



REPUBLIKA SLOVENIJA  
DRŽAVNI ZBOR

*Odbor za zadeve Evropske unije*

Številka: 713-01/09-31/9

Datum: 11. 9. 2009

**Odboru za zadeve Evropske unije**

Odbor za zadeve Evropske unije je na 27. seji 11. 9. 2009 ob obravnavi 2. točke "Rezultati izvedbe postopka nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v Predlogu okvirnega sklepa o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih" sprejel naslednji

**SKLEP:**

**Odbor za zadeve Evropske unije ugotavlja, da *Predlog okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih* upošteva načelo subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 *Pogodbe o Evropski uniji* ter v *Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti*, ki je priložen *Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije*.**

  
Darja Lavtižar Bebler  
predsednica

V vednost:

- Kolegiju predsednika Državnega zbora
- Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje
- Zakonodajno-pravni službi





# REPUBLIKA SLOVENIJA DRŽAVNI ZBOR

*Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje*

Datum: 10. 9. 2009  
Številka: 713-01/09-31/8

## ODBORU ZA ZADEVE EVROPSKE UNIJE

Ob smiselni uporabi drugega odstavka 154. h člena Poslovnika Državnega zbora daje Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje kot **matično delovno telo** naslednje

### POROČILO

#### **o izvedbi postopka nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v Predlogu Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih**

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 8. seji dne 9. 9. 2009 izvedel postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v skladu s postopkom iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti (v nadaljevanju: Protokol), ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji (v nadaljevanju: PEU) in Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU), glede Predloga Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih (v nadaljevanju: Predlog Okvirnega sklepa).

**Ga. Darja Lavtižar Bebler**, predsednica Odbora za zadeve Evropske unije, je kot pobudnica zadeve pojasnila, da na podlagi člena 5 Pogodbe o Evropski uniji v skladu z načelom subsidiarnosti Evropska unija deluje na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti le, če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni, temveč se zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije. V postopku nadzora spoštovanja tega načela gre torej za to, da se prepreči, da bi Unija pri delovanju posegala na področja, ki niso v njeni pristojnosti, ampak ostajajo v pristojnosti držav članic. Pojasnila je, da je v okviru Konference odborov parlamentov Evropske unije za evropske zadeve (v nadaljevanju: COSAC) vsako leto sprejeta odločitev, da se v nacionalnih parlamentih vseh držav članic letno izvedeta vsaj dva postopka nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti glede skupno izbranih predlogov zakonodajnih aktov. Na srečanjih COSAC-a v Parizu dne 7. 7. 2008 in v Pragi dne 10. 2. 2009 je bila sprejeta odločitev, da se tak postopek v letu 2009 izvede o obravnavanem Predlogu Okvirnega sklepa. Predlog akta je bil v vseh uradnih jezikih Evropske unije objavljen dne

20. 7. 2009; s tem dnem je začel teči osem tedenski rok za izvedbo postopka, ki je predviden v Protokolu. V postopku izvedbe postopka nadzora gre za enega od t. i. pilotskih projektov, ki naj pokaže, kakšno bo konkretno delovanje in sodelovanje parlamentov na tem področju, ko bo stopila v veljavo Lizbonska pogodba. Ker je namen izvedbe teh postopkov čim večja vključenost nacionalnih parlamentov v t. i. predhodni postopek, je Odbor za zadeve Evropske unije v skladu z uveljavljeno prakso Državnega zbora Zakonodajno-pravno službo zaprosil, da najkasneje do 2. 9. 2009 posreduje obrazloženo mnenje o upoštevanju načela subsidiarnosti ter o tem obvestil predsednika Odbora za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje. Dne 4. 9. 2009 je Odbor za zadeve Evropske unije vsa gradiva, skupaj s prejetim mnenjem Zakonodajno-pravne službe, poslal Odboru za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje in ga zaprosil, naj najkasneje do 10. 9. 2009 posreduje mnenje o upoštevanju načela subsidiarnosti.

Po seznanitvi z mnenjem na Odboru za zadeve Evropske unije bo strokovna služba tega Odbora pripravila ustrezno poročilo, ki bo posredovano sekretariatu COSAC-a. Na osnovi vseh prejetih poročil s strani nacionalnih parlamentov držav članic bo na zasedanju COSAC-a oktobra 2009 o izvedbi postopka in morebitnih ugotovljenih kršitvah načela subsidiarnosti opravljena razprava. Odbor za zadeve Evropske unije bo o kršitvah načela subsidiarnosti, kolikor bodo te ugotovljene, obvestil predsednike Evropskega parlamenta, Sveta Evropske unije in Evropske komisije.

