KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 11.11.2009
COM(2009)624 konč.

ZELENA KNJIGA

o zbiranju dokazov v kazenskih zadevah v državah članicah in njihovi predaji ter o zagotavljanju njihove dopustnosti

ZELENA KNJIGA

o zbiranju dokazov v kazenskih zadevah v državah članicah in njihovi predaji ter o zagotavljanju njihove dopustnosti

1. UVOD

Eden od ciljev Evropske unije je ohranjanje in razvoj območja svobode, varnosti in pravice, zlasti z omogočanjem ter spodbujanjem pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah med državami članicami. Pri spopadanju s čezmejnim kriminalom pravosodnega ukrepanja ne smejo ovirati razlike med pravosodnimi sistemi držav članic in pomanjkanje vzajemnega priznavanja sodnih odločb. Še posebej je pomembno učinkovito sodelovanje pri zbiranju dokazov v kazenskih zadevah.

Izvršuje se že več instrumentov, ki so državam članicam v pomoč pri čezmejnem zbiranju dopustnih dokazov v kazenskih zadevah. Tesnejše sodelovanje na tem področju je bistvenega pomena za učinkovitost kazenskih preiskav in postopkov v EU, zato si namerava Komisija še naprej prizadevati za spodbujanje takšnega sodelovanja. Cilj zelene knjige je opraviti posvetovanje z državami članicami in vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi v zvezi s pomembnimi vprašanji na tem področju.

2. OZADJE

Od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe je bila v več besedilih jasno izražena potreba po lažjem čezmejnem zbiranju dokazov in zagovarjanju dopustnosti tovrstnih dokazov pred sodišči.

V sklepih iz Tampereja[1] je bilo vzajemno priznavanje poudarjeno kot temelj pravosodnega sodelovanja. Okrepljeno vzajemno priznavanje sodnih odločb in sodb ter nujno približevanje zakonodaje bi po navedbah v sklepih olajšalo sodelovanje med organi in povečalo sodno varstvo posameznih pravic. V sklepih je navedeno tudi, da naj bi se načelo vzajemnega priznavanja uporabljalo za sklepe iz predkazenskega postopka, zlasti tiste, ki bi pristojnim organom omogočili hitro zavarovanje dokazov in zaseg premičnega premoženja, ter da bi bila uporaba dokazov, ki jih zakonito zberejo organi ene države članice, dopustna pred sodišči druge države članice, pri čemer je treba upoštevati standarde druge države članice.

V programu ukrepov za uresničevanje načela vzajemnega priznavanja[2] je navedeno, da je cilj tega načela glede sklepov v zvezi z zbiranjem dokazov zagotoviti, da so dokazi dopustni, da se prepreči uničenje dokazov in olajša izvrševanje sklepov o preiskavi in zasegu, tako da je mogoče v kazenskem postopku hitro zavarovati dokaze.

---

1 Zasedanje Evropskega sveta 15.–16. oktobra 1999, Sklepi predsedstva, SN 200/1/99 REV 1.

2 Program ukrepov za uresničevanje načela vzajemnega priznavanja odločb v kazenskih zadevah (UL C 12, 15.1.2001, str. 10).

V haaškem programu[3] je navedeno, da je nadaljnji razvoj pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah bistvenega pomena za ustrezno sledenje preiskav organov kazenskega pregona držav članic in Europola. Poleg tega je poudarjeno, da je treba celoviti program ukrepov za izvajanje načela vzajemnega priznavanja sodnih odločb v kazenskih zadevah, ki vključuje sodne odločbe v vseh fazah kazenskega postopka, kot so zbiranje in dopustnost dokaznih sredstev, zaključiti, dodatnim predlogom na tem področju pa je treba nameniti nadaljnjo pozornost. V akcijskem načrtu o izvajanju haaškega programa[4] je predvideno tudi oblikovanje predloga o minimalnih standardih glede zbiranja dokazov ob upoštevanju dopustnosti.

V sporočilu Komisije o območju svobode, varnosti in pravice za državljane[5] je med drugim predvidena vzpostavitev celovitega sistema za zbiranje dokazov v čezmejnih zadevah. V skladu z navedenim sporočilom bi bilo za to treba obstoječe pravne instrumente na tem področju nadomestiti z novim enotnim instrumentom. Ta instrument bi se avtomatsko priznaval in uporabljal v vsej EU ter bi tako spodbujal prožno in hitro sodelovanje med državami članicami. V njem bi bili določeni tudi roki za izvršitev, razlogi za zavrnitev pa bodo kar najbolj omejeni. Ta instrument bi lahko vključeval pravila o elektronskih dokazih in evropski sistem sklepov za odreditev privedbe, pri čemer bi se upoštevale možnosti uporabe videokonferenc. Poleg tega bi bilo mogoče zagotoviti minimalna načela za olajšanje vzajemne dopustnosti dokazov med državami članicami, vključno z znanstvenimi dokazi.

