



C/2023/869

8.12.2023

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta
o prenosu postopkov v kazenskih zadevah**

(COM(2023) 185 final – 2023/0093 (COD))

(C/2023/869)

Poročevalec: **Vasco de MELLO**

Zaprosilo	Evropska komisija, 20. 9. 2023
Pravna podlaga	Člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja na seji strokovne komisije	5. 9. 2023
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	20. 9. 2023
Plenarno zasedanje št.	581
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	209/0/6

1. Sklepi in priporočila

1.1 Namen tega predloga uredbe je odpraviti vrzeli v sistemu evropskega naloga za prijetje z vzpostavitvijo skupne ureditve za prenos kazenskih postopkov med državami članicami, s čimer bi se izognili podvajanju kazenskih postopkov v zvezi z istimi dejanji in istimi posamezniki v več kot eni državi članici (načelo *non bis idem*) ter preprečili in zmanjšali pojav nekaznovanosti zaradi neizvedenega pregona.

1.2 V ta namen je vzpostavljen enoten sklop pravil v zvezi s sodelovanjem med državami članicami pri pošiljanju in prejemanju kazenskih postopkov.

1.3 Poleg tega je namen predloga vzpostaviti skupno digitalno strukturo, ki bo omogočala prenos takih procesnih aktov.

1.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) pozdravlja pobudo Komisije o tem vprašanju.

1.5 Vendar meni, da bi bilo treba v zvezi z nekaterimi vidiki zakonodajnega besedila nekaj točk dodati ali popraviti.

1.6 Tako v zvezi s temeljnimi pravicami zadevnih strank meni, da bi se bilo treba izrecno sklicevati na Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah ter na drugo zakonodajo, katere namen je varstvo temeljnih pravic.

1.7 Opozarja, da se predlagana ureditev ne bi smela uporabljati za to, da bi se osumljencem/obtožencem z uporabo postopkovnih pravil omogočil enostaven dostop do ugodnejše pravne ureditve.

1.8 Pozdravlja odločitev o uvedbi skupnih digitalnih orodij za pospešitev postopka in meni, da jih je treba vzpostaviti z evropskimi sredstvi.

1.9 Vendar bi bilo treba, kot je bilo poudarjeno že v prejšnjih mnenjih, ohraniti komuniciranje v papirni obliki, saj bi bilo treba upoštevati tiste, ki iz različnih razlogov nimajo dostopa do sredstev informacijske tehnologije.

1.10 Meni, da bi bilo treba celoten postopek prevajanja izvesti z največjo strogostjo in da uporaba umetne inteligence ali drugih mehanskih sredstev, ki jih ne nadzoruje človek, ne bi smela biti dovoljena.

1.11 Meni tudi, da bi morala biti v zakonodaji določena pravica strank, da se zaradi neustreznega prevoda procesnih aktov pritožijo na višje sodišče.

1.12 Kot je bilo navedeno že v predhodnih mnenjih, EESO meni, da bi bilo treba organizirati usposabljanje za vse strokovnjake, ki delajo na tem področju, pa tudi za druge deležnike, kot so prevajalci.

1.13 Meni tudi, da bi bilo treba predvideti način reševanja negativnih sporov o pristojnosti v primeru uporabe tega zakona.

1.14 Poudarja, da bi bilo treba odpraviti možnost, da lahko organ prosilec v primeru odobritve prenosa pošlje le del spisa in ne celotnega spisa.

1.15 S tem se odpravi možnost arbitrarnosti, ki bi zagotovo obstajala pri delnem prenosu zadev.

2. Ozadje

2.1 Slaba stran enotnega območja prostega pretoka oseb, kapitala, blaga in storitev je, da se s tem ustvari nadnacionalno območje, na katerem se lahko izvajajo kriminalne dejavnosti.

2.2 Družba pristojnost za kaznovanje kršiteljev zakonov in storilcev kaznivih dejanj že od nekdanj prenaša na državo, da bi se izognila zasebnemu povračilnemu sistemu, ki temelji na načelu „oko za oko, zob za zob“.

2.3 Obstoj *ius puniendi*, tj. možnosti države, da kaznuje tiste, ki na njenem ozemlju kršijo njene zakone in s tem storijo kazniva dejanja ali ki na tujem ozemlju storijo kazniva dejanja proti njenim državljanom, je naravna in osrednja značilnost suverenih pristojnosti države⁽¹⁾.

