



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 7.1.2005
KOM(2004) 858 končno

POROČILO KOMISIJE

**o pravnem prenosu Okvirnega sklepa Sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih
preiskovalnih enotah**

{SEK(2004) 1725}

1. UVOD

Rast čezmejnega kriminala in širjenje terorizma sta spodbudila države članice, da sprejmejo pravni instrument, ki predvideva usklajeno zakonodajo, ki določa jasna pravila o ustanovitvi in delovanju skupnih preiskovalnih enot. V praksi so neformalne enote že delovale, vendar ni bilo nobenih skupnih pravnih pravil, ki bi urejala njihovo delovanje.

Prvi korak v tej smeri je bila Konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah iz leta 2000¹ (v nadaljevanju „Konvencija iz leta 2000“), ki obravnava skupne preiskovalne enote (člen 13) in hkrati predpisuje številne druge instrumente za boj proti čezmejnemu kriminalu, kot so izmenjava podatkov brez zaprosila, tajna preiskava, nadzorovane pošiljke itd.

Zaradi zamude pri ratifikaciji Konvencije iz leta 2000 je Svet sprejel Okvirni sklep o skupnih preiskovalnih enotah² (v nadaljevanju „Okvirni sklep“) 13. junija 2002, da bi uvedel bolj pravočasna sredstva za izboljšanje delovanja skupnih preiskovalnih enot.

Okvirni sklep bo prenehal veljati, ko bo v vseh državah članicah začela veljati Konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah (člen 5).

V skladu s členom 4 Okvirnega sklepa morajo države članice sprejeti ukrepe, potrebne za uskladitev z določbami Okvirnega sklepa, do 1. januarja 2003.

28. novembra 2002 je Svet sprejel protokol³ o spremembi Konvencije o Europolu, da bi uslužbencem Eurola omogočil udeležbo v skupnih preiskovalnih enotah.

8. maja 2003 je Svet sprejel Priporočilo o vzorčnem sporazumu o ustanovitvi skupne preiskovalne enote⁴.

Po terorističnih napadih 11. marca 2004 na Madrid je Evropski svet v svoji izjavi z dne 25. marca 2004⁵ pozval države članice, da sprejmejo vse ukrepe, ki so še naprej potrebni za izvršitev Okvirnega sklepa v celoti, do junija 2004 in da zagotovijo udeležbo predstavnikov Eurola in Eurojusta pri delu skupnih preiskovalnih enot v največji možni meri.

¹ Akt Sveta z dne 29. maja 2000 o ustanovitvi Konvencije o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije, v skladu s členom 34 Pogodbe o Evropski uniji, UL C 197/1, 12.7.2000.

² Okvirni sklep sveta z dne 13. junija 2002 o skupnih preiskovalnih enotah, UL L 162/1, 20.6.2002.

³ Akt Sveta z dne 28. novembra 2002 o Protokolu o spremembi Konvencije o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Konvencija o Europolu) in Protokola o privilegijih in imunitetah Eurola, članov njegovih organov, namestnikov direktorja in uslužbencev Eurola, UL C 312/1, 16.12.2002.

⁴ Priporočilo Sveta z dne 8. maja 2003 o vzorčnem sporazumu o ustanovitvi skupne preiskovalne enote (SPE), UL C 121/1 z dne 23.5.2003.

⁵ Dokument Sveta 7906/04 JAI, 100.

2. NAMEN POROČILA IN METODA OCENJEVANJA

Okvirni sklepi so za vsako državo članico zavezujoči glede cilja, ki ga je treba doseči, nacionalnim organom pa prepuščajo izbiro oblike in metod. Nimajo neposrednega učinka.

Ker Komisija v okviru tretjega stebra ni pooblaščen za sprožitev postopka za ugotavljanje kršitev proti državi članici, sta narava in namen tega poročila omejena na dejansko ocenjevanje sprejetih izvedbenih ukrepov.

Komisija je države članice opomnila na njihovo obveznost s pismom, ki je bilo poslano 5. februarja 2003. Do takrat je le ena država članica (Združeno kraljestvo) že posredovala informacije o izvajanju. Do 31. decembra 2003 je devet držav članic (Nemčija, Španija, Italija, Luksemburg, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo) posredovalo Komisiji informacije o izvajanju. Aprila 2004 je ena država članica (Francija) posredovala informacije o izvajanju in ena država članica (Avstrija) obvestila Komisijo, da bo nova zakonodaja o skupnih preiskovalnih enotah začela veljati. Maja 2004 je Komisija ponovno kontaktirala države članice, ki še niso posredovale nobenih informacij (Belgijo, Dansko, Grčijo, Irsko in Nizozemsko), ter dobila odgovore od treh (Belgije, Grčije in Nizozemske).

