ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004 *2009*

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2008/0101(CNS)

5.8.2008

*

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно предложението за решение на Съвета относно създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) в изпълнение на член 11 от Рамково решение 2008/XX/ПВР
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Luca Romagnoli

Легенда на използваните знаци

*	Процедура на консултация *мнозинство от подадените гласове*
**I	Процедура на сътрудничество (първо четене) *мнозинство от подадените гласове*
**II	Процедура на сътрудничество (второ четене) *мнозинство от подадените гласове за одобряване на общата позиция* *мнозинство от всички членове на Парламента за отхвърляне или изменение на общата позиция*
***	Одобрение *мнозинство от всички членове на Парламента, освен в случаите по членове 105, 107, 161 и 300 от Договора за ЕО и член 7 от Договора за ЕС*
***I	Процедура на съвместно вземане на решение (първо четене) *мнозинство от подадените гласове*
***II	Процедура на съвместно вземане на решение (второ четене) *мнозинство от подадените гласове за одобряване на общата позиция* *мнозинство от всички членове на Парламента за отхвърляне или изменение на общата позиция*
***III	Процедура на съвместно вземане на решение (трето четене) *мнозинство от подадените гласове за одобряване на съвместния проект*

(Посочената процедура се базира на правното основание, предложено от Комисията.)

Изменения на законодателен текст

Измененията, внесени от Парламента, се обозначават в ***получер курсив***. В случай на акт за изменение, дословно възпроизведените части от съществуваща разпоредба, която Парламентът желае да измени, а Комисията не е променила, се отбелязват с **получер** шрифт: Евентуални заличавания, които засягат такива пасажи, се обозначават по следния начин: [...]. Отбелязването в *курсив* е предназначено за съответните специализирани отдели и се отнася до частите от законодателния текст, за които е предложено изменение с цел изготвяне на окончателния текст (например очевидно грешни или липсващи части в дадена езикова версия). Поправките от този вид подлежат на съгласуване между съответните служби.

СЪДЪРЖАНИЕ

Страница

ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ .5

ОБОСНОВКА 12

ПРОЕКТ НА ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно предложението за решение на Съвета относно създаване на Европейска информационна система за съдимост (ECRIS) в изпълнение на член 11 от Рамково решение 2008/XX/ПВР
(COM(2008)0332 – C6-0216/2008 – 2008/0101(CNS))

(Процедура на консултация)

Европейският парламент,

– като взе предвид предложението на Комисията (COM(2008)0332),

– като взе предвид член 31 и член 34, параграф 2, буква в) от Договора за ЕС,

– като взе предвид член 39, параграф 1 от Договора за ЕС, съгласно който Съветът се е консултирал с него (C6-0216/2008),

– като взе предвид членове 93 и 51 от своя правилник,

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A6-0000/2008),

1. одобрява предложението на Комисията във вида, в който е изменено;

2. приканва Комисията да промени съответно предложението си съгласно член 250, параграф 2 от Договора за ЕО;

3. приканва Съвета, в случай че възнамерява да се отклони от текста, одобрен от Парламента, да информира последния за това;

4. призовава Съвета да се консултира отново с него, в случай че възнамерява да внесе съществени промени предложението на Комисията;

5. възлага на своя председател да предаде позицията на Парламента съответно на Съвета и на Комисията.

Изменение 1

Предложение за решение
Съображение 6 а (ново)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(6а) Настоящото решение се основава на вече установените принципи с Рамково решение 2008/XX/ПВР на

Съвета относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки, като допълва и прилага тези принципи от техническа гледна точка.

Or. it

Обосновка

It would seem appropriate to make clear that this decision is one that applies and supplements an already-existing regulatory instrument, without altering its principles.

Изменение 2

Предложение за решение
Съображение 9

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(9) С цел да осигури взаимно разбиране и прозрачност на общата категоризация, всяка държава-членка следва да предаде списък с националните наказуеми деяния и санкции, попадащи във всяка категория, посочена в съответната таблица, както и списък на националните наказателни съдилища. Такава информация следва да е достъпна за националните съдебни органи, по-специално по налични електронни канали.	(9) С цел да осигури взаимно разбиране и прозрачност на общата категоризация, всяка държава-членка следва да предаде списък с националните наказуеми деяния и санкции, попадащи във всяка категория, посочена в съответната таблица, ***заедно с кратко описание на състава на наказуемото деяние,*** както и списък на националните наказателни съдилища. Такава информация следва да е достъпна за националните съдебни органи, по-специално по налични електронни канали.

