EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

1.12.2004

DELOVNI DOKUMENT

o kakovosti kazenskega sodstva in usklajevanju kazenske zakonodaje v državah članicah

Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: António Costa

1. KREPITEV SVOBODE, VARNOSTI IN PRAVICE

Potreba po zagotovitvi neodvisnega in učinkovitega kriminalnega pravosodnega sistema z visokimi standardi kakovosti je vedno večja.

Evropski svet je v Haaškem programu določil strateške smernice za naslednjih pet let in pozval Komisijo, naj v letu 2005 pripravi akcijski načrt za določitev potrebnih ukrepov za izvajanje omenjenega programa.

Vzajemno priznavanje sodnih odločb v državah članicah je temelj za krepitev območja svobode, varnosti in pravice, vendar ne preprečuje možnega približevanja predpisov o kazenskem sodstvu in kazenskem postopku.

Haaški program za prednostne naloge določa krepitev medsebojnega zaupanja, nujnega za vzajemno priznavanje, skupaj s sprejetjem osnovnih vsebinskih in postopkovnih predpisov.

V tem priporočilu Evropski parlament poziva Komisijo, naj le-ta predloži akcijski načrt, ki bo upošteval spodaj navedene prednostne naloge in izvajalne metode.

2. KREPITEV MEDSEBOJNEGA ZAUPANJA

Vzpostavitev resničnega območja svobode, varnosti in pravice temelji na sodni kulturi, osnovani na raznolikosti pravnih sistemov ter visokih standardih kakovosti, in predpostavlja vzpostavitev enotnega referenčnega okvirja ter sprejetje mehanizma za vzajemno presojo.

2.1. LISTINA O KAKOVOSTI KAZENSKEGA SODSTVA

Enotno izvajanje prava Unije ter jamstvo, da lahko vsi državljani v polnosti izkoristijo območje svobode, varnosti in pravice (v kateri koli državi članici že so), je odvisno od ustreznega dostopa do sodnega sistema z visokimi standardi kakovosti (glej odstavek 3.2. Haaškega programa).

Nadalje je treba poudariti, da so nekatere države članice že prejele mednarodno obvezo k zagotavljanju kakovostnega sistema kazenskega sodstva, saj jih k temu veže člen 6 Evropske konvencije o človekovih pravicah.

Evropski parlament zagovarja sprejetje izjave o načelih - 'listina o kakovosti kazenskega sodstva' - v obliki sklepa (člen 34(2)(c) PEU), ki bi določil zbir meril za presojo delovanja nacionalnih sodnih sistemov.

V tem priporočilu želi Evropski parlament pozvati Komisijo, naj spodbuja oblikovanje načrta za pogovor z zainteresiranimi stranmi (predstavniki civilne družbe, pravne stroke in akademske sfere), kar bi olajšalo določitev zbira meril za primerjavo kakovosti kazenskega sodstva po državah članicah ob upoštevanju odobrenih mednarodnih meril, še posebno meril iz konvencije ZN o preprečevanju mučenja in meril Sveta Evrope.

Listina o kakovosti naj bi vsebovala elemente, povezane z različnimi sodnimi sistemi, še posebno raven spoštovanja sodne neodvisnosti, upoštevanje standardov "nepristranskega

sojenja" in izvajanje kazenskega postopka, vključno z izvrševanjem sodb.

Z uvajanjem obveznosti, kot je določanje razumnih rokov, naj bi listina tudi pomagala zagotoviti, da se v različnih državah članicah dosegajo primerljivi učinki.

EP predlaga, naj se listino o kakovosti kazenskega sodstva v Evropi pripravi in posreduje Svetu do ____.