V luči širitve je Komisija 13. aprila 2004 kontaktirala države pristopnice in jih zaprosila za informacije o izvajanju Okvirnega sklepa. Šest jih je odgovorilo (Ciper, Madžarska, Latvija, Litva, Malta in Slovaška).

Čeprav je bil rok za predložitev poročila Sveta 1. julij 2004, so se upoštevale tudi dodatne informacije, ki so bile posredovane do 15. avgusta 2004, da bi se ocenilo izvajanje v čim večjem številu držav članic.

Le tri države članice (Danska, Latvija in Finska) so sprejele prevzemno zakonodajo do roka, določenega v členu 4 Okvirnega sklepa, in le ena (Združeno kraljestvo) – ki je tudi sprejela del prevzemnih ukrepov pred rokom – je Komisiji posredovala relevantne informacije pravočasno.

Skupaj je 14 držav članic posredovalo Komisiji relevantno zakonodajo (Danska, Nemčija, Španija, Francija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo). Od petih držav članic niso bile prejete nobene informacije (Estonije, Irske, Poljske, Češke republike, Slovenije), medtem ko so štiri države članice posredovale besedilo zakonskega osnutka (Belgija, Italija, Ciper in Slovaška) ter dve obvestili Komisijo, da je osnutek v pripravi (Grčija in Luksemburg).

Kakovost nacionalnih informacij, ki jih je Komisija prejela, neizogibno vpliva na vrednost in točnost tega poročila. Komisija je naletela na številne težave pri zbiranju relevantnih informacij. Poleg tega je bila domača zakonodaja delna in se je sklicevala na druge določbe, ki niso bile predložene Komisiji. Ocenjevanje prejetih informacij je razkrilo dejstvo, da tudi če zakonodaja ni bila nujna, je lahko vseeno koristno uvesti smernice ali okrožnice, ki razjasnjujejo določene bistvene zadeve.

Težave pri ocenjevanju so izhajale tudi iz dejstva, da je bil Okvirni sklep narejen s prevzemom členov 13, 15 in 16 neposredno iz Konvencije iz leta 2000. Določbe o

skupnih preiskovalnih enotah so bile dogovorjene v Konvenciji iz leta 2000 kot del kompleksnega sistema, ki zajema več instrumentov sodelovanja v boju proti čezmejnemu kriminalu. Okvirni sklep o skupnih preiskovalnih enotah ne navaja cele Konvencije iz leta 2000, kar bi lahko v tem prehodnem obdobju pred začetkom veljavnosti Konvencije iz leta 2000 vodilo k nejasnostim glede vidikov, kot sta organ, pristojen za ustanovitev enot, ali dejstvo, da Okvirni sklep ne ureja določenih preiskovalnih dejavnosti (na primer tajne preiskave ali nadzorovane pošiljke, ki jih lahko učinkovito izvede enota).

V tej luči je treba upoštevati dejstvo, da je Konvencijo iz leta 2000 že ratificiralo osem držav članic (Danska, Estonija, Španija, Latvija, Litva, Nizozemska, Portugalska, Finska). Nekatere države članice, ki so ratificirale Konvencijo iz leta 2000, so tudi sprejele posebno zakonodajo, ki uzakonja Okvirni sklep (Španija, Latvija, Portugalska, Finska), medtem ko so druge izvršile Okvirni sklep z zakonom, ki ratificira Konvencijo iz leta 2000 (Danska in Nizozemska). Ena država članica (Litva) je posredovala zgolj besedilo posebne domače zakonodaje in ni priložila zakona o ratifikaciji in ena (Estonija) ni navedla nobenih informacij o izvajanju, čeprav je ratificirala Konvencijo iz leta 2000.

3. SKLEPI

Za ocenjevanje izvajanja Okvirnega sklepa je treba upoštevati, da so države članice dolžne sprejeti novo zakonodajo, kolikor je potrebna za prenos Okvirnega sklepa. Če torej sodni sistem, upoštevan v celoti, že vsebuje pravno zavezujoča pravila, ki zagotavljajo polno uporabo Okvirnega sklepa, ni potrebna nobena dodatna zakonodaja. Poleg tega ni nujno, da ima izvedbenih zakonodaja isto besedilo kot Okvirni sklep, dokler končni rezultat zagotavlja polno uporabo pravil, ki jih ureja Okvirni sklep, in ustvarja pravni položaj, ki je dovolj jasen in točen.

Na splošno je izvajanje Okvirnega sklepa v večini držav članic zahtevalo sprejetje nove zakonodaje ali vsaj spremembo določenih notranjih predpisov.

