EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

22. 9. 2005

PRACOVNÍ DOKUMENT

o dopadu evropského zatýkacího rozkazu na základní práva; první obecné zásady pro doporučení Radě

(Zpráva Komise založená na článku 34 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy – KOM(2005)0063 a SEK(2005)0267)

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodajka: Adeline Hazan

Tento pracovní dokument pojednává o dopadu evropského zatýkacího rozkazu (EZR) na základní práva; budou v něm rovněž formulovány první obecné zásady pro doporučení Radě na základě článku 94 jednacího řádu.

1. **Respektování základních práv, klíčový prvek vzájemné důvěry**

Nehrozí nebezpečí, že legitimní úsilí o nejvyšší možnou účinnost EZR zpochybní ochranu základních práv? Protože je cílem EZR osobu zadržet, zajistit její umístění do vazby a předání do rukou spravedlnosti v zemi, která o to žádá, přímo ovlivňuje fyzickou svobodu dotyčné osoby, a obecněji svobody každé osoby v Unii.

1.1. Pozastavení uplatňování z důvodu ústavní judikatury, zejména v souvislosti s vnitrostátními státními příslušníky a základními právy

Několik členských států se domnívalo, že před tím, než EZR vstoupí v platnost, budou muset změnit svou ústavu, zatímco jiné to nepovažovaly za užitečné. V posledních měsících byla vyzvána řada nejvyšších soudů členských států, aby se vyslovila k uvedení EZR v platnost, totiž nejvyšší soudy Belgie, Německa, Finska, Řecka, Polska a Maďarska a francouzský kasační soud (Cour de cassation).

K tomuto dni zatím dvě rozhodnutí odhalila problémy, a ty se týkají zvláště uplatňování EZR na státní příslušníky. V Polsku soud ve svém rozsudku ze dne 27. dubna 2005 usoudil, že předávání státních příslušníků nelze provádět beze změny ústavy. Soud stanovil vládě lhůtu 18 měsíců na to, aby změnila ústavu s cílem umožnit předávání polských občanů a zamezit pozastavení uplatňování EZR.

Ve Spolkové republice Německo ústavní soud ve svém rozsudku ze dne 18. července 2005 prohlásil za neplatný německý zákon, kterým se rámcové rozhodnutí provádí. Ve svém rozsudku soud potvrdil, že toto rámcové rozhodnutí může sloužit jako právní základ pro záležitost předávání, avšak usoudil, že předávání německých státních příslušníků do jiného členského státu nebude možné do doby, než vstoupí v platnost nový zákon, kterým se rámcové rozhodnutí provádí. Do té doby budou muset německé orgány uplatňovat ustanovení o vydávání, a nebudou moci přistoupit k „předávání“. Nadále však budou moci vydávat EZR, neboť právní ustanovení týkající se jeho vydávání zrušena nebyla.

Belgický rozhodčí soud (Cour d'arbitrage) se v současné době zabývá stížností na neplatnost belgických právních předpisů o EZR, která se týká jak právního základu, tak rizika diskriminace v případech výjimky ze zásady oboustranné trestnosti. Ve Finsku se uvažuje o revizi ústavy, třebaže rámcové rozhodnutí již bylo transponováno, aby byla zajištěna právní jistota. Stížnost na neústavnost EZR bude možná podána u českého ústavního soudu.

Jak to ilustruje situace v Německu, úplné a koherentní uplatňování EZR mezi členskými státy si ještě vyžádá značné úsilí. Celkem vzato není překvapivé, že se několik problémů vynořilo v souvislosti s klíčovou otázkou základních práv.

1.2. Jaké jsou možnosti nevykonávání EZR z důvodu ochrany základních práv?

S ohledem na respektování základních práv je soudní kontrola EZR ve srovnání s klasickým

vydáváním a priori příznivým faktorem, neboť omezuje prostor pro nahodilost. Lze rovněž připomenout, že rámcové rozhodnutí je přesnější než klasické vydávání, například pokud jde o zásadu *ne bis in idem*, o právo na obhájce či o právo odečtení času stráveného ve vazbě od délky odsouzení; z hlediska právního státu tudíž také představuje pokrok.

Body odůvodnění 12 a 13 preambule a článek 1 rámcového rozhodnutí explicitně citují povinnost respektovat základní práva. Zvláště čl. 1 odst. 3 stanoví, že „tímto rámcovým rozhodnutím není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 Smlouvy o Evropské unii[1]“. Nejednotné uplatňování rámcového rozhodnutí by totiž mohlo vést k rozdílům ve vztahu k osobám zadrženým na základě EZR podle toho, zda soudce vykonávajícího členského státu musí nebo nemusí přistoupit k ověření souladu EZR se základními právy. Takové ověřování by mohlo jít proti zásadě vzájemného uznávání.

