EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za pravne zadeve
Predsednik

G. Jean-Marie Cavada
predsednik
Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Pravna podlaga pobude Kraljevine Belgije za sprejetje okvirnega sklepa Sveta o priznavanju in izvrševanju prepovedi, ki so posledica obsodb za spolne delikte nad otroki, v Evropski uniji (14207/2004 – C6-0244/2004 – 2004/0818(CNS))[1]

Spoštovani gospod predsednik,

v pismu z dne 6. oktobra 2005 ste v skladu s členom 35(2) Poslovnika Odbor za pravne zadeve zaprosili za mnenje o točnosti in primernosti pravne podlage zgoraj omenjenega predloga Komisije.

Zgoraj omenjeno vprašanje je odbor obravnaval na seji dne 22. novembra 2005.

Splošno

Glede na to, da je trenutna pravna podlaga člen 31(1)(a)[2] in člen 34(2)(b) Pogodbe EU, poročevalec Odbora za državljanske svoboščine g. Sonik meni, da bi z dodatnim sklicevanjem na člen 31(c) tako, da bi pravna podlaga postali točki (a) in (c) člena 31(1) ter člen 34(2)(b), "izboljšali dostop do podatkov o prepovedih (preko obveznega vpisa prepovedi v kazensko evidenco) in zapovedati njihovo izvajanje".

Pravna podlaga

Vsi akti Skupnosti morajo temeljiti na pravni podlagi, določeni v Pogodbi (oziroma v drugem pravnem aktu, ki naj se z njimi izvaja). Ta pravna podlaga opredeli tako pristojnost Skupnosti *ratione materiae* kot tudi način izvajanja te pristojnosti, namreč kateri zakonodajni instrument se lahko uporabi, in pa postopek sprejemanja odločitev.

[1] Še ni objavljeno v UL.
[2] V pobudi je tipkarska napaka: namesto člen 31(a) bi moralo pisati člen (31)**(1)**(a).

Stališče Sodišča je, da izbira pravne podlage ne sme biti subjektivna, pač pa „mora temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preskusiti“,[1] kot sta denimo cilj in vsebina zadevnega ukrepa.[2] Poleg tega bi moral biti odločilni dejavnik glavni cilj ukrepa.[3]

Glede na sodno prakso Sodišča Evropskih skupnosti splošni člen Pogodbe predstavlja ustrezno pravno podlago, čeprav obravnavani ukrep skuša na podrejen način doseči tudi cilj, ki si ga prizadeva doseči specifični člen Pogodbe.[4]

Vendar pa mora ukrep, kadar ima več sočasnih ciljev, neločljivo povezanih med seboj, pri čemer nobeden ni drugotnega pomena in posredne narave glede na ostale, temeljiti na raznih ustreznih določbah Pogodbe[5], razen če to ni mogoče zaradi medsebojne nezdružljivosti postopkov odločanja, predpisanih z določbami[6].

Ustrezne določbe iz Pogodbe EU

Člen 31

1. Skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vključujejo:

(a) olajševanje in pospeševanje sodelovanja pri postopkih in izvrševanju odločitev med pristojnimi ministrstvi in sodnimi ali drugimi primerljivimi organi držav članic, kjer je to primerno, pa tudi s sodelovanjem prek Eurojusta;

(b) ...

(c) zagotavljanje skladnosti predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah, kolikor je to potrebno za izboljšanje takšnega sodelovanja;
....

Člen 34

1. ...

2. Svet sprejema ukrepe in spodbuja sodelovanje z uporabo ustrezne oblike in ustreznih postopkov iz tega naslova, s čimer prispeva k doseganju ciljev Unije. V ta namen lahko Svet na pobudo katere koli države članice ali Komisije soglasno:

(a) ....

(b) sprejema okvirne sklepe zaradi približevanja zakonov in drugih predpisov držav članic. Okvirni sklepi so za vsako državo članico zavezujoči glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščajo izbiro oblike in metod. Sklepi nimajo neposrednega učinka;
....

[1] Primer 45/86, *Komisija / Svet* [1987] ECR 1439, odstavek 5.
[2] Primer C-300/89, *Komisija / Svet* [1991] ECR I-287, odstavek 10.
[3] Primer C-377/98, *Nizozemska / Evropski parlament in Svet*, [2001] ECR I-7079, odstavek 27.
[4] Primer C-377/98, Nizozemska / Evropski parlament in Svet, [2001] ECR I-7079, odstavka 27-28; Primer C-491/01, British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco [2002] ECR I-11453, odstavka 93-94.
[5] Primer C-165/87 , *Komisija / Svet* [1988] ECR 5545, odstavek 11.
[6] Glej npr. Primer C-300/89 *Komisija / Svet* [1991] ECR I-2867, odstavki 17-21 (primer *Titanov dioksid*), Primer C-388/-21 *Komisija / Svet* [2004] ECR I-4829, odstavek 58, in Primer C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453, odstavki 103-111.

