

Bruselj, 27. maj 2019
(OR. en)

9728/19

JAI 590
CATS 82
COPEN 238
EUROJUST 107
EJN 50

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Svet
Št. predh. dok.:	9317/19
Zadeva:	Smer razvoja vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah – orientacijska razprava

Svet je med avstrijskim predsedovanjem sprejel sklepe o spodbujanju vzajemnega priznavanja s krepitevijo vzajemnega zaupanja (UL C 449, 13.12.2018, str. 6).

Na tej podlagi se je romunsko predsedstvo lotilo ocene veljavnega pravnega okvira EU na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, da bi ugotovilo, kaj je bilo doseženo in ali obstajajo pomanjkljivosti ali vrzeli, ter preučilo, kako bi se dalo te pomanjkljivosti ali vrzeli učinkovito odpraviti.

V ta namen je predsedstvo pripravilo dokument za razpravo (dok. 6286/19), na podlagi katerega sta razpravljala delovna skupina COPEN in odbor CATS.

Poročilo, ki ga je predsedstvo pripravilo na podlagi zbranih prispevkov, je v prilogi.

Poudariti je treba, da je to poročilo predsedstva, zato odseva stališča predsedstva. Vendar je predsedstvo po razpravah z državami članicami, nazadnje na seji odbora CATS 13. maja 2019, prepričano, da ga podpira velika večina držav članic. Poleg tega so v njem zajeta tudi manjšinska stališča.

Opozoriti je treba, da je bilo po seji Coreperja 22. maja 2019, na kateri so se države članice dogovorile, da bodo Svetu predložile poročilo predsedstva, v besedilo vnešenih nekaj manjših jezikovnih sprememb.

Svet za pravosodje in notranje zadeve je pozvan, naj na podlagi tega poročila na zasedanju 6. in 7. junija 2019 opravi orientacijsko razpravo.

Poročilo predsedstva o smeri razvoja vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah

I. Uvod

• Ozadje

Pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah v Evropski uniji se je precej razvilo, odkar je Evropski svet v Tampereju (1999) sklenil, da bi morale postati vzajemno priznavanje temelj takšnega sodelovanja.

Danes ima EU na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah celovit pravni okvir, ki temelji na skupnih vrednotah, kar zadeva pravno državo in temeljne pravice. Jedro tega okvira so instrumenti, ki temeljijo na načelu vzajemnega priznavanja.

Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami ostaja eden od najučinkovitejših pravnih instrumentov na tem področju. Obstaja še več drugih pravnih instrumentov, od katerih se nekateri razmeroma pogosto uporabljajo (npr. Okvirni sklep 2008/909/PNZ o zapornih kaznih), nekateri pa redkeje (npr. Okvirni sklep 2008/947/PNZ o spremljevalnih ukrepih in Okvirni sklep 2009/829/PNZ o nadzornih ukrepih).

Direktiva 2014/41/EU o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah nadomešča konvencionalno vzajemno pravno pomoč z mehanizmom sodelovanja, ki temelji na vzajemnem priznavanju, zlasti kar zadeva pridobivanje dokazov. Uredba (EU) 2018/1805 o vzajemnem priznavanju sklepov o začasnem zavarovanju in sklepov o odvzemu ter novi predlog uredbe o evropskem nalogu za predložitev in evropskem nalogu za zavarovanje elektronskih dokazov v kazenskih zadevah bosta še dopolnila instrumente EU za vzajemno priznavanje, na katerih temelji pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah.

- **Namen poročila**

Ocenili smo, da je prišel primeren trenutek za ovrednotenje veljavnega pravnega okvira EU na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, da bi ugotovili, kaj je bilo doseženo in ali obstajajo pomanjkljivosti ali vrzeli, ter preučili, kako bi se dalo te pomanjkljivosti ali vrzeli učinkovito odpraviti.

Svet se je med prejšnjim (avstrijskim) predsedovanjem osredotočil na vzajemno zaupanje kot pogoj za vzajemno priznavanje in na s tem povezana vprašanja. V ta namen je 7. decembra 2018 sprejel sklepe o spodbujanju vzajemnega priznavanja s krepitvijo vzajemnega zaupanja (UL C 449, 13.12.2018, str. 6).

Na neformalnem srečanju ministrov za pravosodje in notranje zadeve v Bukarešti, ki je potekalo 7. in 8. februarja 2019, so ministri razpravljali o več vprašanjih v zvezi s prihodnostjo pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah na skupnem pravosodnem območju Evropske unije.

Da bi spodbudilo nadaljnjo razpravo na to temo, je predsedstvo 11. februarja 2019 objavilo dokument za razpravo o „smeri razvoja vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah glede na nujnost preprečevanja nekaznovanosti in spoštovanja procesnih jamstev“ (dok. 6286/19).

Številne delegacije so se pozitivno odzvale na vprašanja, ki jih je predsedstvo zastavilo v dokumentu za razpravo, ter prispevale zelo dragocene informacije in zanimive zamisli, ki bi bile lahko temelj za prihodnji razvoj na tem področju.

Pisni odgovori Avstrije, Bolgarije, Hrvaške, Češke, Estonije, Finske, Francije, Grčije, Nemčije, Madžarske, Latvije, Nizozemske, Poljske, Portugalske, Slovaške, Slovenije in Švedske so zbrani v dok. WK 2948/2019 + ADD 1 + ADD 2.

