KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 23.02.2005
KOM(2005) 63 v konečném znění

# ZPRÁVA KOMISE

**založená na článku 34 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy**

**{SEK(2005) 267}**

## 1. METODA

Podle článku 34 rámcového rozhodnutí Rady ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy[1] předkládá Komise tuto zprávu, která hodnotí uplatňování tohoto aktu (dále jen „rámcové rozhodnutí“). Toto hodnocení je významné, neboť zatýkací rozkaz je prvním a velmi symbolickým opatřením při uplatňování zásady vzájemného uznávání.

Hodnotící kritéria, která Komise stanovila pro tuto zprávu, jsou na jedné straně běžně používaná obecná kritéria, jejichž prostřednictvím se v současnosti hodnotí provádění rámcových rozhodnutí (vlastní účinnost, jasnost a právní jistota, plné uplatnění, dodržení prováděcí lhůty)[2], na druhé straně kritéria pro zatýkací rozkaz, kterými jsou hlavně jeho právní podstata, účinnost a rychlost.

V této zprávě se Komise opírá především o vnitrostátní předpisy, kterými se provádí zatýkací rozkaz a jejichž znění jí sdělily členské státy (čl. 34 odst. 2) a rovněž o doplňující informace sdělené Radou (čl. 34 odst. 3), jedná se zejména o odpovědi na dotazníky, které země předsedající Radě zasílá členským státům[3].

Komise se navíc snažila doplnit své informace, které se do 1. 9. 2004 týkaly praktických aspektů zatýkacího rozkazu, a to jednak na základě odpovědí uvedených v dotaznících sítě evropských soudů, jednak prostřednictvím bilaterálních rozhovorů s vnitrostátními kontaktními místy, která byla za tímto účelem určena. Obsah této zprávy je nicméně [4] poznamenán prodleními a nedostatky při předávání informací, různou kvalitou obdržených informací a krátkým obdobím posuzování.

## 2. HODNOCENÍ

### 2.1. Postup předávání mezi členskými státy je především záležitostí soudů

#### *2.1.1. Zavedení s prodlením, ale nyní téměř všude*

Zatýkací rozkaz s prodlením, které dosahuje až 8 měsíců (CZ, DE), zavedlo 24 členských států. Pouze polovina dodržela stanovený termín (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Uvedené prodlení způsobilo přechodné obtíže.

K 1. listopadu 2004 však všechny členské státy rámcové rozhodnutí provedly, s výjimkou Itálie, kde stále probíhají parlamentní jednání. Mnohé členské státy musely za tímto účelem revidovat své ústavy. Všechny přijaly zvláštní právní úpravu. Existují však státy státy (především DK a EE), které u některých předpisů nepřijaly závazná pravidla, čímž nesplnily požadavek právní jistoty.

---

1 Úř. věst. L 190, 18.07.2002, s. 1.
2 KOM(2001)771 ze dne 13.12.2001, odstavec 1.2.2.
3 COPEN 96 ze dne 10.10.2003 a COPEN 94 ze dne 26.7.2004.
4 SEK(2004)267.

Od 1. ledna 2004 osm členských států mezi sebou v praxi uplatňovalo mechanismus zatýkacího rozkazu; ke dni rozšíření jich bylo šestnáct, od 14. 1. 2005, kdy vstoupil v platnost v ČR, jich je dvacet čtyři.

Během roku 2004 tak zatýkací rozkaz postupně nahrazoval vydávání mezi členskými státy a zdá se, že je co do počtu překročil. Málo členských států využilo práva časově nebo věcně omezit jeho působnost. Pokud jde o časové omezení jeho působnosti, některé státy tak učinily v souladu s rámcovým rozhodnutím od jeho přijetí a vylučují jeho použití na skutky spáchané před určitým dnem (článek 32 / FR, IT, AT). Jiné státy se však odhodlaly zavést toto omezení, aniž by dbaly rámcového rozhodnutí, ať už jde o postup (článek 32 / (CZ, LU, SI), o obsah omezení (CZ, LU) nebo dokonce o datum nabytí účinku (CZ). Žádosti o vydání, které budou tyto naposledy zmíněné státy nadále předkládat, mohou být ostatními členskými státy odmítnuty.

Své povinnosti porušily rovněž členské státy, které obsahově omezily oblast působnosti, pokud jde buď o spodní hranici požadovaných trestů (článek 2 / NL, AT, PL; čl. 4 odst. 7b / UK), nebo o určité kategorie trestného činu, pro které znovu zavedly (článek 2 / BE, PL, SI) nebo se odhodlaly (EE, EL, FR) znovu zavést ověřování oboustranné trestnosti. Nicméně provedení seznamu 32 kategorií porušení zákona, pro které byla oboustranná trestnost zrušena, v této fázi nevyvolává větší obtíže. Je politováníhodné, že několik členských států se domnívalo, že se seznam nevztahuje na pokus o trestný čin a napomáhání trestnému činu (článek 2 / EE, IE).