**Mag. Samo Kutoš**, predstavnik Zakonodajno - pravne službe, je predstavil Obrazloženo mnenje Zakonodajno-pravne službe, iz katerega izhaja, da Zakonodajno-pravna služba ocenjuje, da Evropska unija nima pristojnosti za sprejem Predloga Okvirnega sklepa. Mnenje izhaja iz predpostavke, da se lahko pri konkretnem predlogu opravi presoja ali je v skladu z načelom subsidiarnosti šele ko je ugotovljeno, da ima Evropska unija oziroma Skupnost sploh pristojnost, da ureja določeno področje. Mnenje prikaže razliko med obstojem pristojnosti na načelni ravni in presojo subsidiarnosti pri konkretnem ukrepu ter opozarja na dejstvo, da bo po uveljavitvi Lizbonske pogodbe situacija nekoliko drugačna. Veljavna Pogodba ne vsebuje izrecnega pooblastila Evropski uniji za urejanje kazenskega postopka; člen 31(1)(c) PEU po mnenju Zakonodajno-pravne službe ne vsebuje izrecnega pooblastila, pač pa ta določba Uniji daje pooblastilo za urejanje oziroma sprejemanje predpisov, ki urejajo sodelovanje med pravosodnimi organi na tehnični ravni. Nadalje vprašanje je, ali bi bilo mogoče pristojnosti na področju kazenskega postopka izpeljati iz ciljev Pogodbe, ciljev posameznega člena ali iz ciljev pravosodnega sodelovanja na področju kazenskega prava. Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) izhaja iz tega, da je mogoče to pristojnost izpeljati in je kot vezni člen uporabila pojem "vzajemno zaupanje", ki naj bi vodil do "vzajemnega priznavanja", pri čemer Zakonodajno-pravna služba poudarja, da je načelo vzajemnega priznavanja med pravosodnimi organi trenutno zgolj političen cilj, ki v Pogodbi ni izrecno zapisan. Po uveljavitvi Lizbonske pogodbe pa bo okrepil vzajemno zaupanje med pravosodnimi organi, na podlagi česar bodo ti organi tudi lažje in raje vzajemno priznavali sodne odločbe. Izrazil je mnenje, da je ta logična veriga prešibka, da bi Evropski uniji podelila pristojnost za urejanje pravic obdolženca v kazenskem postopku. Služba meni, da zato pravne podlage ni in sicer ne v členu 31(1)(c), kakor tudi ne v splošnem napovednem členu 31(1). Dodatno je opozoril, da tudi če bi bil predlagani Okvirni sklep vložen na drugi pravni podlagi, npr. na človekovih pravicah obdolženca v kazenskem postopku,

človekove pravice ne morejo biti ustrezna pravna podlaga, saj bi za to bilo potrebno posebno pooblastilo. V podkrepitev je navedel, da se Sodišče Evropske unije (v nadaljevanju: Sodišče) še ni izrecno izreklo, da bi Evropska unija imela pristojnost za urejanje kazenskega postopka, na kar je opozorila tudi generalna pravobranilka v dveh primerih. Ne moremo torej trditi, da se je Sodišče že izrecno izreklo o obstoju pristojnosti. Dodatno je še navedel, da bi tak Okvirni sklep, tudi če bi bil zdaj sprejet, po uveljavitvi Lizbonske pogodbe imel kratko življenjsko dobo, saj vsi okvirni sklepi oziroma vsi akti na področju kazenskega prava ob prehodnem protokolu prenehajo veljati pet let po uveljavitvi Lizbonske pogodbe. To pomeni, da bi bilo treba sprejeti nov sklep, določbe Lizbonske pogodbe pa po njegovem mnenju okvirnega sklepa, kakor je predlagan, ne omogočajo, zato ker izrecno zamejujejo take predpise samo na področje postopkov, ki imajo čezmejni element, medtem, ko obravnavani predlog te zamejitve nima. Na koncu je izrazil še mnenje, da sprejetje ali nesprejetje predloga za Slovenijo (in verjetno za večino drugih držav članic) ne bi imelo praktičnega učinka, saj veljavni Zakon o kazenskem postopku pravice, kot jih predlaga Okvirni sklep (pravica do tolmačenja, pravica do prevajanja bistvenih dokumentov na državne stroške) že ureja. Poleg tega Slovenijo zavezuje tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP). Gre torej za načelno vprašanje o obstoju pristojnosti Unije, zaradi česa se je verjetno COSAC odločil za presojo predlaganega Okvirnega sklepa. Na koncu je povzel, da iz mnenja izhaja, da, strogo gledano, Evropska unija nima pristojnosti za sprejem predloga, se pravi da testa subsidiarnosti v strogem pomenu besede niti ni mogoče opraviti, ker sploh še ni izpolnjena logične predpostavka za izvedbo postopka. Mnenje je negativno, zato je predlagal, da matično in pristojno delovno telo sprejmeta negativno mnenje o predlaganem okvirnem sklepu.

**G. Boštjan Škrlec**, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje, je predstavil stališče Ministrstva za pravosodje in poudaril, da ima Ministrstvo za pravosodje glede pravne podlage in upoštevanja načela subsidiarnosti drugačno mnenje, kot ga ima Zakonodajno-pravna služba. Izrazil je prepričanje, da je obravnavani predlog akta za Slovenijo kot državo članico zelo pomemben, saj uživa ugled kot država, ki ima visoke standarde na področju človekovih pravic, in se je vedno zavzemala za varstvo in spoštovanje človekovih pravic. V času slovenskega predsedovanja Svetu Evropske unije so bile slovenske prioritete osredotočene na procesne pravice, tako da je bil ob sodelovanju še nekaterih drugih držav članic (Velika Britanija, Nemčija, Francija) sprejet Okvirni sklep o sojenju v nenavzočnosti, katerega vsebina so pravice v kazenskem postopku. Sprejetje omenjenega sklepa je bilo za Slovenijo velik uspeh, poleg tega pa so se Komisija in države članice strinjale, da je to dober začetek in da je treba v tej smeri nadaljevati v taktiki majhnih korakov. Predlagani sklep je logično nadaljevanje tega procesa in je prva pobuda Komisije take vrste. Poudaril je, da predlog nadaljuje oblikovanje enotnih kazenskih procesnih standardov, kar bo povečalo vzajemno zaupanje, ki je podlaga izboljšanju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Predlog določa skupne minimalne standarde glede pravice do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih v vseh državah članicah. Čeprav EKČP zagotavlja posamezniku, ki je v kazenskem postopku, določene pravice v postopku (tudi pravico do tolmačenja in prevajanja), pa je njihovo uveljavljanje in izvajanje prepuščeno vsaki državi posebej. Vsaka država se odloči, na kakšen način bo pravice vnesla v nacionalno zakonodajo in na kakšen način bo zagotavljala njihovo izvajanje, tako da lahko pride do kvalitativno