2.4 To je suverena pristojnost, ki je za države tako pomembna, da večina ustav podeljuje izključno pristojnost za sprejemanje zakonodaje na tem področju parlamentom.

2.5 Vendar mora državno izvajanje *ius puniendi*, ki lahko pri najvišji stopnji uporabe privede do odvzema prostosti posamezniku, vedno spremljati trden okvir temeljnih pravic državljanov, da so državljani zaščiteni pred morebitnimi zlorabami ali arbitrarnostjo, ki je zelo značilna za tiste, ki ne spoštujejo pojma pravne države.

2.6 Kot je navedeno zgoraj, je obstoj enotnega trga pri izvrševanju kazenskega pravosodja povezan s številnimi izzivi.

2.7 Obstoj takega nadnacionalnega območja, na katerem se osebe, kapital, blago in storitve prosto gibljejo med državami, lahko ob odsotnosti podobnega nadnacionalnega sistema za pregon storilcev kaznivih dejanj omogoči izvajanje kaznivih dejanj na različnih ozemljih, ki niso ustrezno kaznovana, ali pa ustvari dejanska zatočišča za storilce kaznivih dejanj.

⁽¹⁾ Opozoriti je treba, da je uporaba tujega prava za kazniva dejanja, storjena na nekem ozemlju, vedno pomenila jasen izraz izgube državne suverenosti za državljanega tega ozemlja – tak primer je Kitajska ob koncu 19. stoletja, ko so Evropejci prisilili kitajsko državo, da je državljanom zadevnih držav dovolila zasebno sojenje v skladu z zakoni njihovih matičnih držav.

2.8 Z napredovanjem evropskega povezovanja je postala potreba po večjem sodelovanju na področju varnosti in kazenskega pravosodja vse bolj nujna; to je bilo najprej doseženo s sklenitvijo različnih pogodb med državami članicami o izročitvi in pravosodnem sodelovanju⁽²⁾, vrhunec pa je doseglo z vključitvijo tega vprašanja v samo Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU), in sicer kot deljene pristojnosti med EU in državami članicami, ter z vzpostavitvijo območja svobode, varnosti in pravice, ki zajema celotno Evropsko unijo⁽³⁾.

2.9 Medvladno sodelovanje, ki temelji na sporazumih o pravosodnem sodelovanju in izročitvah, sklenjenih med državami, v katerih si pristojnost odločanja delita izvršilna in sodna oblast, se tako spreminja v sistem sodelovanja, v katerem imajo pristojnost odločanja pristojni pravosodni organi brez vmešavanja izvršilne oblasti, ki je za razliko od postopka izročitve iz tega postopka popolnoma izključena.

2.10 Ta sprememba paradigme, ki je, kot že navedeno, zapisana v PDEU, temelji na načelu vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah⁽⁴⁾.

2.11 Vendar bo obstoj območja svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji mogoč le, če bo vzpostavljeno ravnovesje med načeli svobode, varnosti in pravice, saj bi bili v nasprotnem primeru temeljne pravice, svoboščine in jamstva vsakega državljanja ogroženi v imenu navidezne in totalitarne varnosti in pravice.

2.12 Za zaupanje v uporabo načela vzajemnega priznavanja morajo države članice enako ali enakovredno spoštovati temeljne pravice državljanov, s čimer se zagotovi, da pristojni organ države priznanja zaupa v izvršitev priznane sodne odločbe.

2.13 Načelo vzajemnega priznavanja se je na področju kazenskega prava prvič uporabilo z evropskim nalogom za prijetje⁽⁵⁾, nato pa še z drugimi podobnimi pravnimi instrumenti, kot je evropski preiskovalni nalog⁽⁶⁾.

2.14 Sistem evropskega naloga za prijetje vsebuje načelo vzajemnega priznavanja, spoštuje pa tudi pravice, svoboščine in jamstva državljanov⁽⁷⁾.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Tako kot evropski nalog za prijetje je tudi ta predlog za ureditev načina prenosa kazenskih postopkov iz ene države članice v drugo sredstvo za učinkovitejši in hitrejši boj proti nadnacionalnemu kriminalu, vključno z organiziranim kriminalom.

⁽²⁾ V zvezi s tem glej Evropsko konvencijo o izročitvi iz leta 1957, Evropsko konvencijo o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah z dne 20. aprila 1959, Evropsko konvencijo o prenosu postopkov v kazenskih zadevah z dne 15. maja 1972, Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma ter številne večstranske in dvostranske pogodbe o izročitvi, sklenjene med različnimi državami članicami.

