

LISABONSKI UGOVOR – OSNOVA ZA RAZVOJ KRIVIČNOPRAVNOG

PODRUČJA U EUROPSKOJ UNIJI

1. UVODNE NAPOMENE

Ukidanjem graničnih kontrola unutar unije, znatno je olakšano slobodno kretanje evropskih građana, ali time je i olakšano prekogranično djelovanje kriminalaca. Sa ciljem da se odgovori na izazove prekograničnog kriminala, područje slobode, sigurnosti i pravde uključuje i mjere za promicanje pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima temelji se na načelu međusobnog priznavanja presuda i drugih sudskih odluka, a obuhvata i mjere čija je svrha približiti zakone država članica u nekoliko područja. Ugovorom iz Lisabona predviđena je čvršća osnova za razvoj krivičnog područja, o čemu će biti riječi u ovome radu.

Evropska unija predstavlja jedinstvenu nadnacionalnu integraciju evropskih demokratskih zemalja, članica, koje su okupljene s ciljem zajedničkog promicanja mira i prosperiteta. Članice unije su ustanovile zajedničke institucije na koje su prenijele dio svoga suvereniteta kako bi se o njima moglo odlučivati demokratskim putem na nivou cijele unije. Unija se prikazuje kao ujedinjenje pod jednim «krovom» u tri stupa. Prvi stub obuhvata tri zajednice i to Evropsku zajednicu za uglj i čelik, Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju uključujući i jedinstveno tržište i jedinstvenu valutu, drugi stub čini zajednička vanjska i sigurnosna politika, dok treći stub čini saradnja u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, odnosno saradnja policije i pravosudnih tijela u krivičnim pitanjima.

2. POJMOVNO ODREĐENJE LISABONSKOG UGOVORA

Lisabonski ugovor potpisan je 13. decembra 2007. godine od strane tada 27 država članica Evropske unije, i isti je ratificiran u zemljama članicama u skladu sa nacionalnim procedurama. Ovim ugovorom dopunjeni su i ažurirani prethodni ugovori Evropske unije, imajući na umu da je Evropska unija narasla sa prvobitnih šest država članica na tada 27, te mnogobrojne promjene u zadnjih 50 godina prije zaključenja ovog ugovora, kao i izazove koji uključuju ekonomsku krizu, klimatske promjene, održivi razvoj, energetske sigurnost i borbu protiv međunarodnog prekograničnog kriminala. Ugovorom iz Lisabona unaprijeđene su metode rada Evropske unije s ciljem da Unija u 21. stoljeću bude učinkovitija i sposobnija u obavljanju svojih zadataka. Učinkovitost se posebice očekuje u pružanju pomoći glede zaštite građanskih interesa, a kojima će se omogućiti da se glas građana, uz pomoć građanske inicijative, izravno čuje, uostalom kako je ta zaštita prava predviđena Poveljom o temeljnim pravima, a ujedno se predviđa i značajnija uloga Evropskog parlamenta uopće.¹ Ugovor je stupio na snagu 2009. godine.

Lisabonski ugovor jasno navodi ciljeve Evropske unije i jamči da će Evropska unija: nuditi ljudima prostor slobode, sigurnosti i pravde bez unutrašnjih granica; raditi na održivom razvoju Evrope temeljenom na uravnoteženom gospodarskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnoj

¹ Evropska komisija, 2009, Vaš vodič kroz Lisabonski ugovor, Ured za publikacije Evropske unije, Luksemburg, str. 2 – 5.

društvenoj tržišnoj ekonomiji, sa ciljem najviše stope zaposlenosti i društvenog napretka, sa visokim nivoom zaštite okoliša; boriti se protiv društvene isključenosti i diskriminacije, te promicati društvenu pravdu i zaštitu; promicati ekonomsku, društvenu i teritorijalnu koheziju i solidarnost među državama članicama; ostati vjerna ekonomskoj i monetarnoj uniji sa eurom kao svojom valutom; isticati i promicati vrijednost Evropske unije diljem svijeta i pridonositi miru, sigurnosti, održivom razvoju planete Zemlje, solidarnosti i poštovanju među narodima, slobodnoj i pravednoj trgovini i iskorjenjivanju siromaštva; pridonositi zaštiti ljudskih prava, posebice prava djece, kao i strogom provođenju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštivanje principa Povelje Ujedinjenih naroda.

