PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Prawna
Przewodniczący

Pan Jean-Marie Cavada,
Przewodniczący
Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
BRUKSELA

Dotyczy: Podstawy prawnej Inicjatywy Królestwa Belgii mającej na celu przyjęcie przez Radę decyzji ramowej w sprawie uznawania i realizacji w Unii Europejskiej zakazów wynikających z wyroków za przestępstwa na tle seksualnym popełnione na dzieciach (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Szanowny Panie Przewodniczący,

Pismem z dnia 6 października 2005 r., zwrócił się Pan do Komisji Prawnej, zgodnie z art. 35 ust. 2 Regulaminu, o weryfikację ważności oraz adekwatności podstawy prawnej wniosku Komisji, o którym mowa.

Komisja rozpatrzyła ww. pytanie na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2005 r.

Uwagi ogólne

Mając na uwadze, że obecną podstawą prawną jest art. 31 ust. 1 lit. a[2] oraz art. 34 ust. 2 lit. b Traktatu UE sprawozdawca Komisji Wolności Obywatelskich, Bogusław Sonik uważa, że dodanie odniesienia do art. 31 lit. c, tak aby uczynić z art. 31 ust. 1 lit. a i c oraz art. 34 ust. 2 lit. b podstawę prawną, „poprawi dostęp do informacji na temat zakazów (poprzez obowiązkowy wpis zakazów do rejestru skazanych) oraz ustanowi obowiązek przestrzegania ich".

Podstawa prawna

Wszystkie akty Wspólnoty muszą przyjąć za podstawę prawną postanowienia ustanowione w

[1] Dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym.
[2] W tekście inicjatywy występuje błąd drukarski: zamiast art. 31 lit. a powinno być art. 31 **ust. 1** lit. a.

Traktacie (lub innym akcie prawnym, który mają wprowadzać). Podstawa prawna definiuje kompetencje Wspólnoty *ratione materiae* i określa sposób ich wykonania, mianowicie jeden lub kilka instrumentów prawnych, które mogą być wykorzystane, oraz procedurę podejmowania decyzji.

Zgodnie z postanowieniem Trybunału Sprawiedliwości wybór podstawy prawnej nie jest wyborem subiektywnym, lecz „musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które podlegają ocenie sądowej”[1], takich jak cel i treść środka, o którym mowa[2]. Dodatkowo czynnikiem decydującym powinien być główny cel przeznaczenia środka[3].

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, ogólny artykuł Traktatu stanowi wystarczającą podstawę prawną, nawet jeżeli środek, o którym mowa, również służy, choć w drugorzędny sposób, osiągnięciu celu wyznaczonego w szczegółowym artykule Traktatu[4].

Jeśli jednak dany środek służy jednoczesnej realizacji kilka nierozerwalnie wzajemnie powiązanych celów, z których żaden nie jest względem innych drugorzędny i pośredni, podstawą prawna każdego celu stanowić musi odpowiedni artykuł Traktatu[5] chyba, że jest to niemożliwe ze względu na wzajemną niezgodność procedur decyzyjnych określonych w postanowieniach Traktatu.

Właściwe postanowienia Traktatu UE

Artykuł 31

1. Wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmuje między innymi:

a) ułatwianie i przyspieszanie współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami Państw Członkowskich, w tym, w miarę potrzeby współpracy za pośrednictwem Eurojust, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń;

(b) ...

c) zapewnianie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia tej współpracy, zgodności norm stosowanych w Państwach Członkowskich;
....

Artykuł 34
1. ...