Na podlagi teh pisnih odgovorov je predsedstvo 12. marca 2019 predložilo še en dokument z naslovom „Smer razvoja vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah – Izmenjava mnenj na podlagi dopisa predsedstva“ (dok. 6999/19), ki je bil izhodišče za razpravo na seji Delovne skupine za sodelovanje v kazenskih zadevah (COPEN) 18. marca 2019.

Predsedstvo je želelo podati presek, zato se je osredotočilo na štiri teme, ki so povezane z uporabo instrumentov vzajemnega priznavanja in načelom vzajemnega zaupanja:

- a) izzivi pri praktični uporabi meril iz sodbe v zadevi *Aranyosi* in pri uporabi razlogov za nepriznanje iz instrumentov vzajemnega priznavanja;
- b) usposabljanje in usmerjanje v zvezi z instrumenti vzajemnega priznavanja;
- c) opredelitev vrzeli pri uporabi instrumentov vzajemnega priznavanja in možnih rešitev za zapolnitev teh vrzeli;
- d) izboljšanje in polno koriščenje institucionalnega okvira, ki bo omogočal nemoten potek pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah na ravni EU.

Že na začetku je treba poudariti, da namen tega poročila ni zagotoviti izčrpen pregled te zadeve, temveč se osredotočiti na vprašanja, ki zadevajo praktično uporabo instrumentov vzajemnega priznavanja in ki so po mnenju predsedstva pomembna glede na najnovejši razvoj sodelovanja v kazenskih zadevah na ravni Unije. Poleg tega poročilo ne posega v okvir devetega kroga medsebojnih ocenjevanj, prav tako pa z ničemer ne napoveduje rezultatov tega medsebojnega ocenjevanja.

II. Vprašanja za razmislek, ki jih je pripravilo predsedstvo

A. Izzivi pri praktični uporabi meril iz sodbe v zadevi *Aranyosi* in pri uporabi razlogov za nepriznanje

V okviru te teme smo želeli pridobiti mnenje držav članic glede razlogov za nepriznanje in drugih izzivov, ki se pojavljajo pri uporabi instrumentov vzajemnega priznavanja. Zato je predsedstvo države članice prosilo za stališča glede praktične uporabe razlogov za nepriznanje, povezanih z instrumenti vzajemnega priznavanja, na splošno, pa tudi glede morebitnih razlogov za nepriznanje, povezanih s kršenjem temeljnih pravic, v primeru evropskih preiskovalnih nalogov.

Sodeč po odgovorih držav članic, v povezavi z izvršitvijo evropskega preiskovalnega naloga ni bil prijavljen noben primer sklicevanja na kršenje temeljnih pravic. Glede drugih težav, ki se pojavljajo v povezavi z razlogi za nepriznanje, so nekatere delegacije pozvale k večji jasnosti glede minimalnih postopkovnih standardov v primeru sodb v nenavzočnosti.

Vprašanje, s katerim se delovna skupina COPEN trenutno največ ukvarja, je vprašanje razmer v priporu v okviru izvrševanja evropskih nalogov za prijetje.

V zvezi s tem je trenutno najbolj pereč problem praktična uporaba sodbe v zadevi *Aranyosi*.

Sodbo v zadevi *Aranyosi*¹ je Sodišče Evropske unije izdalo leta 2016. Razlago te sodbe je mogoče razširiti tudi na Okvirni sklep 2008/909/PNZ² in v nekaterih državah članicah so se takšni primeri dejansko že pojavili v praksi.

¹ Združeni zadevi C-404/15 (*Aranyosi*) in C-659/15 PPU (*Căldăraru*).

² Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevah *Aranyosi* in *Căldăraru*, točka 128.

Po tej sodbi je Sodišče Evropske unije prejelo še več drugih vprašanj v zvezi z razmerami v zaporih. V nekaterih zadevah je Sodišče že izreklo sodbo (glej npr. sodbo v zadevi C-220/18 PPU, *ML*), v drugih pa še ne (C-128/18, *Dorobanțu*).

V teh sodbah so pojasnjena merila, ki jih morajo izvršitveni pravosodni organi upoštevati pri odločanju o evropskih nalogih za prijetje. Predsedstvo meni, da bi bilo zanimivo vedeti, kako države članice razlagajo ta merila in ali bi bilo treba na tem področju v prihodnosti razmisliti o skupni metodologiji dela/skupnih smernicah.

Informacije držav članic so bile zelo koristne, pokazale pa so tudi, da se pričakujejo nadaljnje smernice Sodišča Evropske unije, zlasti v sodbi v zadevi *Dorobanțu* (C-128/18 – še v obravnavi).

V skladu s sodbo v zadevi *Aranyosi* razmere v priporu praviloma ne predstavljajo razloga za nepriznanje ali neizvršitev, lahko pa so razlog za odložitev izvršitve evropskega naloga za prijetje, neizvršitev pa se lahko uporabi le kot skrajno sredstvo v izjemnih primerih. Sodbo je treba tudi strogo razlagati in jo uporabiti le v izjemnih okoliščinah in za vsak primer posebej, ne pa za vse nerešene evropske naloge za prijetje. V njej je tudi predlagan pristop v dveh korakih, ki naj bi ga upoštevali. Med razpravo v delovni skupini COPEN je bilo zastavljeno vprašanje, kako naj se v praksi izvede prvi korak – tj. izvršitvena država oceni splošne pomanjkljivosti –, da se lahko kot drugi korak v odreditveno državo pošlje zahteva.