Među odredbama kojima se ostvaruju ciljevi Lisabonskog ugovora, za istaknuti je kako ugovor sadrži važne nove odredbe koje jačaju sposobnost Evropske unije da se bori protiv međunarodnog prekograničnog kriminala, ilegalne migracije i trgovine ljudima, oružjem i drogom. Ove odredbe se ogledaju u pojednostavljenu koje je predloženo ugovorom, a koje znači veću transparentnost na ovom području, ojačanu ulogu Evropskog parlamenta i Suda pravde, te brže odlučivanje kroz više glasanja kvalificiranom većinom. Nove odredbe osiguravaju Uniji i državama članicama učinkovitiju zaštitu financijskih interesa Unije i borbu protiv prekograničnog kriminala. Ove odredbe poštuju različite pravne sisteme i tradicije država članica, ali vodeći računa o raznolikosti Evropske unije predviđaju mogućnost nesudjelovanja nekoj državi članici u nekoj novoj mjeri ako država članica smatra da bi sudjelovanje ugrozilo temeljne aspekte njenog krivičnog pravosuđa. Iznimka su Ujedinjeno Kraljevstvo i Irska, s obzirom na njihove sisteme običajnog prava i činjenicu da su izvan Schengenskog sistema kontrole granica, koje imaju zaseban dogovor prema kojem će moći za svako pitanje posebno odlučiti hoće li sudjelovati u donošenju zakona u tom području ili ne.²

3. KRIVIČNO PRAVO – OD MASTRIHTA DO LISABONA

Krivično pravo na nivou Evropske unije tradicionalno je funkcioniralo na principu međuvladine saradnje zemalja članica utemeljene Ugovorom u Maastrichtu koji je stupio na snagu 1993. godine, u okviru trodiobe, kao dio trećeg stuba – pravosuđe i unutrašnji poslovi³. Amsterdamski ugovor je naknadno bliže odredio ciljeve Evropske unije u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, te stvorio koncept područja slobode, sigurnosti i pravde. Međuvladina saradnja kroz godine koje su uslijedile je okarakterizirana kao nedovoljno transparentna, a Evropski parlament je kritiziran zbog toga što predstavlja demokratski deficit uz minimalnu uključenost u zakonodavnom procesu. Stoga okvir trećeg stupa nikada nije bio idealan pandan onome što je činilo prvi stup. Države članice su inzistirale na zadržavanju svojih nadležnosti naročito u osjetljivim oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, što je razlog postojanja ovakvog rješenja.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora koji je izmijenio Ugovor o Evropskoj uniji, a Ugovor o Evropskoj zajednici zamijeniti Ugovorom o funkcioniranju Evropske unije (EFEU)⁴, krivičnoppravna slika Evropske unije temeljito će se izmijeniti. Europska unija će dobiti supranacionalne zakonodavne

² Ibid, str. 3.

³ Nakon Ugovora o Evropskoj uniji u naučnom pristupu Evropska unija se prikazuje kao ujedinjena pod jednim „krovom“ sa „tri stupa“. Prvi stup obuhvata tri Zajednice (Evropsku zajednicu za uglj i čelik, Evropsku ekonomsku zajednicu, Evropsku zajednicu za atomsku energiju), uključujući i jedinstveno tržište i jedinstvenu valutu. Drugi stup obuhvata zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Treći stup obuhvata saradnju u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, kako je to određeno ugovorom iz Maastrichta, odnosno saradnju policije i pravosudnih tijela u krivičnim pitanjima kako je to određeno ugovorom iz Amsterdama.