⁽³⁾ Glej člen 3(2) in člen 4(2)(j) ter naslov V, zlasti člena 67 in 82, PDEU.

⁽⁴⁾ Načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah, zapisano v členu 67(3) PDEU, pomeni, da drug pristojni organ druge države članice prizna sodno odločbo, ki jo je sprejel pristojni organ države članice, katere učinki v državi priznanja naj bi bili enakovredni učinkom sodne odločbe, ki jo je izdal pristojni nacionalni organ (glej Manuel Monteiro Guedes, *Do mandado de detenção europeu*, str. 65, Almedina, Coimbra, 2006). Načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb je v nasprotju z načelom dvojne kaznivosti, ki je značilno za pogodbe o izročitvi in pomeni, da morajo biti za izročitev dejanja, ki jih je osumljenec ali obdolženec obtožen, opredeljena kot kazniva dejanja po pravu bodisi države prosilke bodisi države prejemnice zahteve.

⁽⁵⁾ Za več informacij o evropskem nalogu za prijetje glej Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (UL L 190, 18.7.2002, str. 1), kakor je bil spremenjen z Okvirnim sklepom Sveta 2009/299/PNZ z dne 26. februarja 2009 o spremembi okvirnih sklepov 2002/584/PNZ, 2005/214/PNZ, 2006/783/PNZ, 2008/909/PNZ in 2008/947/PNZ zaradi krepitev procesnih pravic oseb ter spodbujanja uporabe načela vzajemnega priznavanja odločb, izdanih na sojenju v odsotnosti zadevne osebe (UL L 81, 27.3.2009, str. 24).

⁽⁶⁾ Za več informacij o evropskem preiskovalnem nalogu glej Direktivo 2014/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o evropskem preiskovalnem nalogu v kazenskih zadevah (UL L 130, 1.5.2014, str. 1).

⁽⁷⁾ To je v celoti razvidno iz seznama razlogov za zavrnitev evropskega naloga za prijetje, na katere se lahko sklicuje pristojni organ države priznanja, iz omejitev uporabe samega naloga in nazadnje iz vzpostavitve procesnih pravic za osumljeno/obdolženo osebo.

3.2 Za razliko od sistema evropskega naloga za prijetje pa želi Komisija s tem predlogom vzpostaviti enoten instrument pravosodnega sodelovanja za celotno Evropsko unijo, ki bo imel neposredni učinek.

3.3 Namen te nove uredbe je zapolniti vrzeli v sistemu evropskega naloga za prijetje ter izboljšati evropsko kazensko pravosodje in povečati njegovo učinkovitost, na primer s preprečevanjem podvajanja postopkov v zvezi z istimi dejanji in istimi strankami v več kot eni državi članici, pa tudi s preprečevanjem primerov nekaznovanosti zaradi neizvedenih postopkov kazenskega pregona in zmanjševanjem njihovega števila.

3.4 Vendar tega ni mogoče doseči brez doslednega spoštovanja temeljnih in individualnih pravic v celotnem postopku, zlasti pri najranljivejših, invalidih in otrocih.

3.5 Namen tega predloga uredbe je tudi povečati pravno varnost pri prenosu sodnih postopkov med državami članicami.

3.6 EESO meni, da so pomembne vse pobude za boj proti čezmejnemu kriminalu v državah članicah, zlasti proti organiziranemu kriminalu ⁽⁸⁾.

3.7 Obstoj kriminalnih združb, ki delujejo na ozemlju Evropske unije in katerih dejavnosti so izjemno škodljive za evropske družbe, zahteva odločen skupen odziv, saj bodo v nasprotnem primeru storilci nekaznovani, kar nikakor ni zaželeno.

3.8 Čeprav gre za vprašanje, ki je v deljeni pristojnosti držav članic in Evropske unije ⁽⁹⁾, EESO meni, da je izbira zakonodajnega instrumenta, ki ga je Komisija uporabila v tem predlogu, tj. uredbe, drzna, saj je to vprašanje za države članice izredno občutljivo. Gre namreč za pristojnost, ki je, kot je opisano zgoraj, neločljivo povezana z državno suverenostjo.

3.9 EESO vseeno meni, da je bila izbrana prava možnost, saj je edini način za doseg cilja poenotenja postopkov v vseh državah članicah ⁽¹⁰⁾.