Nekatere države članice so prenesle Okvirni sklep v svojo zakonodajo tako, da ima bolj ali manj enako vsebino, kot jo ima Okvirni sklep (Španija, Portugalska), medtem ko so druge spremenile obstoječe določbe ali sprejele zakonodajo, ki predpisuje nova pravila (Danska, Francija, Latvija, Madžarska, Avstrija, Finska, Švedska).

Ena država članica (Združeno kraljestvo) je izjavila, da je bilo treba sprejeti samo nekatere določbe, medtem ko so bile druge prenesene z okrožnico. Ker okrožnica ni pravno zavezujoča, se je za relevantne določbe štelo, da niso v skladu z Okvirnim sklepom.

Tri države članice (Nemčija, Litva in Malta) so zavzele stališče, da ni bila potrebna nobena posebna zakonodaja za izvajanje Okvirnega sklepa.

V eni državi članici (na Nizozemskem) sprejeta zakonodaja dovoljuje ustanovitev skupnih preiskovalnih enot, „kolikor je to predvideno s pogodbo ali konvencijo“. Ker Okvirni sklep ni ne pogodba in ne konvencija, relevantne določbe niso skladne z Okvirnim sklepom.

Sklepi, ki sledijo, ocenjujejo izvajanje vsake določbe Okvirnega sklepa, druge za drugo. Za dodatna pojasnila in podroben pregled nacionalne zakonodaje glej Prilogo 1.

V zvezi s **členom 1(1)**, ki je najpomembnejši del Okvirnega sklepa, zadostuje, da splošni pravni okvir dovoljuje ustanovitev skupnih preiskovalnih enot kot delovnih skupin, katerih delovanje ima nadnacionalno razsežnost, za določen čas in s posebnimi nameni. Skoraj vsaka država članica s sprejeto zakonodajo je izvršila to določbo (Španija, Francija, Latvija, Litva, Madžarska, Avstrija, Portugalska, Finska, Švedska). Veljavna zakonodaja več držav članic se sklicuje na sporazum (Španije, Latvije, Madžarske, Avstrije, Portugalske, Finske in Švice), ki je v nekaterih primerih naveden kot vzorčni sporazum, ki ga je sprejel Svet (Avstrija), medtem ko se v drugih državah izraz nanaša na splošne stike med pristojnimi organi (Francija, Litva).

Glede predloga o sestavi enote iz **člena 1(2)** je treba omeniti, da sprejeta zakonodaja, kadar koli se sklicuje na sporazum ali drugačen dogovor med pristojnimi organi, četudi se ne sklicuje na vzorčni sporazum, ki ga je sprejel Svet, implicitno vključuje sestavo enote.

V zvezi s **členom 1(3)** glede vodstva enote, veljavne zakonodaje in organizacijskih ukrepov zadostuje, da vsaka država članica določi pravila, ki se uporabljajo znotraj njenih meja, brez določitve pravil, ki se uporabljajo v drugih državah članicah. Vseeno sta ga v celoti izvršili le dve državi članici (Španija in Avstrija). Štiri države članice so prevzele le nekatere določbe, kot so splošna pravila o „nadzornih pooblastilih“, dodeljenih vodji enote, ali o veljavni zakonodaji (Francija), ali določbe o vodji enote in veljavni zakonodaji brez sklicevanja na organizacijske ukrepe (Latvija, Madžarska in Finska). Zakonodaja, ki so jo sprejele druge države članice (Danska, Nemčija, Litva, Malta, Nizozemska, Portugalska, Švedska, Združeno kraljestvo), ne obravnava teh zadev.

V zvezi s **členom 1(4)** (ki obravnava definicijo „sekundarnega člana“) je treba omeniti, da četudi nobena določba izrecno ne določa definicije „sekundarnega člana“, je iz splošnega konteksta jasno, da kadar se izvedbena zakonodaja sklicuje na ljudi, sekundarne enote, se sklicuje na člane skupne preiskovalne enote, ki niso iz države članice, v kateri deluje enota.

Eden najpomembnejših vidikov Okvirnega sklepa obravnava pristojnosti, dodeljene sekundarnim članom (**člen 1(5) in (6)**). Izvedbena zakonodaja se znatno razlikuje od države do države. Medtem ko v nekaterih državah članicah obstajajo sezname izrecno navedenih dejavnosti, ki so lahko zaupane sekundarnim članom, (v Franciji, na Malti in na Finskem), je v drugih določba zelo splošna (v Litvi) ali pa se sklicuje na sporazum, potreben za ustanovitev enote (v Španiji), na druge vrste odobritev pristojnih organov (v Nemčiji) ali na nacionalno zakonodajo (v Avstriji), v nekaterih drugih državah pa vodja enote določi, katere pristojnosti se lahko zaupajo sekundarnim članom (v Latviji in na Portugalskem).

