



**SVET
EVROPSKE UNIJE**

**Bruselj, 25. februar 2014
(OR. en)**

6943/14

**COPEN 68
EUROJUST 46
EJN 36**

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalnega sekretarja Evropske komisije: direktor Jordi AYET PUIGARNAU
Datum prejema:	5. februar 2014
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Uwe CORSEPIUS
Št. dok. Kom.:	COM(2014) 57 final
Zadeva:	POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU o izvajanju okvirnih sklepov 2008/909/PNZ, 2008/947/PNZ in 2009/829/PNZ s strani držav članic, in sicer o vzajemnem priznavanju sodnih odločb, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah ter o nadzornih ukrepih kot alternativni začasemu priporu

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2014) 57 final.

Priloga: COM(2014) 57 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 5.2.2014
COM(2014) 57 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju okvirnih sklepov 2008/909/PNZ, 2008/947/PNZ in 2009/829/PNZ s strani držav članic, in sicer o vzajemnem priznavanju sodnih odločb, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah ter o nadzornih ukrepih kot alternativni začasemu priporu

{SWD(2014) 34 final}

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Ozadje okvirnih sklepov: skladen in dopolnilen zakonodajni sveženj	4
3.	Pregled stanja izvajanja in posledice neizvršitve prenosa.....	5
4.	Predhodna ocena zakonov za prenos, o katerih je že bilo prejeto obvestilo	6
4.1.	Vloga zadevne osebe v postopku transferja	6
4.2.	Načelo vzajemnega zaupanja: načeloma ni prilagoditev izrečene kazni	7
4.3.	Nadaljnje odločbe: razlike pri izvrševanju kazni	8
4.4.	Obveznost sprejema transferja, razen kadar se uporabljajo razlogi za zavrnitev	8
4.5.	Roki	9
4.6.	Povezava med okvirnimi sklepi in evropskim nalogom za prijetje	9
4.7.	Izjave o prehodni določbi.....	10
5.	Novo pravno okolje za zagotovitev praktičnega izvajanja zakonodaje v okviru tretjega stebra	10
6.	Sklep.....	11

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju okvirnih sklepov 2008/909/PNZ, 2008/947/PNZ in 2009/829/PNZ s strani držav članic, in sicer o vzajemnem priznavanju sodnih odločb, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti, o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah ter o nadzornih ukrepih kot alternativni začasemu priporu

1. UVOD

EU je v skupnem evropskem območju pravice, ki temelji na vzajemnem zaupanju, sprejela ukrepe za zagotovitev, da se nerezidenti v kazenskem postopku ne obravnavajo drugače kot rezidenti. To je še posebej pomembno ob upoštevanju znatnega števila državljanov EU, ki prestajajo zaporno kazen v drugih državah članicah.

S takim pristopom je EU leta 2008 in 2009 sprejela tri dopolnilne okvirne sklepe, katerih ustrezni roki za prenos so že potekli, in sicer:

- Okvirni sklep Sveta 2008/909/PNZ¹ o uporabi načela vzajemnega priznavanja sodb, s katerimi so izrečene zaporne kazni ali ukrepi, ki vključujejo odvzem prostosti (*sklep o transferju zapornikov*), ki ga je bilo treba do 5. decembra 2011 prenesti v nacionalno zakonodajo. Ta na eni strani omogoča državi članici izvršitev zaporne kazni za osebo, ki se v njej nahaja, in ki jo je odredila druga država članica. Na drugi strani pa vzpostavlja sistem transferja obsojenih zapornikov nazaj v državo članico njihovega državljanstva ali običajnega prebivališča (ali v državo članico, s katero so tesno povezani), da bi tam prestali svojo zaporno kazen.
- Okvirni sklep Sveta 2008/947/PNZ² o uporabi načela vzajemnega priznavanja pogojnih odločb in alternativnih sankcij (*sklep o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah*), ki ga je bilo treba do 6. decembra 2011 prenesti v nacionalno zakonodajo. Ta se uporablja za več ukrepov, ki so alternativa odvzemu prostosti, ter za ukrepe, ki omogočajo zgodnji izpust na prostost (tj. obveznost, da oseba v nekatere kraje ne sme vstopiti, obveznost opravljanja dela v korist skupnosti ali navodila glede prebivanja ali izobraževanja ali načinov opravljanja poklicne dejavnosti.) Pogojne odločbe ali druge alternativne sankcije se lahko izvršijo v drugi državi članici, če oseba na to pristane.
- Okvirni sklep Sveta 2009/829/PNZ³ o uporabi načela vzajemnega priznavanja odločb o nadzornih ukrepih kot alternativni začasemu priporu (*sklep o evropskem nalogu za nadzor*), ki ga je bilo treba do 1. decembra 2012 prenesti v nacionalno zakonodajo. Nanaša se na začasni izpust na prostost v fazi pred sojenjem. Omogočil bo, da se bo nadzor brez odvzema prostosti (tj. obveznost,

