KOMISIA EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV

Brusel, 23.02.2005
KOM(2005) 63 v konečnom znení

SPRÁVA KOMISIE

založená na článku 34 rámcového rozhodnutia Rady z 13. júna 2002 o európskom zatýkacom rozkaze a postupoch vydávania medzi členskými štátmi

{SEK(2005) 267}

1. METÓDA

Na základe článku 34 rámcového rozhodnutia Rady z 13. júna 2002 o európskom zatýkacom rozkaze a postupoch vydávania medzi členskými štátmi[1], Komisia predkladá túto správu, ktorá hodnotí uplatňovanie takéhoto aktu (ďalej len „rámcové rozhodnutie“). Toto hodnotenie je významné, keďže zatýkací rozkaz predstavuje prvé a veľmi symbolické opatrenie uplatňujúce princípu vzájomného uznávania.

Kritériá hodnotenia stanovené Komisiou na účely tejto správy sú na jednej strane všeobecnými kritériami, ktoré sa v súčasnosti bežne používajú na hodnotenie zavedenia rámcových rozhodnutí (užitočnosť, právna jasnosť a bezpečnosť, plné uplatnenie, dodržanie termínu transpozície)[2], a na druhej strane ide o kritériá vlastné pre zatýkací rozkaz, predovšetkým jeho právnu podstatu, účinnosť a rýchlosť.

Komisia sa za účelom vypracovania tejto správy opiera predovšetkým o vnútroštátne ustanovenia, ktoré uvádzajú do platnosti zatýkací rozkaz na základe textu oznámeného členskými štátmi (čl. 34 ods. 2), ako aj o doplňujúce informácie poskytnuté Radou (čl. 34 ods. 3), najmä odpovede uvedené v dotazníkoch adresovaných členským štátom predsedníctvom Rady.[3]

Komisia sa naviac snažila doplniť svoje informácie na jednej strane použitím odpovedí uvedených v dotazníkoch európskej súdnej siete, ktoré sa do 1. 9. 2004 týkali praktických aspektov zatýkacieho rozkazu a na druhej strane udržiavaním bilaterálneho dialógu s národnými kontaktnými miestami stanovenými na tento účel. Obsah tejto správy a jej príloha však boli ovplyvnené mnohými omeškaniami a nedostatkami pri odovzdávaní, nerovnakou kvalitou získaných informácií a krátkym obdobím na posúdenie.[4]

2. HODNOTENIE

2.1. Postup vydávania medzi členskými štátmi sa stal predovšetkým súdnym postupom

2.1.1. Omeškané zavedenie, od tejto chvíle však v podstate všeobecne platné

Zatýkací rozkaz bol zavedený 24 členskými štátmi s omeškaním až do 8 mesiacov (CZ, DE). Iba polovica z nich dodržala stanovený termín (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Toto omeškanie bolo zdrojom prechodných problémov.

Dňa 1. novembra 2004 však už všetky členské štáty zaviedli rámcové rozhodnutie s výnimkou Talianska, kde ešte stále prebiehajú rokovania v parlamente. Viaceré členské štáty museli za týmto účelom zmeniť svoje ústavy. Všetky štáty prijali špecifické právne predpisy. Niektoré štáty (najmä DK a EE) však upustili v

---

1 Ú. v. ES L 190, 18.7.2002, s. 1.
2 KOM(2001)771 z 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96 z 10.10.2003 a COPEN 94 z 26.7.2004.
4 SEK(2005)267

niektorých ustanoveniach od záväzných pravidiel, čo nie je v súlade s požiadavkami právnej bezpečnosti.

V praxi 8 členských štátov od 1. januára 2004 medzi sebou uplatňovalo opatrenia zatýkacieho rozkazu; k dátumu rozšírenia ich bolo 16 a od 14. 1. 2005, dátumu vstupu do platnosti v CZ, ich je 24.

