EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 23.02.2005
COM(2005) 63 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS

balstoties uz 34. pantu Padomes 2002. gada 13. jūnija pamatlēmumā par Eiropas apcietināšanas orderi un par nodošanas procedūrām starp dalībvalstīm

{SEC(2005) 267}

1. METODE

Piemērojot 34. pantu Padomes 2002. gada 13. jūnija pamatlēmumā par Eiropas apcietināšanas orderi un par nodošanas procedūrām starp dalībvalstīm[1], Komisija iesniedz šo ziņojumu, kurā novērtēta šā tiesību akta (turpmāk tekstā – „pamatlēmuma") piemērošana. Šis novērtējums ir svarīgs, jo Eiropas apcietināšanas orderis ir pirmais un arī vissimboliskākais pasākums, kas tiek veikts, piemērojot savstarpējās atzīšanas principu.

Novērtējuma kritēriji, kurus Komisija ir izmantojusi, sagatavojot šo ziņojumu, no vienas puses, ir vispārīgie kritēriji, ko šobrīd parasti izmanto, lai novērtētu pamatlēmumu īstenošanu (efektivitāte, juridiskā skaidrība un noteiktība, pilnīga piemērošana, transponēšanas termiņa ievērošana)[2], un, no otras puses, paša apcietināšanas ordera kritēriji, kas galvenokārt ir tā juridiskais spēks, efektivitāte un izpildes ātrums.

Sagatavojot šo ziņojumu, Komisija galvenokārt ir balstījusies uz dalībvalstu noteikumiem, ar kuriem tiek ieviests apcietināšanas orderis, tas ir, tekstiem, ko tai iesniegušas dalībvalstis (34. panta 2. punkts), kā arī uz papildu informāciju, kuru iesniegusi Padome (34. panta 3. punkts), jo īpaši, pieejamajām atbildēm uz anketām, ko dalībvalstīm tika nosūtījusi Padomes prezidējošā valsts.[3]

Turklāt Komisija ir centusies pilnīgot tai pieejamo informāciju, no vienas puses, izmantojot atbildes uz Eiropas Tiesiskās sadarbības tīkla aptauju par apcietināšanas ordera izmantošanu praksē līdz 2004. gada 1. septembrim, no otras puses, veidojot divpusēju dialogu ar šim nolūkam noteiktajām kontaktpersonām dalībvalstīs. Tomēr šā ziņojuma un tā pielikuma saturā atspoguļojas informācijas nosūtīšanas biežās aizkavēšanās un nepilnības, iegūtās informācijas atšķirīgā kvalitāte un tas, ka izvērtējamais laika posms bijis īss[4].

2. NOVĒRTĒJUMS

2.1. Nodošanas procedūra starp dalībvalstīm būtībā nodota tiesu iestāžu pārziņā

2.1.1. Novēlota, taču gandrīz pilnīga ieviešana

Apcietināšanas orderi 24 dalībvalstis ir ieviesušas ar novēlošanos līdz pat 8 mēnešiem (CZ, DE). Tikai puse dalībvalstu ievērojušas noteikto termiņu (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Šī novēlošanās ir radījusi pārejošas grūtības.

Taču līdz 2004. gada 1. novembrim pamatlēmumu bija transponējušas visas dalībvalstis, izņemot Itāliju, kur tas vēl tiek izskatīts parlamentā. Vairākām dalībvalstīm saistībā ar pamatlēmumu bija jāgroza to konstitūcijas. Visas valstis ir pieņēmušas īpašus tiesību aktus. Tomēr dažas (jo īpaši DK un EE) attiecībā uz atsevišķiem noteikumiem nav pieņēmušas pietiekami saistošus noteikumus, un tas neatbilst prasībai par juridisko noteiktību.

---

1 OV L 190, 18.07.2002., 1. lpp.
2 KOM(2001)771, 13.12.2001., 1.2.2. §
3 *COPEN 96*, 10.10.2003. un *COPEN 94*, 26.07.2004.
4 SEC(2005)267

Praksē kopš 2004. gada 1. janvāra astoņas dalībvalstis savā starpā piemēroja apcietināšanas ordera noteikumus; brīdī, kad notika paplašināšanās, tādu bija jau 16, un kopš 2005. gada 14. janvāra, kad noteikumi stājās spēkā CZ, to ir 24.