¹ Okvirni sklep Sveta 2008/947/PNZ, ki je bil sprejet 27. novembra 2008 (UL L 327, 5.12.2008, str. 27).

² Okvirni sklep Sveta 2008/947/PNZ, ki je bil sprejet 27. novembra 2008 (UL L 337, 16.12.2008, str. 102).

³ Okvirni sklep Sveta 2009/947/PNZ, ki je bil sprejet 23. oktobra 2009 (UL L 294, 11.11.2009, str. 20).

da oseba ostane na določenem kraju ali obveznost javljanja določenemu organu ob določenem času) lahko namesto v državi članici, v kateri je nerezident osumljen storitve kaznivega dejanja, izvajal v državi članici, v kateri običajno prebiva. To bo osumljeni osebi omogočilo, da se bo zanjo do začetka sojenja v drugi državi članici uporabljal nadzorni ukrep v njeni matični državi, namesto da bi bila pred sojenjem v priporu.

Ocena številnih odzivov na Zeleno knjigo o uporabi kazenskoopravne zakonodaje EU na področju pripora⁴, ki jo je izdala Komisija junija 2011, je pokazala, da bi moral pravilen in pravočasen prenos okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo imeti absolutno prednost.

Namen tega poročila je torej dvostranski: prvič, da se oceni stanje izvajanja okvirnih sklepov glede na pooblastila Komisije, da lahko s 1. decembrom 2014⁵ začne postopke za ugotavljanje kršitev in drugič, da se zagotovi predhodna ocena nacionalnih zakonov za prenos, o katerih je Komisija že bila obveščena.

2. OZADJE OKVIRNIH SKLEPOV: SKLADEN IN DOPOLNILEN ZAKONODAJNI SVEŽENJ

Vsako leto je zaradi domnevnih kaznivih dejanj več deset tisoč državljanov EU kazensko preganjanih ali obsojenih v drugi državi članici Evropske unije. Kazenska sodišča zelo pogosto odredijo pripor nerezidentov, ker obstaja bojazen, da ne bodo prišli na sojenje. Osumljeni osebi, ki je rezident države, bi bil v podobnih okoliščinah pogosto izrečen blažji nadzorni ukrep, kot je npr. javljanje policiji ali prepoved potovanja.

Te okvirne sklepe je treba razumeti kot skladen in dopolnilen zakonodajni sveženj, v katerem se obravnava vprašanje pripora državljanov EU v drugih državah članicah in ki bi lahko privedel do skrajšanja časa trajanja pripora pred sojenjem ali olajšal socialno rehabilitacijo zapornikov v čezmejnih primerih. Dejansko gre za operativne povezave med tremi okvirnimi sklepi ter tudi med navedenimi okvirnimi sklepi in okvirnim sklepom o evropskem nalogu za prijetje⁶.

Pravilno izvajanje *sklepa o evropskem nalogu za nadzor* s strani vseh držav članic bo osumljenim osebam, za katere je izdan evropski nalog za prijetje, omogočilo, da se vrnejo v državo svojega prebivališča, medtem ko čakajo na sojenje v drugi državi članici. To bo preprečilo dolgotrajen pripor pred sojenjem v tuji državi po izvršitvi evropskega naloga za prijetje in pred dejanskim začetkom sojenja. Poleg tega bo pravilno izvajanje *sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah* spodbudilo sodnike, ki se bodo lahko zanesli na to, da bo oseba pravilno nadzorovana v drugi državi članici, da namesto zaporne kazni izrečejo alternativno sankcijo, ki se izvrši v tujini.

Obstaja tudi povezava med *sklepom o evropskem nalogu za nadzor* in *sklepom o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah*. Ko je obdolžena oseba v fazi pred sojenjem dejansko že poslana nazaj na podlagi *sklepa o evropskem nalogu za nadzor*

⁴ COM(2011) 327 final: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Datum izteka prehodnega obdobja iz Protokola št. 36 k Lizbonski pogodbi (glej oddelek 5).