V roku 2004 tak zatýkací rozkaz postupne nahradil vydávanie medzi členskými štátmi a zdá sa, že ho aj prevýšil z hľadiska objemu. Len zopár členských štátov uplatnilo právo obmedziť jeho časový alebo materiálny rozsah pôsobnosti. Pokiaľ ide o prvý prípad, niektoré štáty tak urobili v súlade s rámcovým rozhodnutím po tom, ako bolo toto rozhodnutie prijaté, najmä vylúčením jeho uplatnenia na činy, ku ktorým došlo pred stanoveným dátumom (čl. 32 / FR, IT, AT). Iné členské štáty však chceli pristúpiť k tomuto obmedzeniu bez toho, aby dodržali rámcové rozhodnutie, či už by to bolo s ohľadom na postup (čl. 32 / (CZ, LU, SI), obsah obmedzenia (CZ, LU) alebo dokonca na dátum vstupu do platnosti (CZ). Odvtedy existuje riziko, že žiadosti o vydávanie, ktoré tieto členské štáty predkladajú, by mohli ostatné členské štáty zamietnuť.

Svoje povinnosti porušili aj členské štáty, ktoré obmedzili materiálny rozsah pôsobnosti buď pokiaľ ide o spodné hranice požadovaných trestov (čl. 2 / NL, AT, PL; čl. 4 ods. 7 písm. b) / UK), alebo o niektoré kategórie trestného činu, pre ktoré sa obnovila kontrola obojstrannej trestnosti (čl. 2 / BE, PL, SI), alebo pre ktoré vzniklo riziko jej obnovenia (EE, EL, FR). Avšak transpozícia zoznamu 32 kategórií trestného činu, pri ktorých sa obojstranná trestnosť ruší, nespôsobuje v tomto štádiu väčšie problémy. Naďalej je však poľutovaniahodné, že niektoré členské štáty sa domnievali, že tento zoznam sa nevzťahoval na pokus o trestný čin a napomáhanie trestnému činu (čl. 2 – EE, IE).

2.1.2. Postup vydávania sa stal predovšetkým súdnym postupom

Vydávanie vyžiadaných osôb medzi jednotlivými členskými štátmi pri uplatnení rámcového rozhodnutia podlieha výlučne súdnej moci. Potvrdzuje to napríklad skutočnosť, že veľká väčšina členských štátov povoľuje **priamy kontakt medzi súdnymi orgánmi** v rôznych etapách konania (čl. 9 ods. 1, 15 a 23). Niektoré členské štáty však určili výkonný orgán, ktorý bude plniť funkciu kompetentných súdnych orgánov buď úplne (čl. 6/ DK) alebo čiastočne (EE, LV, LT, FI, SE).

Pre ustanovenie ústredného orgánu, povoleného rámcovým rozhodnutím, ktorý má monopol v oblasti vydávania, sa rozhodla len malá časť členských štátov (čl. 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Bohužiaľ existujú však prípady, keď rozhodovacie právomoci zverené ústredným orgánom presahujú jednoduchú pomocnú úlohu, ktorú im rámcové rozhodnutie umožňuje prideliť (EE, IE).

2.1.3. Postupné prepojovanie s externým režimom vydávania

Napriek tomu, že sa vydávania medzi jednotlivými členskými štátmi odteraz riadia najmä zatýkacím rozkazom, tento nástroj Únie sa pomalšie včleňuje do súboru medzinárodných pravidiel (čl. 21 / MT; čl. 28 / LT).

Všetky členské štáty ešte neoznámili Rade Európy svoj nový systém (čl. 28 Európskeho dohovoru o vydávaní z 13. 12. 1957). [5]Tento nedostatok by však mal byť len prechodný.

2.2. Účinnejší a rýchlejší postup, ktorý dodržiava základné záruky

2.2.1. Ľahšie prijímateľné vydávania

Na základe záruky vyššej účinnosti rámcové rozhodnutie obmedzuje dôvody na zamietnutie vydávania medzi členskými štátmi, pričom vylučuje každé rozhodnutie z politických dôvodov. Vo všeobecnosti sa právny rámec, ktorý toto rozhodnutie stanovilo, dodržal. Účinnosť zatýkacieho rozkazu sa v podstate môže dočasne hodnotiť na základe 2 063 vydaných zatýkacích rozkazov, 653 zatknutých osôb a 104 vydaných osôb do septembra 2004. Okrem toho je potrebné si všimnúť, že časť prípadov zamietnutia vykonania zatýkacieho rozkazu vzhľadom na všetky vydané zatýkacie rozkazy je k dnešnému dňu nízky. Celkový obraz môže byť iba lepší ako tieto predbežné údaje založené na prehlásení len asi dvadsiatich členských štátov.