⁴ Reformski ili Lisabonski ugovor (Treaty of Lisbon, OJ C 306/1 od 17.12.2007.) u čl. 1. sadržava izmjene Ugovora o Evropskoj uniji, a u čl. 2. izmjene Ugovora o Evropskoj zajednici u kojem se navodi da će on biti zamijenjen sa Treaty on the Functioning of the European Union.

ovlasti u području krivičnog prava i krivičnog postupka, a bit će uspostavljen i pravni temelj za osnivanje supranacionalnog krivičnog progona: evropskog javnog tužitelja.⁵

Stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama učinjeni su prvi koraci ka „uzajamnom priznavanju“ sudskih presuda koje se polako uvrstilo u okvir trećeg stupa. Ovaj princip postao je glavno pravilo usprkos opsežnoj legislativi naročito u oblasti terorizma, organiziranog kriminala i trgovine drogom. Prema tome, nadležnost za reguliranje evropskog krivičnog prava spada u okvir trećeg stupa. Ipak, Sud pravde je zaključio da postoji zakonodavna nadležnost Evropske unije (u okviru prvog stupa) u oblasti krivičnog prava, ukoliko je ovo neophodno radi zaštite okoliša, te kako bi se zakonodavstvo u ovoj oblasti učinilo u cijelosti učinkovito.⁶ Također uvidom u druge presude kao što su Pupino⁷, Segi⁸, i OMPI⁹ možemo utvrditi da je reforma zahvatila treći stup još od 2005. godine, što ukazuje na jednak pristup stupovima. Ipak naglašeno je i poštivanje trenutne strukture u skladu sa članom 47. EU (koji razmatra raspodjelu ovlaštenja između članica) kao i međuvladina saradnja u pravnome sistemu kao „jedinstvena ali razdvojena“. Lisabonski ugovor to rješava pojednostavljenim izjednačavanjem, odnosno spajanjem stupova. U ovom slučaju Lisabonski ugovor nekadašnji treći stup unosi u središte Unije i na taj način ga stavlja u nadležnost Suda pravde. Ovo je svakako velika promjena imajući u vidu da je Sud pravde do sada u okvirima trećeg stupa imao jako mala ovlaštenja.¹⁰

4. KONSTITUCIONALIZACIJA EVROPSKOG KRIVIČNOG PRAVA U LISABOSNKOM UGOVORU

Lisabonski ugovor zadržava instrumente prvog stupa kao što su Direktive, Odluke i Regulative, te na taj način izbjegava uvođenje inovacija u evropsko zakonodavstvo. Članicama Unije u oblasti krivičnog prava ostavljena je mogućnost upotrebe opcije „opt out“ za slučaj osjetljivih pitanja kako bi mogle u hitnim situacijama da utječu na postupak. Lisabonskim ugovorom je predviđena pojačana saradnja između država članica, te je postignuta suglasnost u pogledu usklađivanja krivičnog postupka i uspostavljanja ureda Evropskog javnog tužitelja. Također još jedna od zanimljivih promjena koje donosi Lisabonski ugovor je ta da će dosadašnji režim ekonomskih sankcija iz drugog stupa biti prebačen na pravosuđe Evropske unije. Ovakav pristup odražava odredbu člana 29. EU koji propisuje da je Unija dužna da se brine o uspostavljanju područja slobode, sigurnosti i pravde i nastoji osigurati visoku razinu sigurnosti provođenjem mjera za sprječavanje i borbu protiv kriminala. Ukratko to znači da će Sud pravde imati ovlaštenja preispitati zakonitost instrumenata EU kojima se provode antiterorističke mjere, čak i ako se one usvoje na razini UN-a. Tako se više neće pojavljivati problemi kao u presudi Kadi i Yusuf¹¹ koji su se odnosili na nadležnost suda prilikom odlučivanja o sukobu nadležnosti iz stupova.¹²

Sljedeća zanimljiva novost koju uvodi Lisabonski ugovor je povećan fokus na sigurnosni aspekt u Uniji. Ipak, valja naglasiti da kada je riječ o sigurnosnom aspektu se postavlja pitanje čiju sigurnost EU nastoji zaštititi na uštrb tuđih sloboda i prava. Ovo je čini se posljedica općih antiterorističkih mjera

⁵ Đurđević, Z., 2008, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju krivičnog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za krivično pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 1077.

