# EVROPSKI PARLAMENT

*2004* *2009*

*Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve*

22. 9. 2005

# DELOVNI DOKUMENT

o vplivu evropskega naloga za prijetje na temeljne pravice;
prve smernice za priporočilo Svetu

(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 – KOM(2005)63 in SEK(2005)267)

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Adeline Hazan

Ta delovni dokument obravnava vpliv evropskega naloga za prijetje MAE na temeljne pravice; navedene so tudi prve smernice za priporočilo Svetu na podlagi člena 94 Uredbe.

## 1. **Upoštevanje temeljnih pravic, ključni element medsebojnega zaupanja**

Ali legitimna raziskava največje učinkovitosti MAE lahko ogrozi zaščito temeljnih pravic? S tem, da se hoče polastiti posameznika, zagotoviti njegovo prijetje in predajo pravosodnim organom odreditvene države, MAE neposredno vpliva na fizično svobodo posameznika in posredno na svoboščine vsakega prebivalca Unije.

### *1.1. Prekinitev izvajanja ustavne sodne prakse, ki zadeva državljane in temeljne pravice*

Nekaj držav članic je menilo, da morajo revidirati svojo ustavo pred izvedbo MAE, drugim pa se to ni zdelo potrebno. Več vrhovnih sodišč držav članic je bilo pozvanih, da se opredelijo v zvezi z izvajanjem MAE v zadnjih mesecih, zlasti vrhovna sodišča v Belgiji, Nemčiji, na Finskem, v Grčiji, na Poljskem in Madžarskem ter francosko kasacijsko sodišče.

Do zdaj sta dva sklepa v zvezi z izvajanjem evropskega naloga za prijetje državljanov razkrila težave. Na Poljskem je sodišče s sklepom z dne 27. aprila 2005 ocenilo, da predaja državljanov ni mogoča brez revizije ustave. Sodišče je odločilo, da mora vlada v roku 18 mesecev revidirati ustavo, da se omogoči predaja poljskih državljanov brez prekinitve uporabe MAE.

V Zvezni republiki Nemčiji je ustavno sodišče s sklepom z dne 18. julija 2005 nemški zakon o uporabi Okvirnega sklepa proglasilo za ničnega in neveljavnega. Sodišče v sklepu dopušča, da je Okvirni sklep lahko pravna podlaga pri predaji, vendar ocenjuje, da predaja nemških državljanov drugim državam članicam ne bo več mogoča do začetka veljave novega zakona o uporabi Okvirnega sklepa. V tem obdobju bodo morale nemške oblasti uporabiti določbe o izročitvi in ne bodo mogle več izvajati „predaj“. Lahko pa bodo nadaljevale izdajanje MAE, ker pravne določbe v zvezi z izdajanjem niso bile ukinjene.

Belgijsko arbitražno sodišče zdaj obravnava vlogo za razveljavitev belgijske zakonodaje o MAE, ki se sklicuje na pravno podlago in na nevarnost diskriminacije v primeru odstopanja od načela dvojne kaznivosti. Na Finskem je mogoče pričakovati revizijo ustave, čeprav je bil Okvirni sklep, za okrepitev pravne varnosti, že prenesen. Češkemu ustavnemu sodišču bi bilo mogoče predložiti pritožbo zaradi protiustavnosti.

Kot prikazuje nemško stanje, bo celotna in povezana izvedba MAE med državami članicami zahtevala še veliko truda. Končno ni presenetljivo, da se več težav pojavlja v zvezi z osrednjim vprašanjem temeljnih pravic.

### *1.2 Kdaj je mogoča neizvršitev MAE zaradi ščitenja temeljnih pravic?*

Sodna praksa pri MAE v primerjavi s klasično izročitvijo je vnaprej naklonjena spoštovanju temeljnih pravic, ker so možnosti za samovoljno odločanje omejene. Lahko tudi dodamo, da je Okvirni sklep bolj natančen kot tradicionalna izročitev kar zadeva npr. načelo *ne bis in idem,* pravico do odvetnika ali pravico, da se odšteje čas pripora od celotnega trajanja kazni;

kaže torej tudi na napredek pravne države.