Poleg tega zaradi zahtev po dodatnih informacijah o razmerah v priporu in pridobivanja zadevne dokumentacije nastajajo zamude pri dejanskem izvrševanju evropskega naloga za prijetje, prihaja pa tudi do zamujanja rokov, določenih z Okvirnim sklepom Sveta 2002/584/PNZ.

Najustreznejša rešitev za obravnavanje teh izzivov, povezanih z razlago nedavne sodne prakse Sodišča Evropske unije na tem področju, bi bila seveda odprava vseh morebitnih kršitev temeljnih pravic, zlasti v povezavi z razmerami v zaporih. Ker je prenatrpanost očitno eno najbolj perečih vprašanj, povezanih z razmerami v zaporih, bi morala biti za rešitev tega vprašanja v prvi vrsti odgovorna odreditvena država, da bi ponovno vzpostavila močno vzajemno zaupanje z drugimi državami članicami. Nekatere države članice, ki imajo težave na tem področju, so že uvedle notranje ukrepe, tako zakonodajne kot v okviru politike, in v tem smislu je bil dosežen določen napredek. Žal pa so za tako zapleteno vprašanje potrebne ustrezne strategije in primerni odzivi, ki zahtevajo veliko časa in sredstev. Vendar pa prizadevanja potekajo, bodisi na ravni posameznih držav članic bodisi v okviru ukrepanja na mednarodni ravni. To vključuje prizadevanja za skladnost s temeljnim pravnim redom Sveta Evrope glede ravnanja z zaporniki in izboljšanja razmer v priporu. Veliko držav članic se je udeležilo tudi konference, ko jo je od 1. do 4. aprila 2019 v Sinaiji organiziralo romunsko predsedstvo, in konference na visoki ravni o rešitvah za prenatrpanost zaporov, ki sta ga 24. in 25. aprila 2019 v Strasbourgu organizirala Svet Evrope in EU.

Glede na navedeno je kratkoročno morda bolj pomembno, da se določijo jasna skupna merila, tako da bi vsaka izvršitvena država zastavila ista vprašanja, vsaka odreditvena država pa bi zagotovila enake informacije, ob tem pa je treba upoštevati posebnosti kaznilniškega sistema v zadevni državi članici. Kako pomembna so takšna skupna merila, dokazujejo primeri, pri katerih prihaja do velikih razlik med državami članicami glede tega, katere informacije zahteva izvršitvena država, in glede tega, na katere veljavne standarde – bodisi standarde Sveta Evrope bodisi standarde Združenih narodov ali druge vrste virov – se sklicuje v oceni (sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice, poročila Evropskega odbora za preprečevanje mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja itd.).

Precej delegacij meni, da je vprašanje še vedno zelo pomembno in da bi imelo lahko oblikovanje skupnih nezavezujočih smernic pozitiven učinek.

Predsedstvo meni, da je treba obravnavati naslednje vidike:

- 1. Oblikovanje jasne ocene obsega tega pojava** – ta proces že poteka, saj je bil nedavno objavljen poziv za zbiranje statističnih podatkov o številu zadev, v katerih je bila predaja na podlagi evropskega naloga za prijetje zavrnjena/odložena zaradi razmer v priporu;
- 2. Zbiranje praktičnih izkušenj držav članic** pri dejanski uporabi meril, določenih z nedavno sodno prakso Sodišča Evropske unije, kar zadeva izzive in najboljše prakse za odreditvene in izvršitvene države. To bi lahko pripomoglo k opredelitvi ponavljajočih se vprašanj in najboljših rešitev;
- 3. Oblikovanje skupne metodologije dela/skupnih smernic** glede meril, ki jih je treba upoštevati pri praktični uporabi pristopa v dveh korakih, določenega s sodbo v zadevi *Aranyosi*, in zlasti pri zahtevah po informacijah o razmerah v zaporih. Ta skupna metodologija dela/smernice bodo seveda nezavezujoči, a zelo koristni, saj bodo osvetlili, kako si je mogoče razlagati sodbe Sodišča Evropske unije in kateri podatki se prvenstveno lahko zahtevajo in nato zagotovijo s strani držav članic.

O takšnih rešitvah pa bi morali razmišljati šele potem, ko bo Sodišče Evropske unije izreklo sodbo v zadevi *Dorobanțu*, ki naj bi prinesla več jasnosti v zvezi s tem vprašanjem.

Poudariti je treba, da se s predlaganimi ukrepi nikakor ne bi podvajale dejavnosti, načrtovane za prihodnji deveti krog medsebojnega ocenjevanja, v okviru katerega bo to vprašanje podrobno obravnavano „na terenu“, ali kakršen koli drug razvoj na tem področju, za katerega se bo odločila katera od institucij EU, zlasti Svet. Nasprotno, namen predlogov predsedstva je zagotoviti celovit pristop k razlagi sodb Sodišča Evropske unije, da bi se izboljšalo čezmejno sodelovanje in okrepilo medsebojno zaupanje.

B. Usposabljanje in usmerjanje v zvezi z instrumenti vzajemnega priznavanja

Predsedstvo je delegacije vprašalo, ali bi bilo mogoče izboljšati dejavnosti usposabljanja in gradivo v zvezi z instrumenti vzajemnega priznavanja, vključno s smernicami, ki so trenutno na voljo.