2.2. MEHANIZEM ZA VZAJEMNO PRESOJO

2.2.1. Ozadje

V zadnjih nekaj letih so bili sprejeti različni mehanizmi za vzajemno presojo na naslednjih področjih:

I. Sporazumi o odpravi meja (Schengen);

II. Boj proti organiziranemu kriminalu (skupna akcija z dne 5. decembra 1997)[1];

III. Boj proti terorizmu (sklep z dne 28. novembra 2002)[2];

IV. Pravna pomoč v kazenskih zadevah[3];

Poudariti je treba tudi, da je Svet sam, s skupno akcijo, sprejeto 29. junija 1998[4], uvedel mehanizem za presojo skladnosti s pravnim redom Skupnosti na področju pravosodja in notranjih zadev v (takratnih) državah kandidatkah.

2.2.2. Pogodba o Ustavi za Evropo

To priporočilo, ki je namenjeno vzpostavitvi mehanizma za presojo kakovosti sodstva, do določene mere predvideva identičen mehanizem, ki ga uvaja člen III-260 evropske ustave.

Člen III-260 določa, da lahko Svet na predlog Komisije sprejme evropske uredbe ali sklepe, ki natančneje določajo pravila, po katerih države članice objektivno in nepristransko presojajo izvajanje politik v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice v državah članicah, "*še posebno za spodbujanje polnega izvajanja načela vzajemnega priznavanja*".

Kakor hitro prejme Evropski parlament obvestilo o rezultatih presoje, lahko nacionalni parlamenti sodelujejo v mehanizmu presoje (glej člen I-42, odstavek 2 evropske ustave).

Postopek presoje pa je vseeno nekoliko obširnejši kot predlagani mehanizem, saj je slednji namenjen izključno presoji kakovosti sodstva v vsaki od držav članic.

2.2.3. Haaški program

Po haaškemu programu, ki ga je odobril Evropski svet, ki se je sestal 4. in 5. novembra 2004,

[1] UL L 344, 15.12.1997, str. 7
[2] UL L 349, 24.12.2002, str. 1
[3] UL C 216, 1.8.2001, str. 14
[4] UL L 191, 7.7.1998, str. 8.

je potrebno krepiti zaupanje med državami članicami in zagotoviti, da imajo vsi državljani dostop do sodnih sistemov z visokimi standardi kakovosti.

Nadalje je v Haaškem programu (glej točko 3.2.) izrecno zapisano, da je izvajanje načela vzajemnega priznavanja močno odvisno od vzpostavitve sistema vzajemne presoje izvajanja politik EU na področju svobode, varnosti in pravice.

2.3.4. Delovanje mehanizma

Predlagani mehanizem za vzajemno presojo naj bi v celoti zagotovil neodvisnost sodne oblasti, pri tem pa je izključni cilj spodbujanje dobre sodne prakse po vsej Evropski uniji.

Ta kultura medsebojne presoje bo prispevala k solidarnosti med državami članicami in pomagala odkrivati neskladnosti med nacionalnimi sodnimi sistemi, da bi tako zagotovila, da imajo vsi državljani koristi od enakih standardov kakovosti.

Evropski parlament poziva Komisijo, naj Svetu predloži predlog za sklep o pravilih, po katerih lahko države članice v sodelovanju s Komisijo izvedejo objektivno in nepristransko presojo, koliko različne države članice izpolnjujejo merila, določena v listini o kakovosti kazenskega sodstva v Evropi.

Ta mehanizem bi moral vsebovati različne sestavne dele:

I. primerjalno statistično osnovo;

II. analizo (*'benchmarking'*);

III. razširjanje najboljše prakse;

IV. poročilo o oceni upoštevanja listine o kakovosti.

Ta poročila bi se pripravljala na letni osnovi.

Nacionalni parlamenti lahko sodelujejo v postopkih presoje in Evropski parlament bo vsako leto obveščen o vsebini pripravljenih poročil.

Razmišlja se, da bi Agenciji za temeljne pravice[1] dodelili pristojnosti, potrebne za usklajevanje in posredovanje letnih poročil o upoštevanju listine.

