



## **PRAVOSUDNA SURADNJA U KAZNENIM STVARIMA**

Danas sve više ljudi putuje, radi, obrazuje se i živi u inozemstvu. Kriminal postaje sve složenija međunarodna pojava. Potrebno je stoga uspostaviti zajedničko europsko kaznenopravno područje koje će se temeljiti na međusobnom povjerenju i potpori među nacionalnim tijelima kaznenog progona. Polazišna točka za tako nešto je poštivanje jednog od naših ključnih načela: uzajamnog priznavanja sudskih odluka u svim državama članicama EU-a. Ugovorom iz Lisabona predviđena je čvršća osnova za razvoj kaznenopravnog područja te su istovremeno definirane nove ovlasti Europskog parlamenta.

### **PRAVNA OSNOVA**

Članci 82. do 86. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

### **CILJEVI**

Postupnim ukidanjem graničnih kontrola unutar EU-a znatno je olakšano slobodno kretanje europskih građana, no time je i kriminalcima olakšano prekogranično djelovanje. Kako bi riješio izazov koji predstavlja međunarodni kriminal, EU polako ide u smjeru stvaranja jedinstvenog kaznenopravnog područja. Polazišna točka za stvaranje takvog prostora treba biti poštovanje načela uzajamnog priznavanja. Borba protiv kriminala i zaštita prava žrtava, osumnjičenih osoba i zatvorenika u Uniji, čak i ako prijeđu nacionalne granice, temelji su istinskog građanstva.

### **POSTIGNUĆA**

#### **A. Institucionalni okvir**

##### **1. Ugovor iz Lisabona**

U okviru nekadašnjeg „trećeg stupa” (policajska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima) Europski parlament imao je samo savjetodavnu ulogu. Ugovorom iz Lisabona, koji u područje slobode, sigurnosti i pravde uvodi veću djelotvornost, odgovornost i legitimnost, njegova je uloga postala važnija. Ugovorom je, naime, predviđena (uz nekoliko iznimaka) opća primjena metode Zajednice koja se temelji na suodlučivanju između Parlamenta (danas je to redovni zakonodavni postupak) i glasovanja većinom u Vijeću. Stari ustroj temeljen na stupovima više se ne koristi. Za potrebe međunarodnih sporazuma uveden je novi postupak – „suglasnost”. Ukidanje bivšeg trećeg stupa dovelo je do usklađivanja zakonodavnih instrumenata. Umjesto okvirnih odluka, odluka i konvencija, EU usvaja svoje uobičajene instrumente (uredbe, direktive i odluke).

Ugovorom iz Lisabona ojačana je i uloga Suda Europske unije: primjenjuju se redovni postupci za donošenje odluka o prethodnim pitanjima i postupci zbog kršenja koje pokreće Komisija. Za akte koji su već bili na snazi u području policijske i pravosudne suradnje do 1. prosinca 2014. primjenjivale su se prijelazne odredbe.

Države članice i dalje mogu predlagati zakonodavne mjere, no sad je za inicijativu potrebna potpora četvrtine država članica. Predviđene su posebne mjere za pojačanu suradnju, izuzeća i takozvanu „kočnicu u slučaju opasnosti”. Povelja o temeljnim pravima EU-a dio je Ugovora iz Lisabona te pravno obvezuje Europsku uniju (njezine institucije i tijela) i države članice pri provedbi prava EU-a.

## **2. Strateške smjernice u području slobode, sigurnosti i pravde**

Nakon programa iz Tamperea (listopad 1999.) i Haškog programa (studenj 2004.) Europsko je vijeće u prosincu 2009. kao novi višegodišnji program na području slobode, sigurnosti i pravde za razdoblje od 2010. do 2014. odobrilo Stockholmski program. U svojim zaključcima iz lipnja 2014. Europsko je vijeće za nadolazeće godine definiralo strateške smjernice koje se odnose na zakonodavno i operativno planiranje u okviru područja slobode, sigurnosti i pravde, u skladu s člankom 68. UFEU-a. Razvoj pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u EU-u jedan je od glavnih ciljeva. Smjernice će biti revidirane polovinom programskog razdoblja u 2017.