Odgovori so bili zelo podrobni in napeljujejo k razmisleku, pri čemer ne smemo pozabiti, da trenutno poteka ocenjevanje strategije za izobraževanje v pravosodju iz leta 2011³ in da bo Komisija na podlagi te ocene pripravila naslednjo strategijo. Ker ima pravosodno sodelovanje na ravni EU vse pomembnejšo vlogo, ocenjujemo, da je ta tema zelo pomembna.

Usposabljanje glede uporabe instrumentov vzajemnega priznavanja poteka na dveh ravneh: obstajata usposabljanje, organizirano na ravni EU, in usposabljanje, organizirano na nacionalni ravni. Ti dve ravni se dopolnjujeta in morata biti zato dobro usklajeni, da se prizadevanja ne bi podvajala in da bi čim boljše izkoristili obstoječe vire. Poleg tega obstajajo tudi regionalni programi usposabljanja, v katerih kot upravičenci sodelujejo delavci iz stroke iz dveh ali več sosednjih držav. Ti projekti so zelo pomembni za regionalno sodelovanje v kazenskih zadevah, saj močno vplivajo na medsebojno zaupanje in sodelovanje med delavci v stroki.

³ Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij, „Vzpostavljanje zaupanja v pravosodni sistem celotne EU“. Nova razsežnost evropskega izobraževanja v pravosodju“, COM (2011) 551 final, Bruselj, 13. 9. 2011.

Dejavnosti, ki jih na ravni EU izvajajo zlasti Evropska mreža institucij za izobraževanje v pravosodju (EJTN), Evropska policijska akademija (CEPOL) in Akademija za evropsko pravo (Academy of European Law, ERA), ter dejavnosti Sveta Evrope v okviru platforme HELP izven EU, so zelo kakovostne in tudi delavci v stroki jih ocenjujejo pozitivno. Izobraževanje, ki ga na nacionalni ravni zagotavljajo šole za pravosodne organe, so pozdravili tudi udeleženci, ki so jih opisali kot zelo koristne in v skladu s potrebnimi standardi. Tudi Eurojust in Evropska pravosodna mreža (EJN) imata pomembno vlogo, saj sodelujeta na seminarjih za usposabljanje, tudi skupaj z EJTN, na katerih širita svoje strokovno znanje in izkušnje. Kontaktne točke Evropske pravosodne mreže na ta način opravljajo svoje naloge iz člena 4(3) Sklepa Sveta 2008/976/PNZ o Evropski pravosodni mreži⁴.

Kljub tem pozitivnim povratnim informacijam pa se zdi, da bi bilo mogoče nacionalno usposabljanje in usposabljanje na ravni EU na področju vzajemnega priznavanja izboljšati, zlasti z vidika trenutnih izzivov pri uporabi zakonodaje EU, ki ureja vzajemno priznavanje, in najboljše prakse. Ker se to področje zelo hitro spreminja, je zelo pomembno, da se format usposabljanj in gradivo zanje posodablja. Države članice so poudarile, da si morajo za to prizadevati tako države članice kot EU.

Predsedstvo meni, da je treba obravnavati naslednje vidike:

1. Ozaveščanje

Kako se lahko delavci v stroki seznanijo z dejanskim obstojem programov usposabljanja na temo instrumentov vzajemnega priznavanja? Vedeti morajo, *kam* pogledati za določen program usposabljanja ali gradivo, ali pa jih je treba s tem stalno seznanjati. Menimo, da imajo nacionalni organi na tem področju pomembno vlogo; njihova naloga je zagotoviti ustrezno usklajevanje s svojimi zadevnimi partnerji v EU. Poleg začetnega usposabljanja so zelo pomembne tudi dejavnosti stalnega usposabljanja.

⁴ UL L 348, 24.12.2008.

Zelo koristno bi bilo tudi združiti vse zadevne programe usposabljanja EU, tj. vse informacije o usposabljanju zbrati na enem mestu. V tem okviru bo s prihodnjo evropsko platformo za usposabljanje (European Training Platform – ETP) v razdelku, namenjenem izobraževanju in usposabljanju, na Evropskem portalu e-pravosodje odpravljeno pomanjkanje celovitih in doslednih informacij o tečajih pravnega usposabljanja za vse kategorije pravosodnih delavcev, ki so na voljo v različnih državah članicah EU, odpravljena pa bo tudi trenutna razdrobljenost.

2. Poenostavitev kategorij udeležencev usposabljanj in tem

V sedANJI strategiji so imeli prednost sodniki in tožilci. Očitno pa obstaja potreba po še večji vključenosti sodnikov v dejavnosti usposabljanja. V številnih državah specializacija v pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah na ravni sodišč ni mogoča, zaradi naključne porazdelitve zadev v nekaterih državah pa je nujno, da znajo vsi sodniki v kazenskih zadevah uporabljati številne instrumente EU, ki se uporabljajo za sodelovanje v kazenskih zadevah na ravni EU.