Člen 1(7) obravnava primer, ko enota potrebuje sprejetje preiskovalnih ukrepov v eni od držav članic, ki sestavljajo enoto. Cilj te določbe je preprečiti, da bi skupne preiskovalne enote potrebovale zaprosila za pravno pomoč. Le tri države članice (Španija, Finska in Švedska) so upoštevale to določbo. Ena država članica (Združeno

kraljestvo) je omejila preiskovalne ukrepe na nalog za izvršitev hišne preiskave in naročila izdelkov in večina nacionalne izvedbene zakonodaje ga ne obravnava (Danska, Nemčija, Francija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Portugalska). Ena država članica (Latvija) je sprejela nejasne določbe, za katere se zdi, da niso v skladu s členom 1(7).

Člen 1(8) o pomoči države članice, ki ne sestavlja enote, ali tretje države, sta v celoti prevzeli dve državi članici (Španija in Portugalska), ena država članica (Latvija) pa je sprejela nejasne določbe. Glede na prejete informacije druge države članice niso sprejele nobene relevantne zakonodaje v zvezi s členom 1(8).

Določbe o priskrbi podatkov (**člen 1(9)**) so neposredno izvršile tri države članice (Latvija, Portugalska in Švedska). Vendar se v več primerih možnost, da sekundarni člani priskrbijo enoti podatke, ki so na voljo v državi članici, preko katere so sekundarni, lahko razbere iz splošne razlage zakonodaje (Španija, Madžarska, Avstrija, Finska). V zakonodaji drugih držav članic ni nobene relevantne določbe.

Glede uporabe zbranih podatkov (**člen 1(10)**) je mogoče opaziti, da so tri države članice v celoti upoštevale to določbo (Španija, Portugalska, Švedska), dve pa sta jo izvršili delno (Avstrija in Finska). Ena država članica je sprejela določbe, ki niso v skladu z Okvirnim sklepom (Latvija).

V zvezi s **členom 1(11)** (ki navaja, da ta okvirni sklep ne vpliva na druge obstoječe določbe oziroma sporazume o ustanovitvi oziroma delovanju skupnih preiskovalnih enot) ni nobena država članica posredovala posebnih zakonodaj. Vendar se šteje, da vsaka država članica izpolnjuje člen 1(11), če iz izvedbene zakonodaje ne izhaja nobena nasprotujoča določba.

Možnost dopustiti osebam, ki niso predstavniki držav članic, da so udeleženi v enoti (**člen 1(12)**), je predvidelo le šest držav članic (Španija, Latvija, Madžarska, Avstrija, Portugalska, Finska). V eni državi članici se sprejeta zakonodaja sklicuje na „primere, predvidene v mednarodni pogodbi“ (v Litvi). Druge države članice niso prevzele te določbe.

V zvezi s **členom 2** (odgovornost za kazniva dejanja) je izvedbene določbe sprejelo šest držav članic (Danska, Španija, Litva, Malta, Avstrija, Združeno kraljestvo); ena država članica ga je delno izvršila (Nemčija). Ostale niso sprejele nobenih prevzemnih ukrepov.

Člen 3 (civilnopravna odgovornost) so v celoti prevzele tri države članice (Španija, Avstrija, Portugalska), delno pa ga je prevzelo pet držav članic (Danska, Litva, Finska, Švedska, Združeno kraljestvo). V drugih državah članicah ni bila sprejeta nobena določba.

Končni sklep je, da je le ena država članica sprejela prevzemne ukrepe, ki so popolnoma v skladu z Okvirnim sklepom (Španija).

Vendar je treba poudariti, da kadarkoli sprejeta zakonodaja predvideva ustanovitev skupnih preiskovalnih enot s sporazumom (glej pripombe o členu 1 (1)), to zagotavlja zadovoljivo izvajanje.

Komisija bo v dopolnilnem poročilu upoštevala kasneje predložene informacije in po potrebi posodobila informacije o nacionalni zakonodaji. V vmesnem času Komisija poziva vse države članice, naj zagotovijo hiter in popoln prenos Okvirnega sklepa o skupnih preiskovalnih enotah ter naj jo obvestijo o vseh izvedenih ukrepih.

Dva dokumenta osebja v obliki delovnih dokumentov osebja Komisije sta priložena k temu poročilu: v prvem je v skladu z informacijami, ki jih je zbrala Komisija, glede na vsako določbo Okvirnega sklepa ocenjena zakonodaja, ki je bila ali bo sprejeta v vsaki državi članici; drugi vsebuje preglednico, ki podrobno opredeljuje prenos vsakega člena Okvirnega sklepa v nacionalne določbe.