Cilj in vsebina predlaganega okvirnega sklepa

Na podlagi pojasnila k pobudi Kraljevine Belgije je cilj tega okvirnega sklepa izboljšanje sodelovanja med državami članicami Evropske unije na področju zaščite otrok pred spolnimi zlorabami in še zlasti zagotovitev dejanskega izvrševanja sankcij izgube pravic, ki se nanašajo na kazenske obsodbe za tovrstno kaznivo obnašanje.

Trenutno nič ne zagotavlja, da bo izguba pravic, izrečena v eni državi članici, imela pravne posledice v drugih državah članicah, medtem ko se obsojenec lahko svobodno giblje po ozemlju Evropske unije. Oseba, ki je bila v eni državi članici obsojena zaradi pedofilije in ki ji je v tej državi prepovedano opravljati dejavnosti, pri katerih bi lahko prišla v stik z otroki, se torej lahko izogne tej prepovedi tako, da se nastani v drugi državi članici.

Predlagani okvirni sklep bi za prepovedi, ki so posledica obsodb v tujini za spolne delikte nad otroki, uporabil načelo medsebojnega priznavanja. Po mnenju Belgije to rešitev olajšuje dejstvo, da je področje *ratione materiae* jasno opredeljeno in omejeno na področje, na katerem so bile definicije kršitev usklajene z okvirnim sklepom Sveta 2004/68/PNZ z dne 22. decembra 2003 o boju proti spolnemu izkoriščanju otrok in otroški pornografiji[1]. Lahko omenimo, da pravno podlago za ta okvirni sklep predstavljajo člen 29, člen 31(1)(c) in člen 34(2)(b) Pogodbe EU.

Ta okvirni sklep državam članicam tudi nalaga, da v svojih zakonodajah določijo sankcijo prepovedi, povezano z obsodbami za to vrsto kaznivih dejanj.

Cilj je torej izboljšanje sodelovanja med državami članicami Evropske unije s tem, da se od države članice, v kateri prebiva obsojena oseba, zahteva, da prizna prepoved, izrečeno v tujini, in da jo na svojem ozemlju tudi izvrši.

Da bi se zagotovilo dejansko izvajanje načela medsebojnega priznavanja izgub pravic in prepovedi bi predlagani instrument omogočal, da informacij o kazenskih evidencah krožijo po državah članicah in se z njimi lahko seznanijo pristojni organi države, v kateri se giblje obsojena oseba. Trenutno imajo države članice samo delen vpogled v obsodbe neke osebe v tujini. Samodejno so jim namreč posredovane zgolj obsodbe, izrečene zoper njihove lastne državljane v drugi državi članici, skladno s členom 22 Evropske konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 1959[2]. To nepoznavanje je še bolj pereče zaradi dejstva, da precej držav članic ne vpisuje teh tujih obsodb v svoje kazenske evidence. Ko gre za izgube pravic in prepovedi, povezane s temi obsodbami, je stanje še toliko bolj resno, saj ta vrsta ukrepov ni nujno zabeležena niti v ustrezni tuji kazenski evidenci.

Z namenom, da se popravijo te pomanjkljivosti in da se zagotovi dejansko spoštovanje načela medsebojnega priznavanja izgube pravic in prepovedi, predlagani okvirni sklep določa nekatere minimalne obveznosti glede informiranja drugih držav članic Unije.

Zadnja ugotovljena pomanjkljivost pri sodelovanju na tem področju v okviru Evropske unije je, da v večini primerov to sodelovanje ostaja strogo omejeno na naknadne sodne postopke in zato nima nobenega preventivnega učinka. Vsekakor pa je smisel izgube pravice predvsem v tem, da se preprečijo ponovitve kaznivih dejanj. Bistvenega pomena je torej, da se izgubam pravic, povezanim z obsodbami, izrečenimi v tujini, lahko nemudoma določijo pravne posledice, ne da bi čakali, da pride do storitve novih kaznivih dejanj. V tem smislu

[1] UL L 13, 20.1.2004, str. 44.
[2] Svet Evrope, STE št. 30.

omejevanje dostopa do tuje kazenske evidence v sodne namene ni sprejemljivo, saj pomemben del koristi od tega dostopa sodi v okvir upravnih in preventivnih postopkov. Ravno nasprotno – obveznost države članice, da preveri kazensko evidenco države porekla, mora obstajati v vseh primerih, ko se preverja lastna nacionalna kazenska evidenca, tudi takrat, ko se, v mejah področja uporabe okvirnega sklepa, podatki iz kazenske evidence zahtevajo z namenom, da se dovoli izvajanje določene dejavnosti.