Druge skupine, ki bi morale bolj koristiti dejavnosti usposabljanja, so na eni strani svetovalci za pogojni odpust in osebje kazenskih zavodov ter na drugi strani – kolikor je to mogoče – sodno osebje in drugi delavci v pravni stroki. Pristojni nacionalni organi in strokovna združenja, vključeni v dejavnosti usposabljanja, bi lahko natančneje ocenili posebne potrebe teh skupin, pri tem pa upoštevali nacionalne okoliščine. Poudarjeno je bilo, da sta na tem področju dejavna tako Svet Evrope – ki je sprejel smernice za zaposlovanje, izbor, usposabljanje in razvoj zaporniškega osebja in svetovalcev za pogojni odpust – kot tudi mreža centrov za usposabljanje zaporniškega osebja.

Kar zadeva teme, na katere bi se morale dejavnosti usposabljanja v prihodnje posebej osredotočiti, bi bilo treba preučiti praktična vprašanja, ki se pojavijo pri izvajanju spremljevalnih in nadzornih ukrepov (Okvirni sklep 2008/947/PNZ in Okvirni sklep 2009/829/PNZ), pa tudi nedavno sodno prakso Sodišča Evropske unije, zlasti v okviru uporabe Okvirnega sklepa 2002/584/PNZ. Nekatere delegacije so poleg tega menile, da bi bilo treba usposabljanje v zvezi z direktivo o evropskem preiskovalnem nalogu še naprej organizirati sistematično. Izrecno je bila omenjena tudi potreba po večji ozaveščenosti osebja kazenskih zavodov o določbah Okvirnega sklepa 2008/909/PNZ.

3. Posodabljanje gradiv za usposabljanje in njihova dostopnost širokemu krogu pravnih strokovnjakov na podlagi stalne digitalizacije učnih načrtov za usposabljanje.

Ta problem se ponavlja. Gradivo za usposabljanje je treba redno posodabljati zaradi nenehnega razvoja sodne prakse na evropski ravni, pa tudi zaradi uvajanja novih instrumentov (na primer evropskega preiskovalnega naloga, v bližnji prihodnosti pa tudi novega regulativnega okvira na področju začasnega zavarovanja in odvzema (Uredba (EU) 2018/1805)). Da bi dosegli širše občinstvo, je treba gradivo EU za usposabljanje prevesti tudi v več jezikov EU, ne le v francoščino in angleščino.

Stalno širjenje formatov digitalnih usposabljanj in usposabljanj na daljavo bi prav tako lahko prineslo pozitivne rezultate. Udeleženci lahko takšnim usposabljanjem sledijo v lastnem ritmu, nikamor jim ni treba potovati (za kar je običajno potreben čas in denar), potrebujejo le računalnik z internetno povezavo. Kljub temu ostaja usposabljanje v živo ključno za izmenjavo dobrih praks, omogočanje povezovanja med strokovnjaki in navsezadnje za vzpostavitev vzajemnega zaupanja in izboljšanje pravosodnega sodelovanja.

Vsi ti ukrepi bi omogočili boljše širjenje dokumentacije tudi med tistimi delavci v stroki, ki ne obvladajo angleščine ali francoščine. Evropska komisija, Eurojust in Evropska pravosodna mreža so prav tako zagotovili zelo koristno gradivo in priročnike, ki jih delavci v stroki vsakodnevno uporabljajo. Komisija bo kmalu objavila nov priročnik o Okvirnem sklepu 2008/909/PNZ. Strokovnjake za sodelovanje EU v kazenskih zadevah je treba redno obveščati o dogajanju na področju vzajemnega priznavanja in medsebojnega zaupanja, za kar si Komisija in Eurojust močno prizadevata. Med dokumenti, ki jih delavci v stroki v ta namen redno uporabljajo, so Priročnik o izdaji in izvrševanju evropskega naloga za prijetje, ki ga je pripravila Komisija, smernice za odločanje o pristojnosti kazenskega pregona, Okvirni sklep Sveta 2002/584/JHA z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami ter Posodobljeni pregled sodne prakse Sodišča Evropske unije, ki ga je pripravil Eurojust. Komisija bi lahko srednjeročno razmislila o pripravi novih priročnikov o evropskem preiskovalnem nalogu ter spremljevalnih in nadzornih ukrepih, ko bo število obravnavanih primerov tolikšno, da bodo takšne pobude utemeljene.

V tem okviru bo Evropska platforma za usposabljanje (ETP) prek Evropskega portala e-pravosodje zagotavljala enostaven (elektronski) dostop do tečajev usposabljanja s področja prava EU in nacionalnega prava po vsej EU ter do gradiva različnih ponudnikov usposabljanja za pravosodne delavce v EU, vključno z EJTN. Pravosodni delavci ne bodo našli samo dejavnosti usposabljanja, temveč tudi gradivo za samostojno učenje/samostojno učno gradivo o iskanih temah.

Nenazadnje je pomembno, da pristojni nacionalni organi v državah članicah poleg priročnikov, ki se pripravijo na ravni EU, izdajo tudi podobne priročnike ali smernice na nacionalni ravni.

