KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 23.02.2005
KOM(2005) 63 končno

POROČILO KOMISIJE

na podlagi člena 34 Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami

{SEK(2005) 267}

1. METODA

V skladu s členom 34 Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami[1] Komisija predloži naslednje poročilo, ki ocenjuje izvajanje tega akta (v nadaljnjem besedilu „Okvirni sklep“). Ta ocena je pomembna, ker nalog za prijetje pomeni najbolj simbolični in prvi izvedbeni ukrep načela vzajemnega priznavanja.

Merila ocenjevanja Komisije, uporabljena za sestavo zadevnega poročila, so po eni strani splošna merila, ki se običajno uporabljajo za oceno izvajanja okvirnih sklepov (uporabni učinek, jasnost, pravna varnost, popolna uporaba, upoštevanje roka za prenos)[2], po drugi strani pa merila, povezana z nalogom za prijetje, predvsem z njegovo pravno naravo, učinkovitostjo in hitrostjo.

Za sestavo tega poročila se Komisija v glavnem opira na nacionalne določbe za izvajanje naloga za prijetje, kakršne so ji v besedilu sporočile države članice (člen 34(2)), in na dodatne podatke, ki jih je sporočil Svet (člen 34(3)), zlasti na razpoložljive odgovore iz vprašalnikov, ki jih je predsedstvo Sveta naslovilo na države članice[3].

Komisija si je tudi prizadevala dopolniti svoje podatke, po eni strani z uporabo odgovorov na vprašalnik o Evropski pravosodni mreži, ki se je nanašal na prakso Okvirnega sklepa do 1.9.2004, po drugi strani pa z dvostranskim dialogom z nacionalnimi kontaktnimi osebami, določenimi v ta namen. Na vsebino tega poročila in njegovo prilogo pa je vplivalo mnogo zamud in pomanjkljivosti prenosa, neenotnost kakovosti pridobljenih podatkov in kratkost samega obdobja, ki je bilo pregledano.[4]

2. OCENA

2.1. Postopek predaje, ki je med državami članicami v bistvu postal soden

2.1.1. Zapoznelo izvajanje, vendar odslej večinoma splošno

Nalog za prijetje je bil v 24 državah članicah uveden z zamudo do 8 mesecev (CZ, DE). Samo polovica držav je spoštovala določeni rok. (BE, DK, ES, IE, CY, LT, HU, PL, PT, SI, FI, SE, UK). Ta zamuda je bila vzrok za prehodne težave.

Vse države članice razen Italije, kjer še potekajo parlamentarni postopki, pa so kljub temu do 1. novembra 2004 opravile prenos Okvirnega sklepa. Več držav članic je moralo zaradi tega revidirati svoje ustave. Vse so sprejele posebno zakonodajo. Vendar so določene (zlasti DK in EE) pri nekaterih določbah, zavezujočih pravilih, varčevale, kar ne izpolni zahteve po pravni varnosti.

---

1 UL L 190, 18.7.2002, str. 1.
2 COM(2001)771, 13.12.2001, § 1.2.2.
3 COPEN 96, 10.10.2003 in COPEN 94, 26.7.2004
4 SEK(2005)267

V praksi je od 1. januarja 2004 vzajemno izvajalo instrument naloga za prijetje 8 držav članic, na datum širitve jih je bilo 16 in 24 od dne 14. januarja 2005, ko je ta začel veljati v CZ.

Leta 2004 je tako nalog za prijetje postopoma nadomestil izročitev med državami članicami in zdi se, da bil je celo večkrat uporabljan. Redke države članice so izkoristile možnost, da so omejile svoj časovni ali materialni obseg delovanja. V zvezi s prvim so nekatere to storile v skladu z Okvirnim sklepom, po tem ko je bil ta sprejet, zlasti s tem, da so izključile izvajanje naloga za dogodke, ki so se zgodili pred določenim datumom (člen 32 / FR, IT, AT). Druge pa so se odločile uvesti tako omejitev brez upoštevanja Okvirnega sklepa bodisi, da je šlo za postopek (člen 32 / CZ, LU, SI), vsebino omejitve (CZ, LU) ali celo za datum začetka veljavnosti (CZ). Lahko se torej zgodi, da zahteve po izročitvi, ki jih slednje še vlagajo, druge države članice zavrnejo.

