AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 23.02.2005
COM(2005) 63 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat 34. cikke alapján

{SEC(2005) 267}

1. MÓDSZER

A Bizottság az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i tanácsi kerethatározat[1] 34. cikke alapján nyújtja be e jogi aktus (a továbbiakban: „kerethatározat") alkalmazását értékelő jelentését. Ezen értékelés nagy jelentőssséggel bír, mivel az elfogatóparancs a kölcsönös elismerés elvének első és kiemelten jelképes alkalmazási intézkedését képezi.

A Bizottság által e jelentés céljából elfogadott értékelési kritériumok közé tartoznak egyrészt az ezentúl rendszerint a kerethatározatok végrehajtásának értékeléséhez használt általános kritériumok (hatékonyság, világosság és jogbiztonság, teljes mértékű alkalmazás, az átültetésre kitűzött határidő betartása)[2], másrészt a kifejezetten az elfogatóparancshoz kapcsolódó, jogi jellegű, hatékonyságra és gyorsaságra vonatkozó kritériumok.

E jelentés összeállításához a Bizottság elsődlegesen az elfogatóparancsot végrehajtó nemzeti intézkedésekre, mint például a tagállamok által eljuttatott szövegre (34. cikk (2) bekezdés), továbbá a Tanács által közölt kiegészítő információkra (34. cikk (3) bekezdés), nevezetesen a Tanács elnöksége által a tagállamoknak címzett kérdőívekre adott, rendelkezésre álló válaszokra támaszkodik[3].

A Bizottság ezen kívül megpróbálta kiegészíteni információit, egyrészről az Európai Igazságügyi Hálózat elfogatóparancsot illető gyakorlatra (2004.9.1-ig) vonatkozó kérdőívére adott válaszok felhasználásával, másrészről a kijelölt nemzeti kapcsolattartó helyekkel folytatott kétoldalú párbeszéd révén. A jelentés tartalma és melléklete mindamellett az adatok átadása során felmerült számos késés és hiányosság, a beérkezett információk eltérő minősége, valamint a vizsgált időszak rövidsége függvényében alakult.[4]

2. ÉRTÉKELÉS

2.1. A tagállamok közötti átadási eljárás alapvetően igazságügyi témává vált

2.1.1. Megkésett, azonban mostantól szinte általános körű végrehajtás

Az elfogatóparancs végrehajtására 24 tagállamban került sor, mely során akár 8 hónapos késés is előfordult (CZ, DE). Csak a tagállamok fele tartotta be a meghatározott időpontot (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). E késések átmeneti nehézségeket váltottak ki.

2004. november 1-jére azonban minden tagállam átültette a kerethatározatot Olaszország kivételével, ahol a parlamenti munkálatok még mindig folyamatban vannak. Több tagállamban e célból felül kellett vizsgálni az alkotmányt. Mindegyikük meghatározott jogszabályokat fogadott el. Néhány tagállam (nevezetesen DK és EE) viszont egyes rendelkezésre nézve nem hozott létre kötelező érvényű szabályokat, ami nem felel meg a jogbiztonság iránti követelménynek.

---

1 HL L 190., 2000.7.18., 1. o.
2 COM(2001)771, 2001.12.13., § 1.2.2.
3 COPEN 96, 2003.10.10. és COPEN 94, 2004.7.26.
4 SEC(2005) 267

A gyakorlatban 2004. január 1-je óta 8 tagállam alkalmazza egymás között az elfogatóparancs rendelkező részét; a bővítés napja óta 16 tagállam, 2005. január 14-e óta (az alkalmazás időpontja CZ-ben) pedig 24 tagállam alkalmazza.

Az elfogatóparancs 2004-ben folyamatosan felváltotta a tagállamok közötti kiadatást, szám szerint úgy tűnik meg is haladta azt. Csak kevés tagállam határozott időbeli vagy anyagi hatályának korlátozása mellett. Az időbeli hatályt illetően egyes tagállamok a kerethatározatnak megfelelően, annak elfogadásától kezdődően korlátozásokat hoztak, melyek által nevezetesen kizárják alkalmazását az általuk meghatározott időpont előtt elkövetett cselekményekre vonatkozóan (32. cikk / FR, IT, AT). Más tagállamok e korlátozást a kerethatározat betartása nélkül hozták meg, vonatkozik ez az eljárásra (32. cikk / CZ, LU, SI), a korlátozás tartalmára (CZ, LU) vagy a hatályba lépés időpontjára (CZ). Ennélfogva az utóbb említett tagállamok által a továbbiakban is benyújtott kiadatási kérelmeket elutasíthatják a többi tagállamok.