manjšega doseganja standardov, ki jih želimo zagotoviti. Navedeno dejstvo pa nikakor ne povečuje vzajemnega zaupanja med državami, ravno nasprotno. Tudi Slovenija bi najbrž imela težave z izročitvijo slovenskega državljan v državo članico, če bi imeli resne pomisleke, ali bo naš državljan tam imel zagotovljene procesne pravice (vključno s pravico do tolmačenja in prevajanja). Predlog bo zato prispeval k večjemu varstvu pravic posameznikov v kazenskih postopkih, saj določa enotne minimalne standarde, in s tem dosegel njihov zapis v nacionalni zakonodaji. Povezava med določanjem enotnih procesnih standardov v kazenskem postopku je očitna, tak instrument je potreben na nivoju Evropske unije. Izrazil je prepričanje, da je s tem utemeljeno upoštevanje načela subsidiarnosti, saj enotnega standarda procesnih pravic ni mogoče le z urejanjem na nacionalnem nivoju, ampak je potrebno prizadevanje na ravni Unije in posledično sprememba nacionalnih zakonodaj držav članic. Zato bi bilo koristno, da Slovenija oceni, da predlog akta upošteva načelo subsidiarnosti.

V nadaljevanju je **ga. Katja Rejec-Longar**, generalna direktorica Direktorata za mednarodno sodelovanje in mednarodno pravno pomoč na Ministrstvu za pravosodje, predstavila pravno podlago predloga. Pojasnila je, da splošno pravno podlago predstavlja člen 29 PEU, ki določa, da je cilj Unije zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na območju svobode, varnosti in pravice s pripravo skupnih ukrepov med državami članicami pri policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah. Nadalje člen 31 PEU predstavlja natančnejšo pravno podlago in sicer v prvem odstavku določa, da skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vključujejo tudi zagotavljanje skladnosti predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah, kolikor je to potrebno za izboljšanje takšnega sodelovanja. Vlada meni, da je to zadostna pravna podlaga. V času nemškega predsedovanja je bil obravnavan podoben pravni akt, ki je uredil horizontalno vse procesne pravice in je propadel zaradi nekaterih držav, ki so takrat res menile, da pravne podlage ni, te dvome pa je potem odpravila pravna služba Sveta, ki se je v natančnem pravnem mnenju opredelila, da pravna podlaga obstaja. Glede vzajemnega priznavanja je opozorila, da vzajemno priznavanje obstaja in da je Svet za pravosodne in notranje zadeve v zadnjem času v glavnem obravnaval prav predloge aktov vzajemnega priznavanja (npr. transfer obsojencev, priznavanje kazni v predsodnih postopkih, pogojne obsodbe). Gre za to, da se sodna odločba druge države članice prizna tudi v drugih državah članicah. Pri tem pa je zelo pomembno vzajemno zaupanje. Poudarila je, da se je Slovenija vedno zavzemala za spoštovanje človekovih pravic, zato je pomembno, da predlog akta podpre. V zvezi z navedbo Zakonodajno-pravne službe, da bo po uveljavitvi Lizbonske pogodbe mogoče le v čezmejnih zadevah predpisovati procesne pravice, je pojasnila, da se izraz "čezmejni učinek" nanaša le na kazenske zadeve, ne pa na to, kakšne akte se bo sprejemalo, tako, da se v primeru, ko gre za kazenske zadeve, ki imajo "čezmejne učinke", lahko poenoti procesne pravice tudi v nacionalnem pravu. V zvezi z mnenjem Zakonodajno-pravne službe, da so procesne pravice, ki jih ureja obravnavani predlog, v Sloveniji že urejene, je povedala, da Predlog Okvirnega sklepa daje dodano vrednost, saj bodo morale tudi druge države, ki materije trenutno nimajo tako urejene, to urediti, poleg tega bo ta okvirni sklep natančno določil, katere dokumente je treba prevajati (v sedaj veljavnem slovenskem pravu to ni določeno), določa pa tudi, da je treba zagotoviti prevajanje med zagovornikom in obdolžencem, kar tudi trenutno naše pravo ne določa. Zato Vlada meni, da je predlog treba podpreti.

V razpravi so člani Odbora izrazili mnenje, da je treba Predlog Okvirnega sklepa podpreti v primeru, če ciljev ukrepa resnično ni mogoče doseči zgolj z urejanjem na ravni držav članic.