### **B. Uzajamna pravna pomoć u kaznenim stvarima**

Vijeće ministara EU-a usvojilo je 29. svibnja 2000. Konvenciju o uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima čiji je cilj potaknuti suradnju među sudskim, policijskim i carinskim tijelima unutar Unije dopunjavanjem odredaba u postojećim pravnim instrumentima, poštujući istovremeno Europsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava iz 1950. Također, niz sporazuma, poput Konvencije Vijeća Europe o uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima iz 1959., usvojile su i međunarodne organizacije.

### **C. Uzajamno priznavanje sudskih odluka u kaznenim stvarima**

Europsko vijeće koje se sastalo u Tampereu izjavilo je da uzajamno priznavanje sudskih odluka treba postati temelj pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Načelo uzajamnog priznavanja potvrđeno je u Haškom i u Stockholmskom programu. Budući da se poteškoće koje nastaju zbog razlika u nacionalnim pravosudnim sustavima mogu nadići samo uzajamnim priznavanjem, to načelo predstavlja ključni koncept za europsko pravosudno područje. Moguće ga je razviti jedino ako postoji visoka razina međusobnog povjerenja među državama članicama.

### **D. Europski uhidbeni nalog**

Usvajanjem inovativnih propisa u Okvirnoj odluci Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu iz temelja je izmijenjen klasični sustav izručenja: ti propisi uključuju, primjerice, ograničene razloge za odbijanje izvršenja, prenošenje postupka odlučivanja s političkih na pravosudna tijela, mogućnost izručenja državljana države izvršenja i jasne rokove za izvršenje svakog europskog uhidbenog naloga. Pri provedbi europskog uhidbenog naloga došlo je do određenih poteškoća i na razini EU-a i na nacionalnoj razini. Europol, Eurojust i Europska pravosudna mreža mogu dati važan doprinos u području uzajamne pravne pomoći i zahtjeva za izdavanje europskog uhidbenog naloga. Parlament je 27. veljače 2014. usvojio rezoluciju koja sadrži preporuke Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga.

### **E. Usklađivanje zakonodavstva i utvrđivanje minimalnih pravila**

Funkcioniranje pravosudnog područja EU-a mogle bi ugroziti razlike u nacionalnom kaznenom pravu među državama članicama. Valja podsjetiti da usklađivanje kaznenog prava u EU-u znači prilagođavanje zajedničkim minimalnim normama, a ne potpuno ujednačavanje. Organizirani kriminal, trgovina ljudima, iskorištavanje djece i dječja pornografija, terorizam, financijski kriminal (prijevara, pranje novca, korupcija), kibernetički kriminal, ekološki kriminal, krivotvorenje, rasizam i ksenofobija područja su za koja su doneseni pravni tekstovi ili se o njima pregovara kako bi se utvrdile zajedničke definicije i uskladile težine kazni. Člankom

83. UFEU-a predviđeno je da Parlament i Vijeće u redovnom zakonodavnom postupku mogu „utvrditi minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija na području osobito teškog kriminaliteta s prekograničnim elementima koji proizlaze iz prirode ili učinka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja”.

**F.** Eurojust, Europska pravosudna mreža, zajednički istražni timovi i Ured europskog javnog tužitelja

Eurojust je tijelo EU-a koje je osnovano 2002. odlukom Vijeća izmijenjenom i dopunjenom u prosincu 2008. Eurojust potiče i poboljšava koordinaciju istraga i kaznenog progona među nadležnim tijelima u državama članicama, naročito svojim angažmanom u pogledu pružanja prekogranične uzajamne pravne pomoći te kod izvršenja zahtjeva za izručenje i europskih uhiđenih naloga. Ugovorom iz Lisabona predviđa se da „radi suzbijanja kaznenih djela koja utječu na financijske interese Unije, Vijeće uredbama donesenima u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom može od Eurojusta osnovati Ured europskog javnog tužitelja”, dok je istovremeno otvorena i mogućnost da se u kasnijoj fazi ovlasti Ureda europskog javnog tužitelja (EPPO) prošire na teška kaznena djela s prekograničnim elementima. Komisija je 17. srpnja 2013. podnijela zakonodavne prijedloge o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja i reformi Eurojusta, koji će postati Agencija EU-a za suradnju u kaznenom pravosuđu. Pregovori su u tijeku.