4. Usposabljanje izvajalcev usposabljanja in razširjanje znanja na nacionalni ravni

Zakonodaja EU o sodelovanju v kazenskih zadevah in instrumentih vzajemnega priznavanja bi morala biti vključena v nacionalne tečaje usposabljanja. Poleg tega bi morali biti izvajalci usposobljeni ne le, kar zadeva zakonodajo in instrumente, temveč tudi pravni sistem države, v kateri se izvaja usposabljanje (ali – v primeru mednarodnih tečajev usposabljanja – pravne sisteme držav, pomembne za udeležence), da bi udeleženci bolje razumeli posebne značilnosti teh pravnih sistemov. Poleg tega bi lahko preučili različne rešitve, da bi udeleženci usposabljanj lahko svoje znanje posredovali drugim kolegom, ki jih to zanima, na primer da bi pripravljali povzetke, posredovali gradiva za usposabljanje in sami usposabljali kolege na lokalni ravni. Koristno bi bilo tudi, če bi bili ti ljudje, ki so visokousposobljeni na področju instrumentov vzajemnega priznavanja, svoje znanje delili s svojimi kolegi, bodisi na nacionalni ravni bodisi na ravni EU (na primer prek spletnih forumov, dostopnih le za delavce v stroki, na katerih bi lahko v odgovor na specifična vprašanja ponudili pravne možnosti).

C. Opredelitev vrzeli pri uporabi instrumentov vzajemnega priznavanja in možnih rešitev za zapolnitev teh vrzeli

V zvezi s tem je predsedstvo skušalo najti odgovor na dve vprašanji: zakaj se nekateri instrumenti vzajemnega priznavanja, zlasti Okvirni sklep 2008/947/PNZ (spremljevalni ukrepi) in Okvirni sklep 2009/829/PNZ (nadzorni ukrepi) manj pogosto uporabljajo, in ali obstaja potreba po nadaljnjih zakonodajnih predlogih na področju procesnih pravic v kazenskih postopkih in prenosa kazenskih postopkov.

i) Manj pogosta uporaba Okvirnega sklepa 2008/947/PNZ in Okvirnega sklepa 2009/829/PNZ

Večina delegacij je opozorila, da se bo manj pogosta uporaba Okvirnega sklepa 2008/947/PNZ (spremljevalni ukrepi) in Okvirnega sklepa 2009/829/JHA (nadzorni ukrepi) preučila v devetem krogu medsebojnega ocenjevanja in da zato zdaj ni pravi trenutek za razpravo o tem. Poleg tega je bila ista tema obravnavana na 51. plenarnem zasedanju Evropske pravosodne mreže na Dunaju od 21. do 23. novembra 2018, sklepi tega zasedanja pa so na voljo v dokumentu 14574/18.

Ker pa je več delegacij podalo pomemben prispevek na to temo, predsedstvo meni, da bi bilo – ne da bi s tem posegli v rezultate devetega kroga medsebojnih ocenjevanj –, kljub temu koristno, da bi na kratko predstavili stališča navedenih delegacij, čeprav le za primerjavo. Kot bo prikazano v nadaljevanju, sklepi, ki jih je predsedstvo sprejelo po skrbni preučitvi odgovorov delegacij, v veliki meri sovpadajo s sklepi, sprejetimi na 51. plenarnem zasedanju Evropske pravosodne mreže.

Predsedstvo meni, da je treba obravnavati naslednje vidike:

- Pomembno je ugotoviti, ali je manj pogosta uporaba dveh okvirnih sklepov (Okvirnega sklepa 2008/947/PNZ in Okvirnega sklepa 2009/829/PNZ) posledica dejstva, da se delavci v stroki ne zavedajo pravnih možnosti, ki jih ponujata/nimajo dovolj izkušenj z njuno uporabo, ali pa dejstva, da delavci v stroki teh dveh okvirnih sklepov ne štejejo za ustrezna instrumenta sodelovanja, ki bi lahko izpolnjevala njihove praktične potrebe. Tako je ena delegacija na primer izpostavila nadzorne ukrepe, pri katerih mora sodnik ugotoviti zanesljivost informacij, ki jih poda obtoženec. Do prejetja takšne informacije s strani potencialne izvršitvene države, je bila tožena stranka morda že obsojena, zaradi česar je zahteva brezpredmetna. Zato se zdi, da se zaradi dodatnega časa, ki je potreben za izmenjavo dopolnilnih podatkov, v številnih primerih postopek zelo podaljša in preseže roke, določene v zadevnih instrumentih, zaradi česar ukrepov ni mogoče več uporabiti.
- Prav tako je pomembno ugotoviti, ali manj pogosta uporaba dveh okvirnih sklepov morda ni le posledica nezadostne usklajenosti bistvenih postopkovnih določb in razlik v postopkih prenosa, zaradi česar sklepi v praksi ni mogoče priznati (tako je na primer ena delegacija posebej izpostavila razlike med pravnimi sistemi, zaradi katerih instrumentov ni mogoče uporabiti).

Predsedstvo odgovarja, da bo ta delovna hipoteza preverjena v devetem krogu medsebojnega ocenjevanja.

- ii) V zvezi z vprašanjem, ali obstaja potreba po dodatni zakonodaji na področju procesnih pravic v kazenskih postopkih, je več delegacij navedlo, da se v zadevah, povezanih s kazenskim procesnim pravom, med državami članicami še vedno pojavljajo bistvene razlike, ki bi upravičile dodatno analizo tega, ali bi bilo tozadevno priporočljivo in potrebno sprejeti kakršne koli zakonodajne ukrepe. Nekatere druge države članice pa so jasno navedle, da na tem področju ni treba sprejeti dodatnih zakonodajnih ukrepov, vsaj ne v tej fazi. Predsedstvo meni, da bi se morale razprave nadaljevati.

iii) **Morebitni zakonodajni predlogi o pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah**

Kar zadeva pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah na ravni EU in zlasti instrumente vzajemnega priznavanja, med delavci v stroki trenutno prevladuje mnenje, da je zakonodaja EU dovolj izčrpna in zajema širok obseg vidikov. Vendar pa je treba okrepiti uporabo obstoječih instrumentov in s stalnim usposabljanjem in ozaveščanjem izboljšati znanje delavcev v stroki.