Azok a tagállamok, amelyek korlátozták az alkalmazás anyagi hatályát megszegték kötelezettségeiket vagy az igényelt büntetés minimális küszöbe végett (2. cikk / NL, AT, PL; 4.-7b. cikk/ UK), vagy a bűncselekmények egyes típusai végett, melyekhez visszaállították a kettős büntetendőség ellenőrzését (2. cikk / BE, PL, SI) vagy kockázatot vállaltak annak visszaállítására (EE, EL, FR). Azon 32 bűncselekménytípus listájának a nemzeti jogba való átültetése azonban, melyekhez eltörölték a kettős büntetendőséget ebben a fázisban nem okoz jelentősebb nehézséget. Sajnálatos, hogy néhány tagállam úgy vélte, hogy ez nem vonatkozik a megkísérelt bűncselekményekre és a bűnrészességre (2. cikk / EE, IE).

2.1.2. Bírósági felülvizsgálat tárgyát képező átadási eljárás

A kért személyek tagállamok közötti átadását a kerethatározat (1. cikkének (1) bekezdése) értelmében ezentúl teljes mértékben a bíróság ellenőrzi. Ezt igazolja például az is, hogy a legtöbb tagállam az eljárás különböző szakaszaiban engedélyezi az **igazságügyi hatóságok közötti közvetlen kapcsolatot** (9. cikk (1) bekezdés, 15. és 23. cikk). Néhány tagállam azonban az illetékes igazságügyi hatóságok formájában teljes mértékben (6. cikk / DK) vagy részben (EE, LV, LT, FI, SE) végrehajtó szerveket jelölt ki.

A kerethatározat által engedélyezett **központi hatóság** beavatkozása mellett – amely az átadás területén monopóliummal rendelkezik – csak kevés tagállam döntött (7. cikk / EE, IE, HU, MT, UK). Elítélendőek azonban azok az esetek, ahol a központi hatóságok döntéshozatali hatásköre túllépi a kerethatározat által nyújtott segítségnyújtásra korlátozott szerepet (EE, IE).

2.1.3. Fokozatos összeköttetés a külső kiadatási rendszerrel

A tagállamok közötti átadás ezentúl lényegében az elfogatóparancs keretében zajlik, az Unió ezen eszköze viszont csak lassan fog beilleszkedni a nemzetközi szabályok rendszerébe (21. cikk / MT, 28. cikk / LT).

Minden tagállam még nem jelentette be új rendszerét az Európa Tanácsnál (az 1957. december 13-i Európai kiadatási egyezmény 28. cikke).[5] E hiányosság azonban csak átmeneti jelleggel állhat fenn.

2.2. Hatékonyabb, gyorsabb és az alapvető garanciákat tiszteletben tartó eljárás

2.2.1. Könnyebben elfogadott átadások

A nagyobb hatékonyságot biztosító kerethatározat a politikai célszerűségre alapozott határozatok kiküszöbölésével korlátozza a tagállamok közötti átadás megtagadásának okait. Általánosságban elmondható, hogy a betartották a kerethatározat által megszabott keretet. Az elfogatóparancs hatékonyságát átmeneti jelleggel a következő számokkal lehet felbecsülni: 2004. szeptemberig 2603 parancsot adtak ki, 653 személyt tartóztattak le és 104 személy került átadásra. Ezen túlmenően meg kell jegyezni, hogy az összesen kibocsátott parancsok között jelentéktelen a megtagadott végrehajtások száma. A valóság ezen előzetes, csak húsz tagállam nyilatkozatán alapuló jelzéseknél csak jobb lehet.