Tādējādi 2004. gadā izdošana starp dalībvalstīm tika pakāpeniski aizstāta ar apcietināšanas orderu izsniegšanu un, šķiet, ka to pat ir bijis vairāk. Ir tikai nedaudz dalībvalstu, kas ir izvēlējušās ierobežot tā piemērošanas termiņus vai piemērošanas jomu. Attiecībā uz pirmo, atsevišķas valstis to ir veikušas atbilstīgi pamatlēmumam kopš tā pieņemšanas brīža, īpaši izslēdzot noteikumu piemērošanu darbībām, kas izdarītas līdz noteiktam datumam (32. pants / FR, IT, AT). Savukārt citas ir noteikušas šo ierobežojumu, neievērojot pamatlēmumu vai nu attiecībā uz procedūru (32. pants / CZ, LU, SI), vai ierobežojumu saturu (CZ, LU), vai pat spēkā stāšanās datumu (CZ). Līdz ar to, izdošanas pieprasījumus, ko pēdējās no minētajām valstīm turpina iesniegt, citas dalībvalstis var noraidīt.

Tāpat savas saistības ir pārkāpušas tās dalībvalstis, kuras ir sašaurinājušas materiālo piemērošanas jomu vai nu nosakot minimāli nepieciešamo soda līmeni (2. pants / NL, AT, PL; 4. panta 7. punkta b) apakšpunkts / UK), vai atsevišķas nodarījumu kategorijas attiecībā uz kurām tās ir atjaunojušas (2. pants / BE, PL, SI) vai varētu atjaunot (EE, EL, FR) darbības abpusējās sodāmības pārbaudi. Tajā pat laikā šobrīd nerodas nopietnas grūtības ar to 32 nodarījumu kategoriju saraksta transponēšanu, attiecībā uz kurām ir atcelta abpusējās sodāmības pārbaude. Ar nožēlu jāatzīst, ka atsevišķas dalībvalstis ir uzskatījušas, ka transponēšana neattiecas uz nodarījumu izdarīšanas mēģinājumiem un līdzdalību tajos (2. pants / EE, IE).

2.1.2. Nodošanas procedūra būtībā nodota tiesu iestāžu pārziņā

Pieprasīto personu nodošana starp dalībvalstīm, piemērojot pamatlēmumu (1. panta 1. punkts), ir pilnībā nodota tiesu iestāžu pārziņā. Par to liecina, piemēram, fakts, ka lielais vairums dalībvalstu atļauj **tiešu saziņu starp tiesu iestādēm** dažādos procesa posmos (9. panta 1. punkts, 15. un 23. pants). Tomēr dažas dalībvalstis par izpildes struktūru ir norīkojušas tiesu iestādi, kas kompetenta pilnībā (6. pants / DK) vai daļēji (EE, LV, LT, FI, SE).

Tikai neliela daļa ir izvēlējusies noteikt par starpnieku **centrālo iestādi**, kurai ir monopoltiesības veikt pārsūtīšanu, kā to pieļauj pamatlēmums (7. pants / EE, IE, HU, MT, UK). Diemžēl ir gadījumi, kuros centrālajām iestādēm ir piešķirtas tādas lēmumu pieņemšanas pilnvaras, kas pārsniedz tikai procesa atvieglošanas lomu, ko tām var noteikt saskaņā ar pamatlēmumu (EE, IE).

2.1.3. Pakāpeniska savietošana ar ārējo izdošanas režīmu

Lai gan nodošanu starp dalībvalstīm pašreiz galvenokārt jau veic uz apcietināšanas ordera pamata, Eiropas Savienības noteikumi daudz lēnāk iekļaujas starptautiskajā kārtībā (21. pants / MT; 28. pants / LT).

Ne visas dalībvalstis ir paziņojušas par savu jauno režīmu Eiropas Padomei (Eiropas Konvencijas par izdošanu 28. pants, 13.12.1957.)[5] Tomēr šī nepilnība drīzāk ir pārejoša.

2.2. Efektīvāka un ātrāka procedūra, ievērojot pamattiesības

2.2.1. Nodošanas tiek pieņemtas labprātāk

Lielākas efektivitātes pierādījums ir tas, ka ar pamatlēmumu tiek ierobežoti atteikuma iemesli nodošanai starp dalībvalstīm, izslēdzot jebkāda politiska lēmuma iespējamību. Kopumā tajā noteiktās normas ir tikušas ievērotas. Apcietināšanas ordera efektivitāti var provizoriski novērtēt, minot, ka līdz 2004. gada septembrim ir izsniegti 2603 orderi, 653 personas ir apcietinātas un 104 personas ir nodotas. Turklāt jāatzīmē, ka no visiem izsniegtajiem orderiem līdz šim tikai attiecībā uz nelielu daļu ir atteikta izpilde. Reālā situācija jebkurā gadījumā var būt tikai labāka par šiem provizoriskajiem datiem, kas balstās tikai uz kādu divdesmit dalībvalstu paziņojumiem.