U lipnju 1998. osnovana je Europska pravosudna mreža u kaznenim stvarima (EJN) radi poboljšanja pravosudne suradnje među državama članicama. Cilj je EJN-a pomagati nacionalnim sucima i tužiteljima u provođenju prekograničnih istraga i kaznenih progona.

Europsko vijeće pozvalo je na sjednici u Tampereu na osnivanje zajedničkih istražnih timova radi borbe protiv trgovine drogom i ljudima te terorizma. Osnivanje zajedničkih istražnih timova predviđeno je i Konvencijom o uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima iz svibnja 2000. Vijeće je u lipnju 2002. donijelo okvirnu odluku o tom pitanju. Zajednički istražni tim mogu osnovati dvije ili više država članica, a može uključivati predstavnike Europolu i Eurojusta. Posrijedi je, međutim, instrument koji još nije u potpunosti razvijen.

**G.** Postupovna prava

Pravo osumnjičenih i optuženih osoba na pravedno suđenje smatra se temeljnim pravom. Prvobitni prijedlog okvirne odluke Vijeća o postupovnim jamstvima u kaznenim postupcima, koji je 2004. podnijela Europska komisija, blokiran je zbog različitih stajališta nacionalnih izaslanstava. U studenom 2009. Vijeće je usvojilo Plan jačanja postupovnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima te pozvalo Komisiju da iznese *ad hoc* prijedloge. Planom je definirano šest glavnih područja za koja su poželjne zakonodavne ili druge inicijative: usmeno i pismeno prevođenje; obavijest o pravima i optužnici; pravni savjet i pravna pomoć; komunikacija s rodbinom, poslodavcima i konzularnim tijelima; posebne mjere zaštite za osjetljive kategorije osumnjičenih ili optuženih osoba; te pritvor prije suđenja, odnosno prijedlog zelene knjige na tu temu. U listopadu 2010. Parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima. U svibnju 2012. Parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 2012/13/EU o pravu na informiranje u kaznenom postupku (takozvana „obavijest o pravima”). U listopadu 2013. Parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i pravu na komunikaciju nakon uhićenja. U lipnju 2011. Europska komisija objavila je Zelenu knjigu o provedbi kaznenopravnog zakonodavstva EU-a u pitanjima pritvora. U prosincu 2011. Parlament je donio rezoluciju u kojoj poziva na uvođenje zajedničkih normi EU-a koje se odnose na uvjete pritvora. Komisija je 27. studenog 2013. predstavila paket zakonodavnih prijedloga kako bi se dovršio plan o postupovnim jamstvima. U ožujku 2016. Parlament i

Vijeće usvojili su Direktivu 2016/343/EU o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava biti nazočan na suđenju u kaznenom postupku. U svibnju 2016. Parlament i Vijeće usvojili su Direktivu 2016/800/EU o postupovnim jamstvima za djecu osumnjičenu ili optuženu u kaznenim postupcima. U lipnju 2016. Parlament i Vijeće postigli su dogovor oko direktive o privremenoj pravnoj pomoći za osumnjičene ili optužene osobe lišene slobode i pravnoj pomoći u postupcima temeljenim na europskom uhidbenom nalogu, čije se usvajanje očekuje u listopadu 2016.