2. Rada, w stosownej formie i według właściwych procedur przewidzianych w niniejszym tytule, przyjmuje środki i sprzyja współpracy, przyczyniając się do osiągnięcia przez Unię jej celów. W związku z tym, stanowiąc jednomyślnie z inicjatywy Państwa Członkowskiego lub

[1] Sprawa 45/86 *Komisja* v. *Rada* [1987] ECR 1439, ust. 5.
[2] Sprawa 89/86 *Komisja* v. *Rada* [1991] ECR -287, ust. 10.
[3] Sprawa C-377/98, *Holandia przeciwko*. *Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* [2001] ECR I-7079, ust. 27.
[4] Sprawa C-377/98 *Holandia* przeciwko *Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* [2001] ECR I-7079, ust. 27-28; sprawa C-491/01 *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco* [2002] ECR I-11453, ust. 93-94.
[5] Sprawa 165/87 *Komisja* v. *Rada* [1988] ECR 5545, ust. 11.

Komisji, Rada może:

a) ....

b) podejmować decyzje ramowe w celu zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych. Decyzje ramowe wiążą Państwa Członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego;
....

Cel i treść projektu decyzji ramowej

Zgodnie z treścią uzasadnienia towarzyszącego inicjatywie Królestwa Belgii celem projektu decyzji ramowej jest poprawa współpracy między Państwami Członkowskimi w zakresie ochrony dzieci przed wykorzystywaniem seksualnym, a szczególnie dla zapewnienia skutecznego stosowania zakazów wynikających z wyroków za tego rodzaju przestępstwa.

Obecnie nic nie gwarantuje, że zakaz wydany w jednym z Państw Członkowskich będzie miał skutki prawne w pozostałych Państwach Członkowskich, choćby dlatego, że skazana osoba korzysta ze swobody poruszania się po terytorium Unii Europejskiej. Osoba skazana w jednym z Państw Członkowskich za akty pedofilii i podlegająca w tym państwie zakazowi wykonywania działalności, która mogłaby prowadzić do kontaktów z dziećmi, może ominąć zakaz przeprowadzając się do innego Państwa Członkowskiego.

Projekt decyzji ramowej stosowałby zasadę wzajemnego uznawania zakazów będących wynikiem wyroków wydanych za granicą i dotyczących przestępstw seksualnych, których ofiarami były dzieci. Zdaniem Belgii rozwiązanie to jest tym łatwiejsze, że zakres *ratione materiae* jest jasno określony i ograniczony do sektora, w którym definicje przestępstw zostały zharmonizowane przez decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. w sprawie zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej[1]. Warto odnotować, że podstawą prawną tej decyzji ramowej jest art. 29, art. 31 ust. 1 lit. c) oraz art. 34 ust. 2 lit. b) Traktatu UE.

Decyzja ramowa nakłada również na Państwa Członkowskie obowiązek przewidzenia w prawodawstwie krajowym kary w postaci zakazu w wyrokach za tego rodzaju przestępstwa.

Celem decyzji jest więc poprawa współpracy między Państwami Członkowskimi poprzez zobowiązanie Państwa Członkowskiego, w którym skazany mieszka, aby uznawało zakazy wydane za granicą i realizowało je na swoim terytorium.

W celu zapewnienia , aby zasada wzajemnego uznawania zakazów była skuteczna, projektowany instrument pozwoli, aby informacje z rejestru skazanych były dostępne dla pozostałych Państw Członkowskich w celu umożliwienia kontroli właściwym organom państwa, do którego skazana osoba się przeprowadza. Obecnie Państwa Członkowskie mają tylko częściowy wgląd do wyroków wydanych poza ich granicami. Posiadają one tylko automatycznie informacje o wyrokach wydanych w sprawach dotyczących ich własnych

[1] Dz.U. L 13 z 20.1.2004, str.1

obywateli, zgodnie z art. 22 Europejskiej Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych[1] z 1959 r. Brak wiedzy jest tym poważniejszy, że niektóre Państwa Członkowskie nie rejestrują tego rodzaju wyroków wydanych za granicą w krajowych rejestrach karnych. W przypadku zakazów wynikających z wyroków za tego typu przestępstwa sytuacja jest o tyle bardziej problematyczna, że mogą one nie być uwzględniane w rejestrach karnych innych państw.