Odbor je po zaključeni razpravi glasoval o naslednjem predlogu

**M n e n j a :**

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje meni, da Predlog Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih ne upošteva načela subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji ter v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

Predlog ni bil sprejet (2 ZA, 10 PROTI).

Nato je Odbor sprejel (10 ZA, 1 PROTI) naslednje

**M n e n j e :**

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje meni, da Predlog Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih upošteva načelo subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji ter v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

\* \* \*

Odbor je odločil, da bo poročevalka na seji pristojnega delovnega telesa članica Odbora ga. Darja Lavtižar Bebler .

Mag. Maja Briški  
podsekretarka

Predsednik  
dr. Vinko Gorenak l.r.

Poslano:

- Vladi
- Državnemu Svetu
- Vodjem poslanskih skupin
- Zakonodajno-pravni služb

## MNENJE

**o upoštevanju načela subsidiarnosti po Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije, v Predlogu Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih**

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje meni, da Predlog Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih upošteva načelo subsidiarnosti, kot je določeno v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji ter v Protokolu o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije.

### Obrazložitev:

Odbor za zadeve Evropske unije je dne 20. 7. 2009 obvestil Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje, da je, glede na dosedanjo prakso v Državnem zboru in predvidene spremembe Poslovnika Državnega zbora, v Državnem zboru sprožil postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti v skladu s postopkom iz Protokola o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: Protokol) glede Predloga Okvirnega sklepa. Odbor za zadeve Evropske unije je zaprosil Odbor, da mu kot matično delovno telo posreduje mnenje, ali predlog Okvirnega sklepa upošteva načelo subsidiarnosti po Protokolu. Obenem je Odbor za zadeve Evropske unije istega dne pozval tudi Zakonodajno-pravno službo, da pripravi obrazloženo mnenje, ali Predlog Okvirnega sklepa upošteva načelo subsidiarnosti po Protokolu. Dne 4. 9. 2009 je Odbor za zadeve Evropske unije Odboru posredoval Obrazloženo mnenje Zakonodajno-pravne službe o upoštevanju načela subsidiarnosti pri Predlogu okvirnega sklepa z dne 3. 9. 2009.

Odbor za notranjo politiko, javno upravo in pravosodje je na 8. seji dne 9. 9. 2009 izvedel postopek nadzora nad upoštevanjem načela subsidiarnosti (t. i. test subsidiarnosti).

Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) je dne 8.7.2009 predstavila Predlog Okvirnega sklepa Sveta o pravici do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih (COM(2009)338) (v nadaljevanju: Predlog okvirnega sklepa). Namen Predloga Okvirnega sklepa je določiti skupne minimalne standarde glede pravice do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih v vseh državah članicah Evropske unije in je predviden kot prvi v vrsti ukrepov, ki naj bi nadomestili predlog Komisije iz leta 2004 za Okvirni sklep Sveta o določenih procesnih pravicah v kazenskih postopkih na celotnem območju Evropske unije (COM(2004) 328 z dne 28. 4. 2004), ki je bil umaknjen. Predlog



želi izboljšati pravice obdolžencev, ki ne razumejo in ne govorijo jezika postopka; obstoj minimalnih standardov naj bi po mnenju Komisije v povezavi z navedenimi pravicami olajšal uporabo načela vzajemnega priznavanja.

Načelo subsidiarnosti in sorazmernosti je določeno v členu 5(2) Pogodbe o Evropski skupnosti (v nadaljevanju: PES) in sicer skladno s tem načelom Unija deluje (npr. sprejema pravne akte) na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, le če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadovoljivo doseči na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni (negativno merilo oz. test nujnosti) in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje dosežejo na ravni Unije (pozitivno merilo oz. test dodane vrednosti). Pozitivno in negativno merilo morata biti izpolnjena kumulativno. Podrobneje je način izvrševanja načela subsidiarnosti določen v Protokolu. Način uporabe (izvrševanja) tega načela je določen v 5. členu Protokola, ki določa, da mora vsak osnutek zakonodajnega akta vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno skladnosti osnutka z načelom subsidiarnosti, pri čemer se morajo razlogi za zaključek, da se lahko cilj Unije lažje uresniči na ravni Unije, utemeljiti s kvalitativnimi in (če je možno) kvantitativnimi kazalci. Skladno z navedeno določbo se osnutki zakonodajnih aktov Unije utemeljijo glede na načeli subsidiarnosti in sorazmernosti, kar predstavlja bistven vidik presoje skladnosti predlaganega akta z načelom subsidiarnosti, pri čemer gre za vprašanje ali države članice same ne morejo zadovoljivo izpolniti ciljev predloga in ali se cilje predloga lažje doseže na ravni Evropske unije.

Skladno z isto določbo Protokola mora vsak osnutek evropskega zakonodajnega akta vsebovati podrobno izjavo, ki omogoča oceno njegove skladnosti z načelom subsidiarnosti. Izjava mora vsebovati podatke o predvidenih finančnih učinkih osnutka. Izpolnjena mora biti zahteva, da so finančni ali upravni stroški čim nižji in sorazmerni s ciljem, ki ga želijo doseči. V zvezi s tem Odbor ugotavlja, da v obrazložitvi predloga piše, da stroške tolmačenja in prevajanja nosijo države članice.