*2.1.2. Postup předávání zásadně podléhá soudní kontrole*

Předávání hledaných osob mezi členskými státy podle rámcového rozhodnutí (čl. 1 odst. 1) zcela podléhá soudní kontrole. To dosvědčuje například skutečnost, že velká většina členských států povoluje **přímý kontakt mezi justičními orgány** v různých etapách řízení (čl. 9 odst.1, články 15 a 23). Avšak některé členské státy určily výkonný orgán, který bude plnit povinnosti příslušných justičních orgánů zcela (článek 6/ DK) nebo částečně (EE, LV, LT, FI, SE).

Variantu, kterou rámcové rozhodnutí povoluje, kdy si **ústřední orgán** ponechává monopol na administrativní doručení, si zvolilo pouze málo států (článek 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Bohužel však jsou případy, kdy rozhodovací pravomoce svěřené ustředním orgánům převažují nad pouhou pomocnou rolí, kterou jim rámcové rozhodnutí uděluje (EE, IE).

*2.1.3. Postupné propojování s mezinárodním systémem vydávání*

I když se předávání mezi členskými státy nyní řídí především zatýkacím rozkazem, tento mechanismus Unie se mnohem pomaleji včleňuje do mezinárodních pravidel (článek 21 / MT; článek 28 / LT).

Všechny členské státy ještě Radě Evropy neoznámily své nové systémy (článek 28 Evropské úmluvy o vydávání ze dne 13. 12. 1957)[5]. Nicméně tento nedostatek by měl být přechodný.

[5] Conclusions of the Council, 2-3.10.2003, point A/5.

## 2.2. Účinnější a rychlejší postup, který dbá základních záruk

### *2.2.1. Snadněji přijímaná předávání*

Jako záruku vyšší účinnosti rámcové rozhodnutí omezuje důvody pro odmítnutí předání mezi členskými státy a vylučuje jakékoli politicky účelné rozhodnutí. Obecně byl rámec, který stanovuje, dodržen. Účinnost zatýkacího rozkazu může být předběžně hodnocena podle 2603 vydaných rozkazů, 653 zatčených osob a 104 předaných osob do září 2004. Je třeba také poznamenat, že počet odmítnutí výkonu evropského zatýkacího rozkazu v celkovém počtu vydaných zatykačů je k tomuto dni malý. Skutečnost může být ještě lepší, než napovídají tyto předběžné ukazatele, které se zakládají na prohlášeních pouze dvaceti členských států.

Důvody pro povinné odmítnutí výkonu jsou uvedeny v rámcovém rozhodnutí a jejich počet je 3 až 10 podle členského státu. Všechny členské státy provedly tři **důvody pro** povinné **odmítnutí výkonu** s několika výjimkami (čl. 3 odst. 1 / NL, UK) nebo nedostatky (čl. 3 odst. 1 / DK, IE; čl. 3 odst. 2 / IE, UK). Skutečnost, že si členské státy mohou vybrat pro provádění ze sedmi nepovinných důvodů, v nich vede naopak k velmi rozličným situacím, protože některé přijaly jen část z nich a ponechaly větší volnost svým justičním orgánům, v jiných jsou naopak všechny povinné. V zásadě je možné, pokud se judikatura[6] nebude ubírat jiným směrem[7] (čl. 4 odst. 3), kritizovat tuto volbu provádění, dosáhne-li stupně, kdy ukládá vykonávajícím justičním orgánům, aby spíše stíhaly než přijaly zatýkací rozkaz, třebaže ve vystavujícím členském státě právě probíhá stíhání (čl. 4 odst. 2).

Důvodem rozličnosti vnitrostátních systémů je také skutečnost, že ne všechny členské státy byly pro to, aby výkon zatýkacího rozkazu podléhal třem **zvláštním zárukám** stanoveným rámcovým rozhodnutím. Když k tomu však svolily, některé členské státy vyžadovaly dodatečné podmínky (čl. 5 odst. 1 / MT, UK; čl. 5 odst. 3 / NL). Navíc se zdá, že v praxi některé orgány vyžadují záruky, které ve formuláři nejsou uvedeny, dokonce odmítají předání, třebaže záruky byly poskytnuty.

**Předávání státních příslušníků**, které je zásadní novinkou rámcového rozhodnutí, se, kromě odchylek stanovených tímto rámcovým rozhodnutím (článek 33 / AT), již používá v praxi. Většina členských států se nicméně s několika výjimkami (IE, SK, UK) rozhodla vůči svým státním příslušníkům uplatňovat podmínku pro výkon trestu na svém území (čl. 4 odst. 6 a čl. 5 odst. 3). Většina států se rozhodla pro stejný přístup ke svým státním příslušníkům i osobám, které mají na jejich území trvalé bydliště.