Aby zaradzić tej sytuacji i uczynić zasadę wzajemnego uznawania zakazów naprawdę skuteczną projektowana decyzja ramowa przewiduje minimalną listę zobowiązań odnośnie informowania pozostałych Państw Członkowskich Unii.

Jedną z luk, których istnienie zaobserwowano we współpracy w tym zakresie w ramach Unii Europejskiej jest fakt, że tego rodzaju współpraca pozostaje w większości przypadków ściśle ograniczona do postępowań sądowych i nie pomaga w żaden sposób w zapobieganiu tego typu czynom. Prawdziwym celem zakazu jest przede wszystkim zapobieganie popełnieniu kolejnych przestępstw. Istotne jest zatem umożliwienie, aby zakazy wynikające z wyroków wydanych za granicą nabierały mocy prawnej, nie czekając aż kolejne przestępstwa zostaną popełnione. W tym kontekście nie do zaakceptowania jest, aby ograniczać konsultowanie zagranicznych rejestrów karnych do spraw czysto sądowych, ponieważ najważniejsze w dostępie do tych informacji jest zapobieganie i administracja. Wręcz przeciwnie, dla Państwa Członkowskiego obowiązkiem powinno być konsultowanie rejestru karnego państwa pochodzenia zawsze kiedy jego własny rejestr karny jest konsultowany, w tym także wtedy gdy informacja zaczerpnięta z rejestru karnego jest wymagana, aby zezwolić na ściganie danych czynów, w kontekście zakresu objętego niniejszą decyzją ramową.

Proponowane przepisy prawa materialnego

Zgodnie z powyższym **Artykuł 1** określa cel decyzji ramowej, tj. ustanowienie zasad, na podstawie których Państwa Członkowskie uznają i realizują na swoim terytorium zakazy wynikające z wyroków skazujących za przestępstwa, o których mowa w art. 2, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2004/68/WSiSW z dnia 22 grudnia 2003 r. dotyczącej zwalczania seksualnego wykorzystywania dzieci i pornografii dziecięcej[2].

Artykuł 2 zawiera szereg definicji.

---

[1] Rada Europy, ETS nr 30.

[2] Zasadniczo przedmiotowymi przestępstwami są:
- zmuszanie dziecka do prostytucji lub udziału w przedstawieniach pornograficznych lub czerpanie z tego zysku albo wykorzystywanie dziecka w inny sposób do takich celów;
- nakłanianie dziecka do prostytucji lub udziału w przedstawieniach pornograficznych;
- uczestnictwo w czynnościach o charakterze seksualnym z udziałem dziecka
(i) z użyciem przymusu, siły lub groźby;
(ii) w zamian za pieniądze lub inne wynagrodzenie jako opłatę za udział dziecka w czynnościach o charakterze seksualnym; albo
(iii) poprzez wykorzystanie stosunku zaufania, władzy lub wpływu na dziecko.
- produkcja pornografii dziecięcej;
- dystrybucja, rozpowszechnianie lub przesyłanie materiałów z pornografią dziecięcą;
- dostarczanie lub udostępnianie materiałów z pornografią dziecięcą;
- nabywanie lub posiadanie materiałów z pornografią dziecięcą;
- podżeganie, pomocnictwo i usiłowanie popełnienia tych przestępstw.

Artykuł 3 nakłada obowiązek rejestracji w rejestrze skazanych wszystkich zakazów (czasowych lub stałych zakazów wykonywania czynności zawodowych związanych z nadzorem dzieci wynikających z wyroku skazującego za przestępstwo w rozumieniu art. 2, 3 i 4 ramowej decyzji Rady 2004/68/WSiSW).

Artykuł 4 określa, że kiedy Państwo Członkowskie, w którym nastąpiło skazanie osoby, przekazuje informacje z rejestru skazanych innemu Państwu Członkowskiemu zgodnie ze stosowanymi przepisami międzynarodowymi w sprawie wzajemnego udzielania pomocy prawnej w sprawach karnych, musi przekazać dane dotyczące zakazu (i jego długości) zaczerpnięte z rejestru skazanych.