#### **H. Ususret kaznenoj politici EU-a**

U rujnu 2011. Europska komisija objavila je komunikaciju pod nazivom „Oblikovanje kaznene politike EU-a: jamčenje učinkovite provedbe politika EU-a s pomoću kaznenog prava”. U toj se komunikaciji objašnjava na koji bi se način minimalnim pravilima o kaznenom pravu na razini EU-a građani mogli bolje zaštititi od kriminalnog ponašanja te se utvrđuju načela pomoću kojih će se osigurati dosljednost i usklađenost kaznenopravnog zakonodavstva EU-a.

### **ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA**

Ugovorom iz Lisabona u područje kaznenog prava uvedena je veća djelotvornost, odgovornost i legitimnost. Njime se u široku upotrebu (uz nekoliko iznimaka kao što je europski javni tužitelj) uvodi metoda Zajednice utemeljena na suodlučivanju (danas je to redovni zakonodavni postupak) i glasovanju većinom u Vijeću. Stari ustroj temeljen na stupovima više se ne koristi. Povelja o temeljnim pravima EU-a dio je Ugovora iz Lisabona te pravno obvezuje Europsku uniju (njezine institucije i tijela) i države članice pri provedbi prava EU-a. Za potrebe međunarodnih sporazuma, propisan je novi postupak – „suglasnost”.

Parlament je donio rezolucije o raznim pitanjima u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima kao što su rješavanje sukoba nadležnosti, mjere nadzora kao alternativa privremenom pritvoru, mjere nadzora nakon suđenja, ustupanje postupka, europski uhidbeni nalog i europski dokazni nalog, Eurojust, Europska pravosudna mreža, presude izrečene u odsutnosti optužene osobe, ekološki kriminal, terorizam, organizirani kriminal, e-pravosuđe, trgovina ljudima, seksualno iskorištavanje djece i dječja pornografija, europski zaštitni nalog te minimalne norme za prava, podršku i zaštitu žrtava zločina. Parlament je u svibnju 2009. usvojio rezoluciju (koja je sadržavala i preporuku Vijeću) o razvoju kaznenopravnog područja EU-a. Na temelju izvješća o vlastitoj inicijativi u svibnju 2012. donio je rezoluciju o „pristupu EU-a kaznenom pravu” u kojoj su razmatrani kriteriji koji se mogu koristiti kako bi se utvrdilo postoji li potreba za kaznenim zakonodavstvom EU-a te postizanje koherentnosti i kvalitete kaznenog prava. Parlament je u listopadu 2013. usvojio Rezoluciju o organiziranom kriminalu, korupciji i pranju novca na temelju preporuka koje je na tu temu iznio njegov posebni Odbor CRIM.

Parlament je nedavno usvojio rezolucije kojima se odobravaju nacrti direktiva o blokiranju i zapljeni imovine stečene kaznenim radnjama, o poslovima sklopljenima na temelju informacija dobivenih od upućenih osoba i manipulaciji tržišta, o zaštiti eura od krivotvorenja te o sprečavanju korištenja financijskog sustava za potrebe pranja novca i financiranja terorista. Parlament trenutačno pregledava nekoliko važnih prijedloga Komisije o temama kao što su reforma Eurojusta, osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja, primjena kaznenog prava u borbi protiv korupcije usmjerene protiv financijskih interesa Unije i borba protiv terorizma.

Kako je utvrđeno Ugovorom iz Lisabona, Parlament će sudjelovati u ocjenjivanju i praćenju razvoja područja slobode, sigurnosti i pravde, uključujući kazneno pravo. U članku 70. UFEU-a stoji sljedeće: „države članice [...] provode objektivnu i nepristranu ocjenu provedbe politika Unije iz ove glave od strane tijela država članica, posebice radi olakšavanja pune primjene načela uzajamnog priznavanja. O sadržaju i rezultatima te ocjene obavješćuje se

Europski parlament i nacionalne parlamente.” Člankom 85. UFEU-a predviđeno je sudjelovanje Europskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u „ocjeni aktivnosti Eurojusta”: mehanizmi u vezi s tim bit će utvrđeni novim uredbama koje će Parlament i Vijeće usvojiti u okviru redovnog zakonodavnog postupka.

[Kristiina Milt](#)  
[02/2017](#)