Záměrem evropského zákonodárce, opírajícím se o zásadu vzájemné důvěry, bylo soustředit soudní přezkoumávání respektování základních práv do vystavujícího státu, přičemž soudci vykonávajícího státu by zůstala povinnost odmítnout uznat či vykonat EZR, který by základní práva porušoval.

Jak však usoudil německý ústavní soud v souvislosti s německými státními příslušníky, zřetelný odkaz na článek 6 Smlouvy o EU[2] bohužel nemusí postačovat k zaručení úplné ochrany práv jednotlivců.

Mezi povinnými důvody pro odmítnutí vykonání EZR nejsou explicitně uvedeny případy, na které by se vztahovala odpovědnost vykonávajícího členského státu vůči Evropské úmluvě o lidských právech. Daná ustanovení by mohla zpochybnit tuto odpovědnost členského státu v případě, že budou existovat důkazy o skutečné hrozbě vystavení dotyčné osoby špatnému zacházení (zejména mučení, nelidskému nebo ponižujícímu zacházení), a navzdory tomu by tato osoba byla vystavujícímu státu předána.[3] Judikatura Evropského soudu pro lidská práva je v tomto ohledu jasná a zdůrazňuje, že stát, který je členem Úmluvy, je vázán povinností osobu za takových okolností nepředávat. Ve svém hodnocení se Komise domnívá, že toto riziko je malé[4].

Pouze tři důvody odmítnutí vykonání zatýkacího rozkazu považuje rámcové rozhodnutí (článek 3) za povinné, zbylých sedm zůstává na svobodném rozhodnutí členských států (článek 4). Těmito třemi důvody jsou amnestie, případ, že vyžádaná osoba již byla za stejný čin pravomocně odsouzena, a případ, že vyžádaná osoba není vzhledem ke svému věku trestně odpovědná. V tomto ohledu lze vyjádřit politování nad tím, že rámcové rozhodnutí

[1] Článek 6 Smlouvy o Evropské Unii vyzývá k respektování základních práv, která zajišťují Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, Charta základních práv Evropské unie a ústavní tradice společné členským státům.

[2] a na mechanismus popsaný v článku 7 Smlouvy o EU (případ závažného a přetrvávajícího porušení zásad uvedených v článku 6), zmíněný v bodu 10 preambule rámcového rozhodnutí.

[3] Čl. 23 odst. 4 rámcového rozhodnutí zejména stanoví, že: „Předání lze výjimečně dočasně odložit ze závažných humanitárních důvodů, například existují-li závažné důvody domnívat se, že by to zjevně ohrozilo život nebo zdraví vyžádané osoby. Evropský zatýkací rozkaz se vykoná, jakmile tyto důvody pominou. Vykonávající justiční orgán neprodleně informuje vystavující justiční orgán a dohodne s ním nové datum předání. V tomto případě se předání uskuteční do deseti dnů od nově dohodnutého dne.“

[4] „V systému založeném na vzájemné důvěře by k takové situaci mělo docházet pouze výjimečně“, KOM(2005)63 konečné znění, s. 6.

nezahrnuje explicitně povinnost nepředávat jedince v případech stanovených v článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech[1].

1.3. Posílit hodnocení ku prospěchu vzájemné důvěry

Obecně řečeno, realizace skutečného prostoru svobody, bezpečnosti a práva vyžaduje, má-li dospět ke zdárnému konci, – při současném respektování kulturní rozmanitosti a odlišnosti soudních systémů – vytvoření společného referenčního rámce a spuštění mechanismu vzájemného hodnocení s cílem zaručit, že s evropskými občany bude zacházeno srovnatelným způsobem. Ústavní smlouva nabízela perspektivu posílení hodnocení jako doplněk opatření, která již byla přijata od Tampere[2].

Vzájemné hodnocení je nevyhnutelné, chceme-li evropským občanům zaručit srovnatelné zacházení v celé Evropské unii a posílit vzájemnou důvěru mezi členskými státy, čímž se usnadní uplatňování zásady vzájemného uznávání soudních rozhodnutí, a zvláště předávání občanů z jejich vlastního členského státu k soudu jiného státu[3].