No pamatlēmuma pārņemto apcietināšanas ordera obligātas neizpildīšanas iemeslu skaits dažādās dalībvalstīs svārstās no 3 līdz 10. Visas dalībvalstis ir transponējušas trīs obligātās **neizpildīšanas iemeslus**, ar dažiem izņēmumiem (3. panta 1. punkts / NL, UK) vai nepilnībām (3. panta 1. punkts / DK, IE; 3. panta 2. punkts / IE, UK). Savukārt izvēles iespēja, transponējot septiņus fakultatīvās neizpildīšanas iemeslus, ir radījusi ļoti dažādas situācijas dalībvalstis – dažas ir pārņēmušas tikai daļu iemeslu vai devušas lielākas manevra iespējas tiesu iestādēm, bet citas, tieši pretēji, tos visus ir padarījušas par obligātiem. Lai gan principā tas ir iespējams, ja vien judikatūra[6] neattīstās citā virzienā (4. panta 3. punkts), šāda transponēšanas izvēles iespēja tomēr ir kritizējama, ja tā liek izpildes tiesu iestādēm turpināt kriminālvajāšanu pašām tā vietā, lai pieņemtu apcietināšanas orderi, kaut gan izsniegšanas dalībvalstī vienlaikus jau notiek kriminālvajāšana (4. panta 2. punkts).

Valstīs esošo režīmu dažādība rodas arī no tā, ka ne visas ir izmantojušas iespēju orderus izpildīt atkarībā no tā, vai ievērotas pamatlēmumā paredzētās trīs **īpašās garantijas**. Tomēr, ja tās to ir izmantojušas, dažas dalībvalstis ir paredzējušas noteikt papildu nosacījumus (5. panta 1. punkts / MT, UK; 5. panta 3. punkts / NL). Turklāt, praksē acīmredzot atsevišķas iestādes pieprasa garantijas, kas nav paredzētas veidlapā, vai pat atsaka veikt nodošanu, lai gan garantijas ir sniegtas.

Pilsoņu nodošana, kas bija būtisks ar pamatlēmumu ieviests jauninājums, tagad tiek pielietota praksē, izņemot atrunas, kas noteiktas pamatlēmumā (33. pants / AT). Tomēr lielākā daļa dalībvalstu ir izvēlējušās attiecībā uz savas valsts pilsoņiem piemērot nosacījumu par soda izpildi savas valsts teritorijā (4. panta 6. punkts un 5. panta 3. punkts), ar dažiem izņēmumiem (IE, SK, UK). Vienlaikus lielākā daļa dalībvalstu ir nolēmušas piemērot vienādu režīmu gan tās pilsoņiem, gan rezidentiem.

Tomēr grūtības joprojām saglabājas. Saskaņā ar Komisijas rīcībā esošo informāciju, diemžēl dažas tiesu iestādes praksē atsakās izpildīt apcietināšanas orderus attiecībā

---

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

6 *Gozutok* (C – 187/01) un *Brugge* (C – 385/01), 11.02.2003.

uz to pilsoņiem, atsaucoties uz savu kompetenci (4. panta 2. punkts un 4. panta 7. punkts), taču pašas nenoved līdz galam kriminālvajāšanu. Bez tam, viena no dalībvalstīm ir ieviesusi abpusējas sodāmības klauzulu un tās pilsoņiem uzliktā soda transformēšanu (4. panta 6. punkts / CZ). Vēl cita arī ir uzskatījusi, ka tai attiecībā uz saviem pilsoņiem ir no jauna jāievieš sistemātiska abpusējas sodāmības kontrole un ka nodošanu var veikt tikai tad, ja tiek sniegta garantija, ka tā var transformēt viņiem piemēroto sodu. (5. panta 3. punkts / NL). Taču šis nosacījums, kuru pieļauj 1983. gada 21. marta konvencija par sodītu personu nodošanu, nav iekļauts pamatlēmumā. Turklāt šī konvencija nevar kalpot par juridisko pamatu tāda soda izpildei, kas pasludināts citā dalībvalstī, ja šī dalībvalsts jau uzsākusi soda izpildi, kas parasti tā nenotiek, ja apcietināšanas orderis ir izsniegts, lai izpildītu sodu.