Obtíže však přetrvávají. Podle Komise je třeba vyslovit politování nad jednáním některých justičních orgánů, které s odvoláním na své pravomoci (čl. 4 odst. 2 a čl. 4 odst. 7) odmítají vykonat zatýkací rozkaz vůči státním příslušníkům, a přitom samy nevedou trestní stíhání. Jeden členský stát ostatně zavedl ustanovení o reciprocitě a konverzi uloženého trestu na své státní příslušníky (čl. 4 odst. 6 / CZ). Jiný stát se rovněž domníval, že musí znovu zavést vůči svým státním příslušníkům systematické ověřování oboustranné trestnosti a podmínit jejich předávání záruce, že bude moci

---

6 *Gozutok* (C-187/01), *Brugge* (C-385/01) 11.2.2003.

převést jejich trest (čl. 5 odst. 3 / NL). Tato podmínka, kterou povoluje Úmluva ze dne 21. 3. 1983 o předávání odsouzených osob, není do rámcového rozhodnutí zapracována. Kromě toho tato úmluva může být použita jako právní základ pro výkon trestu vyneseného v jiném státě jen, pokud již došlo k vynesení rozsudku, což zpravidla nenastane, pokud se zatýkací rozkaz vydává za účelem výkonu trestu.

Je znepokojující, když se uvádějí důvody, které rámcové rozhodnutí nestanoví. Toto není situace pro dodatečný důvod odmítnutí založený na zásadě *ne bis in idem* (zákaz nového stíhání obviněného pro týž skutek) ve vztahu k Mezinárodnímu trestnímu soudu, který některým členským státům umožňuje zaplnit mezeru v rámcovém rozhodnutí. Jedná se zde rovněž o otázku zřejmých důvodů odmítnutí kvůli porušení základních práv (čl. 1 odst. 3) nebo diskriminaci (body odůvodnění 12 a 13), které se dvě třetiny členských států rozhodly různými formami zavést. Těchto jakkoli legitimních důvodů, kromě případů, kdy překračují rámcové rozhodnutí (EL, IE, CY), se lze dovolávat v rámci Unie pouze výjimečně. Je třeba také zdůraznit skutečnost, že se uvádějí další důvody pro odmítnutí, které jsou v rozporu s rámcovým rozhodnutím (čl. 3 / DK, MT, NL, PT, UK) a které jsou odůvodňovány politickými důvody, důvody národní bezpečnosti nebo nutností ověřit věc samou.

### *2.2.2. Rychle uskutečněná předání*

Vedle urychlení, které je dáno skutečností, že se jedná o zcela soudní postup, rychlost vydání zatýkacího rozkazu spočívá také na okolnostech jako jsou jednotný formulář, různé způsoby administrativního doručení a stanovení lhůt pro řízení. Členské státy v obecné rovině tyto body provedly dobře. Průměrná doba provedení jedné žádosti se v důsledku vstupu rámcového rozhodnutí v platnost podle předběžných odhadů zkrátila z devíti měsíců na čtyřicet tři dní. Do toho nejsou zahrnuty časté případy, kdy osoba souhlasí s předáním; v těchto případech se průměrná doba provedení snižuje až na třináct dní.

Všechny členské státy (kromě MT a UK) automaticky přijaly jednotný formulář a stanovily více možných způsobů administrativního doručení. V této souvislosti vyvstává problém, že rámcové rozhodnutí nestanoví, že varování Interpolu je rovnocenné žádosti o předběžné zatčení, na rozdíl od varování Schengenského informačního systému (SIS) (čl. 9 odst. 3). Než se zavede druhý Shengenský informační systém (SIS II), všechny členské státy by to mohly řešit vlastními vnitrostátními ustanoveními.

Požadavky členských států se ostatně v detailech různí: Ve lhůtách od obdržení zatýkacího rozkazu po zatčení (od dvou do čtyřiceti dnů), v překladech (od jediného akceptovaného jazyka po více než čtyři) a ve způsobech ověřování (někdy se vyžaduje originál, jindy postačí zaslání faxem). V praxi tyto rozdíly způsobují prodlení, někdy kvůli nim dokonce k předání nedojde.

Členské státy mají někdy požadavky, které rámcové rozhodnutí nestanoví. Vyžadují například, aby byly přiloženy záznamy a podklady, které ve formuláři nejsou uvedeny (čl. 8 odst. 1 / CZ, MT), nebo aby byl vydán zvláštní zatýkací rozkaz pro každý trestný čin (IE). Tyto obtíže by měly být postupně odstraňovány, neboť chod všech vnitrostátních systémů se bude standardizovat a členské státy se budou více seznamovat s požadavky ostatních systémů. K odstanění těchto obtíží přispěje rovněž celková revize předchozích varování, rozšíření prostředků zajišťujících bezpečné doručení (SIS II) a v obecnější rovině upevnění vzájemné důvěry. Práci

v rozšířené Unii rovněž usnadní skutečnost, bude-li každý členský stát akceptovat i jiné jazyky než pouze svůj (své) vlastní.