Predlagane stvarne določbe

Člen 1 tako določa namen okvirnega sklepa, in sicer določiti pravila, na podlagi katerih država članica prizna in na svojem ozemlju izvršuje prepoved, ki je posledica obsodbe iz členov 2, 3 in 4 okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ z dne 22. decembra 2003 o boju proti spolni zlorabi otrok in otroški pornografiji[1].

Člen 2 vsebuje opredelitve pojmov.

Člen 3 nalaga vpis vsake prepovedi (začasne ali trajne prepovedi opravljanja poklicnih dejavnosti, povezanih z nadzorom otrok, ki je posledica kaznivega dejanja v smislu členov 2, 3 in 4 okvirnega sklepa Sveta 2004/68/PNZ) v storilčevo kazensko evidenco.

Člen 4 predvideva, da kadar država članica, v kateri je bila oseba obsojena, drugi državi članici posreduje podatke o kazenski evidenci v skladu z mednarodnimi predpisi, ki se uporabljajo za medsebojno pravno pomoč v kazenskih zadevah, navede prepoved (in trajanje le-te) v izpisku iz kazenske evidence.

Člen 5 predvideva, da je podatke o kazenski evidenci treba pridobiti od ustreznega nacionalnega centralnega organa.

Člen 6 obravnava priznavanje in izvrševanje prepovedi pod naslednjimi pogoji:

"1. Pristojni organi države izvršiteljice priznajo vsako prepoved, pri čemer ne zahtevajo nobene druge formalnosti, in jo izvršujejo, razen če se pristojni organi odločijo za sklic na enega izmed razlogov za nepriznavanje ali neizvrševanje iz člena 7.

2. Ko je država izvršiteljica obveščena o obstoju prepovedi, to informacijo posreduje pristojnemu organu za namene uporabe prvega odstavka. Pristojni organ poda odločitev v roku tridesetih dni po posredovanju te informacije."

Člen 7 obravnava razloge za nepriznavanje ali neizvrševanje, kot sledi:

[1] V splošnem so ta kazniva dejanja sledeča:
- prisila otrok k prostituciji ali udeležbi v pornografskih predstavah ali druga oblika zlorabe otrok v takšne namene;
-pridobitev otrok k prostituciji ali udeležbi v pornografskih predstavah;
- spolno občevanje z otroki, kjer:
(i) je prisotna uporaba prisile, sile ali groženj;
(ii) se otrokova udeležba pri spolnem občevanju plača z denarjem ali drugimi oblikami plačila in pozornosti; ali
(iii) pride do zlorabe zaupnega položaja, avtoritete ali vpliva nad otroki;
- izdelava otroške pornografije;
- distribucija, razširjanje ali posredovanje otroške pornografije;
- dobavljanje ali omogočanje dostopa do otroške pornografije;
- pridobitev ali posest otroške pornografije;
- spodbujanje, pomoč, napeljevanje in poskusi storitve teh kaznivih dejanj.

"Pristojni organi države izvršiteljice lahko priznavanje ali izvrševanje prepovedi zavrnejo le, če je:
(a) kazen zastarala po zakonodaji države izvršiteljice in če zadevna kazniva dejanja sodijo v pristojnost te države v skladu z njenim lastnim kazenskim pravom;
(b) bila obsodba izrečena v odsotnosti in zadevna oseba ni bila osebno pozvana pred sodišče niti drugače obveščena o času in kraju zaslišanja, ki je privedlo do obsodbe, izrečene v odsotnosti;
(c) bila obsodba za zadevno osebo izrečena za ista kazniva dejanja v državi izvršiteljici."

Člen 8 predvideva, da pristojnemu organu države izvršiteljice za izvršitev prepovedi ni treba zahtevati drugih formalnosti razen ustreznega obrazca o izmenjavi podatkov, izpisanih iz kazenske evidence.

Člen 9 predvideva, da morajo države članice izvesti potrebne ukrepe, s katerimi obsojencu zagotovijo nesuspenzivno pravno sredstvo za pritožbo zoper priznavanje in izvrševanje prepovedi, ter da razlogov, ki so privedli do izreka sodbe in kazni, ni mogoče spodbijati pred sodiščem v državi izvršiteljici.

Člen 10 obravnava naknadne ukrepe, ki vplivajo na prepoved, vključno z revizijo, pomilostitvijo, amnestijo, resocializacijo in izbrisom.