Or. it

Обосновка

The often substantial differences between the definition of types of offence in the various Member States make it all the more appropriate for as much information as possible to be provided to the persons who will have to use the criminal record extracts. This amendment is linked to the subsequent Amendment 6.

Изменение 3

Предложение за решение
Съображение 9 а (ново)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(9а) Референтните таблици, съдържащи се в приложения А и Б, по никакъв начин нямат за цел да хармонизират видовете наказуеми действия или санкциите, посочени в тях, които ще продължават да бъдат уреждани от националното право.

Or. it

Обосновка

It should be made clear that this decision is not aimed at harmonising substantive criminal law, but rather at facilitating the exchange of information extracted from the criminal record.

Изменение 4

Предложение за решение
Съображение 13

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(13) И за двете референтни таблици за категориите наказуеми деяния и санкции, както и на техническите стандарти, използвани за обмена на информация, следва да се изисква постоянно преразглеждане и редовни актуализации. ***Изпълнителните правомощия в това отношение са делегирани на Комисията, подпомагана от комитета. Регулаторната процедура съгласно правото на Общността следва да се прилага mutatis mutandis за приемането на мерките, необходими за изпълнението на настоящото***	(13) И за двете референтни таблици за категориите наказуеми деяния и санкции, както и на техническите стандарти, използвани за обмена на информация, следва да се изисква постоянно преразглеждане и редовни актуализации.

решение.

Or. it

Изменение 5

Предложение за решение
Член 3 – параграф 5

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
5. С цел да осигури ефикасна работа на ECRIS, Комисията предоставя услуги по обща подкрепа и мониторинг.	5. С цел да осигури ефикасна работа на ECRIS, Комисията предоставя услуги по обща подкрепа и мониторинг ***и проверява дали мерките, посочени в член 6, се прилагат правилно.***

Or. it

Обосновка

The Commission has both an overview of the situation and the relevant technical expertise, and must therefore play a coordinating and supervisory role in the implementation of the interconnection system.

Изменение 6

Предложение за решение
Член 5 – параграф 1 – буква а

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
а) списъка на националните наказуеми деяния във всяка от категориите, посочени в таблицата на наказуемите деяния в приложение А. Списъкът съдържа наименованието или правната класификация на наказуемото деяние и позоваване на приложимата правна разпоредба. Той ***може*** също да съдържа кратко описание на *съставните елементи* на наказуемото деяние;	а) списъка на националните наказуеми деяния във всяка от категориите, посочени в таблицата на наказуемите деяния в приложение А. Списъкът съдържа наименованието или правната класификация на наказуемото деяние и позоваване на приложимата правна разпоредба. Той ***трябва*** също да съдържа кратко описание на *състава* на наказуемото деяние;

Or. it

Обосновка

The often substantial differences between the definition of types of offences in the various Member States make it all the more appropriate to make it a requirement to provide, along with the title of the crime, a description of its constitutive elements. If the judicial authorities are to receive the fullest and most accurate information possible, then both the formal and the substantive data relating to the offence committed must be made available immediately. That requirement is all the more pressing when the offence does not fit into any sub-category but is only classified in an open category.

Изменение 7

Предложение за решение
Член 6 – алинея първа

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
Следните изпълнителни мерки се приемат в съответствие с процедурата, посочена в член 7:	***При необходимост и в съответствие с член 34, параграф 2, буква в) и член 39 от Договора за Европейския съюз Комисията предлага на Съвета да приеме всички необходими мерки за гарантиране на оптимално функциониране на ECRIS и нейната оперативна съвместимост с националните системи, например:***

Or. it

Изменение 8

Предложение за решение
Член 7

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
Член 7 ***Процедура на комитета***	***Заличава се***
1. Когато е направено позоваване на настоящия член, Комисията се подпомага от регулаторен комитет, съставен от представители на държавите-членки и председателстван от представител на Комисията („комитетът“).	