3. VELJAVNA PRAVILA ZA ZBIRANJE DOKAZOV V KAZENSKIH ZADEVAH

V EU obstajata dve vrsti pravil za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah. Na eni strani se uporabljajo instrumenti, ki temeljijo na načelu medsebojne pomoči. Med njimi je zlasti evropska konvenciji o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah[6], ki jo dopolnjujeta Schengenski sporazum[7] ter Konvencija o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah[8] in pripadajoči protokol. Na drugi strani se uporabljajo instrumenti, ki temeljijo na načelu vzajemnega priznavanja, ki vključujejo zlasti okvirni sklep o evropskem dokaznem nalogu[9]. Instrumenti medsebojne pomoči in njihovi protokoli zajemajo medsebojno pomoč na splošno, vključujejo pa tudi predpise o posebnih oblikah medsebojne pomoči, kot so prestrezanje komunikacij ali uporaba videokonferenc. Odreditveni organ načeloma pošlje zahteve po medsebojni pomoči neposredno izvršitvenemu organu. Razen če izvršitveni organ navede

---

3 Haški program: Krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji (UL C 53, 3.3.2005, str. 1).

4 Akcijski načrt Sveta in Komisije o izvajanju Haaškega programa za krepitev svobode, varnosti in pravice v Evropski uniji (UL C 198, 12.8.2005, str. 1).

5 Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Območje svobode, varnosti in pravice za državljane, COM(2009) 262.

6 Evropska konvencija z dne 20. aprila 1959 o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah.

7 Konvencija z dne 19. junija 1990 o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluksa, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah (UL L 239, 22.9.2000, str. 19).

8 Konvencija z dne 29. maja 2000 o medsebojni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami Evropske unije (UL C 197, 12.7.2000, str. 1).

9 Okvirni sklep Sveta z dne 18. decembra 2008 o evropskem dokaznem nalogu za namene pridobitve predmetov, dokumentov in podatkov za uporabo v kazenskih postopkih (UL L 350, 30.12.2008, str. 72). Drugi instrument za to področje, ki temelji na načelu vzajemnega priznavanja, je okvirni sklep sveta z dne 22. julija 2003 o izvrševanju sklepov o zasegu premoženja ali dokazov v Evropski uniji (UL L 196, 2.8.2003, str. 45). Vendar je področje uporabe navedenega instrumenta omejeno na zaseg dokazov v drugi državi članici. Naknadno predajo dokazov med udeleženimi državami članicami bi urejali instrumenti medsebojne pomoči ali okvirni sklep o evropskem dokaznem nalogu.

relevantne razloge za zavrnitev, se zahteva izvrši, čim je mogoče in, če je mogoče, v roku, ki ga določi odreditveni organ. Da bi zagotovili dopustnost zbranih dokazov, organi države, ki je prejela zahtevo, izpolnijo formalnosti in izvedejo postopke, ki jih navede država, ki je vložila zahtevo, če ti niso v nasprotju s temeljnimi pravnimi načeli prve.

Po okvirnem sklepu o evropskem dokaznem nalog se načelo vzajemnega priznavanja uporablja za sodne odločbe v zvezi z zbiranjem dokazov za uporabo v kazenskem postopku. Evropski dokazni nalog je mogoče izdati, da se zberejo že obstoječi dokazi, ki so neposredno na voljo v obliki predmetov, dokumentov ali podatkov[10]. Nalog se izda na standardnem obrazcu, skupaj s prevodom v uradni jezik države izvršiteljice. Organi države izdajateljice morajo ugotoviti, da bi bilo mogoče dokaze zbrati tudi po nacionalnem pravu v podobnem primeru ter da so zahtevani dokazi nujni in sorazmerni za navedeni postopek. Dokazi se priznajo in izvedejo v določenem roku, razen če so navedeni relevantni razlogi za zavrnitev. Pri izvršitvi evropskega dokaznega naloga se ne preverja obstoja identitete norme, če to ni nujno za izvedbo preiskave ali zasega ali če je za kaznivo dejanje predpisana najmanj triletna zaporna kazen in je to vključeno na seznam kaznivih dejanj iz okvirnega sklepa. Da bi zagotovili dopustnost zbranih dokazov, morajo organi države izvršiteljice izpolniti formalnosti in izvesti postopke, ki jih navedejo organi države izdajateljice, če ti niso v nasprotju s temeljnimi pravnimi načeli prve.