Presoja predlaganega akta glede upoštevanja načela subsidiarnosti se v nadaljevanju opravi v smislu presoje v okviru negativnega in pozitivnega merila kot njegovih sestavnih delov, se pravi da gre za vprašanje ali države članice same ne morejo zadovoljivo izpolniti ciljev predloga in ali se cilje predloga lažje doseže na ravni Evropske unije.

Zakonodajno-pravna služba ugotavlja, da iz besedila člena 5 PES izhaja, da se načelo subsidiarnosti uporabi v primerih, ko Evropska unija že ima pristojnost, ki pa ni izključna. Evropska unija ima svoje pristojnosti na podlagi načela prenosa oz. podelitve pristojnosti, ki je opredeljena v členu 5(1) PES, ki določa, da Skupnost (smiselno velja to tudi za Evropsko unijo) deluje v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih določa ta pogodba. To je tudi jasno razvidno iz PEU, kot jo spreminja Lizbonska pogodba. Po novem členu 5(1) za razmejitev pristojnosti velja načelo prenosa pristojnosti, za izvajanje (že prenesene) pristojnosti pa veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Novi člen 5(2) pa določa, da v skladu z načelom prenosa pristojnosti Evropska unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s PEU in PDEU nanjo prenesle države članice za uresničevanje ciljev Pogodb, sicer pa države članice vse pristojnosti, ki niso s Pogodbama podeljene Evropski uniji. V skladu z načelom subsidiarnosti in sorazmernosti se ugotavlja, ali je konkreten ukrep iz

področja neizključnosti take narave, da mora biti sprejet na ravni Evropske unije, ne pa da je prepuščen urejanju na ravni posameznih držav članic.

V konkretnem primeru je relevantna določba člena 31 PEU (skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah) v povezavi s členom 29 PEU, ki določa cilj policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Po mnenju Zakonodajno - pravne službe Pogodba Uniji izrecno ne podeljuje pristojnosti za urejanje kazenskega postopka (po členu 31(1)(e) pristojnost Uniji podeljuje za področje kazenskega materialnega prava). Skladno s členom 5(1) PES Unija deluje v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih določajo Pogodbe (gre za implicitne pristojnosti, ki so potrebne za doseganje njenih ciljev). Predlog Okvirnega sklepa v uvodnih stavkih in obrazložitvi kot pravno podlago navaja člen 31(c), ki določa, da skupne ukrepe na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vključujejo zagotavljanje skladnosti predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah, kolikor je to potrebno za izboljšanje sodelovanja. Zakonodajno-pravna služba meni, da bi bilo treba navesti tudi člen 34(2)(b), ki definira okvirne sklepe.

Vprašanje torej je, ali je ureditev pravic do prevajanja in tolmačenja v kazenskem postopku res ukrep, ki lahko izboljša sodelovanje med državami članicami na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Iz mnenja izhaja, da iz besedila člena 31(1)(c) na podlagi gramatikalne razlage ne izhaja, da določba lahko bila pravna podlaga za predpis, ki ureja pravice obdolženca v postopku. Komisija pa izhaja iz širšega razumevanja določbe (3. in 24. odstavek obrazložitvenega memoranduma 14. uvodna izjava ter točki 3. in 5. spremljevalnega dokumenta o povzetku ocene učinka. Iz argumentacije Komisije izhaja, da mora med državami članicami za pravosodno sodelovanje (zlasti vzajemno priznavanje sodnih odločb) obstajati vzajemno zaupanje, na podlagi katerega so države članice prepričane, da so sodne odločbe v drugih državah članicah izdane na podlagi poštenega sojenja. Za okrepitev medsebojnega zaupanja pa je potrebna določena stopnja usklajenosti (pravosodni organi ene države članice morajo biti prepričani, da procesni standardi v drugi državi članici ustrezajo vsaj minimalnim standardom procesnih kvantel, da bodo pripravljene priznati in izvrševati njihove odločbe). Namen Predloga Okvirnega sklepa je določiti skupne minimalne standarde glede pravice do tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih v Evropski uniji, kar bi olajšalo uporabo načela vzajemnega priznavanja.

Vprašanje je, ali je argumentacija Komisije zadostna za utemeljitev pravne podlage predloga. Zakonodajno-pravna služba pri tem posebej opozarja na previdnost pri razlagi določb Pogodb na področju kazenskih zadev in opozarja na nedavno sodbo nemškega Zveznega ustavnega sodišča o Lizbonski pogodbi, v kateri je posebej izpostavilo, da je kazensko pravo s stališča načel demokracije posebej občutljivo, zato je treba podlage za pristojnost v Pogodbah interpretirati strogo; gre za posebej občutljivo demokratično odločitev o minimalnih standardih v skladu s pravno etiko (sodba BverfG 2 BvE 2/08 z dne 30. 6. 2009, 358. točka obrazložitve). Navedeno se lahko strne v pravno domnevo, da v primeru dvoma glede pristojnosti Unije na področju kazenskega prava velja, da pristojnost ostaja pri državah članicah.