2. Комитетът приема процедурните си правила.
3. Представителят на Комисията предава на комитета проект на мерките, които трябва да бъдат взети. Комитетът представя своето становище по проекта в срок, който председателят може да определи в зависимост от спешността на въпроса. Становището се приема с мнозинството, предвидено в член 205, параграфи 2 и 4 от Договора за създаване на Европейската общност, когато става въпрос за решения, които Съветът трябва да приеме по предложение на Комисията. Гласовете на представителите на държавите-членки в комитета са с тежестта, определена в горепосочения член. Председателят не гласува.
4. Комисията приема предвидените мерки, ако те съответстват на становището на Комитета.
5. Когато предвидените мерки не съответстват на становището на комитета или при липса на становище, Комисията без забавяне внася в Съвета предложение относно мерките, които трябва да бъдат взети, и уведомява Европейския парламент за това.

6. Съветът може да действа с квалифицирано мнозинство по предложението в срок от три месеца от датата на сезиране на Съвета.

Ако в този срок Съветът е показал с квалифицирано мнозинство, че се противопоставя на предложението, Комисията го преразглежда. Тя може да внесе в Съвета изменено предложение, повторно да внесе предложението си или да представи законодателно предложение въз основа на Договора.

Ако след изтичането на този срок Съветът не е приел предложения

изпълнителен акт, нито е показал, че се противопоставя на предложените изпълнителни мерки, предложеният изпълнителен акт се приема от Комисията.

Or. it

Обосновка на изменения 4, 7 и 8

The Court of Justice (case C-133/06) has recently confirmed the principle that 'the rules regarding the manner in which the Community institutions arrive at their decisions are laid down in the Treaty and are not at the disposal of the Member States or of the institutions themselves'. Amendments 4, 7 and 8 are in line with the case law of the Court, and are the product of a strict interpretation of the Treaty on European Union, which does not provide for so-called 'Comitology' for the areas governed by Title VI, or authorise the creation of secondary legal bases outside the cases covered by the Treaties. The system established in Title VI, and in particular the combined provisions of Articles 34 and 39, in fact provides that any measures implementing decisions must be adopted in accordance with the procedure indicated in Article 39.

ОБОСНОВКА

Обменът на информация, получена от регистрите за съдимост, все още се основава главно на правилата, определени в Конвенцията за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, приета от Съвета на Европа през 1959 г., и по-специално членове 13 и 22 от нея, в които се предвижда, че подобна информация следва да се съобщава от министерствата на правосъдието най-малко веднъж годишно.

Европейската комисия, отбелязвайки неефикасността и изключителната мудност на тази система, от 2005 г. насам представя набор от регулаторни инициативи, насочени, от една страна, към регулиране и улесняване на обмена на свидетелства за съдимост и, от друга, към създаване на правила относно евентуалната употреба на тези свидетелства от страна на държавите-членки.

Този аспект беше разгледан в рамковото решение на Съвета относно вземане предвид на присъдите в държавите-членки на Европейския съюз в хода на новообразувани наказателни производства. В рамковото решение се установява принципът на равностойност между решенията, произнесени от национален съдебен орган и решенията, произнесени от съдебен орган на друга държава-членка.

От хронологична гледна точка Решение 2005/876/ПВР на Съвета от 21 ноември 2005 г. относно обмен на информация, получена от данните за съдимост, е първата мярка, насочена към регулиране и улесняване на обмена на информация. То се основава на принципа, че всяка държава-членка, управляваща информацията относно собствените й граждани, определя, че информацията, получена от регистрите за съдимост, трябва да бъде изпратена в рамките на 10 дни от искането на държавата-членка, която го е отправила, като използва предоставения за тази цел формуляр. Получената информация може да бъде използвана единствено за целта, за която е изискана.

Предложението за рамково решение относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки (COM(2005) 690 окончателен), представено от Европейската комисия в края на 2005 г., беше насочено към разширяване на правната рамка. В него се развива основният принцип, че държавите-членки, чийто гражданин е осъденото лице, следва да бъде отправна точка за всички свързани с регистъра за съдимост искания, за да се гарантира, че всички присъди, издадени в други държави-членки, също се предоставят. То също така налага на държавите-членки, в които е постановена присъдата, задължението да гарантират, че всички присъди са придружени от информация относно националността на осъденото лице и да актуализират и съобщават всяка относима информация на държавата-членка, чийто гражданин е това лице.