A kerethatározatból átvett, kötelező megtagadási okok száma a tagállamoknak megfelelően 3 és 10 között van. Néhány kivétellel (3. cikk (1) bekezdés / NL, UK) vagy hiányosan (3. cikk (1) bekezdés / DK, IE; 3. cikk (2) bekezdés / IE, UK) minden tagállam átültette a három kötelező megtagadási okot. A 7 mérlegelhető ok átültetésének lehetősége azonban egyik tagállamról a másikra nagyon eltérő helyzetekhez vezet: egyes tagállamok csak részben vették át, vagy nagyobb mérlegelési teret hagytak igazságügyi hatóságaiknak, mások ellentétben mindet kötelezővé tették. Habár elvileg lehetséges, kivéve, ha az ítélkezési gyakorlat ellenkezőképpen alakul[6] (4. cikk (3) bekezdés), az átültetési lehetőség bírálható, amennyiben ráerőlteti a végrehajtó igazságügyi hatóságokra a bűnüldözést, ahelyett, hogy elfogadnák az elfogatóparancsot, éppen amikor a kibocsátó tagállamban folyamatban vannak a büntetőeljárások (4. cikk (2) bekezdés).

A nemzeti szabályozások változatossága onnan is ered, hogy minden tagállam nem döntött amellett, hogy a parancsok végrehajtását a kerettervben meghatározott három **egyedi garanciának** rendelje alá. Amikor azonban azt tették, egyes tagállamok kiegészítő feltételek előírását javasolták (5. cikk (1) bekezdés / MT, UK; 5. cikk (3) bekezdés / NL). A gyakorlatban úgy tűnik továbbá, hogy egyes hatóságok olyan biztosítékokat követelnek meg, amelyek nincsenek előírva a formanyomtatványban, vagy még olyan esetben is visszautasítják az átadást, amikor megvan a biztosítás.

Az **adott tagállam állampolgárainak átadása** –, ami a kerethatározat fő innovációját jelenti – ténnyé vált, kivéve ha a kerethatározat arról másképpen rendelkezik (33. cikk / AT). A legtöbb tagállam azonban azon feltétel mellett döntött, hogy állampolgáraikkal szemben a büntetés végrehajtása saját területükön történjen (4. cikk (6) bekezdés és 5. cikk (3) bekezdés), ez alól kivételt képeznek: IE, SK, UK. Ennek során a tagállamok többsége az állampolgáraikkal és lakosaikkal való egyenlő bánásmód mellett döntöttek.

---

5 Council conclusions, 2-3.10.2003, point A/5

6 *Gozutok* (C – 187/01) és *Brugge* (C – 385/01), 2003.2.11.

Néhány nehézség azonban továbbra is fennáll. A Bizottság értesülései szerint egyes igazságügyi hatóságok gyakorlata elítélendő, hiszen hatáskörükre hivatkozva (4. cikk (2) bekezdés és 4. cikk (7) bekezdés) megtagadják az elfogatóparancs állampolgáraikkal szembeni végrehajtását, ugyanakkor ők maguk sem bonyolítják le a büntetőeljárást. Egy tagállam viszonossági záradékot és az állampolgáraira kiszabott büntetéshez átszámítási alapot vezetett be (4. cikk (6) bekezdés / CZ). Egy másik tagállam úgy vélte, hogy állampolgáraival szemben vissza kell állítania a kettős büntetendőség ellenőrzését, átadásukat pedig attól teszi függővé, hogy biztosított büntetésüknek átszámítása (5. cikk (3) bekezdés / NL). Azonban ez az elítélt személyek átadásáról szóló, 1983. március 21-i egyezmény által engedélyezett feltétel nem szerepel a kerethatározatban. Ezen egyezmény csak az esetben szolgálhat jogalapul másik tagállamban kihirdetett büntetés végrehajtásához, amennyiben már megkezdődött a büntetés végrehajtása, ami normális esetben viszont büntetés végrehajtásához kiadott elfogatóparancsnál nem áll fenn.