3.10 Kot je navedeno v obrazložitvenem memorandumu tega predloga zakona, se je mogoče učinkovito boriti proti čezmejnemu kriminalu le s skupnimi pravili o prenosu kazenskih postopkov.

3.11 EESO meni, da je s tem predlogom uredbe zagotovljeno varstvo temeljnih pravic državljanov, tako z vidika osumljencev/obtožencev kot žrtev, bodisi z obstojem standardnega nabora razlogov za zavrnitev prenosa bodisi s pravico osumljencev/obtožencev in žrtev do zaslišanja in pritožbe.

3.12 Vendar EESO meni, da bi moral predlog uredbe vsebovati izrecno sklicevanje na Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in Listino Evropske unije o temeljnih pravicah ter na drugo zakonodajo, katere namen je varstvo temeljnih pravic ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ EESO v svojem mnenju o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Digitalizacija pravosodja v Evropski uniji – Zbirka orodij za izkoriščanje priložnosti (COM(2020) 710 final) (UL C 286, 16.7.2021, str. 88) navaja, da je „digitalizacija pravosodja ključno orodje za resnično sodelovanje med organi držav članic v boju proti kriminalnim dejavnostim, ki resno škodujejo evropskemu prostoru“.

⁽⁹⁾ Glej člen 4(2)(j) PDEU.

⁽¹⁰⁾ To bi lahko privedlo do procesa federalizacije, v katerem bi bilo treba upoštevati nacionalno občutljiva vprašanja.

⁽¹¹⁾ Pomembno je, da se določijo pojmi temeljnih pravic, ki jih je treba zagovarjati, ne glede na to, da člen 51 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah od držav članic zahteva spoštovanje teh pravic, ko gre za uporabo prava Unije, najsi gre za primarno ali sekundarno pravo.

3.13 EESO opozarja, da bi bila možnost prenosa kazenskega postopka iz držav, v katerih velja načelo zakonitosti ⁽¹²⁾, v države, v katerih velja načelo odločanja po lastni presoji ⁽¹³⁾, lahko dejavnik v korist storilca kaznivega dejanja, saj bi mu omogočila doseči zanj ugodnejšo kazen, kar pa bi bilo lahko škodljivo z vidika ciljev, ki se uresničujejo s to zakonodajo ⁽¹⁴⁾.

3.14 Po mnenju EESO je zelo pozitivno, da se zadeve med pravosodnimi organi držav članic prenašajo z digitalnimi postopki.

3.15 Vseeno bi bilo treba ohraniti možnost komuniciranja v papirni obliki in zagotoviti, da bodo informacije dostopne vsem, zlasti najranljivejšim ⁽¹⁵⁾.

3.16 EESO poudarja, da v ta namen ne zadošča vzpostavitev skupne uporabe s skupnimi pravili. Na ravni EU bi bilo treba vzpostaviti zmogljivo infrastrukturo, ki bi bila skupna vsem državam članicam in interoperabilna z različnimi sistemi, ki jih uporabljajo.

3.17 EESO meni, kot je že poudaril v predhodnih mnenjih ⁽¹⁶⁾, da bi bilo treba to naložbo financirati s sredstvi EU.

3.18 Kot je tudi že omenil v drugih mnenjih ⁽¹⁷⁾, EESO nadalje meni, da je za pravilno uporabo tega zakonodajnega akta potrebno usposabljanje strokovnih delavcev, tako na tem področju kot glede uporabe celotnega digitalnega sistema, ki bo podpiral prenos zadev med državami članicami.

3.19 Pri tem usposabljanju bi bilo treba upoštevati posebnosti in potrebe osumljencev/obtožencev, prič in ranljivih žrtev.

3.20 Usposabljanje bi moralo biti namenjeno zlasti sodnikom in tožilcem, vendar EESO meni, da je treba okrepiti usposabljanje drugih ključnih akterjev v sodnem postopku, kot so odvetniki in prevajalci ⁽¹⁸⁾.

3.21 EESO poudarja, da bi morali biti prevodi vse dokumentacije, predložene v spisu, čim bolj natančni in zanesljivi.

3.22 Pomembno je, da države članice zagotovijo zanesljivost prevodov dokumentov v vsakem spisu.

3.23 EESO meni, da bi bilo treba v predlogu uredbe določiti pravilo, ki bi prepovedovalo pripravo prevodov s strojnimi sredstvi, sredstvi informacijske tehnologije ali umetno inteligenco.