⁶ Okvirni sklep Sveta 2002/584/PNZ z dne 13. junija 2002 o evropskem nalogu za prijetje in postopkih predaje med državami članicami (*sklep o evropskem nalogu za prijetje*), UL L 190, 18.7.2002, str. 1.

in če dokaže, da spoštuje pogoje, ki so bili izrečeni v navedeni fazi, bo sodnik zagotovo bolj naklonjen izreku alternativne sankcije (namesto zaporne kazni), ki se lahko v fazi po sojenju izvrši v tujini.

Poleg tega je s členom 25 *sklepa o transferju zapornikov* zagotovljena povezava s *sklepom o evropskem nalogu za prijetje*. Ta določba v povezavi s členoma 4(6) in 5(3) *sklepa o evropskem nalogu za prijetje* državi članici omogoča, da zavrne predajo svojih državljanov ali prebivalcev ali oseb, ki v njej prebivajo, če se zaveže, da bo izvršila zaporno kazen v skladu s *sklepom o transferju zapornikov*.

Za popolno koriščenje potenciala tega zakonodajnega svežnja je treba okvirne sklepe pravilno prenesti v nacionalno zakonodajo.

3. PREGLED STANJA IZVAJANJA IN POSLEDICE NEIZVRŠITVE PRENOSA

V času priprave poročila 10, 14 oziroma 16 držav članic še ni preneslo okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo več kot 2 leti oziroma 1 leto po roku za prenos. Komisija je prejela uradno obvestilo o nacionalnih zakonih za prenos samo od naslednjih držav članic, in sicer glede:

- *sklepa o transferju zapornikov*: od **Danske, Finske, Italije, Luksemburga in Združenega kraljestva** do roka za prenos ter od **Avstrije, Belgije, Češke, Francije, Hrvaške, Litve, Madžarske, Malte, Nizozemske, Poljske, Romunije, Slovenije in Slovaške** po roku za prenos v nacionalno zakonodajo,
- *sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah*: od **Danske in Finske** do roka za prenos ter od **Avstrije, Belgije, Bolgarije, Češke, Hrvaške, Latvije, Madžarske, Nizozemske, Poljske, Romunije, Slovenije in Slovaške** po roku za prenos v nacionalno zakonodajo,
- *sklepa o evropskem nalogu za nadzor*: od LV do roka za prenos ter od **Avstrije, Češke, Hrvaške, Madžarske, Nizozemske, Romunije, Slovenije in Slovaške** po roku za prenos v nacionalno zakonodajo.

Od naslednjih držav članic⁷ ni prejela nobenega uradnega obvestila in sicer glede:

- *sklepa o transferju zapornikov*: od **Bolgarije, Cipra, Estonije, Grčije, Irske, Litve, Nemčije, Portugalske, Španije in Švedske**,
- *sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah*: od **Cipra, Estonije, Francije, Grčije, Irske, Italije, Litve, Luksemburga, Malte, Nemčije, Portugalske, Španije, Švedske, in Združenega kraljestva**,
- *sklepa o evropskem nalogu za nadzor*: od **Belgije, Bolgarije, Cipra, Češke, Estonije, Francije, Grčije, Irske, Italije, Litve, Luksemburga, Malte, Nemčije, Portugalske, Španije, Švedske in Združenega kraljestva**.

⁷

Nekatere države članice so Komisijo obvestile o postopku priprave ustrezne zakonodaje na nacionalni ravni. Vendar ni nobena od teh držav članic sprejela zakonodaje ali glede tega obvestila Komisijo pred julijem 2013.

Preglednico o stanju izvajanja okvirnih sklepov je mogoče najti v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije, vključno s preglednico z izjavami držav članic v zvezi s tem.

Države članice morajo izvajati okvirne sklepe tako kot v primeru katerega koli drugega elementa pravnega reda EU. Okvirni sklepi so že po svoji naravi za države članice zavezujoči, kar zadeva rezultat, ki ga je treba doseči, nacionalni organi pa lahko izberejo obliko in način izvajanja. Okvirni sklepi nimajo neposrednega učinka. Vendar je v zvezi z okvirnimi sklepi, sprejetimi v okviru naslova VI predhodne Pogodbe o Evropski uniji⁸, zavezujoče načelo skladne razlage.