V zvezi z vzajemnim priznavanjem in vzajemnim zaupanjem navaja, da iz predloga izhaja, da je vzpostavljanje enakega standarda pravic le sredstvo za doseganje vzajemnega zaupanja, na podlagi katerega naj bi bile države članice oz. njihovi pravosodni organi bolj pripravljeni uveljavljati načelo vzajemnega priznavanja (tristopenjska utemeljitev Komisije). Vzajemno zaupanje je neposreden cilj, ki ga Pogodba ne navaja, in je le sredstvo za doseganje boljšega sodelovanja, ki pa je v Pogodbi navedeno. Zakonodajno-pravna služba meni, da je povezava med ukrepom in ciljem preveč posredna in oddaljena, da bi lahko bila podlaga za sprejem ukrepa (med ciljem Pogodbe in ukrepom Evropske unije bi morala obstajati neposredna povezava brez vmesnih korakov (člen 31(1)(e) po mnenju službe ureja le predpise, ki neposredno olajšujejo sodelovanje na operativni ravni), tako da je vzajemno zaupanje preveč subjektiven in posreden cilj z nejasno pravno naravo za uporabo člena 31(1)(e). Navedba napačne pravne podlage bi lahko bila zadosten razlog za razveljavitev Okvirnega sklepa v postopku pred Sodiščem. Po mnenju službe člen 31(1) eksemplifikativno našteva ukrepe, navedene v pododstavkih (a) do (e), tako, da Unija lahko sprejme tudi druge ukrepe, ki pripomorejo k pravosodnemu sodelovanju. Služba tako meni, da uvodni odstavek člena 31(1) Uniji ne daje splošnega pooblastila za urejanje kazenskega postopka (analogija s sodbo C-376/98); ukrep na podlagi člena 31 mora dejansko imeti za cilj doseganje boljšega pravosodnega sodelovanja, tako, da je njegov sprejem nujen za doseganje cilja, ker odpravlja znatno oviro za to sodelovanje, tako, da je zelo verjetno, da bo dosegel odpravo teh ovir. Glede na to, da predlog ureja človekove pravice obdolženca v postopku, se postavlja vprašanje, ali bi lahko Svet Evropske unije predlog lahko sprejel na podlagi katere od določb Pogodb, ki urejajo človekove pravice. S tem v zvezi je relevantno mnenje Sodišča 2/94 iz leta 1996, iz katerega izhaja, da nobena določba Pogodb institucijam Skupnosti ne daje splošne pristojnosti udejanjanja pravil o človekovih pravicah oz. sklepanja mednarodnih pogodb na tem področju. Zato človekove pravice ne morejo biti pravna podlaga za sprejem predloga.

Dodatno je Zakonodajno-pravna služba opozorila še na dejstvo, da bi tudi v primeru sprejetja predloga in če bi Lizbonska pogodba stopila v veljavo, Okvirni sklep imel kratko življenjsko dobo, saj predlog ureja pravice do tolmačenja in prevajanja v vseh kazenskih postopkih, člen 82(2)(b) PDEU pa govori o kazenskih zadevah s čezmejnimi posledicami; v skladu s členom 4(3) Protokola št. 36 o prehodnih določbah bo Okvirni sklep prenehal veljati pet let po uveljavitvi Lizbonske pogodbe.

Dodatno Zakonodajno-pravna služba tudi ocenjuje, da so pravice do tolmačenja in prevajanja že urejene v določbah Zakona o kazenskem postopku, Slovenijo zavezujejo tudi določbe Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP), tako da sprejetje oz. nesporejetje predloga za Slovenijo ne bi imelo nobenega praktičnega učinka.

Glede na vse navedeno Zakonodajno-pravna služba meni, da Evropska unija nima pristojnosti za sprejem predloga oz. da testa subsidiarnosti v strogem pomenu besede sploh ni potrebno in ni mogoče opraviti, kljub temu pa presoja, da je mogoče dati negativno mnenje na sprejem predloga.

Iz mnenja Ministrstva za pravosodje izhaja, da pravno podlago za akte s področja kazenskega prava določata člena 29 in 31 PEU. Člen 29 opredeljuje splošno pravno podlago in določa, da je cilj Unije zagotoviti državljanom visoko stopnjo varstva na območju svobode, varnosti in pravice s pripravo skupnih ukrepov med državami članicami pri policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah ter s preprečevanjem rasizma in ksenofobije in bojem proti njima. Ta cilj se dosega s preprečevanjem kriminala in bojem proti njemu, organiziranemu ali neorganiziranemu, zlasti terorizmu, trgovini z ljudmi in kaznivim dejanjem zoper otroke, nedovoljenemu prometu s prepovedanimi drogami in orožjem ter korupciji in goljufijam, in sicer, med drugim, tudi s približevanjem kazenskih predpisov v državah članicah skladno z določbami člena 31(e), kolikor je to potrebno.

Natančnejšo pravno podlago določa člen 31 PEU. Tako člen 31(1)(c) določa, da Skupni ukrepi na področju pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah vključujejo zagotavljanje skladnosti predpisov, ki se uporabljajo v državah članicah, kolikor je to potrebno za izboljšanje takšnega sodelovanja. Pravna podlaga predloga Okvirnega sklepa temelji na členu 31(1)(c) PEU, ki omogoča sprejemanje skupnih ukrepov za zagotavljanje skladnosti predpisov, kolikor je to potrebno za izboljšanje pravosodnega sodelovanja. Vprašanje, ki se izpostavlja pri presoji pravne podlage in subsidiarnosti pa je razsoja "potrebnosti" tega akta na nivoju Evropske unije.

