhodnutí rovněž po členských státech požaduje, aby do svých vnitrostátních předpisů včlenily uložení trestu pozbytí práv souvisejícího s rozsudky za tyto trestné činy.“*

Dále článek 6 stanoví, že členské státy *„uznají zákaz, aniž by vyžadovaly formální náležitosti, a vykonají ho“*. Článek 7 stanovuje okolnosti, kdy příslušné vnitrostátní orgány mohou odmítnout uznat a vykonat zákaz. Článek 8 podmiňuje vykonání zákazu pouze předložením zvláštního formuláře. Konečně v článku 9 se po členských státech požaduje přijetí „*veškerých nezbytných opatření zajišťujících, že uznání a výkon zákazu mohou být předmětem neodkladného opravného prostředku odsouzeného.“*

Všechna tato ustanovení přesahují podporu a urychlení spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány ve smyslu čl. 31 odst. 1 písm. a) Smlouvy o EU.

Tato ustanovení si pravděpodobně skutečně vyžádají změny minimálně v oblasti právních předpisů pro řízení ve věci trestných činů. Ve výsledku mohou být považovány za způsob, jak

zajistit slučitelnost pravidel uplatňovaných v členských státech ve smyslu čl. 31 odst. 1 písm. c) Smlouvy o EU.

Na schůzi dne 22. listopadu 2005 Výbor pro právní záležitosti rozhodl jednomyslně [1], že doporučí, že by právní základ pro navržené rámcové rozhodnutí měl kromě čl. 31 odst. 1 písm. a) a čl. 34 odst. 2 písm.b) tvořit i čl. 31 odst. 1 písm. c).

S úctou

Giuseppe Gargani

[1] Hlasování se zúčastnili tito poslanci: Giuseppe Gargani (předseda), Rainer Wieland (místopředseda), Antonio López-Istúriz White, (navrhovatel), Maria Berger, Bert Doorn, Nicole Fontaine, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Arlene McCarthy, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Michel Rocard, Aloyzas Sakalas, Nicola Zingaretti a Tadeusz Zwiefka.