Neizvajanje okvirnih sklepov s strani nekaterih držav članic je zelo problematično, saj tiste države članice, ki so pravilno prenesle okvirne sklepe v nacionalno zakonodajo, ne morejo izkoristiti določb o sodelovanju v odnosih s tistimi državami članicami, ki tega niso storile pravočasno. Načelo vzajemnega priznavanja, ki je dejansko temelj pravosodnega območja pravice, zahteva vzajemni prenos in ne more delovati, če se instrumenti v dveh zadevnih državah članicah ne izvajajo pravilno. Posledično bodo pri sodelovanju z državo članico, ki sklepov ni prenesla pravočasno, tudi tiste države članice, ki so to storile, morale še naprej uporabljati ustrezne konvencije Sveta Evrope o transferju zapornikov EU ali kazni drugih držav članic.

4. PREDHODNA OCENA ZAKONOV ZA PRENOS, O KATERIH JE ŽE BILO PREJETO OBVESTILO

Na srečanju strokovnjakov z državami članicami je postalo jasno, da je treba nekaterim vprašanjem in zakonskim določbam nameniti dodatno pozornost. To so potrdile tudi predhodne analize izvedbene zakonodaje držav članic, o katerih je Komisija že bila obveščena.

To poročilo se osredotoča na izbrane člene, ki ob upoštevanju ciljev okvirnih sklepov tvorijo njihovo jedro. Ker to poročilo zajema tri okvirne sklepe, so členi razvrščeni glede na vsebino.

Ker je to predhodna ocena, je še prezgodaj za splošne ugotovitve o kakovosti izvajanja. Tudi zaradi dejstva, da veliko število držav članic še ni izpolnilo svoje obveznosti glede prenosa okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo.

Poleg tega države članice do zdaj še nimajo veliko praktičnih izkušenj pri uporabi okvirnih sklepov. V času priprave poročila je Komisija prejela omejene okvirne informacije o praktični uporabi okvirnih sklepov od treh držav članic (Belgije, Finske in Nizozemske). Omejeni razpoložljivi številčni podatki kažejo na to, da se *sklep o transferju zapornikov* že uporablja, medtem ko ni bilo izvedenega še nobenega transferja na podlagi *sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah* in *sklepa o evropskem nalogu za nadzor*.

Prizadevanja držav članic, ki so pravočasno prenesle okvirne sklepe v nacionalno zakonodajo, je treba izpostaviti, pripombe, ki se nanašajo na take države članice, pa je treba razumeti ob upoštevanju pristopa Evropske komisije k zagotavljanju pomoči v postopku izvajanja.

⁸

Glej sodbo Sodišča EU z dne 16. junija 2005 v zadevi C-105/03, *Pupino*.

4.1. Vloga zadevne osebe v postopku transferja

(Člen 6 sklepa o transferju zapornikov, člen 5 sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah in člen 9 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Zaradi pomembnosti socialne rehabilitacije kot vodilnega načela okvirnih sklepov morajo izvedbene zakonodaje držav članic zagotavljati, da se pri odločitvah o transferju zadevni osebi ustrezno svetuje.

Vendar člen 6 *sklepa o transferju zapornikov* določa možnost transferja brez privolitve obsojene osebe v nekaterih okoliščinah. Ker je to nov pristop v primerjavi s Konvencijo Sveta Evrope iz leta 1983⁹, je pomembno, da so države članice to določbo pravilno prenesle v nacionalno zakonodajo. Izvedbena zakonodaja mora zagotoviti, da se transfer obsojene osebe brez privolitve obsojene osebe izvede le v treh omejenih okoliščinah, kot je navedeno v tem členu. Obstajati morajo najmanj določbe o upoštevanju mnenja obsojene osebe (kadar je še vedno v državi izdajateljici), o informiranju obsojene osebe, o posvetovanju med pristojnimi organi ter o možnosti, da organi države izvršiteljice podajo obrazloženo mnenje.

Iz predhodne analize izvedbene zakonodaje držav članic je razvidno, da ni vedno izrecno določeno, da mora biti oseba obveščena in da ji je treba dati možnost, da izrazi svoje mnenje, ki ga je treba upoštevati.