Visbeidzot, uztrauc tādu iemeslu ieviešana, kas nav paredzēti pamatlēmumā. Ir attaisnojami noteikt papildu atteikuma iemeslu, atsaucoties uz *ne bis in idem* (divreiz nav tiesājams) principu attiecībā pret Starptautisko krimināltiesu, kas atsevišķām dalībvalstīm ļauj novērst trūkumu pamatlēmumā. Tas pats sakāms par jautājumu saistībā ar skaidriem atteikuma iemesliem pamattiesību pārkāpuma gadījumā (1. panta 3. punkts) vai diskriminācijas gadījumā (12. un 13. apsvērums), ko tieši, dažādos veidos, ir izvēlējušās ieviest divas trešdaļas dalībvalstu. Lai arī šie iemesli ir likumīgi, ja vien tie nepārsniedz pamatlēmumā noteikto (EL, IE, CY), uz tiem var atsaukties tikai un vienīgi Eiropas Savienības ietvaros. Bez tam jāuzsver, ka ieviesti arī citi atteikuma iemesli, kas nav saskaņā ar pamatlēmumu (3. pants / DK, MT, NL, PT, UK), piemēram, politiski iemesli, valsts drošība vai tādi, kas paredz lietas būtības kontroli.

2.2.2. Nodošanas tiek veiktas atbilstīgi termiņiem

Papildus lielākam ātrumam sakarā ar procedūras nodošanu pilnībā tiesu iestāžu pārziņā, apcietināšanas ordera izpildes ātrums balstās uz to, ka tiek izmantota vienota veidlapa, ir iespējami dažādi nodošanas veidi un ir noteikti procedūru termiņi. Kopumā dalībvalstis ir labi transponējušas šos punktus. Pateicoties tam, ka pamatlēmums stājies spēkā, saskaņā ar provizoriskām aplēsēm, vidējais pieprasījuma izpildes ilgums vairāk nekā 9 mēnešu vietā tagad ir 43 dienas. Šī aplēse neietver tos samērā biežos gadījumus, kuros persona piekrīt nodošanai – tad vidējais izpildes ilgums ir 13 dienas.

Visas dalībvalstis (izņemot MT un UK) piemēro **vienoto veidlapu** un ir paredzējušas vairākus iespējamos **nodošanas veidus**. Šajā sakarā grūtības rada tas, ka pamatlēmums neparedz Interpola paziņojumam pagaidu apcietināšanas pieprasījuma statusu, pretēji tam, kā tas ir noteikts attiecībā uz SIS paziņojumu (9. panta 3. punkts). Kamēr vēl nav ieviesta otrā Šengenas Informācijas sistēma (SIS II), katra dalībvalsts varētu novērst šo trūkumu ar valsts normu palīdzību.

Bez tam, dalībvalstu noteiktās prasības detaļās ļoti atšķiras gan attiecībā uz ordera saņemšanas termiņu kopš apcietināšanas brīža (no 2 līdz 40 dienām), gan uz tulkojumiem (no tikai vienas pieļautās valodas līdz vairāk par četrām), gan autentiskuma pārbaudes veidiem (no prasības iesniegt oriģinālu līdz iespējai nosūtīt parastu faksu). Praksē šīs atšķirības ir iemesls tam, ka nodošanas tiek novilcinātas vai pat neizdodas.

Konkrēti, atsevišķas dalībvalstis uzliek tādas prasības, kas nav paredzētas pamatlēmumā, piemēram, pienākumu pievienot datus vai dokumentus, kas nav paredzēti veidlapā (8. panta 1. punkts / CZ, MT) vai par katru nodarījumu izsniegt īpašu orderi (IE). Tomēr jādomā, ka šīs grūtības pamazām tiks novērstas, pateicoties prakses saskaņošanai katras valsts sistēmā, kā arī labākai izpratnei par citu sistēmu prasībām. Turklāt, tam vajadzētu notikt arī pateicoties esošo paziņojumu pilnīgai pārskatīšanai, drošo pārsūtīšanas līdzekļu pielietojuma paplašināšanai (SIS II) un, kopumā, palielinot savstarpējo uzticību. Katrai dalībvalstij vairāk pieļaujot papildus savai valodai dokumentus iesniegt arī citās valodās, arī tiktu atvieglots darbs paplašinātajā Eiropas Savienībā.

Pretēji izdošanas procedūrai, apcietināšanas ordera izpildi iegrožo precīzi noteikti **termiņi** (17. un 23. pants). Kopumā dalībvalstis šajā jomā ir lielā mērā izpildījušas savus pienākumus. Praksē šķiet, ka lielākā daļa nodošanu tiek veiktas pirms paredzētajiem maksimālajiem termiņiem.