Svoje obveznosti so kršile tudi države članice, ki so skrčile materialni obseg izvajanja zaradi najnižjih zahtevanih pragov za kazen (člen 2 / NL, AT, PL; člen 4(7)(b) / UK) ali zaradi nekaterih kategorij kaznivih dejanj, zaradi katerih so ponovno uvedle (člen 2 / BE, PL, SI), ali so tvegale ponovno uvedbo (EE, EL, FR) nadzora dvojne kaznivosti. Vendar pa prenos seznama 32 kategorij kaznivih dejanj, za katere je odpravljena dvojna kaznivost, na tej stopnji ne predstavlja večjih težav. Žal pa so nekatere države članice menile, da se dvojna kaznivost ni nanašala na dejanja poskusa storitve kaznivega dejanja in pomoči pri njem (člen 2 / EE, IE).

2.1.2. Postopek predaje, ki je v bistvu sodne narave

Predaja oseb, zahtevanih med državami članicami na podlagi Okvirnega sklepa (člen 1(1)) je postal v celoti sodne narave. To potrjuje na primer dejstvo, da velika večina držav članic dovoljuje **neposredni stik med sodnimi organi** v različnih fazah postopka (členi 9(1), 15 in 23). Vendar so nekatere države članice določile izvršilni organ kot sodni organ, pristojen v celoti (člen 6/ DK) ali deloma (EE, LV, LT, FI, SE).

Uvedba **osrednjega organa**, ki ima monopol pri prenosu, kakor dovoljuje Okvirni sklep, je bila izbrana v manjšem številu primerov (člen 7 / EE, IE, HU, MT, UK). Vendar je treba obžalovati primere, ko pooblastila o odločanju, zaupana osrednjim organom, presegajo preprosto vlogo pri olajševanju, ki jim jo omogoča Okvirni sklep (EE, IE).

2.1.3. Postopno povezovanje z zunanjo ureditvijo izročitve

Ker se predaje med državami članicami odslej obravnavajo v glavnem v okviru naloga za prijetje, se ta instrument Unije toliko bolj počasi vpeljuje v sistem mednarodnih pravil (člen 21 / MT; člen 28 / LT).

Vse države članice še niso obvestile Sveta Evrope o svoji novi ureditvi (člen 28 Evropske konvencije o izročitvi z dne 13. decembra 1957)[5]. Ta pomanjkljivost pa bi morala biti prehodne narave.

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

2.2. olj učinkovit in hiter postopek, ki upošteva temeljna jamstva

2.2.1. Predaje, odobrene najbolj preprosto

Okvirni sklep omeji razloge za zavrnitev predaje med državami članicami, kar je bolj učinkovito jamstvo, ki onemogoči vsakršno odločitev zaradi političnih razlogov. Okvir, ki ga določa, je bil na splošno upoštevan. Učinkovitost naloga za prijetje se lahko tako začasno oceni, na podlagi 2603 izdanih nalogov, 653 oseb, ki jim je bila odvzeta prostost, in 104 oseb, predanih do septembra 2004. Poleg tega je treba omeniti, da se zdi danes število primerov zavrnitve izročitve glede na vse izdane naloge skromno. Resničnost je lahko samo boljša od začasnih podatkov, ki temeljijo na izjavah zgolj okoli dvajsetih držav članic.

Število potrebnih razlogov, zaradi katerih na podlagi Okvirnega sklepa do izvršitve ne pride, se glede na državo članico giba med 3 do 10. Vse države članice so z nekaterimi izjemami (člen 3(1) / NL, UK) ali pomanjkljivostmi (člen 3(1) / DK, IE) opravile prenos treh potrebnih **razlogov za obvezno neizvršitev**. Izbire prenosa v zvezi s sedmimi poljubnimi razlogi pa pokažejo na zelo različne razmere glede na posamezno državo članico, saj so nekatere države opravile prenos samo delno ali pa so svojim sodnim organom dale večjo svobodo pri oceni, druge pa so vse določile za potrebne. Čeprav je možna, razen če sodna praksa[6] (člen 4(3)) ne določa drugače, je ta izbira o prenosu vredna graje, saj izvršilne sodne organe prisili, da sami sprožijo postopek in ne sprejmejo naloga za prijetje, čeprav sodni pregon že poteka v državi članici, izdajateljici naloga (člen 4(2)).

Različne nacionalne ureditve izhajajo tudi iz dejstva, da vse države niso obdržale možnosti pogojevanja izvršitve nalogov s tremi **posebnimi jamstvi**, ki jih predvideva Okvirni sklep. Vendar so nekatere države članice s tem, ko so to storile, predvidele zahtevo po dodatnih pogojih (člen 5(1) / MT, UK, člen 5(3) / NL). Zdi se, da v praksi nekateri organi zahtevajo zagotovila, ki niso predvidena v obrazcu, ali celo zavrnejo predajo, kljub temu da so zagotovila dobili.