V skladu s *sklepom o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah* je privolitev obsojene osebe vedno potrebna, razen če se je oseba vrnila v državo izvršiteljico, pri čemer to pomeni privolitev. To je pomembno, saj se ta okvirni sklep ne more uporabiti proti volji zadevne osebe. Razlog za to je, da se ta okvirni sklep uporablja samo, če je oseba, ki je že bila izpuščena na prostost v državi izdajateljici in se želi vrniti v svojo matično državo kot „svobodna oseba“, pripravljena sodelovati z nadzornimi organi. Enako velja za *sklep o evropskem nalogu za nadzor*, ki se nanaša na fazo pred sojenjem, ko oseba še vedno velja za nedolžno.

Komisija bo ocenila, ali so države članice v svoji izvedbeni zakonodaji pravilno vzpostavile učinkovit postopek, pri katerem ima vlogo pri postopku transferja tudi obsojena oseba.

4.2. Načelo vzajemnega zaupanja: načeloma ni prilagoditev izrečene kazni

(Člen 8 sklepa o transferju zapornikov, člen 9 sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah in člen 13 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Pomembno je najti pravo ravnotežje med spoštovanjem prvotno izrečene kazni in pravno tradicijo držav članic, tako da ne pride do konfliktov, ki lahko negativno vplivajo na delovanje okvirnih sklepov. Ker okvirni sklepi temeljijo na medsebojnem zaupanju v pravne sisteme drugih držav članic, je treba spoštovati odločbo sodnika v državi izdajateljici in načeloma ne bi smelo priti do spremembe ali prilagoditve te odločbe. Samo v primeru, da trajanje ali narava kazni nista združljiva z nacionalnim pravom države izvršiteljice (kot je predpisani najdaljši čas trajanja zaporne kazni), se kazen sme prilagoditi. Vendar pa mora prilagojena kazen čim bolj ustrezati prvotni.

⁹

Dodatni protokol k tej konvenciji, podpisan leta 1997, je že določal transfer zapornikov brez njihovega soglasja v omejenih okoliščinah. Vendar tega protokola niso ratificirale vse države članice.

Prilagojena kazen po svoji naravi ali trajanju ne sme biti strožja od kazni, ki jo je izrekla država izdajateljica.

Nekatere države članice so povečale možnosti prilagoditve z navedbo dodatnih pogojev (Latvija in Poljska). To odpira možnost državi izvršiteljici, da oceni, ali kazen v državi izdajateljici ustreza tisti, ki bi bila za to kaznivo dejanje običajno izrečena v državi izvršiteljici. To je v nasprotju s cilji in smislom okvirnih sklepov.

V zvezi s kaznimi brez odvzema prostosti je s *sklepom o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah* zagotovljeno, da se alternativna sankcija lahko prenese, tudi če tovrstna sankcija ne bi bila za podoben prekršek izrečena v državi članici izvršiteljici. Poleg tega, ker morajo države članice vseeno zagotoviti vsaj spremljevalne ukrepe in alternativne sankcije, kot je navedeno v členu 4(1) tega okvirnega sklepa, bo pozitiven stranski učinek tega spodbujanje in približevanje alternativ na področju pripora v različnih državah članicah. Predhodna ocena zakonodaj kaže, da nekatere države članice niso v nacionalno zakonodajo prenesle vseh obveznih ukrepov (Bolgarija in Poljska).

Enako velja za *sklep o evropskem nalogu za nadzor*, v skladu s katerim morajo države članice zagotoviti vsaj šest obveznih ukrepov, kot je navedeno v členu 8(1). Madžarska dovoljuje le prenos treh nadzornih ukrepov v nacionalno zakonodajo.

4.3. Nadaljnje odločbe: razlike pri izvrševanju kazni

(Člen 17 sklepa o transferju zapornikov, člen 14 sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah in člen 18 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Koliko časa bo obsojena oseba dejansko preživela v zaporu, je zelo odvisno od določb o zgodnjem in pogojnem izpustu na prostost v državi izvršiteljici. Razlike med državami članicami v zvezi s tem so velike, pri čemer je v nekaterih državah članicah obsojena oseba izpuščena na prostost po dveh tretjinah prestane kazni, v drugih pa že po eni tretjini.

Člen 17 *sklepa o transferju zapornikov* določa, da izvrševanje kazni, vključno z razlogi za predčasen in pogojni izpust na prostost, ureja pravo države izvršiteljice. Vendar pa mora ta država članica na zahtevo obvestiti državo članico, ki je izrekla prvotno kazen, o pravilih države izvršiteljice o predčasnem ali pogojnem izpustu na prostost. Če se država izdajateljica boji, da bi po njenem mnenju transfer vodil k prezgodnji izpustitvi na prostost, se lahko odloči, da ne izvede transferja zadevne osebe in prekliče potrdilo. Zato je pomembno, da so države članice pravilno izpolnile to dolžnost v zvezi s predložitvijo teh informacij na zahtevo, in sicer pred transferjem in izvršitvijo kazni, kar pa ne velja za izvedbeno zakonodajo nekaterih držav članic.