⁶ Presuda od 13.09.2005. godine C-176/03, Commission v. Council, [2005] ECR I-7879 i presuda od 23.10.2007. godine C-440/05 Commission v Council.

⁷ Presuda od 16.06.2005. godine C-105/03, Criminal proceedings against Maria Pupino [2005] ECR I-5285.

⁸ Presude od 27.02.2007. godine, C-354/04 i C-355/04, Gestoras Pro Amnestia et al, uložena žalba.

⁹ Presuda od 12.12.2006. godine, T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v. Council.

¹⁰ Herlin-Karnell, E., 2008, The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice, Sieps, str. 2-3.

¹¹ Presude od 21.09.2005. godine br. T-306/01, Yusuf and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission, br. T-315/01, Kadi v. Council and Commission, u žalbenom postupku, te Presuda od 16.01.2008. godine br. 402/05 Kadi Opinion of AG Maduro

¹² Herlin-Karnell, E., 2008, str. 3.

u Uniji. Ipak nejasno je kako se taj opći dio uključujući i ekonomske sankcije odnosi na odredbe krivičnog prava.¹³

Prema Lisabonskom ugovoru, prostor slobode, sigurnosti i pravde u okviru kojeg se nalazi krivičnopravna saradnja u Evropskoj uniji ubraja se u podijeljene ili konkurentne zakonodavne nadležnosti između Unije i država članica. Podijeljena nadležnost znači da u tom području Unija kao i države članice imaju zakonodavne ovlasti i mogu donositi pravno obavezujuće akte. Države članice izvršavat će svoje ovlasti u mjeri u kojoj se Unija njima ne koristi ili je odlučila da se njima prestane koristiti. Ovakav pristup pokazuje da primat u izvršavanju ovlasti ima Unija u odnosu na države članice, ali ona ih može izvršavati samo u skladu sa načelom supsidijarnosti. Lisabonski ugovor revidirao je ovo načelo propisujući da Unija djeluje samo u mjeri u kojoj ciljeve predložene mjere ne mogu dovoljno dobro ostvariti države članice na centralnoj, regionalni ili lokalnoj razini već se zbog njezina opsega ili učinka oni mogu bolje postići na razini Unije. Lisabonski ugovor pojačao je restriktivnu interpretaciju korištenja ovlasti Unije u području podijeljenih nadležnosti jer je proširio kriterij načela supsidijarnosti sa relacije država – Unija i na relacije regionalne vlasti – Unija i lokalne vlasti – Unija. Tako Uniji više ne konkuriraju samo države, već i jedinice regionalne i lokalne vlasti država članica.¹⁴

Lisabonski ugovor propisuje u članu 69. da se pravosudna saradnja u krivičnim stvarima temelji na načelu uzajamnog priznavanja presuda i treba uključivati usklađivanje zakona i propisa država članica u područjima koja se odnose na stav 2. istog člana, dok u članu 69.B. st. 2. dopunjava prethodni i kaže u onoj mjeri potrebnoj za olakšavanje uzajamnog priznavanja sudskih odluka te policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima u onim predmetima koji imaju prekogranične dimenzije, te ovlašćuje Evropski parlament i Vijeće da mogu donositi minimalne propise u ovoj oblasti, koji moraju uzeti u obzir pravnu tradiciju i pravni sistem država članica.¹⁵