Predaja državljanov, ki je pomenila veliko novost Okvirnega sklepa, je odslej postala dejstvo, razen kadar gre za izjeme, predvidene v Okvirnem sklepu (člen 33 / AT). Večina držav članic se je odločila, da bo v zvezi s svojimi državljani vendarle upoštevala pogoj izvršitve kazni na svojem ozemlju (člena 4(6) in 5(3)), z nekaterimi izjemami (IE, SK, UK). S tem se je večina držav opredelila za enakopravno obravnavanje svojih državljanov in rezidentov.

Vendar pa težave še obstajajo. Po podatkih Komisije se zdi, da je treba obžalovati prakso nekaterih sodnih organov, ki ob sklicevanju na svojo usposobljenost (člena 4(2) in 4(7)) zavračajo izvršitev nalogov za prijetje v zvezi z državljani, ne da bi sami do konca izvedli sodni pregon. Ena izmed držav članic je namreč uvedla klavzulo o vzajemnosti in spremembo kazni, naložene državljanom (člen 4(6) / CZ). Neka druga je menila, da je treba v zvezi z državljani uvesti sistematični nadzor dvojne kaznivosti in pogojevati njihovo predajo z zagotovilom, da se njihovo kazen lahko spremeni (člen 5(3) / NL). Ta pogoj, ki ga dovoljuje Konvencija o transferju obsojenih oseb z dne 21. marca 1983 namreč ni vključen v Okvirni sklep. Zadevna

---

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

konvencija se lahko uporablja kakor pravna podlaga za izvršitev kazni, izrečene v neki drugi državi samo, kadar se je ta že začela izvajati, kar se običajno ne zgodi, saj je nalog za prijetje izdan za namen izvršitve kazni.

Uvedba razlogov, ki jih Okvirni sklep ne predvideva, se zdi zato zaskrbljujoča. Dodatni razlog za zavrnitev zaradi *ne bis in idem* v razmerju do Mednarodnega kazenskega sodišča, da se nekaterim državam članicam omogoči zapolnitev vrzeli Okvirnega sklepa, je izključen. Enako velja za vprašanje očitnih razlogov za zavrnitev zaradi kršitve temeljnih pravic (člen 1(3)) ali diskriminacije (uvodni izjavi 12 in 13), za katere sta se dve tretjini držav odločili, da jih izrecno vključita v različnih oblikah. Čeprav so razen tega, da pomenijo prekoračitev Okvirnega sklepa, ti razlogi zakoniti, se smejo v Uniji uveljavljati samo izjemoma. Posebej je treba poudariti druge razloge za zavrnitev, ki niso v skladu z Okvirnim sklepom (člen 3 / DK, MT, NL, PT, UK), kakor so politični razlogi, razlogi nacionalne varnosti ali razlogi, ki se nanašajo na nadzor vsebine zadeve.

2.2.2. Ptext redaje, izvršene v najkrajšem možnem času

Poleg pospešitve zaradi povsem sodnega postopka je hitrost izvrševanja naloga za prijetje odvisna od kombinacije enotne formule, raznolikosti načinov prenosa in dolžine trajanja postopka. Države članice so za te točke v glavnem dobro opravile prenos. Zaradi začetka veljavnosti Okvirnega sklepa, se je na podlagi začasne ocene povprečno časovno obdobje za izvršitev zahteve z več kakor 9 mesecev zmanjšalo na 43 dni. Pri tem pa se ne upoštevajo pogosti primeri, kadar se oseba strinja z lastno predajo, pri katerih je povprečno časovno obdobje izvršitve 13 dni.

Vse države članice so izrecno (z izjemo MT in UK) sprejele **enotni obrazec** in predvidele več možnih **načinov prenosa**. V zvezi s tem obstaja težava, da Okvirni sklep ne predvideva upoštevanja prošnje za začasno prijetje na podlagi opozorila Interpola, v nasprotju s tem, kar predvideva za opozorilo SIS (člen 9(3)). Med čakanjem na uvedbo drugega schengenskega informacijskega sistema (SIS II) lahko vsaka država to popravi z nacionalno določbo.

Poleg tega se zahteve držav članic v podrobnostih zelo razlikujejo glede rokov prejema nalogov, ki se štejejo po prijetju (od 2 do 40 dni), glede prevodov (od enega do štirih odobrenih jezikov) in načinov overitve (od zahteve po samem izvirniku do preprostega telefaksa). Te razlike so v praksi razlog za zamude ali za neuspešne predaje.

Še zlasti nekatere države nalagajo svoje zahteve, ki jih Okvirni sklep ne predvideva, in sicer obveznost, da je treba priložiti opombe ali dokazila, ki jih obrazec (člen 8(1) / CZ, MT) ne predvideva, ali izdati posebni nalog za vsako kaznivo dejanje (IE). Vendar pa bi se te težave morale postopoma odpraviti na podlagi poenotenja praks v vsakem nacionalnem sistemu in z boljšim poznavanjem zahtev drugih sistemov. To bo doseženo tudi z uporabo popolne revizije že obstoječih opozoril, s širitvijo varnih načinov prenosa (SIS II) in bolj splošno s krepitvijo medsebojnega zaupanja. Način poenostavitve dela v razširjeni Uniji je tudi, da poleg svojega jezika vsaka država članica bolje sprejme še druge.