Komisija bo prek zbirk podatkov ter v sodelovanju z državami članicami in interesnimi skupinami spodbujala k izmenjavi informacij o zgodnjem in pogojnem izpustu na prostost.

4.4. Obveznost sprejema transferja, razen kadar se uporabljajo razlogi za zavrnitev

(Člen 9 sklepa o transferju zapornikov, člen 11 sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah in člen 15 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Ena od novih vidikov okvirnih sklepov je, da načeloma nalagajo obveznost sprejema zahteve za transfer. To sledi iz načela vzajemnega priznavanja, na katerem temeljijo okvirni sklepi, in se kaže skozi skupno določbo okvirnih sklepov, da država izvršiteljica *mora* priznati sodbo, ki jo posreduje država izdajateljica. Transferji se lahko zavrnejo le v omejenih okoliščinah, namreč če se uporabljajo razlogi za zavrnitev, kot je navedeno v različnih okvirnih sklepih. V nasprotju s tem ne obstaja obveznost za državo izdajateljico, da posreduje sodbo (glej člen 4(5) *sklepa o transferju zapornikov*).

Predhodna analiza izvedbene zakonodaje v državah članicah kaže, da obstajajo velike razlike pri prenosu razlogov za zavrnitev v nacionalno zakonodajo. Nekatere države članice niso prenesle vseh razlogov za zavrnitev v nacionalno zakonodajo, kot je navedeno v okvirnih sklepih (Danska, Latvija, Luksemburg, Madžarska in Nizozemska), druge pa so navedle dodatne razloge (Avstrija, Belgija in Danska). Nekatere države članice so pravilno prenesle razloge za zavrnitev v nacionalno zakonodajo, in sicer kot neobvezne za pristojni organ (Bolgarija, Finska in Latvija), druge kot obvezne razloge (Avstrija, Italija, Malta in Slovaška), v tretji skupini pa je končni rezultat kombinacija neobveznih in obveznih razlogov (Belgija, Danska, Luksemburg, Madžarska, Nizozemska in Poljska).

Navedba dodatnih razlogov za zavrnitev, ki so obvezni, se zdi tako v nasprotju s predpisi kot namenom okvirnih sklepov.

Glede vprašanja, ali bi morala biti uporaba razlogov za zavrnitev neobvezna za pristojne organe, ki bodo sprejeli odločitev o priznavanju in izvrševanju kazni, je v besedilu okvirnih sklepov jasno navedeno, da pristojni organ „lahko“ zavrne priznanje sodbe in izvršitev kazni, če obstajajo razlogi za zavrnitev. Iz besedila je razvidno, da bi moral imeti pristojni organ diskrecijsko pravico, da za vsak primer posebej odloči, ali se razlogi za zavrnitev uporabijo ali ne, ob upoštevanju vidika socialne rehabilitacije, ki utemeljuje vse tri okvirne sklepe. Zato bi bilo treba razloge za zavrnitev prenesti v nacionalno zakonodajo kot neobvezne za pristojni organ.

Ta pristop je v skladu s pristopom okvirnih sklepov, ki zahtevajo, da mora transfer izboljšati možnosti socialne rehabilitacije in se lahko opravi na izrecno zahtevo obtožene ali obsojene osebe. V takem primeru obveznost, da se tak transfer zavrne, ker se uporablja eden od razlogov za zavrnitev, običajno ne bi bila v interesu obsojene osebe.

4.5. Roki

(Člen 12 sklepa o transferju zapornikov, člen 12 sklepa o pogojnih odločbah in alternativnih sankcijah in člen 12 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Okvirni sklepi vzpostavljajo nov poenostavljen in učinkovitejši sistem za transfer kazni, in sicer za spodbujanje in pospeševanje pravosodnega sodelovanja. Zato določajo fiksne roke glede transferjev.

Roke bi morale države članice v nacionalno zakonodajo pravo prenesti tako, da bi se postopek do pravnomočnosti odločbe, vključno s pritožbenim postopkom, moral praviloma zaključiti v določenem roku. Prekoračitev roka je upravičena samo v izjemnih okoliščinah.