Počet povinných dôvodov na zamietnutie vykonania uvedených v rámcovom rozhodnutí sa pohybuje od 3 do 10 podľa jednotlivých členských štátov. Všetky členské štáty transponovali tri **povinné dôvody nevykonávania** s niekoľkými výnimkami (čl. 3 ods. 1 / NL, UK) alebo nedostatkami (čl. 3 ods. 1 / DK, IE) ; čl. 3 ods. 2 / IE, UK). Pokiaľ ide o voľbu transponovať sedem nepovinných dôvodov, tie naopak vedú k veľmi odlišným situáciám, ktoré sa menia od jedného členského štátu k druhému. Niektoré prijali len ich časť alebo nechali širší priestor svojim súdnym orgánom, iné ich na druhej strane označili všetky za povinné. Voľbu transpozície možno v podstate, okrem prípadu opačného vývoja súdnej praxe[6] (čl. 4 ods. 3), skritizovať, keď pôjde až tak ďaleko, že sa od súdnych orgánov bude vyžadovať ich vlastné vykonávanie namiesto prijatia zatýkacieho rozkazu, zatiaľ čo presne v tom členskom štáte, ktorý zatýkací rozkaz vydáva, prebieha trestné stíhanie (čl. 4 ods. 2).

Mnoho vnútroštátnych opatrení tiež vyplýva zo skutočnosti, že nie všetky členské štáty zastávali možnosť podrobiť vykonávanie zatýkacích rozkazov dodržiavaniu troch **špecifických záruk** uvedených v rámcovom rozhodnutí. Avšak keď tak urobili, niektoré členské štáty vyžadovali dodatočné podmienky (čl. 5 ods. 1 / MT, UK ; čl. 5 ods. 3 / NL). Naviac sa zdá, že v praxi niektoré orgány požadujú záruky, ktoré nie sú uvedené vo formulári, alebo dokonca odmietajú vydávanie, hoci boli záruky poskytnuté.

Vydávanie štátnych príslušníkov, ktoré predstavovalo hlavnú novinku rámcového rozhodnutia, je odteraz skutočnosťou, okrem výnimky uvedenej v samotnom rozhodnutí (čl. 33 / AT). Väčšina členských štátov sa však vo vzťahu k svojim štátnym príslušníkom rozhodla uplatniť podmienku vykonávania trestu na ich území (čl. 4 ods. 6 a čl. 5 ods. 3), s niekoľkými výnimkami (IE, SK, UK). Týmto sa väčšina členských štátov rozhodla pre rovnaké zaobchádzanie so svojimi štátnymi príslušníkmi a osobami s trvalým pobytom na ich území.

---

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

[6] Prípady *Gozutok* (C – 187/01) a *Brugge* (C – 385/01), 11.2.2003.

Problémy však aj naďalej pretrvávajú. Podľa informácií Komisie je poľutovaniahodné, že niektoré súdne orgány zamietajú vykonávanie zatýkacích rozkazov v prípade štátnych príslušníkov, pričom sa odvolávajú na svoje právomoci (čl. 4 ods. 2 a čl. 4 ods. 7), ale sami nevedú trestné stíhanie. Jeden členský štát naviac zaviedol klauzulu o reciprocite a zmenu trestu vymeraného jeho štátnym príslušníkom (čl. 4 ods. 6 / CZ). Iný členský štát si zase myslel, že je potrebné vo vzťahu k svojim štátnym príslušníkom obnoviť systematickú kontrolu obojstrannej trestnosti a podmieniť ich vydanie záruke, že môže zmeniť ich trest (čl. 5 ods. 3 / NL). Táto podmienka povolená dohovorom z 21. 3. 1983 o presune odsúdených osôb však nie je uvedená v rámcovom rozhodnutí. Tento dohovor navyše môže slúžiť ako právny základ pre vykonávanie trestu uloženého v inom štáte len ak sa tento trest už začal, čo sa bežne nestáva, keď sa zatýkací rozkaz udeľuje za účelom vykonávania trestu.