Člen 11 obravnava izvajanje, medtem ko je s **členom 12** določen začetek veljavnosti.

Ustrezna pravna podlage

Odbor za državljanske svoboščine je postavil vprašanje o tem, ali bi bilo morda primerno dodati (kot to tudi predlaga njegov poročevalec v prvem predlogu spremembe v svojem osnutku poročila) točko (c) člena 31(1) Pogodbe EU k točki (a) te določbe in členu 34(2)(b).

Razlogi, navedeni v osnutku poročila, zaradi katerih se doda ta določba, so:

"Cilj tega instrumenta je dvojen: izboljšati dostop do podatkov o prepovedih (še posebej preko obveznega vpisa prepovedi v kazensko evidenco) in zapovedati njihovo izvajanje.

Ker se kazensko pravo držav članic EU razlikuje, je potrebno pri pravilih o kazenskih obsodbah zagotoviti določeno mero usklajenosti."

Naj spomnimo, da se točka (c) člena 31(1) glasi:

[Skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vključujejo]

"(c) zagotavljanje skladnosti predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah, kolikor je to potrebno za izboljšanje takšnega sodelovanja;"

Zato je treba odgovoriti na vprašanje, ali predlagani okvirni sklep presega *"olajševanje in pospeševanje sodelovanja pri postopkih in izvrševanju odločitev med pristojnimi ministrstvi in sodnimi ali drugimi primerljivimi organi držav članic, kjer je to primerno, pa tudi s sodelovanjem prek Eurojusta"*, kot je predvideno v točki (a) člena 31(1).

Glede na to, da ni posredi nobenih postopkovnih zapletov, je to edino vprašanje, na katerega je treba odgovoriti.

Zgolj zaradi namena okvirnega sklepa, kot je določen v členu 1 - "*Njegov namen je določiti*

pravila, na podlagi katerih ena država članica prizna in na svojem ozemlju izvršuje prepoved, ki je posledica obsodbe za ta kazniva dejanja." - bi se uporaba točke (c) člena 31(1) zdela zaželjena samo v primeru *ex ambundanti cautela*.

Vendar pa je iz nadaljnje proučitve določb predlaganega okvirnega sklepa jasno razvidno, da skušajo nekatere izmed njih zagotoviti usklajenost pravil, veljavnih v državah članicah, v smislu točke (c) člena 31(1).

Člen 3 od držav članic dejansko zahteva, da "*izvedejo potrebne ukrepe, da zagotovijo vpis vsake prepovedi v kazensko evidenco*". Glede tega je v pojasnilu k belgijski pobudi kar najbolj jasno zapisano: "*Ta okvirni sklep pa državam članicam tudi nedvoumno nalaga, da v svojih zakonodajah določijo sankcijo prepovedi, povezano z obsodbami za to vrsto kaznivih dejanj.*"

Poleg tega člen 6 od držav članic zahteva, da *"priznajo vsako prepoved, pri čemer ne zahtevajo nobene druge formalnosti, in jo izvršujejo"*. V členu 7 pa je zopet naveden omejen seznam okoliščin, v katerih lahko pristojni nacionalni organi zavrnejo priznanje in izvrševanje prepovedi. Člen 8 določa, da je izvrševanje določbe odvisno samo od predložitve posebnega obrazca. Nazadnje člen 9 od držav članic zahteva, da *"izvede[jo] potrebne ukrepe, s katerimi obsojencu zagotovi[jo] nesuspenzivno pravno sredstvo za pritožbo"*.

Vse te določbe presegajo pospeševanje sodelovanja med pristojnimi nacionalnimi organi v smislu točke (a) člena 31(1) Pogodbe EU.

Te določbe bodo v državah članicah zelo verjetno pospešile spremembe vsaj na področju kazenskoprocesnega prava. Posledično jih lahko obravnavamo kot določbe, ki skušajo zagotoviti usklajenost pravil, veljavnih v državah članicah, v smislu točke (c) člena 31(1) Pogodbe EU.

Na seji dne 22. novembra 2005 se je Odbor za pravne zadeve odločil, soglasno[1], da vam priporoči, da pravna podlaga za predlagani okvirni sklep ne bi smela biti samo člen 31(1)(a) in člen 34(2)(b) Pogodbe EU, ampak tudi člen 31(1)(c).

S spoštovanjem,

Giuseppe Gargani

[1] Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Giuseppe Gargani, predsednik; Rainer Wieland, podpredsednik; Antonio López-Istúriz White, pripravljavec mnenja; 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 and Tadeusz Zwiefka.