Kar zadeva prenos kazenskega postopka, ga države članice EU trenutno medsebojno izvajajo z uporabo instrumentov Sveta Evrope ali na podlagi vzajemnosti. Države članice so pogosto omenjale dve konvenciji – Evropsko konvencijo o odstopu postopkov v kazenskih zadevah, podpisano v Strasbourgu leta 1972, in Konvencijo o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah, podpisano v Strasbourgu leta 1959, člen 21 („Dajanje informacij v zvezi s postopki“), – ki naj bi se izkazali za koristni v primerih, ko je treba postopek prenesti v drugo državo.

Na prvi pogled bi morala uporaba navedenih instrumentov zadostovati. Dejansko obstajajo države članice, ki menijo, da je pravni okvir dovolj izčrpen in da deluje na zadovoljivi ravni. Po drugi strani pa se nekatere države članice soočajo s konkretnim številom primerov, ki kažejo na to, da to včasih ne drži. Poleg tega je samo 13 držav članic pogodbenic Evropske konvencije o odstopu postopkov v kazenskih zadevah; druga možnost je ta, da države članice izdajo zahteve za prenos postopka na podlagi vzajemnosti, kar je mogoče le, če obe državi dovolita tako sodelovanje na podlagi ureditve o vzajemnosti. Uporaba člena 21 Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 1959 ima prav tako svoje pomanjkljivosti. Zato predsedstvo, ki ga podpirajo nekatere države članice, brez podrobnejšega analiziranja te teme meni, da bi bil lahko namenski instrument, ki bi se uporabljal na ravni EU, ambicioznejši kot ta dva instrumenta, ki sta bila sprejeta pred mnogimi leti. Lahko bi vseboval tudi boljše rešitve, kar zadeva stopnjo harmonizacije ali približevanja, ki obstaja na ravni EU, kar bi privedlo do boljših rezultatov kot v trenutnem kontekstu Sveta Evrope.

Prenos postopkov se lahko uporabi v primerih, ko je očitno, da je cilj kazenskopravnega sistema lažje doseči v izvršitveni državi (v primerih, ko bi bilo treba dokaze na primer prenesti v izvršitveno državo, ker oseba tam prebiva ali ker je bilo kaznivo dejanje večinoma storjeno na ozemlju izvršitvene države ali ker se večina dokazov že nahaja v izvršitveni državi). Prenos postopka se lahko uporabi tudi, kadar predaje na podlagi evropskega naloga za prijetje ni mogoče dokončati. Uporaba načela *aut dedere aut judicare* je v tem okviru veljavna nadomestna možnost, da se zagotovi, da so cilji kazenskega postopka izpolnjeni in da se dosledno uporabi koncept sorazmernosti prekrška in sankcije („just desert“).

Tak predlog ni nov. Med švedskim predsedovanjem leta 2009 je bil podan predlog okvirnega sklepa o prenosu kazenskih postopkov, vendar v zvezi s to pobudo, ki jo je sprožilo 15 držav članic, ni bil dosežen dogovor.

Predsedstvo meni, da je morda napočil čas za ponovno oceno razmer na tem področju. Tak postopek bi se lahko začel postopoma, srednjeročno pa bi lahko obravnavali naslednje vidike:

- a) jasna ocena konkretne uporabe načela *aut dedere aut judicare* na ravni EU v okviru postopkov v zvezi z evropskim nalogom za prijetje, kot način za preprečitev nekaznovanja in v primeru zavrženih evropskih nalogov za prijetje; poleg tega za primere, ko je bil evropski nalog za prijetje izdan zaradi izvršitve kazni, ocena, ali lahko države članice kot izvršitvene države ob upoštevanju veljavnega pravnega okvira prevzamejo izvrševanje kazni, ki je bila izrečena zoper iskane osebe;
- b) srednjeročno natančnejša preučitev potrebe po pripravi zakonodajnega predloga o prenosu postopkov v kazenskih zadevah v širšem kontekstu, vključno z oceno določb Okvirnega sklepa 2009/948/PNZ o sporih o izvajanju pristojnosti. To bi se lahko v prihodnosti začelo z jasno oceno trenutnega števila obravnavanih primerov prenosa postopkov in uporabe alternativnih (neevropskih) instrumentov v praksi.

D. Krepitev institucionalnega okvira, ki omogoča nemoten potek pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

Razprava o tej temi je pokazala, da se države članice strinjajo, da imata Eurojust in Evropska pravosodna mreža ključno vlogo pri spodbujanju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, kar dokazujejo njuni glavni dosežki vse od njune ustanovitve. Države članice so poudarile, da je treba ohraniti sedanje stanje glede sodelovanja Eurojusta in Evropske pravosodne mreže pri dejavnostih delovne skupine COPEN.