През юни 2007 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи достигна до политическо споразумение относно предложението за рамково решение, което включва правилата, предвидени в решението от 2005 г., и при влизането си в сила ще го замени.

Предложението за решение относно ECRIS има за цел, според изискванията на член 11 от рамковото решение, да допълни от техническа и информационно-технологична

гледна точка системата, създадена с предходните регулаторни инструменти.

Т.е., не съществуват промени в следните основни принципи:

- отправната точка остават държавите-членки, чийто гражданин е осъденото лице;
- информацията се съхранява в централните национални регистри и не е пряко достъпна от регистрите на другите държави-членки;
- държавите-членки управляват и актуализират собствените си бази от данни;

Освен това, за да се улесни обменът на информация, се изготвят референтни кодове за различните категории наказуеми деяния (приложение А) и санкции (приложение Б).

Също така следва да се изтъкне, че през юни 2006 г. започна пилотен проект, включващ Белгия, Чешката република, Франция, Германия, Люксембург и Испания, за електронна връзка между централните регистри на тези страни. С оглед на успеха на този проект, другите страни впоследствие също се включиха в него.

Становище на докладчика

Вашият докладчик дава положително становище относно предложението, което от техническа гледна точка придава осезаема форма на мерките във връзка с европейските регистри за съдимост, посочени в Рамково решение 2008/XX/ПВР относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки.

Вашият докладчик отбелязва по-специално, че целта на предложението е да се приложат принципите, договорени вече в предходни регулаторни инструменти, чрез създаване на електронна връзка между националните регистри, чиято липса досега спъва ефективното функциониране на Европейската система за регистри. Във връзка с това, изменение 1 си поставя за цел да изясни, че този регулаторен инструмент е с изпълнителен характер, и подчертава, че той не цели да създава нови правила, а по-скоро да предостави на вече съществуващите правила техническите средства, от които се нуждаят, за да станат функционални.

Изменение 3 също има за цел да изясни съдържанието на предложението, уточнявайки, че приложения А и Б не са предназначени да хармонизират видовете наказуеми деяния и санкциите, посочени в тях, които вместо това ще продължават да се уреждат от националното право.

Необходимостта от намиране на обща пресечна точка за 27-те различни правни системи, всички от които има собствени съдебни и социални чувствителни елементи, накара Комисията да синтезира наказуемите деяния в категориите, посочени в приложение А. Предложената система се състои от ясни и точни регистри, които имат голямото предимство да бъдат достъпни за всички държави-членки, но които неизбежно, поне в някои случаи, ще бъдат недостатъчни или не напълно уместни. Осъзнавайки неизбежното сближаване, произтичащо от този синтез, Комисията също така предвижда и „отворени категории“. Въпреки това по дефиниция те са дори още по-неопределени. Това прекалено обобщаване следователно трябва да се коригира чрез предоставяне на съдебните органи на познавателни инструменти, необходими за

разбиране и тълкуване на наличната информация възможно най-ефективно. Това се отнася специално до състава на наказуемото деяние, които трябва да бъдат предоставяни на съдебните органи, особено когато деянието не спада към нито една подкатегория, а към отворена категория.

Именно защото не е възможно да се направи точна оценка на значението на свидетелствата за съдимост на друга държава-членка без необходимата информация относно естеството на наказуемото деяние, за което се отнася свидетелството, в изменения 2 и 6 се предлага документът, с който държавите-членки уведомяват за списъка, посочен в член 5, параграф 1, буква а), сам по себе си да включва описание на състава на наказуемото деяние.

Въпреки това съдебните органи няма да могат да изискват пълния текст на присъдата или други форми на разяснение, когато се нуждаят от това. Въпреки това в подобни случаи трябва да се следват традиционните пътища за взаимопомощ по наказателноправни въпроси, а те се оказват дълги и сложни.

В това отношение вашият докладчик изразява надежда, че електронните средства, насочени към ускоряване на тези допълнителни искания и възможност съдебните органи бързо да получат необходимата информация, ще бъдат въведени възможно най-скоро.

В тази връзка следва да се изтъкне, че предложението за ECRIS съставлява част от по-широката рамка на електронната съдебна система, която също е предназначена да улесни по-пълното и по-бързо общуване между съдебните органи на държавите-членки.