Predlagano je bilo tudi, naj se predlog sklepa o vzpostavitvi sistema vzajemne presoje sistema kazenskega sodstva posreduje Svetu do …

3. PRIBLIŽEVANJE KAZENSKE ZAKONODAJE

3.1. Vsebinske določbe

V oblikovanje območja svobode, varnosti in pravice, temelječega na medsebojnem zaupanju držav članic, mora biti vključeno tudi približevanje nacionalne zakonodaje, kot to izrecno

[1] KOM(2004) 693 končno.

določa člen 31(1)(e) Pogodbe o Evropski uniji.

Tako je pot za uvedbo "*osnovnih pravil v zvezi s sestavnimi elementi kaznivih dejanj in s kaznimi na področju organiziranega kriminala, terorizma in nezakonitega trgovanja z mamili*" že odprta.

Nadalje člen III-271 Pogodbe o Ustavi za Evropo določa, da bo sprejetje osnovnih pravil vplivalo na vsa težja kazniva dejanja s čezmejnimi posledicami, vključno s trgovino z ljudmi ali z orožjem, s spolnim izkoriščanjem žensk in otrok, pranjem denarja, korupcijo, ponarejanjem plačilnih sredstev in računalniškim kriminalom.

Haaški program določa, da ima prednost približevanje tistega dela kazenske zakonodaje, ki se ukvarja s kaznivimi dejanji, ki so izrecno omenjena v Pogodbah.

Zato je Evropski svet odločil: *Pogodba o Ustavi za Evropo (v nadaljevanju "ustavna pogodba") je služila kot pokazatelj ravni ambicij, vendar pa so obstoječe pogodbe pravna podlaga za delovanje Sveta, dokler ne začne veljati ustavna pogodba. V skladu s tem so bila pregledana različna politična področja, da bi tako določili, če se lahko začnejo pripravljalna dela in študije že zdaj, da bi se ukrepi, predvideni v ustavni pogodbi, lahko izvajali, kakor hitro pogodba začne veljati.*

Dejansko se je narava kriminala s čezmejnimi posledicami od zadnjih sprememb Pogodb bistveno spremenila. Sedanje besedilo člena 31(1)(e) Pogodbe o Evropski uniji ni več ustrezno za primerno zaščito evropskih državljanov in za zagotavljanje območja svobode, varnosti in pravice.

Evropski parlament zato zdaj podpira Evropski svet pri priporočilu Komisiji, naj akcijski načrt, ki bo predložen leta 2005, kot svoj referenčni okvir prevzame določbe Pogodbe o Ustavi za Evropo.

S tem se predlaga, naj Komisija začne priprave za približevanje kazenske zakonodaje v zvezi s kaznivimi dejanji, omenjenimi v členu III-271 ustavne pogodbe, da bi tako zagotovila sprejetje ustreznih zakonskih aktov, ko bo Pogodba začela veljati.

Evropski parlament si pridržuje pravico do izvajanja vmesne presoje Haaškega programa, da bi ocenila sprejete ukrepe in določila morebitne nove prednostne naloge glede na točko 1 odstavka 3 člena III-271.

3.2. Postopkovna pravila

Sprejetju Konvencije o vzajemni pomoči v kazenskih zadevah[1] navkljub Evropski parlament meni, da je približevanje sistemov kazenske zakonodaje na nekaterih področjih še vedno očitno nezadostno.

Meni, da je napredek potreben še posebej na naslednjih področjih:

I. zbiranje in ocenitev dokazov;

[1] UL C 326, 21.11.2001, str. 1.

II. prevoz zapornikov, ki se jim omogoči prestajanje kazni v državi članici s stalnim prebivališčem;

III. prestajanje nezapornih kazni v državi članici s stalnim prebivališčem;

IV. izvajanje izvrševalnih ukrepov v državi članici s stalnim prebivališčem;

V. osnovne pravice pridržanih oseb v kateri koli državi članici.

Zato Komisiji predlaga, naj le-ta Svetu predloži zakonodajni predlog o zgoraj omenjenih zadevah na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah do ____.