Uvodni izjavi 12 in 13 preambule ter člen 1 Okvirnega sklepa veljajo za dolžnost spoštovanja temeljnih pravic. Zlasti člen 1(3) predpostavlja, da „ta okvirni sklep ne spreminja obveznosti, ki izhajajo iz spoštovanja temeljnih pravic in temeljnih pravnih načel iz člena 6 Pogodbe o Evropski uniji[1]“. Neenotna uporaba Okvirnega sklepa lahko privede do diskriminacije oseb, ki so bile aretirane na podlagi MAE, glede na to, ali mora sodnik izvršitvene države preveriti skladnost MAE s temeljnimi pravicami ali ne. Takšen nadzor lahko nasprotuje načelu vzajemnega priznavanja.

Namen evropskega zakonodajalca, ki temelji na načelu medsebojnega zaupanja, je bil, da združi sodno preiskavo spoštovanja temeljnih pravic v odreditveni državi, čeprav mora tudi sodnik izvršitvene države zavrniti odobritev ali izvedbo MAE v primeru kršitve temeljnih pravic.

Pozitivno sklicevanje na člen 6 PEU[2] lahko ne bi zadostovalo za zagotovitev popolne zaščite pravic oseb, kot je ocenilo nemško ustavno sodišče v zvezi z nemškimi državljani.

Med razlogi za obvezno neizvršitev MAE niso posebej predvideni primeri, v katerih bi bila izvršitvena država odgovorna na podlagi Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic. Te določbe bi lahko ogrozile odgovornost države članice, v primeru, da je kljub dokazanemu tveganju, da bo oseba podvržena slabemu ravnanju (mučenju, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju), izročena odreditveni državi[3]. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice je v zvezi s tem jasna in poudarja dolžnost države, ki je podpisnica Konvencije, da osebe ne preda v takih okoliščinah. Komisija ocenjuje, da je takšno tveganje majhno[4].

V skladu z Okvirnim sklepom (člen 3) obstajajo samo trije razlogi za obvezno neizvršitev naloga, z ostalimi sedmimi pa lahko države članice svobodno razpolagajo (člen 4). Ti trije razlogi so amnestija, dejstvo, da je bila zahtevani osebi izrečena pravnomočna sodba za ista dejanja, in dejstvo, da oseba zaradi svoje starosti ne more biti kazensko odgovorna. Okvirni sklep žal izrecno ne vključuje obveznosti, da se posameznika ne preda v primerih iz člena 3 Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic[5].

*1.3. Izboljšanje ocenjevanja za medsebojno zaupanje*

---

[1] Člen 6 Pogodbe o Evropski uniji zahteva spoštovanje temeljnih pravic, ki jih ščitita Evropska konvencija za zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. novembra 1950, Listina Evropske unije o temeljnih pravicah in ustavne tradicije, ki so skupne državam članicam.

[2] in na mehanizem iz člena 7 PEU (v primeru resne in nenehne kršitve načel iz člena 6), kot je naveden v odstavku 10 preambule Okvirnega sklepa.

[3] Člen 23(4) Okvirnega sklepa predvideva, da: „Predaja se lahko izjemoma začasno preloži iz resnih humanitarnih razlogov, na primer kadar obstaja upravičen razlog za prepričanje, da bo očitno ogrozila življenje ali zdravje zahtevane osebe. Evropski nalog za prijetje se izvrši, kakor hitro ti razlogi prenehajo.“

[4] „v ureditvi, temelječi na medsebojnemu zaupanju, vendar bi moral biti takšen primer izjema“, KOM(2005)63 konč., str. 6.

[5] Člen 3 Evropske konvencije za zaščito človekovih pravic določa: „Nihče ne sme biti podvržen mučenju ali nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju ali kaznovanju“.

Območje svobode, varnosti in pravice zahteva za dobro delovanje, ki vključuje spoštovanje različnosti kultur in pravnih sistemov, oblikovanje skupnega referenčnega okvira in vzpostavitev vzajemnega ocenjevalnega mehanizma, ki bo evropskim državljanom zagotovil primerljivo obravnavo. Ustavna pogodba je ponujala izboljšanje ocenjevanja za dopolnitev že sprejetih ukrepov od Tampereja dalje[1].

Vzajemno ocenjevanje je nepogrešljivo, da se evropskim državljanom zagotovi primerljiva obravnava v celotni Evropski uniji in da se okrepi medsebojno zaupanje med državami članicami, kar bo olajšalo uporabo načela vzajemnega priznavanja sodnih sklepov in še zlasti predajo državljanov iz njihove države članice sodišču neke druge države[2].