Nadalje u Lisabonskom ugovoru se propisuje popis područja u nadležnosti Evropske unije za donošenje zakona, kao što su međusobna razmjena dokaza između država članica, pravo pojedinca u krivičnom postupku i odredbe koje se odnose na prava žrtve.¹⁶ Odredbe sadrže tzv. „opću klauzulu“ koja pored navedenog obuhvata i bilo koji drugi specifični aspekt krivičnog postupka, a koji je neophodno da bude utvrđen od strane Vijeća, i u tom slučaju bi se primijenila jednoglasnost prilikom usvajanja ovakve odluke. U konačnom usvajanju minimalnih propisa koji su predviđeni u članu o kojem je bilo riječi iznad, ne bi trebalo spriječiti države članice da zadrže ili uvedu višu razinu zaštite za pojedince. Ipak, ostaje za vidjeti da li će to predstavljati dalekosežno i konzistentno rješenje u pogledu zaštite pojedinca, naročito iz razloga što je načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka izazvalo mnogo kritika iz perspektive pravičnog suđenja i garantiranih prava pojedinaca.¹⁷ Doista europski uhidbeni nalog je možda najočitiji primjer pravnog instrumenta koji je, unatoč tome što ga institucije Evropske unije često opisuju kao uspješan, usvojen u nekoj vrsti hitnog postupka nakon terorističkih napada. U tom smislu, često se spominje da među državama članicama trenutno ne postoji dovoljno međusobnog povjerenje i da postoji previše divergentnih krivičnih zakona kako bi se opravdala primjena modela unutrašnjeg tržišta temeljenog na trgovini na trenutnom području uz ukidanje tradicionalnog pristupa dualne inkriminacije za mnoga krivična djela.¹⁸ U isto vrijeme, mogućnost usklađivanja ili uvođenja minimalne aproksimacije predstavlja velike izazove iz perspektive krivičnog pravosuđa (tj. postavlja se pitanje da li je uopće moguće isto uskladiti?). Ipak,

¹³ Ibid.

¹⁴ Đurđević, Z., 2008, str. 1077.

¹⁵ Herlin-Karnell, E., 2008, str. 3.

¹⁶ They shall concern: (a) mutual admissibility of evidence between Member States; (b) the rights of individuals in criminal procedure; (c) the rights of victims of crime.

¹⁷ Lavenex, S., 2007, Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy, 14. Journal of European Public Policy, str. 762.

¹⁸ Herlin-Karnell, E., 2007, The Swedish Supreme Court and the European Arrest Warrant, Europarattslig tidskrift, str. 885.

Lisabonski ugovor rješava ideološko pitanje početka fenomena krivičnog prava jednostavnim uvođenjem novina u ovu oblast.¹⁹

5. KRIVIČNOPRAVNI SISTEM EVROPSKE UNIJE NAKON UGOVORA U LISABONU

5.1. Međusobna pravna pomoć u krivičnim stvarima

Lisabonski ugovor uvodi međusobno priznanje presuda i sudskih odluka kao temeljni princip ostvarivanja krivičnopравnih sadržaja prostora slobode, sigurnosti i pravde. Pravosudna saradnja u krivičnim stvarima u Uniji bit će utemeljena na načelu uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka.²⁰ Implementacija načela uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka u prostoru slobode, sigurnosti i pravde Evropske unije ne provodi se kroz instrumente međunarodne krivičnopравne pomoći, već u najvećem dijelu kroz krivično procesno pravo. Propisi o uvjetima i formama neposrednog priznanja sudskih odluka drugih država članica te rješavanju sukoba nadležnosti krivičnoprocesne su naravi. Ujednačavanje propisa krivično procesnog prava ostaje ključni integrativni instrument krivičnopравnog prostora Evropske unije jer je pretpostavka izjednačavanja učinaka stranih i vlastitih sudskih odluka u nacionalnom krivičnopравno poretку uspostavljanje zajedničkih minimalnih procesnih standarda.²¹