Artykuł 5 określa, że informacje z rejestru skazanych należy uzyskiwać od stosownego krajowego organu centralnego.

Artykuł 6 dotyczy uznania i realizacji zakazów na następujących zasadach:

„1. Właściwe organy Państwa realizującego uznają wszelki zakaz, bez wymogu dodatkowych formalności, oraz realizują go, chyba że właściwe organy postanowią skorzystać z możliwości powstrzymania się od uznania lub realizacji zakazu, zgodnie z art. 7.
2. Gdy Państwo realizujące zostaje poinformowane o istnieniu zakazu, przekazuje tę informację właściwemu organowi do celów zastosowania ust. 1. Organ ten wydaje decyzję w terminie trzydziestu dni od otrzymania takiej informacji."

Artykuł 7 dotyczy przyczyn powstrzymania się od uznania lub realizacji i stanowi:

„Właściwe organy w Państwie realizującym mogą odmówić uznania lub realizacji zakazu tylko wtedy, gdy:
a) kara jest czasowo ograniczona zgodnie z ustawodawstwem Państwa realizującego w przypadku gdy dane przestępstwa podlegają orzecznictwu tego państwa zgodnie z jego własnym prawem karnym;
b) wyrok skazujący został wydany pod nieobecność danej osoby i nie została ona wezwana osobiście ani też powiadomiona w inny sposób o terminie i miejscu przesłuchania, które doprowadziło do wyroku skazującego wydanego pod nieobecność danej osoby;
c) wydano wyrok skazujący daną osobę za te same przestępstwa w Państwie realizującym."

Artykuł 8 stanowi, że w celu zrealizowania zakazu właściwy organ Państwa wydającego nie wymaga żadnych dodatkowych formalności poza stosownym formularzem w sprawie wymiany informacji pochodzących z rejestru skazanych.

Artykuł 9 stanowi, że Państwa Członkowskie czynią niezbędne ustalenia celem zapewnienia, że skazany posiada środek prawny bez skutku zawieszającego przeciw uznaniu i realizacji zakazu oraz że merytoryczne przyczyny wydania wyroku skazującego i wyrok nie mogą być kwestionowane w sądzie Państwa realizującego.

Artykuł 10 dotyczy późniejszych środków wpływających na zakaz, takich jak powtórne rozpatrzenie sprawy, ułaskawienie, amnestia, rehabilitacja i wykreślenie z rejestru.

Artykuły 11 i 12 dotyczą odpowiednio wdrożenia i wejścia w życie.

Właściwa podstawa prawna

Komisja Wolności Obywatelskich zapytała czy nie należałoby dołączyć (jak proponuje sprawozdawca w pierwszej poprawce swojego projektu sprawozdania) art. 31 ust 1 lit. c TUE, do litery a tego artykułu i art. 34 ust 2 lit b.

Zdaniem sprawozdawcy podstawą do dołączenia tego dodatkowego przepisu jest:

„Cel tego narzędzia jest podwójny: *Poprawienie dostępu do informacji na temat zakazów (poprzez obowiązkowy wpis zakazów do rejestru skazanych) oraz ustanowienie obowiązku przestrzegania ich.*

Mając na uwadze, że prawo karne różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich UE, konieczne jest zapewnienie pewnego poziomu spójności przepisów odnoszących się do wyroków skazujących.

Przypomina się, że litera c art. 31 ust. 1 stanowi:

[Wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych obejmuje między innymi]

"c) zapewnianie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia tej współpracy, zgodności norm stosowanych w Państwach Członkowskich;"

Dlatego też należy rozstrzygnąć kwestię czy zaproponowana decyzja ramowa wykracza poza "ułatwianie i przyspieszanie współpracy między ministerstwami i organami sądowymi lub odpowiednimi organami Państw Członkowskich, w tym, w miarę potrzeby współpracy za pośrednictwem Eurojust, w zakresie procedury sądowej i wykonywania orzeczeń" zgodnie z art. 31 ust. 1 lit a.