Čeprav je skupni cilj vseh držav članic zagotovitev, da imajo obsojene osebe dostop do pravnega varstva in pravnih sredstev v skladu z njihovo nacionalno zakonodajo, Avstrija, Madžarska in Latvija v svojo izvedbeno zakonodajo niso vključile določbe o najdaljšem roku za odločbe sodišča v primeru pritožbenega postopka glede transferjev.

Države članice bi morale zagotoviti, da je vključevanje pravnih sredstev v njihov sistem uravnoteženo ob upoštevanju pomena spoštovanja rokov iz okvirnih sklepov¹⁰.

4.6. Povezava med okvirnimi sklepi in evropskim nalogom za prijetje

(Člen 25 sklepa o transferju zapornikov in člen 21 sklepa o evropskem nalogu za nadzor)

Člen 25 sklepa o transferju zapornikov v povezavi s členoma 4(6) in 5(3) sklepa o evropskem nalogu za prijetje omogoča državi članici, da zavrne predajo osebe na podlagi evropskega naloga za prijetje (ali omogoča predajo pod pogojem, da je treba osebo vrniti v to državo članico), če je zahtevana oseba državljan ali prebivalec ali oseba, ki v tej državi članici prebiva, če se navedena država članica zaveže, da bo izvršila zaporno kazen v skladu s sklepom o transferju zapornikov.

Nekatere države članice v svoji izvedbeni zakonodaji niso določile, da je treba v omenjenih primerih uporabljati njihove notranje določbe, s katerimi se prenaša v nacionalno zakonodajo sklep o transferju zapornikov (Danska, Latvija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Poljska in Slovaška). Avstrija to možnost določa le za primere, ko se prošnja za predajo nanaša na njene lastne državljane. Avstrija to možnost dovoljuje, kadar se zahteva za predajo nanaša na njene državljane. Namesto da bi spoštovala obveznost izvrševanja kazni, kot je bila izrečena v državi izdajateljici, si Nizozemska pridržuje pravico, da oceni, ali izrečena zaporna kazen ustreza tisti, ki bi bila za to kaznivo dejanje izrečena na Nizozemskem. Zdi se, da je to tako v nasprotju s predpisi kot namenom okvirnih sklepov.

Člen 21 sklepa o evropskem nalogu za nadzor omogoča možnost izdaje evropskega naloga za prijetje, da bi se vrnila oseba, ki mora na sodno obravnavo, ali če se je ta dolžna vrniti, ker ne izpolnjuje pogojev, ki so predpisani z evropskim nalogom za nadzor. Člena 21 v svojo nacionalno zakonodajo niso prenesle vse države članice (Madžarska, Latvija in Poljska).

To je treba obžalovati glede na dejstvo, da bi bil evropski nalog za nadzor po svoji naravi zelo koristen, ker bi osebam, ki čakajo na sojenje zaradi razmeroma majhnih prekrškov, omogočil, da se vrnejo domov. Ob upoštevanju tega dejstva je v členu 21 sklepa o evropskem nalogu za nadzor izrecno opuščena običajna zahteva evropskega naloga za prijetje v zvezi s tem, da je za kaznivo dejanje, za katero je izdan evropski nalog za prijetje, običajno izrečena zaporna kazen najmanj 12 mesecev¹¹.

4.7. Izjave o prehodni določbi

(Člen 28 sklepa o transferju zapornikov)

¹⁰ Glej sodbo Sodišča EU z dne 30. maja 2013 v zadevi C-168/13 PPU, *Jeremy F. proti Premier ministre*.

¹¹ Glej člen 2(1) sklepa o evropskem nalogu za prijetje.

Člen 28 *sklepa o transferju zapornikov* omogoča državam članicam, da ob sprejetju okvirnega sklepa podajo izjavo o tem, da bodo v zvezi s pravnomočnimi sodbami, izdanimi pred določenim datumom (in sicer najpozneje do 5. decembra 2011), še naprej uporabljale obstoječe pravne instrumente o transferju obsojenih oseb. Datum sprejetja teh okvirnih sklepov je bil 27. november 2008.

Iz informacij, ki so bile poslane Komisiji, je razvidno, da so take izjave podale štiri države članice (Irska, Malta, Nizozemska in Poljska). Vendar so Irska, Malta in Poljska po zadnjih informacijah, ki jih je prejela Komisija, podale izjavo po datumu sprejetja tega okvirnega sklepa, in sicer 27. novembra 2008. Po mnenju Komisije te izjave niso veljavne in bi države članice morale nemudoma odstraniti navedeni rok iz svojih veljavnih ali predlaganih izvedbenih zakonodaj.