A kerethatározatban elő nem írt okok bevezetése pedig aggasztó. A Nemzetközi Büntetőbírósággal szembeni, a kétszeres büntetés tilalma miatti kiegészítő megtagadási ok, amely egyes tagállamok számára lehetővé teszi a kerethatározat hiányosságának pótlását, okafogyott. Ugyanez vonatkozik az explicit megtagadási okok kérdésére az alapvető jogok megsértését (1. cikk (3) bekezdés) vagy a hátrányos megkülönböztetést ((12) és (13) preambulumbekezdés) illetően, a tagállamok kétharmada különböző formában határozottan ezek bevezetése mellett döntött. Ezen okok habár jogosak, kivéve ha túllépik a kerethatározatot (EL, IE, CY) az Unió keretében, csak kivételes esetben szabad hivatkozni rájuk. Még inkább kiemelendő további megtagadási okok bevezetése, amelyek ellentétben állnak a kerethatározattal (3. cikk / DK, MT, NL, PT, UK), ide tartoznak például a politikai, nemzetbiztonsági vagy az ügy alapvető ellenőrzését magában foglaló indítékok.

2.2.2. A leggyorsabb határidőn belül lebonyolított átadás

A teljesen bírói eljárásra tehető gyorsításon kívül az elfogatóparancs gyorsasága arra vezethető vissza, hogy megfelelően társították az egységes formanyomtatványt, az adatok átadási módjának sokféleségével és az eljárási idő szabályozásával. A tagállamok általában megfelelően átültették ezeket a pontokat. A kerethatározat alkalmazásának köszönhetően egy kérelem végrehajtásának átlagos időtartama egy előzetes értékelés szerint több mint 9 hónapról 43 napra csökkent. Ebben nem számolták bele azon gyakori eseteket, ahol az átlagos időtartam 13 nap, mivel az illető személy beleegyezik átadásába.

Minden tagállam (kivéve MT és UK) határozottan elfogadta az **egységes formanyomtatványt** és több lehetséges **adatátadási módot** határozott meg.
E tekintetben nehézség merül fel arra nézve, hogy a kerethatározat nem rendelkezik arról, hogy a SIS figyelmeztető jelzésekhez hasonlóan az Interpoltól származó figyelmezető jelzést is ideiglenes letartóztatás iránti megkeresésnek minősítse (9. cikk (3) bekezdés).
A második Schengeni Információs Rendszer (SIS II) végrehajtását várva minden tagállam hozzásegíthetne egy nemzeti rendelkezéssel.

A tagállamok követelményei a részleteket illetően nagyon eltérőek a parancsok átvételének a letartóztatástól számított határidejére (2 és 40 nap között), a fordításokra (egy elfogadott nyelvről több mint négy nyelvre) és a hitelesítés

módjaira (egyetlen faxon küldött eredeti példány) nézve. A gyakorlatban ezekre az eltérésekre vezethető vissza az átadások késése, sőt mi több sikertelensége.

Ezen túlmenően néhány tagállam a kerethatározatban meg nem határozott követelményeket ír elő, ilyen például azon kötelezettség, hogy mellékelni kell a formanyomtatványban (8. cikk (1) bekezdés / CZ, MT) meg nem határozott megjegyzéseket vagy okmányokat, vagy hogy minden vádemeléshez külön parancsot kell kibocsátani. E nehézségek azonban fokozatosan megszűnhetnek a nemzeti rendszerek keretében alkalmazott gyakorlatok egységesítésének, valamint a többi rendszer követelményeivel való alaposabb megismerkedésnek köszönhetően. A korábban meglévő figyelmeztető jelzések teljes felülvizsgálata, a biztonságos átadási eszközök kiterjesztése (SIS II), továbbá általánosságban a kölcsönös bizalom megerősítése is hozzájárulhat a nehézségek eloszlatásához. Az is megkönnyíthetné az Európai Unió munkáját, ha a minden tagállam szélesebb körben elfogadná a többi ország nyelveit.

A kiadatási eljárással ellentétben az elfogatóparancs végrehajtását megszabott **határidőkhöz** kötik (17. és 23. cikk). A tagállamok e területen összességében nagymértékben megfeleltek kötelezettségeiknek. Az átadások jelentős hányada a valóságban a megszabott maximális határidőn belül történt.