Velika večina delegacij meni, da spletna stran Evropske pravosodne mreže zelo dobro deluje, saj so vsa njena elektronska orodja (npr. pravosodni atlas, *Fiches Belges*, pravosodna knjižnica) izjemno koristna in uporabniško prijazna za sodnike, tožilce in predstavnike osrednjih organov. Dejansko je bilo poudarjeno, da je spletišče Evropske pravosodne mreže najboljše mesto za to, da delavci v stroki iz EU najdejo ustrezne informacije o instrumentih vzajemnega priznavanja, ki se uporabljajo na ravni EU.

Številne delegacije so Eurojust in Evropsko pravosodno mrežo izrecno opisale kot zgodbi o uspehu.

Vendar pa je treba omeniti več točk, ki bi lahko okrepile dejavnosti Eurojusta in Evropske pravosodne mreže, in sicer:

1. Kar zadeva Eurojust in Evropsko pravosodno mrežo:

- Eurojust in Evropska pravosodna mreža bi morala imeti še naprej dejavno vlogo pri obravnavi ovir in ugotavljanju najboljših praks pri uporabi instrumentov vzajemnega priznavanja;
- Dokumenti, ki sta jih pripravila Eurojust in Evropska pravosodna mreža v zvezi s praktično uporabo instrumentov vzajemnega priznavanja, so za delavce v stroki zelo koristni. Posebej sta bila izpostavljena povzetek sodne prakse Sodišča Evropske unije v zvezi z Okvirnim sklepom o evropskem nalogu za prijetje in poročilo o izterjavi sredstev, pa tudi sklepi Evropske pravosodne mreže o evropskem preiskovalnem nalogu.

2. Kar zadeva Eurojust:

- Zagotoviti bi bilo treba, da bo imel Eurojust kot tak dostop do obstoječih in prihodnjih platform, kot je varna platforma za izmenjavo elektronskih dokazov, ki jo je pripravila Komisija;
- Zagotoviti bi bilo treba, da bo imel Eurojust ustrezna finančna sredstva, da bi lahko še naprej deloval vsaj v okviru istih parametrov kot sedaj.

3. Kar zadeva Evropsko pravosodno mrežo:

- Pomembno je, da generalni sekretariat delegacijam držav članic redno pošilja sklepe plenarnih zasedanj Evropske pravosodne mreže. Te sklepe morajo države članice razširiti tudi na nacionalni ravni, tako da lahko informacije uporabijo različni delavci v stroki;
- Eurojustu je treba zagotoviti ustrezna sredstva – tudi zato, da se ohrani nemoteno delovanje Evropske pravosodne mreže.

4. Kar zadeva Delovno skupino za sodelovanje v kazenskih zadevah (COPEN):

Po posvetovanju predsedstva o vlogi COPEN so države članice, vključene v ta aktivni dialog, razposlale več koristnih zamisli:

- med razpravami v okviru COPEN redno upoštevati, v kolikšnem obsegu se uporabljajo instrumenti vzajemnega priznavanja;
- povabiti Eurojust in Evropsko pravosodno mrežo ter po potrebi druge pravosodne mreže na seje COPEN, kadar se o zadevah, ki so v njihovem neposrednem interesu, razpravlja v okviru rednega zakonodajnega postopka;

- opredeliti nove izzive in dobre prakse ter razpravljati o morebitnih vprašanjih, ki izhajajo iz novih sodb Sodišča Evropske unije, in ponavljajočih se praktičnih težavah;
- uvrstiti posebne, praktične teme, povezane z instrumenti vzajemnega priznavanja, na dnevne rede (splošnih) sej COPEN in poiskati rešitve v zvezi s temi temami.

5. Kar zadeva **Komisijo**:

Več delegacij je omenilo dragocen prispevek Komisije na institucionalni ravni, zlasti z organiziranjem srečanj strokovnjakov na temo instrumentov EU in zlasti na temo uporabe načela vzajemnega priznavanja na ravni EU. Menijo, da bi bilo treba takšna srečanja v prihodnosti organizirati sistematično, da bi o vsakem instrumentu vzajemnega priznavanja razpravljali pred njegovim izvajanjem in po njem.

Predsedstvo meni, da je treba pod to točko obravnavati naslednje vidike:

1. Eurojust in Evropska pravosodna mreža bi se morala po svojih najboljših močeh še naprej osredotočati na svoje praktične in operativne dejavnosti, za kar bi bilo treba Eurojustu dodeliti ustrezen proračun v okviru veljavnega finančnega okvira, ki Eurojusta in posledično Evropske pravosodne mreže v nobenem primeru ne bi smel ovirati pri vsakodnevnih dejavnostih. Tudi v okviru nacionalnega sistema za usklajevanje dejavnosti Eurojusta (ENCS) bi si morala nadalje prizadevati za določitev, kateri od obeh subjektov je primernejši za obravnavo konkretnih primerov. Kar zadeva prihodnje zakonodajne predloge, ki bi zahtevali povratne informacije na ravni delavcev v stroki, bi lahko Eurojust in Evropsko pravosodno mrežo ali katero koli drugo ustrezno pravosodno mrežo – odvisno od primera do primera – že v zgodnji fazi povabili na sestanke COPEN, da bi lahko svoje dragoceno mnenje pravočasno zagotovili že med posvetovanjem.
2. COPEN bi moral ohraniti sedanjo metodologijo dela, vendar bi moral na podlagi konkretnega okvira redno ocenjevati, ali bi morale splošne seje potekati pogosteje kot enkrat na semester.