V nasprotju s postopkom izročitve je izvršitev naloga za prijetje omejena na natančno določen **rok** (člen 17 in 23). Države članice so v zvezi s tem v velikem

številu izpolnile svoje obveznosti. Za večino predaj se zdi, da se izvršijo v rokih, krajših od najdaljšega predvidenega.

Toda v primeru pritožbe nekatere države članice niso privolile, da bi določili rok za izvajanje njihovih višjih pristojnosti (CZ, MT, PT, SK, UK), ali pa so določile najdaljši rok za postopek, ki presega normo 60 dni (BE) oziroma presega prag 90 dni (FR). Zato je treba poudariti, da uveljavitev pravice do interne pritožbe sama po sebi ni izjemna okoliščina (člen 17(7)). Čeprav so za zdaj primeri znatnih zamud, o katerih je bil Eurojust obveščen, redki, je prezgodaj, da bi lahko na podlagi tega prišli do kakršnih koli sklepov.

2.2.3. Predaje, odobrene na podlagi temeljnih jamstev za osebe

Nalog za prijetje, morda učinkovitejši in hitrejši od postopka izročitve, pa mora kljub temu popolnoma upoštevati jamstva za osebe. V nasprotju s tem, kar so storile nekatere države članice, Svet splošnega pogoja o upoštevanju temeljnih pravic ni želel prikazati kakor izrecnega razloga za zavrnitev v primeru kršitve. Ni treba posebno poudariti, da lahko sodni organ vedno zavrne izvršitev naloga za prijetje, kadar opazi, da gre v postopku za kršitev člena 6 Pogodbe o EU in ustavnih načel, ki so skupna državam članicam; v ureditvi, temelječi na medsebojnemu zaupanju, vendar bi moral biti takšen primer izjema.

Vse države članice so opravile prenos vseh določb Okvirnega sklepa o **pravicah zahtevane osebe** (člen 11), s podrobnostmi, ki se glede na države članice razlikujejo, zlasti v primeru privolitve. Vendar pa obstajajo še redke pomanjkljivosti, ki se nanašajo predvsem na postopkovne netočnosti (člen 13 / DK, LV, PL, PT; člen 14 / DK). Treba je tudi poudariti, da poenostavitev zaradi naloga za prijetje koristi tudi zadevnim osebam, ki v praksi odslej privolijo v predajo v več kakor polovici evidentiranih primerov.

Ocena naloga za prijetje v zvezi z zagotovitvijo temeljnih pravic tako vodi k primerjavi sedanjega stanja s prejšnjim. Poudariti je treba več pozitivnih točk. Okvirni sklep je natančnejši glede **ne bis in idem**. Povečal je pravico do pravne pomoči (členi 11(2), 13(2), 27(3) in 28(2)), do preučitve možnosti podaljšanja začasnega pridržanja (člen 12) in do časovnega skrajšanja prestajanja kazni za **obdobje, ko je bila osebi odvzeta prostost** (člen 26). Na splošno pa nalog za prijetje s hitro izvršitvijo prispeva k boljšemu upoštevanju „razumnega roka“. Z učinkovitostjo, zlasti pri omogočanju predaje državljanov drugih držav članic, poenostavlja odločitev o pogojni izpustitvi oseb na prostost ne glede na njihovo bivališče v Evropski uniji (člen 12).

3. SKLEP

Evropski nalog za prijetje je kljub začetni očitni zamudi odslej pripravljen za izvajanje v večini predvidenih primerov. Njegov vpliv je pozitiven, saj so mu ob upoštevanju temeljnih pravic naklonjeni razpoložljivi kazalniki glede sodnega nadzora, učinkovitosti in hitrosti.

Ta splošni uspeh pa ne sme spregledati potrebnih prizadevanj Italije ali nekaterih držav članic, da v celoti izpolnijo Okvirni sklep (zlasti CZ, DK, EE, IE, LU, MT, NL, SI, UK), in Unije, da zapolni nekatere vrzeli instrumenta.

Zadevna ocena je ob upoštevanju njene začetne stopnje začasna; treba jo bo ponoviti, zlasti na podlagi prihodnjih, bolj sistematičnih podatkov. Komisija si zato pridržuje pravico, da na podlagi nadaljnjih izkušenj predstavi predloge za spremembo Okvirnega sklepa (člen 34(3)).