Vedle legislativních opatření, a na jejich podporu, je třeba usilovat o posílení společné kultury základních práv v Evropě[4]. Je třeba podporovat opatření na podporu dialogu, výměn informací a vytváření sítí mezi nejvyššími soudy, soudními orgány a právními odborníky a badateli, jak to již Parlament doporučil. Důvěru totiž nelze nařídit, nýbrž je třeba ji rozvíjet a utvrzovat v praxi.

V tomto ohledu musí hrát roli budoucí Agentura pro základní práva[5].

2. První obecné zásady pro doporučení Radě

S ohledem na rozpravu ve Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci a na diskuse, které povedeme s našimi kolegy z národních parlamentů na parlamentních setkáních ve dnech 17.–18. října 2005 Vám navrhuji tyto první obecné zásady, které budou později přeformulovány do série doporučení v souladu s článkem 94 jednacího řádu Parlamentu:

- Nelze než vyjádřit politování nad tím, že role, kterou hrál Evropský parlament při přijímání EZR, nástroje třetího pilíře založeného na článcích 31 a 34 Smlouvy o Evropské unii, stejně jako dohled nad ním ze strany Soudního dvora, byly omezené. Aby byla tato demokratická mezera zaplněna, je nezbytné co nejdříve uplatnit *„přemosťovací klauzuli“ stanovenou v článku 42 Smlouvy o EU*, v duchu ustanovení

[1] Článek 3 Evropské úmluvy o lidských právech stanoví: „Nikdo nesmí být podroben mučení, ani nelidskému nebo ponižujícímu trestání či zacházení.“

[2] Zejména článek III-260 stanoví vytvoření mechanismu vzájemného hodnocení opatření týkajících se prostoru bezpečnosti, svobody a práva.

[3] Doporučení Evropského parlamentu Radě týkající se kvality trestního práva a harmonizace trestního právního řádu v členských státech EU (P6_TA-PROV(2005)0208, 11. 8. 2005). Zpravodaj: António Costa (2005/2003(INI)).

[4] Usnesení o prosazování a ochraně základních práv: úloha národních a evropských institucí, včetně Agentury pro základní práva (P6_TA-PROV(2005)0208, 11. 5. 2005). Zpravodajka: Kinga Gál (2005/2007(INI)).

[5] Parlament se v blízké době vysloví k návrhu nařízení a k návrhu rozhodnutí Rady o zřízení Agentury Evropské unie pro základní práva (KOM(2005)280, 30. 6. 2005).

obsažených v Ústavní smlouvě, o nichž je třeba poznamenat, že při nedávných kampaních provázejících ratifikaci nebyly předmětem debat ani nesouhlasu.

- EZR je novátorským opatřením, jež poskytuje příklad pro rozvoj soudní spolupráce a posilování vzájemné důvěry a jež má přímý dopad na veřejné svobody. Je tudíž třeba vypracovat specifické podmínky *hodnocení*, včetně hlubšího hodnocení problémů, na které narážejí právní odborníci v praxi. Bylo by rovněž velmi užitečné, aby příští hodnocení obsahovala rozlišení EZR podle druhu porušení zákonů. Jak k tomu vybízí článek III-260 Ústavní smlouvy, Evropský parlament a národní parlamenty musejí být do hodnotícího procesu úzce zapojeny.
- Je třeba zajistit prostředky nezbytné pro činnost ověřování kvality *transpozice*, což je úkol, který připadá Komisi jakožto strážci smluv. Musí mít tedy k tomuto cíli k dispozici nezbytné prostředky. Dále je třeba vyhnout se zmnožení souběžných zkoumání týkajících se tohoto tématu, a to i kdyby Radu lákalo – vzhledem k tomu, že jde o opatření třetího pilíře – pustit se do vlastní studie. Důležité je mít k dispozici přesné a spolehlivé údaje, jejichž syntézu bude provádět Komise a které se budou předávat k posouzení Evropskému parlamentu, Radě a národním parlamentům.
- Vzájemné uznání a minimální míra harmonizace spolu musejí držet krok. Aniž jsou přehlíženy či snižovány rozdíly mezi vnitrostátními soudními systémy, nelze než si přát větší pokrok v oblasti harmonizace, která posílí společný systém práva, na jehož základě se bude rozvíjet vzájemné uznávání. V současném stadiu se Rada ukazuje být v záležitosti harmonizace příliš ostýchavá, když nechává veškerou odpovědnost za tvorbu evropského soudního prostoru na vzájemném uznávání. To určitý pokrok umožňuje, avšak s omezenými účinky, pokud je společný právní základ příliš úzký.