Vijeće ministara Evropske unije je 29.05.2000. godine usvojilo Konvenciju o međusobnoj pomoći u krivičnim stvarima čiji je cilj potaknuti saradnju među sudskim, policijskim i carinskim tijelima unutar Unije dopunjavanjem odredaba u postojećim pravnim instrumentima, istodobno poštujući Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava. Nakon toga su uspostavljeni instrumenti za olakšavanje i pojednostavljenje uzajamne pomoći kao na primjer Direktiva 2014/41/EU o Evropskom istražnom nalogu u krivičnim stvarima koja za cilj ima pojednostaviti prekogranično prikupljanje dokaza.²²

5.2. Međusobno priznavanje sudskih odluka o krivičnim stvarima

Evropsko vijeće izjavilo je na sastanku u Tampereu da međusobno priznavanje sudskih odluka treba postati temelj pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. Načelo uzajamnog priznavanja potvrđeno je i u Haškom i Stockholmskom programu. Budući da se poteškoće koje nastaju zbog razlika u nacionalnim pravosudnim sistemima mogu nadići samo međusobnim priznavanjem, to načelo predstavlja ključni koncept za evropsko pravosudno područje. Moguće ga je, međutim, u potpunosti razviti samo ako postoji visoka razina međusobnog povjerenja među državama članicama.²³

5.3. Evropski uhidbeni nalog

Najstarija metoda međudržavne suradnje u krivičnim stvarima je izručenje osobe u svrhu krivičnog progona, koje je donošenjem Evropskog uhidbenog naloga dobilo novo značenje. Temeljem evropskog

¹⁹ Herlin-Karnell, E., 2008, str. 4.

²⁰ Mršić, G., 2015, Priznanje i izvršenje odluke stranog pravosudnog tijela, Informator, Zagreb, br. 6381 str. 6.

²¹ Đurđević, Z., 2008, str. 1077.

²² Kratki vodič o Europskoj uniji – 2019, Pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, dostupno na www.europarl.europa.eu/factsheets/hr, pristupljeno 24.05.2019. godine

²³ Hajdarević, S., ?, Priznavanje presuda među državama članicama Evropske unije u novom krivičnom postupku – praksa Suda Evropske unije, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica, str. 13, dostupno na: <https://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Analibr21god11/1.pdf>, pristupljeno 20.03.2020. godine.

uhidbenog naloga nastala je pravna i moralna obveza nacionalnih sudova odobriti predaju tražene osobe na traženje pravosudnih tijela čime se ostvaruje međusobna neposredna suradnja bez posredovanja izvršne vlasti što dovodi do ubrzanja postupka i do djelotvornije borbe protiv teškog i organiziranog kriminala odnosno do stvaranja prostora sigurnosti za sve građane Europske unije.

Tako je usvajanjem inovativnih propisa u Okvirnoj odluci Vijeća od 13.06.2002. godine o evropskom uhidbenom nalogu (2002/584/JHA) iz temelja izmijenjen klasični sistem izručenja: ti propisi uključuju, primjerice, ograničenje razloga za odbijanje izvršenja, prenošenje postupka odlučivanja sa političkih na pravosudna tijela, mogućnost izručenja državljanina države izvršenja, ukidanje uvjeta dvostruke kažnjivosti za 32 popisana krivična djela i jasne rokove za izvršenje svakog evropskog uhidbenog naloga.²⁴ Budući da su se i na nacionalnoj razini i na razini Evropske unije javile određene poteškoće prilikom provedbe evropskog uhidbenog naloga, Okvirna odluka izmijenjena je i nadopunjena 2009. godine u pogledu pravila koja se odnose na suđenja u odsutnosti. Europol, Eurojust i Evropska pravosudna mreža mogu dati važan doprinos u području uzajamne pravne pomoći i zahtjeva za izdavanje evropskog uhidbenog naloga.²⁵

5.3.1. Statistički podaci o upotrebi evropskog uhidbenog naloga:

U periodu od 2005. do 2017. godine izdano je ukupno 168.104 uhidbena naloga, od čega je izvršeno 49.322. U pregledu nisu dostupni podaci za sve zemlje, ali su za 2015, 2016 i 2017. godine potpuni za izdane evropske uhidbene naloge.