Na rozdíl od postupu vydávání, podléhá výkon zatýkacího rozkazu přesným **lhůtám** (články 17 a 23). Všechny členské státy se bez problémů vyrovnaly se svými závazky v této oblasti. Zdá se, že většina předání se uskutečňuje ve stanovených lhůtách.

Nicméně některé členské státy nesouhlasily, aby pro případ opravných prostředků byla jejich nejvyšším soudům stanovena lhůta (CZ, MT, PT, SK, UK) nebo pro řízení určily maximální lhůtu, která překračuje obvyklých šedesát dnů (BE) nebo dokonce mezní lhůtu devadesáti dnů (FR). Zde je třeba poznamenat, že opravné prostředky podle vnitrostátního práva nejsou samy o sobě výjimečnou okolností (čl. 17 odst. 7). I když je zřejmé, že významných případů prodlení je málo a Eurojust o nich byl informován, je zatím brzy na to, aby se činily nějaké závěry.

*2.2.3. Schválená předání při dodržení základních jistot jedince*

I když je zatýkací rozkaz účinnější a rychlejší než řízení o vydání, i v jeho případě se musí zcela dodržovat jistoty jedince. Na rozdíl od některých členských států Rada nehodlala z obecné podmínky dodržování základních práv učinit výslovný důvod pro odmítnutí v případě jejich porušení. Soudní orgán je samozřejmě vždy oprávněn odmítnout vykonat zatýkací rozkaz, shledá-li, že při řízení je porušován článek 6 Smlouvy o Evropské unii a ústavní zásady sdílené členskými státy; v systému založeném na vzájemné důvěře by k takové situaci mělo docházet pouze výjimečně.

Všechny členské státy provedly všechna ustanovení rámcového rozhodnutí týkající se **práv vyžádané osoby** (článek 11), i když se dílčí záležitosti mohou v členských státech lišit, zejména pokud jde o vyjádření souhlasu. Nedostatků je však málo a objeví-li se, jsou způsobeny především procesními nepřesnostmi (článek 13 / DK, LV, PL, PT; článek 14 / DK). Je třeba také zdůraznit, že zjednodušení, které zatýkací rozkaz přináší, je rovněž ku prospěchu dotčených osob, které nyní v praxi souhlasí se svým předáním ve více než polovině zaznamenaných případů.

Hodnocení zatýkacího rozkazu v souvislosti se zaručením základních práv vede totiž k porovnání současné situace se situací, která tomuto stavu předcházela. Mělo by být zdůrazněno několik pozitivních prvků. Pokud jde o zásadu **ne bis in idem** (zákaz nového stíhání obviněného pro týž skutek), je rámcové rozhodnutí přesnější. Posílilo právo na právní pomoc (čl. 11 odst. 2, čl. 12 odst. 2, čl. 27 odst. 3 a čl. 28 odst. 2), právo na přezkoumání, zda je držení ve vyšetřovací vazbě případné (článek 12), a právo na započtení času potřebného k odsouzení do **doby odnětí svobody** (článek 26). Obecněji se díky rychlosti, s jakou je zatýkací rozkaz vykonáván, více dodržuje „přiměřená lhůta“. Díky své účinnosti, zejména proto, že se jím dosáhne předání státních příslušníků jiných členských států, usnadňuje rozhodování o předběžném propuštění z vazby osob, které mají místo trvalého pobytu kdekoli v Evropské unii (článek 12).

## 3. ZÁVĚR

I přes nesporné počáteční prodlení je nyní evropský zatýkací rozkaz použitelný ve většině případů, pro něž je určen. Dostupné ukazatele týkající se soudní kontroly, účinnosti a rychlosti jsou příznivé a naznačují, že jeho dopad je pozitivní, přičemž základní práva jsou dodržena.

I přes celkový úspěch nelze ztrácet ze zřetele úsilí, které je ještě třeba vynaložit, v případě Itálie nebo některých členských států, aby plně dodržovaly rámcové rozhodnutí (zejména CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK) a v případě Unie, aby zaplnila jisté mezery, které se v mechanismu objevují.

Toto hodnocení bylo vypracováno na počátku fungování mechanismu, a proto je předběžné; až budou k dispozici informace s vyšší vypovídací schopností, mělo by být provedeno znovu. Komise si proto vyhrazuje právo předložit na základě dlouhodobějších poznatků návrhy na změnu rámcového rozhodnutí (čl. 34 odst. 3).