Pravosodno sodelovanje v Uniji temelji skladno z zaključki Evropskega sveta iz Tampereja (15. in 16. oktober 1999) na načelu vzajemnega priznavanja. Zaključki tako v 33. odstavku določajo, da bo okrepljeno vzajemno priznavanje sodnih odločb in sodb ter potrebno približevanje zakonodaj pospešilo sodelovanje med organi in sodno varstvo pravic posameznikov. Evropski svet tako potrjuje načelo vzajemnega priznavanja, ki mora postati temelj pravosodnega sodelovanja tako v civilnih kot v kazenskih zadevah znotraj Unije. Načelo se mora nanašati tako na sodbe kot na druge odločbe sodnih organov. Načelo vzajemnega priznavanja je tako dobilo obliko, ko se sodna odločba ene države članice prenese oziroma prizna in izvrši v drugi državi članici enako kot lastna. Za delovanje pravosodnega sodelovanja na načelu vzajemnega zaupanja pa je potrebna določena stopnja skladnosti zakonodaj in en predpogoj, to je vzajemno zaupanje med pravosodnimi sistemi držav članic in njenimi uporabniki. In v tej smeri je potekalo kasnejše delo in izhajajoči instrumenti.

Tako program ukrepov za izvedbo načela vzajemnega priznavanja odločb v kazenskih zadevah z dne 26. julija 2000 ( OJ C 12/10, 15.1.2001) v uvodu poudari namen načela vzajemnega sodelovanja, ki je krepitev sodelovanja med državami članicami, a hkrati mora zagotavljati tudi procesne pravice posameznikov v postopku. Program sicer navaja vrsto ukrepov, ki zadevajo različna področja kazenskega postopka (pred-kazenski, sodni, izvršitev sankcij) in predvidi njihovo postopno uvajanje za uresničitev načela vzajemnega priznavanja.

Nadaljevanje politične zaveze zaključkov iz Tampereja in uresničevanje načela vzajemnega priznavanja kot temelja pravosodnega sodelovanja predstavlja Haški program (OJ C 53/1, 3.3.2005), ki kot enega izmed ukrepov za pravosodno sodelovanje ponovno poudari oblikovanje minimalnih standardov na področju procesnih pravic v

kazenskih postopkih. S tem je postalo jasno, da je za učinkovito pravosodno sodelovanje na podlagi vzajemnega priznavanja potrebno oblikovanje enotnih procesnih pravic, saj brez enakega varstva posameznika v kazenskem postopku ni mogoče govoriti o vzajemnem zaupanju. Na podlagi Haaškega programa je Evropska komisija za oblikovanje enotnega standarda procesnih pravic pripravila predlog za Okvirni sklep o nekaterih procesnih pravicah v kazenskem postopku znotraj Unije (dok. COM 2004/328 z dne 28.4.2004), pri čemer pa enotno besedilo ni bilo doseženo. Šest držav članic je kot formalni zavrnilni razlog navajalo ugovor pravne podlage, čeprav je potrebno pravi razlog iskati v bolj neprimernem času za poudarjanje in opredeljevanje procesnih pravic v luči boja proti terorizmu in organiziranem kriminalu. Ob tem je tudi Pravna služba Sveta podala pravno mnenje, da je pravna podlaga predloga za urejanje kazenskih procesnih pravic ustrezna in veljavna (glej dok. Sveta, št. 12902/04). Poleg tega je Svet že leta 2001 sprejel instrument, ki je posegal v nacionalno kazensko procesno pravo, pri čemer nobena država ni ugovarjala pravni podlagi (tj. Okvirni sklep Sveta EU 2001/220/PNZ z dne 15. marca 2001 o položaju žrtev v kazenskih postopkih (OJ L 82, 22.3.2001)). Predlog Komisije iz leta 2004 je sicer predstavljal "kodifikacijo" primerov Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju EKČP) in je zadeval oblikovanje minimalnih standardov glede pravice do pravne pomoči in zagovornika, pravice do tolmača in prevodov dokumentov, pravico do konzularne zaščite, obvestilo o pravicah. Z oblikovanjem enotnih standardov med državami članicami in zagotovitvijo, da bi se ti standardi implementirali in izvajali v nacionalnih zakonodajah držav članic, bi se povečalo vzajemno zaupanje med pravosodnimi sistemi in s tem izboljšalo pravosodno sodelovanje.

Obravnavni predlog tako nadaljuje oblikovanje enotnih kazenskih procesnih standardov, s čimer se bo doseglo tudi povečanje vzajemnega zaupanja. Zavezanost temu delu predlog poudari predvsem v uvodnih določbah (4), ki navaja, da vzajemno priznavanje lahko učinkovito deluje le v duhu zaupanja, kjer ne le sodni organi, ampak tudi ostali udeleženci v kazenskih postopkih priznavajo odločbe sodnih organov drugih držav članic kot enakovredne svojim lastnim, kar pomeni ne le zaupanje v ustreznost pravil partnerjev, ampak tudi zaupanje v pravilno izvajanje teh pravil ter določbi (7), ki navaja, da takšne skupne standarde je treba uporabljati na področju tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih. Z namenom okrepiti potrebno zaupanje med državami članicami ta okvirni sklep določa temeljne skupne standarde glede tolmačenja in prevajanja v kazenskih postopkih v Evropski uniji, ki odražajo tradicije držav članic pri izvajanju ustreznih določb EKČP.