Tomēr attiecībā uz pārsūdzībām dažas dalībvalstis nav piekritušas noteikt termiņus savām augstākajām tiesu iestādēm (CZ, MT, PT, SK, UK) vai ir noteikušas procedūras maksimālo termiņu, kas pārsniedz 60 dienu standartu (BE) vai pat 90 dienu griestus (FR). Šajā sakarā jāuzsver, ka valsts iekšējo pārsūdzības procedūru izmantošana pati par sevi nevar tikt uzskatīta par ārkārtas apstākli (17. panta 7. punkts). Lai gan pašreiz būtiski kavēšanās gadījumi ir reti – ja tādi ir, par tiem tiek informēts Eurojust – vēl ir par agru no tā izdarīt secinājumus.

2.2.3. Nodošanas tiek veiktas, ievērojot personas pamattiesības

Apcietināšanas ordera procedūra ir daudz efektīvāka un ātrāka nekā izdošanas procedūra, taču tas nenozīmē, ka uz orderi pilnībā neattiektos indivīda garantiju ievērošana. Pretēji tam, kā ir rīkojušās atsevišķas dalībvalstis, Padomes nolūks nebija padarīt vispārīgo pamattiesību ievērošanas nosacījumu par ordera izpildes atteikuma iemeslu gadījumā, ja tās ir pārkāptas. Tomēr ir skaidrs, ka tiesas iestādei vienmēr ir pamats atteikt apcietināšanas ordera izpildi, ja tā konstatē, ka, piemērojot procedūru, ir pārkāpts Līguma 6. pants un dalībvalstu kopīgie konstitucionālie principi; taču sistēmā, kura balstās uz savstarpēju uzticēšanos, šāda situācija pieļaujama tikai izņēmuma kārtā.

Visas dalībvalstis kopumā ir transponējušas pamatlēmuma noteikumus par **pieprasītās personas tiesībām** (11. pants), taču to detalizācijas pakāpe dažādās dalībvalstīs atšķiras, jo īpaši attiecībā uz piekrišanu nodošanai. Nepilnības tomēr ir retas, galvenokārt saistībā ar procesuālajām neprecizitātēm (13. pants / DK, LV, PL, PT; 14. pants / DK). Visbeidzot, jāuzsver, ka no apcietināšanas ordera priekšrocībām iegūst arī attiecīgās personas, kas praksē vairāk nekā pusē reģistrēto gadījumu piekrīt sevis nodošanai.

Apcietināšanas ordera novērtējums attiecībā uz pamattiesību garantēšanu liek salīdzināt pašreizējo situāciju ar iepriekšējo situāciju. Jāuzsver vairāki pozitīvi aspekti. Pamatlēmums ir precīzāks attiecībā uz ***ne bis in idem*** principu. Ar pamatlēmumu ir pastiprinātas tiesības uz advokāta palīdzību (11. panta 2. punkts, 13. panta 2. punkts, 27. panta 3. punkts, 28. panta 2. punkts), izvērtēšana par nepieciešamību turēt personu pagaidu apcietinājumā (12. pants), kā arī **laika posma**, uz kādu personai **atņemta brīvība**, ieskaitīšana sodā (26. pants). Plašākā kontekstā

apcietināšanas orderis, pateicoties tā izpildes ātrumam, sekmē labāku „saprātīgu termiņu" ievērošanu. Tā efektivitāte, jo īpaši attiecībā uz citu dalībvalstu pilsoņu nodošanu, atvieglo lēmuma pieņemšanu par personu provizorisku atbrīvošanu, lai kāda arī būtu viņu dzīvesvieta Eiropas Savienībā (12. pants).

3. SECINĀJUMI

Neraugoties uz nenoliedzamo sākotnējo kavēšanos, Eiropas apcietināšanas orderis šobrīd var tikt izmantots lielākajā daļā paredzēto gadījumu. Tā ietekme ir acīmredzami pozitīva, kā to pierāda pieejamie labvēlīgie rādītāji, gan nododot procesu tiesu iestāžu pārziņā, gan attiecībā uz efektivitāti, gan izpildes ātrumu, vienlaikus nodrošinot pamattiesību ievērošanu.

Šiem vispārīgajiem panākumiem nevajadzētu likt izlaist no redzesloka to, kas vēl jāpaveic gan Itālijai un vairākām citām dalībvalstīm, lai panāktu pilnīgu atbilstību pamatlēmumam (jo īpaši CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), gan Eiropas Savienībai, lai novērstu atsevišķus trūkumus noteikumos.

Ņemot vērā to, ka šis novērtējums sagatavots agrīnā stadijā, tas uzskatāms par provizorisku un būtu jāatjaunina, balstoties uz sistemātiskāk iesniegtu informāciju. Šajā sakarā Komisija patur tiesības iesniegt priekšlikumus, lai grozītu pamatlēmumu (34. panta 3. punkts), kad būs uzkrājies vairāk pieredzes.