4. OBETI ZA PRIHODNOST

4.1. Zbiranje dokazov

Kot že omenjeno veljavna pravila za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah v EU sestavljajo številni vzporedni instrumenti, ki so zasnovani na različnih načelih, in sicer na medsebojni pomoči in vzajemnem priznavanju. Zaradi tega je uporaba predpisov težavna in lahko strokovne delavce zavede, da ne uporabijo vedno primernega instrumenta za iskane dokaze. Konec koncev lahko to ovira učinkovito čezmejno sodelovanje. Instrumenti, ki temeljijo na medsebojni pomoči, se lahko zdijo počasni ni neučinkoviti, saj pri izdaji zahteve za zbiranje dokazov iz druge države članice ne določajo niti uporabe standardnih obrazcev niti fiksnega roka za izvršitev zahteve. Prav tako se lahko nezadovoljivi zdijo instrumenti, ki temeljijo na vzajemnem priznavanju, saj zajemajo samo posebne vrste dokazov in je mogoče na njihovi podlagi utemeljiti zavrnitev izvršitve sklepa.

Kot je bilo poudarjeno v sporočilu o območju svobode, varnosti in pravice za državljane, bi bila najučinkovitejša rešitev navedenih težav nadomestitev obstoječe pravne ureditve za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah z enotnim instrumentom, ki bi temeljil na načelu vzajemnega priznavanja za vse vrste dokazov. V primerjavi s področjem uporabe okvirnega sklepa o evropskem dokaznem nalogu bi novooblikovani instrument zajemal tudi dokaze, ki še ne obstajajo, čeprav so neposredno na voljo, kot so izjave osumljencev ali prič ali informacije, pridobljene v realnem času, na primer s prestrezanjem komunikacij ali

---

[10] Zaradi tega omejenega področja uporabe evropskega dokaznega naloga ni mogoče izdati na primer za zaslišanje osumljencev ali prič ali za pridobivanje informacij v realnem času, na primer s prestrezanjem komunikacij ali nadzorovanjem bančnih računov, saj te vrste dokazov še ne obstajajo, čeprav so neposredno na voljo. Evropskega dokaznega naloga prav tako ni mogoče izdati na primer za opravljanje analiz obstoječih predmetov, dokumentov ali podatkov ali za zbiranje bioloških vzorcev, kot so vzorci DNK ali prstni odtisi, saj tovrstni dokazi, čeprav že obstajajo, niso na voljo neposredno brez nadaljnje preiskave ali pregleda.

nadzorovanjem bančnih računov. Poleg tega bi zajemal tudi dokaze, ki kljub temu, da že obstajajo, niso na voljo neposredno brez nadaljnje preiskave ali pregleda, npr. analize obstoječih predmetov, dokumentov in podatkov ali zbiranje bioloških vzorcev, kot so vzorci DNK ali prstni odtisi. Namen tega posvetovanja je pridobiti mnenja o ustreznosti tega pristopa.

Proučiti je treba še, ali bi bilo smiselno v instrument vključiti tudi posebne predpise za posamezne vrste dokazov. Takšna je ureditev v veljavnih instrumentih medsebojne pomoči, ki poleg splošnih določb za vse vrste dokazov vsebujejo podrobne predpise glede zahtev po nekaterih posebnih oblikah medsebojnega sodelovanja, kot so prestrezanje komunikacij ali zaslišanja prek videokonference.

Prav tako je treba razmisliti, ali bi bilo primerno uporabiti značilne elemente instrumentov vzajemnega priznavanja (kot so uporaba sklepov namesto zahtev po pomoči, standardni obrazci za izdajo sklepa, fiksni roki za izvrševanje sklepov in neposredni stiki med pristojnimi organi) za vse vrste dokazov. Na primer, morda ne bi bilo primerno uvesti standardne oblike za zaslišanje prič ali fiksnega roka za oblikovanje skupne preiskovalne skupine. Nadalje, morda navedba razlogov za zavrnitev iz instrumentov vzajemnega priznavanja ne bo več potrebna v zvezi z dokazi, ki jih je mogoče zbrati brez uporabe prisilnih ukrepov.

Presoditi je treba tudi, ali bi bilo primerno dopolniti obstoječe ali prihodnje instrumente z nezakonodajnimi ukrepi. Ti bi lahko vključevali pobude za ozaveščanje strokovnih delavcev o instrumentih, na primer s pripravo smernic za uporabo instrumentov ali z usposabljanjem strokovnih delavcev glede njihove uporabe. Morda bi bile primerne tudi pobude za zagotovitev pravilnega izvajanja instrumentov, kot je vzpostavitev sistemov za nadzor in ocenjevanje.