3.24 Prevodi, pripravljeni brez človekovega posredovanja, bi lahko privedli do napačnih zaključkov ter posledično do slabega sojenja in nepravilnih odločitev.

⁽¹²⁾ V pravni doktrini je načelo zakonitosti v kazenskem postopku opredeljeno kot pravna obveznost, ki jo ima pravosodni organ, da izvede kazenski pregon, ne da bi imel možnost določiti kazen s pogajanjem z osumljencem/obtožencem.

⁽¹³⁾ V nasprotju z načelom zakonitosti načelo odločanja po lastni presoji pravosodnemu organu, ki vodi kazenski postopek, omogoča, da se z osumljencem/obtožencem pogaja o obsegu naložene kazni, vloga sodišča pa je omejena na potrditev doseženega dogovora.

⁽¹⁴⁾ Ta predlog uredbe se ne bi smel uporabljati kot orodje, ki bi osumljencem/obtožencem omogočalo „omiliti“ prisilne ukrepe, ki veljajo zanje v fazi preiskave, ali obseg kazni, ki se jim lahko naloži.

⁽¹⁵⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe (EU) Evropskega parlamenta in Sveta o digitalizaciji pravosodnega sodelovanja in dostopa do sodnega varstva v čezmejnih civilnih, gospodarskih in kazenskih zadevah ter o spremembi nekaterih aktov s področja pravosodnega sodelovanja (COM(2021) 759 final – 2021/0394 (COD)) in Predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive Sveta 2003/8/ES, okvirnih sklepov Sveta 2002/465/PNZ, 2002/584/PNZ, 2003/577/PNZ, 2005/214/PNZ, 2006/783/PNZ, 2008/909/PNZ, 2008/947/PNZ, 2009/829/PNZ in 2009/948/PNZ ter Direktive 2014/41/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede digitalizacije pravosodnega sodelovanja (COM(2021) 760 final – 2021/0395 (COD)) (UL C 323, 26.8.2022, str. 77).

⁽¹⁶⁾ UL C 286, 16.7.2021, str. 88.

⁽¹⁷⁾ UL C 323, 26.8.2022, str. 77 in UL C 286, 16.7.2021, str. 88.

⁽¹⁸⁾ V zvezi s tem glej sporočilo Zagotavljanje pravnega varstva v EU – evropska strategija za usposabljanje na področju pravosodja za obdobje 2021–2024 (COM(2020) 713 final).

3.25 EESO opozarja, da bi lahko stroški, nastali pri prevajanju dokumentov, ki so del postopka, povzročili, da bi bil prevod slabše kakovosti, kar bi povzročilo zmanjšanje pravic in jamstev udeležencev v postopku.

3.26 EESO meni, da bi morali imeti osumljenci/obtoženci in žrtve pravico do ugovora/pritožbe v zvezi z vprašanji, ki se nanašajo na prevajanje zadeve.

3.27 Za konec še dve sklepni opombi:

3.28 V predlogu uredbe ni predvidena nobena rešitev v primeru negativnega spora o pristojnosti.

3.28.1 Če pravosodni organ države članice, ki prejme zahtevo, zavrne prenos postopka, namreč obstaja možnost, da se kazenski pregon ne bo nadaljeval, ker organi obeh zadevnih držav članic menijo, da niso pristojni za vodenje kazenskega postopka.

3.28.1.1 EESO meni, da bi bilo treba v teh primerih predvideti sodni postopek za reševanje teh sporov, ki bi lahko vključeval podelitev pristojnosti za njihovo reševanje Sodišču Evropske unije.

3.28.2 Nazadnje EESO meni, da bi moral organ prosilec po potrditvi prenosa kazenskega postopka poslati celoten izvornik zadeve skupaj z njenim prevodom ali kopijo.

3.28.2.1 Zato meni, da bi bilo treba črtati navedbo možnosti posredovanja le „ustreznih delov“ postopka, saj to ogroža pravico do obrambe osumljencev/obtožencev in pravice žrtev.

3.28.2.2 Na ta način bi se izognili skušnjavam, da bi se samovoljno pošiljali procesni akti, ki bi lahko bili bolj koristni za eno ali drugo udeleženo stranko.

V Bruslju, 20. septembra 2023

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Oliver RÖPKE