Biorąc pod uwagę, brak jakichkolwiek konsekwencji proceduralnych, jest to jedyna kwestia pozostająca do rozstrzygnięcia.

Mając na uwadze cel decyzji ramowej jak określono w art. 1 tj." ustanowienie zasad, na podstawie których Państwa Członkowskie uznają i realizują na swoim terytorium zakazy wynikające z wyroków skazujących za przestępstwa." - odwołanie do lit. c art. 31 ust. 1 wydaje się być pożądane jeżeli ex ambundanti cautela.

Jednakże, z analizy przepisów proponowanej decyzji ramowej jasno wynika, że niektóre z nich mają na celu zapewnienie spójności przepisów stosowanych w poszczególnych Państwach Członkowskich w rozumieniu lit. c art. 31 ust. 1.

W istocie, art. 3 zobowiązuje Państwa Członkowskie do "podjęcia koniecznych kroków do zapewnienia, że wszelkie zakazy są zapisane w rejestrze karnym". W związku z tym, nota wyjaśniająca z inicjatywy belgijskiej nie może wytłumaczyć tego w sposób bardziej jasny: *"Decyzja ramowa nakłada również na Państwa Członkowskie obowiązek przewidzenia w prawodawstwie krajowym kary w postaci zakazu w wyrokach za tego rodzaju przestępstwa."*

Ponadto, art. 6 wymaga od Państw Członkowskich, aby „uznały wszelki zakaz, bez wymogu dodatkowych formalności, oraz realizowały go." Art. 7 wymienia także ograniczoną listę

okoliczności, w jakich właściwe władze krajowe mogą odmówić uznania i zrealizowania zakazu. Art. 8 ze swojej strony określa egzekwowanie przepisów jedynie poprzez przedstawienie odpowiedniego formularza. *Wreszcie, art. 9 stanowi, że Państwa Członkowskie, " czynią niezbędne ustalenia celem zapewnienia, że skazany posiada środek prawny bez skutku zawieszającego."*

Wszystkie te postanowienia wykraczają poza ułatwianie i przyspieszanie współpracy pomiędzy właściwymi władzami krajowymi w rozumieniu lit a art. 31 ust. 1 TUE.

Prawdopodobnie będą one wymagały zmian, co najmniej w zakresie procedur prawa karnego w Państwach Członkowskich. W związku z czym, mogą być one uznane za stworzone dla zapewnienia spójności przepisów stosowanych w Państwach Członkowskich w rozumieniu lit. c art. 31 ust. 1 TUE.

Komisja Prawna, podczas swojego posiedzenia w dniu 22 listopada 2005 r., jednogłośnie[1] postanowiła zalecić, aby podstawą prawną proponowanej decyzji ramowej był nie tylko art. 31 ust 1 lit. a i art. 34 ust.2 lit. b TUE, ale także art.31 ust. 1 lit.c. Na posiedzeniu w dniu ... Komisja Prawna/komisja postanowiła przy ... głosach "za", ... głosach "przeciw" i ... głosie(ach) wstrzymującym(ch) się/jednogłośnie zalecić, aby podstawą prawną proponowanej decyzji ramowej był nie tylko art. 31 ust 1 lit. a i art. 34 ust.2 lit. b TUE, ale także art.31 ust. 1 lit.c.

Z wyrazami szacunku,

Giuseppe Gargani

[1] W głosowaniu uczestniczyli: Giuseppe Gargani (przewodniczący), Rainer Wieland (wiceprzewodniczący), Antonio López-Istúriz White (sprawozdawca komisji opiniodawczej), 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 i Tadeusz Zwiefka