5. NOVO PRAVNO OKOLJE ZA ZAGOTOVITEV PRAKTIČNEGA IZVAJANJA ZAKONODAJE V OKVIRU TRETJEGA STEBRA

O okvirnih sklepih, ki so bili sprejeti v okviru tako imenovanega „tretjega stebra“, so se soglasno dogovorile vse države članice, ki so se zavezale, da jih prenesejo v nacionalno zakonodajo pred iztekom roka za prenos.

Države članice so zato oblikovale pravni red, ki je zanje enako zavezujoč kot na drugih področjih prava EU, četudi ni na voljo mehanizma za izvrševanje do izteka prehodnega obdobja iz Protokola št. 36 k Lizbonski pogodbi.

Skupni cilj je, da se izvršna moč prava EU, vključno z ukrepi, sprejetimi v okviru tretjega stebra, med državami članicami glede na stopnjo prenosa v nacionalni pravni red ne more razlikovati, ne da bi bilo s tem ogroženo doseganje učinkovitega pravosodnega sodelovanja.

S 1. decembrom 2014 bo imelo Sodišče EU polno pristojnost, vključno s prehodnimi odločbami o razlagi zakonodaje na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Komisija in države članice bodo imele pravico, da začnejo postopke za ugotavljanje kršitev proti tistim državam članicam, ki ne izvajajo prava EU ali ga niso pravilno prenesele v nacionalno zakonodajo.

Te nove možnosti bodo še posebej velikega pomena za najpomembnejše dele zakonodaje, ki so na področju kazenskega pravosodja veljali pred Lizbonsko pogodbo in med katere po mnenju Komisije spadajo tudi trije okvirni sklepi.

6. SKLEP

Čeprav Komisija priznava dosedanja prizadevanja nekaterih držav članic, raven izvajanja teh treh pomembnih zakonodajnih delov še zdaleč ni zadovoljljiva.

Cilja razvoja območja svobode, varnosti in pravice za vse državljane EU, kot je določeno v členu 3 Pogodbe o Evropski uniji, ni mogoče doseči, če države članice ne izvajajo pravilno instrumentov, o katerih so se dogovorile.

Delni in nepopoln prenos okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo ovira uporabo načela vzajemnega priznavanja na področju kazenskega pravosodja. Poleg tega krši

legitimna pričakovanja državljanov EU, saj s tem izgubijo dragoceno orodje za zmanjševanje negativnega vpliva na svoje življenje, če so osumljeni ali obtoženi v drugi državi članici, in sicer zlasti tisti državljani, za katere se uporablja evropski nalog za prijetje v fazi pred sojenjem. Hkrati ni mogoče doseči cilja okvirnih sklepov v zvezi z zagotavljanjem pravice, če ni mogoče okrepiti socialne rehabilitacije osumljene ali obdolžene osebe.

Poleg tega je treba obžalovati pozen prenos okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo, saj bi lahko privedli do skrajšanja časa trajanja zapornih kazni, ki jih izrečejo sodniki za nerezidente. To bi lahko ne le zmanjšalo prezasedenost zaporov in s tem izboljšalo pogoje v priporu, ampak posledično – tudi – omogočilo znatne prihranke v okviru proračuna držav članic, ki ga porabijo za zapore.

Ob upoštevanju pristojnosti Komisije, da lahko s 1. decembrom 2014 začne postopek za ugotavljanje kršitev, je za vse države članice izjemnega pomena, da proučijo to poročilo in Komisiji zagotovijo vse nadaljnje ustrezne informacije, da bi izpolnili svoje obveznosti v skladu s Pogodbo. Komisija poleg tega spodbuja tiste države članice, ki so ji sporočile, da pripravljajo ustrezno zakonodajo, naj te nacionalne ukrepe čim prej sprejmejo in Komisijo o njih uradno obvestijo. Komisija poziva vse države članice, ki tega še niso storile, naj v največji možni meri sprejmejo hitre ukrepe za prenos teh okvirnih sklepov v nacionalno zakonodajo. Poleg tega poziva tiste države članice, ki so okvirne sklepe prenesle nepravilno, naj pregledajo in uskladijo svojo nacionalno izvedbeno zakonodajo z določbami okvirnih sklepov.