A napokon zavádzanie dôvodov, ktoré nie sú stanovené v rámcovom rozhodnutí, sa javí ako znepokojujúce. Nie je to situácia pre dodatočný dôvod zamietnutia založený na *ne bis in idem* vo vzťahu k Medzinárodnému trestnému súdu, ktorý umožňuje niektorým členským štátom vyplniť prázdne miesto v rámcovom rozhodnutí. Ide aj o otázku jasných dôvodov zamietnutia kvôli porušeniu základných práv (čl. 1 ods. 3) alebo diskriminácii (odôvodnenia 12 a 13), ktoré sa dve tretiny členských štátov rozhodli v rôznych formách výslovne zaviesť. Akokoľvek sú tieto motívy legitímne, okrem prípadu, keď presahujú rámcové rozhodnutie (EL, IE, CY), môže sa na ne v rámci Európskej únie odvolávať len výnimočne. Je ešte dôležitejšie zdôrazniť zavádzanie iných dôvodov zamietnutia, ktoré sú v jasnom protiklade s rámcovým rozhodnutím (čl. 3 / DK, MT, NL, PT, UK), akými sú napríklad politické dôvody, dôvody národnej bezpečnosti alebo dôvody, z ktorých vyplýva prešetrenie podstaty prípadu.

2.2.2. Rýchlejšie zrealizované vydávania

Okrem urýchlenia, ktoré vyplýva z výhradne súdneho postupu, spočíva rýchlosť zatýkacieho rozkazu aj v jednotnom formulári, rôznych spôsoboch doručenia a vo vymedzení termínov konania. Členské štáty tieto body zaviedli vo všeobecnosti správne. Vďaka vstupu rámcového rozhodnutia do platnosti sa podľa predbežného odhadu skrátilo priemerné trvanie vykonávania žiadosti z 9 mesiacov na 43 dní. To nezahŕňa časté prípady, keď osoba súhlasí so svojím vydaním. Priemerné trvanie je v tomto prípade 13 dní.

Všetky členské štáty explicitne (okrem MT a UK) prijali **jednotný formulár** a stanovili viacero možných **spôsobov doručenia**. V tomto ohľade sa objavuje problém, ktorý vyplýva zo skutočnosti, že rámcové rozhodnutie nestanovuje, že varovanie Interpolu má hodnotu žiadosti o predbežné zadržanie, ako je tomu v prípade varovania SIS (čl. 9 ods. 3). V očakávaní zavedenia druhého Schengenského informačného systému (SIS II) by tomu mohol čeliť každý členský štát zavedením vnútroštátneho ustanovenia.

Požiadavky členských štátov sa predsa len vo svojich podrobnostiach veľmi líšia, pokiaľ ide o termíny prijatia zatýkacích rozkazov od dátumu zadržania (od 2 do 40 dní), pokiaľ ide o preklady (od iba jedného schváleného jazyka po viac ako štyri) a pokiaľ ide o spôsoby overovania (od požiadavky jedného originálu po jednoduchý fax). To je v praxi príčinou omeškaní alebo dokonca neuskutočnenia vydaní.

Konkrétnejšie, niektoré členské štáty si vynucujú požiadavky, ktoré nie sú stanovené v rámcovom rozhodnutí, ako napríklad povinnosť pripojiť údaje alebo dokumenty, ktoré nie sú uvedené vo formulári (čl. 8 ods. 1/ CZ, MT) alebo vydať osobitný zatýkací rozkaz pre každý trestný čin (IE). Tieto problémy by sa však mali dať postupne odstrániť vďaka zjednoteniu postupov v rámci každého vnútroštátneho systému a vďaka lepšiemu oboznámeniu sa s požiadavkami ostatných systémov. Ale aj vďaka kompletnej revízii existujúcich varovaní, rozšírení bezpečných prostriedkov doručovania (SIS II) a všeobecnejšie vďaka posilneniu vzájomnej dôvery. Širšie prijatie aj iných jazykov ako vlastného jazyka zo strany jednotlivých členských štátov taktiež uľahčí prácu v rámci rozšírenej Európskej únie.

Na rozdiel od postupu vydávania podlieha vykonávanie zatýkacieho rozkazu presným **termínom** (čl. 17 a 23). Členské štáty si v tejto oblasti kompletne splnili svoje povinnosti. Zdá sa, že väčšina vydaní sa uskutočňuje v konečných stanovených termínoch.