4.2. Dopustnost dokazov

Kot je bilo že omenjeno, obstoječi instrumenti za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah že vključujejo nekatera pravila za zagotavljanje dopustnosti dokazov, zbranih v drugi državi članici, tj. za preprečitev, da bi bili dokazi nedopustni ali imeli manjšo dokazno vrednost v kazenskem postopku v eni državi članici, ker so bili v drugi državi članici zbrani na določen način. Vendar se ta pravila le neposredno lotevajo vprašanja dopustnosti dokazov, saj ne določajo skupnih standardov za zbiranje dokazov. Zato obstaja nevarnost, da bi bili obstoječi predpisi o zbiranju dokazov v kazenskih zadevah učinkoviti le, kadar so v postopku udeležene države članice s podobnimi nacionalnimi standardi za zbiranje dokazov.

Kot je bilo navedeno v sporočilu o območju svobode, varnosti in pravice za državljane, bi bila najučinkovitejša rešitev tega problema sprejetje skupnih standardov za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah. Namen tega posvetovanja je med drugim pridobiti mnenja o ustreznosti tega pristopa.

Proučiti pa je treba tudi, ali bi bilo ob sprejetju takšnih standardov bolje sprejeti splošne standarde, ki bi se uporabljali za vse vrste dokazov, ali pa bolj specifične standarde, prilagojene različnim vrstam dokazov. Glede na značilnosti različnih vrst dokazov bi bil prvi pristop omejen na dogovor o splošnih načelih, medtem ko bi drugi pristop omogočil oblikovanje bolj specifičnih pravil približevanja.

5. VPRAŠANJA DRŽAVAM ČLANICAM IN VSEM ZAINTERESIRANIM STRANEM

Da bi poiskali najustreznejši način za nadaljnje ukrepanje Komisije, so države članice in vse zainteresirane strani vljudno naprošene, da odgovorijo na spodnja vprašanja:

5.1. Zbiranje dokazov

1. Ali bi bili načeloma zadovoljni z nadomestitvijo obstoječe pravne ureditve za zbiranje dokazov v kazenskih zadevah z enotnim instrumentom, ki bi temeljil na načelu vzajemnega priznavanja za vse vrste dokazov, vključno z dokazi, ki še ne obstajajo ali ki niso neposredno na voljo brez predhodne preiskave ali pregleda? Zakaj?

2. Ali bi bilo po vašem mnenju treba v instrument vključiti specifične predpise za nekatere vrste dokazov? Če da, katere? Zakaj?

3. Ali bi bilo po vašem mnenju neprimerno uporabiti elemente instrumentov vzajemnega priznavanja za vse vrste dokazov, vključno z dokazi, ki še ne obstajajo ali ki niso neposredno na voljo brez predhodne preiskave ali pregleda? Če da, katere dokaze bi bilo primerno obravnavati drugače? Zakaj?

4. Ali bi bilo po vašem mnenju koristno instrument dopolniti z nezakonodajnimi ukrepi? Če da, s katerimi? Zakaj?

5. Ali je treba po vašem mnenju obravnavati še katera druga vprašanja? Če da, katera? Zakaj?

5.2. Dopustnost dokazov

6. Ali bi bili načeloma zadovoljni z uvedbo skupnih standardov za zbiranje dokazov? Zakaj?

7. Ali bi se vam zdelo primernejše sprejetje splošnih standardov za vse vrste dokazov ali sprejetje bolj specifičnih standardov, prilagojenih različnim vrstam dokazov? Zakaj?

8. Če naj bi sprejeli skupne standarde, katere bi predlagali? Zakaj?

9. Ali je treba po vašem mnenju obravnavati še katera druga vprašanja? Če da, katera? Zakaj?

6. ROK ZA ODGOVOR

Države članice in zainteresirane strani so vljudno vabljene, da svoje odgovore na zeleno knjigo pošljejo najpozneje do 22. januarja 2010. Odgovore pošljite na naslednji naslov:

Po pošti:
European Commission
Directorate General Justice, Freedom and Security
Attn: Mr Anders AAGAARD
MO59 03/096
B-1049 Brussels
Belgium

Po elektronski pošti:
JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

Odgovori bodo objavljeni na spletu. Več o tem, kako se obravnavajo vaši osebni podatki in prispevki, si lahko preberete v posebni izjavi o varstvu podatkov, ki je priložena posvetovanju. Strokovne organizacije se lahko vpišejo v register zastopnikov interesov pri Komisiji (http://ec.europa.eu/transparency/regrin/), ki je bil vzpostavljen v okviru Pobude za preglednost v Evropi, da bi Komisija in širša javnost pridobili podatke o ciljih, sredstvih in strukturah zastopnikov interesov.