И накрая, изменения 4, 7 и 8 се основават на принцип, утвърден наскоро от Съда на Европейските общности в решението му по дело C-133/06, точка 54 и следващите, в което се потвърждава, че правилата относно начина, по който институциите на Общността достигат до своите решения, са определени в Договора и не са на разположение на държавите-членки или на самите институции. Според Съда признанието, че дадена институция може да създаде вторични правни основания, с цел засилване или улесняване на подробните правила за приемането на актове, е равносилно, според тази институция, на законодателно правомощие, което надхвърля предвиденото от Договора. Това също така би дало възможност на съответната институция да отслаби принципа на институционално равновесие, който изисква всяка институция да упражнява своите правомощия с дължимото зачитане на правомощията на другите институции. Както заявява Съдът, приемането на вторични правни основания не може да се обоснове въз основа на съображения, свързани с политическата чувствителност на засегнатия въпрос или стремеж да се гарантира ефективността на действията на Общността.

Предложената от Европейската комисия процедура, която би могла да функционира посредством комитет, председателстван от самата Комисия, е напълно извън приложното поле на дял VI от Договора за Европейския съюз, и би довела да създаването на вторнични правни основания, които не са предвидени в самия договор.

Изменения 4, 7 и 8 са насочени към уеднаквяване на предложението на Комисията с

насоките на Съда на Европейските общности и към гарантиране, че мерките по прилагане относно съдържанието на решението се приемат в съответствие с членове 34 и 39 от Договора на Европейския съюз.

По отношение на защитата на данни, което е много чувствителна тема в рамките на комисията по граждански права и свободи, вашият докладчик със задоволство отбелязва, че не съществуват критики към предложението на Комисията.

При изграждане на принципите, създадени вече в рамковото решение, решението всъщност определя, че всяка държава-членка трябва да централизира информацията относно собствените си граждани. Тази информация се управлява от централната администрация, която е единственият орган с достъп до връзката с другите европейски регистри. Това означава, че съдебните органи също нямат достъп до европейския регистър и че самите те трябва да изпращат искания за информация до централния регистър на собствената си страна, която вижда, че те са изпратени до съответната страна или страни. Централната администрация винаги е тази, която получава изисканата информация и накрая я изпраща на съдебния орган, отправил искането. Вашият докладчик твърдо се надява, че в бъдеще управлението на централните национални регистри също ще остане прерогатив на националните органи.

Позоваването в съображение 14 от предложението на рамковата директива относно защитата на лични данни, обработвани в рамката на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси, гарантира, че определените в него стандартите също са гарантирани в настоящия случай.

Също така би било уместно в тази връзка да се уеднакви съображение 10 от Рамкова директива 2008/XX/GAI относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки, което се позовава на **Конвенцията на Съвета на Европа за защита на лицата при автоматизираната обработка на лични данни**, приета в Страсбург на 28 януари 1981 г., като от друга страна съображение 14 от настоящото решение съвсем правилно препраща към рамковата директива относно защитата на лични данни, обработвани в рамката на полицейското и съдебно сътрудничество по наказателноправни въпроси.

И отново по отношение на защитата на личните данни, вашият докладчик се съгласява с решението да се използва системата S TESTA, която гарантира сигурността на мрежата, необходима при боравене с поверителна информация. Вашият докладчик препоръчва да продължава използването на системата S TESTA и информацията, получена от регистъра, да не се изпраща по интернет или по други пътища, които не гарантират най-високи стандарти на сигурност.

Заключение

Вашият докладчик е твърдо убеден в необходимостта от осъществяване възможно най-скоро на електронна връзка между регистрите за съдимост и счита, че без това предложение рамковата директива относно организацията и съдържанието на обмена на информация, получена от регистрите за съдимост, между държавите-членки би останала само на хартия.

Следователно предложените изменения са насочени главно към изясняване на съдържанието на решението и допълнително улесняване на използването на получената информация.

Вашият докладчик също така съзнава, че практическото прилагане на системата за връзка по всяка вероятност изисква постоянно актуализиране, както и технически познания и адаптации. Въпреки това той подчертава, че решението, предложено от Комисията, изглежда не е в съответствие с действащите договори или не спазва насоките, утвърдени наскоро от Съда на Европейските общности относно вторичните правни основания, и следователно призовава Съвета да спазва правилата, определени в договорите, и по-специално членове 34 и 39 от Договора за Европейския съюз.