Poleg zakonodajnih ukrepov, in za njihovo oporo, je treba poskusiti izboljšati skupno kulturo temeljnih pravic v Evropi[3]. Kot je že priporočil Parlament, je treba spodbuditi ukrepe za podporo dialoga, izmenjave informacij in vzpostavitve mreže med vrhovnimi sodišči, pravosodnimi organi in pravnimi strokovnjaki ter raziskovalci. Zaupanja se namreč ne da zapovedati, ampak se mora razviti in uveljaviti v praksi.

Prihodnja Agencija za temeljne pravice bo imela pri tem pomembno vlogo[4].

## 2. Prve smernice za priporočilo Svetu.

Za razpravo Odbora LIBE in razprave, ki jih bomo imeli s kolegi iz nacionalnih parlamentov v okviru parlamentarnih srečanj 17. in 18. oktobra 2005, vam predlagam naslednje prve smernice, ki bodo zatem prevedene v sklopu priporočil v skladu s členom 94 Uredbe:

- Žal so bili MAE, ki je instrument tretjega stebra, osnovan na členih 31 in 34 Pogodbe o Evropski Uniji, vloga Evropskega parlamenta pri njegovem sprejetju in nadzor s strani sodišča omejeni. Za zapolnitev te demokratične vrzeli je treba v najkrajšem možnem času vzpostaviti *povezavo iz člena 42 PEU* v skladu z določbami iz Ustavne pogodbe, za katere je treba poudariti, da niso vzbudile nobenih razprav ali nesoglasij med nedavnimi ratifikacijskimi kampanjami.

- MAE je inovativen ukrep, ki je kot zgled za razvoj sodelovanja sodstva in okrepitev medsebojnega zaupanja ter ima neposreden vpliv na javne svoboščine. Treba je oblikovati posebna pravila za *ocenjevanje*, ki bodo vključevala poglobljeno oceno težav, na katere so sodni izvajalci naleteli v praksi. Prav tako bi bila v prihodnjih ocenah zelo koristna razčlenitev MAE glede na vrsto kršitve. Evropski parlament in

[1] Zlasti člen III-260 predvideva oblikovanje vzajemnega ocenjevalnega mehanizma za ukrepe v zvezi z območjem svobode, varnosti in pravice.
[2] Priporočilo Evropskega parlamenta Svetu o kakovosti kazenskega sodstva in usklajenosti kazenske zakonodaje v državah članicah (P6_TA(2005)0030, 22.02.2005). Poročevalec: G. Antonio Costa (2005/2003(INI))
[3] Resolucija o spodbujanju in varovanju temeljnih pravic: vloga nacionalnih in evropskih institucij, vključno z Agencijo za temeljne pravice (P6_TA-PROV(2005)0208, 11.5.2005). Poročevalka: Ga. Kinga Gál (2005/2007(INI))
[4] Parlament se bo v prihodnjem opredelil v zvezi s predlogom Uredbe in predlogom Sklepa Sveta o oblikovanju Agencije Evropske unije za temeljne pravice KOM(2005)280, 30.6.2005.

nacionalni parlamenti morajo biti tesno povezani s postopkom ocenjevanja v skladu s členom III-260 Ustavne pogodbe.

- Treba je zagotoviti potrebna sredstva za preverjanje kakovosti *prenosa*, kar je naloga Komisije, ki ščiti pogodbe. Za ta namen mora razpolagati s potrebnimi sredstvi. Treba se je izogniti vzporednim raziskavam na to temo, čeprav bi Svet, ker gre za ukrep tretjega stebra, hotel izvesti lastno raziskavo. Pomembno je razpolagati z natančnimi in zanesljivimi podatki, ki jih Komisija strne in posreduje v pregled Evropskemu parlamentu, Svetu in nacionalnim parlamentom.

- Vzajemno priznavanje mora spremljati minimalno usklajevanje. Upati moramo na večjo dinamiko pri usklajevanju, ki brez neupoštevanja ali zmanjševanja razlik med nacionalnimi sodnimi sistemi krepi skupni zakonodajni korpus, iz katerega se razvija vzajemno priznavanje. V sedanjem položaju je Svet v zvezi z usklajevanjem preveč zadržan, tako da se naloga vzpostavitve Evropskega sodnega prostora v celoti prenaša na vzajemno priznavanje. Vzajemno priznavanje omogoča napredek, vendar so njegovi učinki omejeni, če je skupna zakonodajna osnova prestroga.