V prípade odvolania však niektoré členské štáty nesúhlasili so stanovením termínu pre svoje vyššie súdy (CZ, MT, PT, SK, UK) alebo stanovili konečný termín pre konanie, ktorý presahuje stanovených 60 dní (BE) alebo dokonca hornú hranicu 90 dní (FR). V tomto ohľade je vhodné uviesť, že využitie uplatnenia odvolania podľa vnútroštátneho práva samo o sebe nepredstavuje výnimočnú okolnosť (čl. 17 ods. 7). Ak sa momentálne nevyskytne veľa významných prípadov omeškania, o ktorých bol Eurojust informovaný, je príliš skoro vyvodzovať z tejto situácie nejaké závery.

2.2.3. Schválené vydania pri dodržaní základných záruk osôb

Aj keď je zatýkací rozkaz účinnejší a rýchlejší ako postup vydávania, naďalej podlieha úplnému dodržiavaniu záruk osôb. Na rozdiel od niektorých členských štátov Rada nezamýšľala urobiť zo všeobecnej podmienky dodržiavania základných práv dôvod na výslovné zamietnutie v prípade ich porušenia. Je však jasné, že súdny orgán je naďalej oprávnený zamietnuť vykonávanie zatýkacieho rozkazu ak zistí, že pri konaní došlo k porušeniu článku 6 Zmluvy o Európskej únii a ústavných princípov spoločných pre všetky členské štáty. V systéme založenom na vzájomnej dôvere by malo k takejto situácii dochádzať len výnimočne.

Všetky členské štáty transponovali všetky ustanovenia rámcového rozhodnutia, ktoré sa vzťahujú na **práva vyžiadanej osoby** (čl. 11), aj keď sa úroveň podrobností môže líšiť od jedného členského štátu k druhému, najmä pokiaľ ide o vyjadrenie súhlasu. Nedostatky sa objavujú len zriedkavo a ide najmä o nepresnosti v konaniach (čl. 13 / DK, LV, PL, PT ; čl. 14 / DK). Napokon by bolo vhodné zdôrazniť, že zjednodušenie, ktoré vyplýva zo zatýkacieho rozkazu, je odteraz vo viac ako polovici zaznamenaných prípadov výhodou aj pre príslušné osoby, ktoré v praxi súhlasia so svojím vydaním.

Hodnotenie zatýkacieho rozkazu s ohľadom na záruku základných práv v podstate vedie k porovnaniu aktuálnej situácie s predchádzajúcou situáciou. Patrilo by sa zdôrazniť viacero pozitívnych bodov. Rámcové rozhodnutie je presnejšie, pokiaľ ide o **ne bis in idem**. Posilnilo právo na právnu pomoc (čl. 11 ods. 2, čl. 13 ods. 2, čl. 27 ods. 3 a čl. 28 ods. 2), na preskúmanie príležitosti držania vo vyšetrovacej väzbe (čl. 12), ako aj na odrátanie už uskutočneného **obdobia odňatia slobody** od výšky rozsudku (čl. 26). Zatýkací rozkaz svojou rýchlosťou vykonávania všeobecnejšie

prispieva k lepšiemu dodržiavaniu „primeraného termínu“. Svojou účinnosťou, najmä pokiaľ ide o získanie vydania štátnych príslušníkov iných členských štátov, zjednodušuje rozhodnutie o predbežnom prepustení osôb nezávisle na ich mieste trvalého bydliska v rámci Európskej únie (čl. 12).

3. ZÁVER

Aj napriek tomu, že došlo na začiatku z zjavnému omeškaniu, európsky zatýkací rozkaz je odteraz funkčný vo väčšine uvedených prípadov. Jeho vplyv sa zdá byť pozitívny a dostupné ukazovatele sú priaznivo orientované v zmysle súdnych rozhodnutí, účinnosti, ako aj rýchlosti, a to všetko pri dodržiavaní základných práv.

Aj napriek celkovým úspechom sa nemôže poľaviť v úsilí, ktoré je ešte potrebné vynaložiť tak zo strany Talianska alebo niektorých členských štátov, aby plne dodržali rámcové rozhodnutie (najmä CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), ako aj zo strany Európskej únie, ktorá má vyplniť niektoré prázdne miesta nástroja.

Vzhľadom na to, že toto hodnotenie bolo vypracované na začiatku fungovania mechanizmu, považuje sa za predbežné; malo by sa obnoviť, najmä na základe systematickejších informácií. Komisia si z tohto titulu vyhradzuje právo predložiť návrhy, ktorých cieľom je na základe skúseností v rámci dlhšieho obdobia, upraviť rámcové rozhodnutie (čl. 34 ods. 3).