Čeprav EKČP v 6. členu zagotavlja posamezniku, ki je v kazenskem postopku, določene pravice pa je njihovo uveljavljanje in izvajanje prepuščeno vsaki državi posebej. Vsaka država se odloči na kakšen način jih bo zapisala v nacionalno zakonodajo in na kakšen način bo zagotavljala njihovo izvajanje. Kršitve pravic iz EKČP se presojujejo od primera do primera, brez sistema zavezujočih sprememb kazenske zakonodaje. Ob tem pa je nesporno, da največ primerov pred Evropskim sodiščem za človekove pravice predstavljajo 'ponavljajoči se' primeri. Torej primeri, ki pomenijo 'ponavljajoče' kršitve, ki so več ali manj identične in izvirajo iz sistemske ureditve. Njihova odprava bi bila mogoča že z manjšimi spremembami kazenske zakonodaje. Tako npr. kar petina držav članic Unije nima določene obveznosti obvestiti osumljenca o pravici do tolmačenja

oziroma prevajanja, kadar ne govori ali razume jezika, v katerem teče kazenski postopke, čeprav je jasno, da je to temeljna pravica za izvajanje vseh posledičnih pravic do obrambe (raziskava Maastrichtske univerze, še v teku). Ni pa potrebno pojasnjevati, da takšen rezultat vsekakor ne povečuje vzajemnega zaupanja med državami, prej nasprotno, če državljan ene države nima zagotovljene osnovne pravice v drugi državi. Dalje, države članice tudi različno opredeljujejo obseg pravice do tolmačenja in prevajanja, in sicer različno razumejo dokumente, ki jih je potrebno prevajati - ali je to le obtožnica, ali tudi sodba, priporni nalog, dokazno gradivo, itd. Nesporno pa je, da lahko takšne pomanjkljivosti privedejo do primera pred Evropskim sodiščem za človekove pravice in posledično ugotovljene kršitve. Na to povezavo je bilo opozorjeno tudi v več študijah (npr. študija Universite Libre de Bruxelles "Analiza prihodnosti vzajemnega priznavanja v kazenskih zadevah v Uniji", študija Maastrichtske univerze "Tolmačenje, prevajanje in potreba po Listini pravic", itd.), izpostavljeno pa tudi v končnem poročilu vzajemnega ocenjevanja praktične uporabe Evropskega naloga za prijetje in predajo (glej dok. Sveta št. 8302/3/09). Zaradi tega bo predlog prispeval k povečanju varstva pravic posameznikov v kazenskih postopkih, saj bo opredelil enotne standarde glede pravice do tolmačenja in prevajanja in na ta način dosegel njihov zapis v nacionalno zakonodajo. S tem bo pravica do tolmačenja in prevajanja dosegla enoten standard - enotno razumevanje, uveljavljanje in izvajanje - v vseh državah članicah Unije, sledile bodo pa še druge pravice, kot npr. pravica do zagovornika, do obvestitve najbližjih o priporu, itd.

Ministrstvo za pravosodje zato glede na vse navedeno meni, da je povezava med določanjem enotnih procesnih standardov v kazenskem postopku na nivoju Unije in pravosodnim sodelovanjem v kazenskem postopku očitna, enako razvidna pa je tudi potrebnost takega instrumenta na nivoju Evropske unije. S tem je obrazložena tudi sama subsidiarnost, saj ni mogoče doseči enotnega standarda procesnih pravic izključno z delovanjem na nacionalnem nivoju, temveč je potrebno prizadevanje na ravni Unije in z implementacijo posledična sprememba nacionalnih zakonodaj držav članic.

Odbor ob preučitvi mnenja Zakonodajno-pravne službe in mnenja Ministrstva za pravosodje ter po opravljeni razpravi meni, da bo sprejem predlaganega Okvirnega sklepa z zagotavljanjem minimalnih skupnih standardov procesnih pravic obdolžencev v kazenskih postopkih znotraj vseh držav članic Evropske unije omogočil nadaljevanje procesa zagotavljanja spoštovanja in varstva človekovih pravic, to pa bo prispevalo k večjemu medsebojnemu zaupanju. Člen 29 PEU določa, da je cilj Unije državljanom zagotoviti visoko stopnjo varstva na območju svobode, varnosti in pravice s pripravo skupnih ukrepov med državami članicami pri policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah, med drugim, tudi s približevanjem kazenskih predpisov v državah članicah skladno s členom 31(1)(e) PEU, če je to potrebno. Člen 31(1)(c) PEU daje pravno podlago za sprejemanje skupnih ukrepov za zagotavljanje skladnosti predpisov, če je to potrebno za izboljšanje pravosodnega sodelovanja. Načelo vzajemnega priznavanja sodnih odločb predstavlja temelj pravosodnega sodelovanja v civilnih in kazenskih zadevah v Evropski uniji, pri tem pa se ne sme zanemariti načela vzajemnega zaupanja, za kar pa je potrebna določena stopnja skladnosti zakonodaj vseh držav članic.

Zato obstaja povezava med določanjem skupnih procesnih standardov v kazenskem postopku na ravni Evropske unije in pravosodnim sodelovanjem v kazenskem postopku. Skupni standard procesnih pravic obdolžencev v kazenskem postopku bi se težko dosegla le z delovanjem na ravni držav članic, zato se Odbor strinja, da je ustrezneje, da se omenjeno vprašanje razreši na ravni Evropske unije.