Kereset esetén azonban néhány tagállam nem egyezett bele abba, hogy felső bíróságaiknak határidőt szabjanak meg (CZ, MT, PT, SK, UK), vagy az eljáráshoz olyan maximális határidőt adtak meg, mely túlhaladja a 60 napos (BE), sőt még a 90 napos normát is (FR). E tekintetben meg kell említeni, hogy a belső jogorvoslati lehetőségek nem képeznek önmagukban rendkívüli körülményt (17. cikk (7) bekezdés). Habár ritkán fordul elő jelentős késés, és az Eurojustot arról értesítették, túl korai lenne még jelenleg következtetéseket levonni.

2.2.3. A személyek alapvető jogainak tiszteletben tartásával jóváhagyott átadások

Az elfogatóparancs habár gyorsabb és hatékonyabb a kiadatási eljárásnál, teljes mértékben tiszteletben tartja a személyek alapvető jogait. A Tanács ellentétben azzal, amit egyes tagállamok tettek, jogsértés esetére nem szándékozott az alapvető jogok tiszteletben tartásának általános feltételét kifejezett megtagadási indokká tenni. Nyilvánvaló azonban, hogy egy igazságügyi szervnek jogában áll megtagadni az elfogatóparancs végrehajtását, amennyiben megállapítja, hogy az eljárás megsérti az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkét és a tagállamok közös alkotmányos elveit, ami egy kölcsönös bizalomra épített rendszerben csak kivételes eset lehet.

Összességében minden tagállam átültette a kerethatározat keresett személy jogaira vonatkozó rendelkezéseit (11. cikk), a részletek, különösen a beleegyezési nyilatkozatot illetően egyik tagállamról a másikra eltérhetnek egymástól. Hiányosságok viszont ritkán, főként az eljárási pontatlanságokból fakadóan fordulnak elő (13. cikk / DK, LV, PL, PT; 14. cikk / DK). Ki kell emelni, hogy az elfogatóparancsra visszavezethető könnyítés kedvez az érintett személyeknek is, akik a gyakorlatban a jelentett esetek több mint fele során beleegyeznek átadásukba.

Az alapvető jogok biztosítására való tekintettel az elfogatóparancs értékelése a jelenlegi és az azt megelőző helyzet összehasonlításához vezet. Több pozitív pont kiemelt említést érdemel. A kerethatározat nagyon világos a **kétszeres büntetés**

tilalmát illetően. Megerősíti az ügyvédi segédletben részesülésre (11. cikk (2), 13. cikk (2), 27. cikk (3) és 28. cikk (2)), az ideiglenes fogvatartás fenntartási lehetőségének felülvizsgálatára (12. cikk) való jogot, valamint azon jogot, mely szerint a kiszabott ítéletből levonható a letöltött **szabadságvesztés időtartama**. Általánosságban elmondható, hogy az elfogatóparancs gyorsasága révén hozzájárul az „ésszerű határidő" megfelelő betartásához. Hatékonysága következtében, nevezetesen a más tagállamok állampolgárainak átadásának elérésében könnyítést jelent a személyek átmenti szabadlábra helyezését illető döntésekre nézve függetlenül attól, hogy az Európai Unió melyik tagállamában rendelkeznek lakóhellyel.

3. KÖVETKEZTETÉS

Az európai elfogatóparancs a tagadhatatlan kezdeti késések ellenére a legtöbb előrelátható esetben mostantól operatív. Pozitív hatással bír, a rendelkezésre álló mutatók bírói, hatékonysági és gyorsasági tekintetben kedvezően alakultak, mindemellett betartja az alapvető jogokat.

Az átfogó siker ellenére nem szabad elfelejteni az Olaszország vagy egyéb tagállamok számára fennmaradó erőfeszítéseket, annak érdekében, hogy teljes mértékben megfeleljenek a kerethatározatnak (nevezetesen CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), mindez vonatkozik ugyanakkor az Unióra is az eszköz hiányosságainak pótlása tekintetében.

Ezen értékelés ideiglenes jellegű, tekintettel arra, hogy még új keltűnek számít; különösen rendszerezettebb információ alapján kellene megismételni. A Bizottság hosszú tapasztalata fényében fenntartja magának a kerethatározatot módosító javaslatok előterjesztésének jogát (34. cikk (3) bekezdés).