Tabela 1. Pregled statistički podataka o upotrebi evropskog uhidbenog naloga²⁶

	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Izdano:	6.894	6.889	10.883	14.910	15.827	13.891	9.784	10.665	13.142	14.948	16.144	16.636	17.491
Izvršeni evropski uhidbeni nalози	836	1.223	2.221	3.078	4.431	4.293	3.153	3.652	3.467	5.535	5.304	5.812	6.317

5.4. Usklađivanje zakonodavstva i utvrđivanje minimalnih pravila

Funkcioniranje pravosudnog područja Evropske unije mogle bi se ugroziti razlike u nacionalnom krivičnom pravu među državama članicama. Usklađivanje krivičnog prava unutar Evropske unije, kojim bi se mogle premostiti te razlike, naročito u pogledu naročito teških oblika krivičnih djela sa prekograničnom dimenzijom, odnosi se na prihvaćanje minimalne zajedničke norme, a ne na potpuno objedinjavanje, što je pojašnjeno u članu 83. UFEU-a. Organizirani kriminal, trgovina ljudima, iskorištavanje djece i dječja pornografija, terorizam, financijski kriminal (prijevare, pranje novca, korupcija), kibernetički, 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.²⁷

²⁴ Turudić, I, i dr. 2014, Evropski uhidbeni nalog, Novi informator, Zagreb, str. 7.

²⁵ Filipović, H., 2012, Implementacija evropskog uhidbenog naloga u pravni poredak Republike Hrvatske, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb.

²⁶ European e-justice, 2019, Evropski uhidbeni nalog, dostupno na: https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-hr.do, pristupljeno 20.03.2020. godine.

²⁷ Kratki vodič o Europskoj uniji – 2019, Pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, dostupno na www.europarl.europa.eu/factsheets/hr, pristupljeno 24.05.2019. godine

5.5. EUROJUST, Evropska pravosudna mreža, zajednički istražni timovi i Ured evropskog javnog tužitelja

Eurojust je tijelo Evropske unije koje je osnovano 2002. godine odlukom Vijeća izmijenjenom i dopunjenom u decembru 2008. godine. Eurojust potiče i poboljšava koordinaciju istraga i krivičnog progona među nadležnim tijelima u državama članicama, naročito svojim angažmanom u pogledu pružanja prekogranične međusobne pravne pomoći te kod izvršenja zahtjeva za izručenje i evropskih uhidbenih naloga.²⁸

Ugovorom iz Lisabona omogućeno je, radi suzbijanja krivičnih djela koja utječu na financijske interese Unije da Vijeće na temelju Eurojusta osnuje Ured evropskog javnog tužitelja (EPPO), a u isto vrijeme predviđena je i mogućnost proširenja ovlasti Ureda na teška krivična djela sa prekograničnim elementima. Ugovorom je također predviđena mogućnost da se Ured evropskog javnog tužitelja osnuje u okviru pojačane saradnje, ako u Vijeću ne bude moguće donijeti potrebnu jednoglasnu odluku. Komisija je 17.07.2013. godine podnijela zakonodavne prijedloge o osnivanju Ureda evropskog javnog tužitelja i reforme Eurojusta. Pregovori su bili složeni, pa je na kraju odlučeno da se EPPO osnuje u okviru pojačane saradnje, a do juna 2017. godine 20 država članica obavijestilo je Vijeće i komisiju o svojoj namjeri da se pridruže inicijativi. Evropski parlament je dao 05.10.2017. godine suglasnost za osnivanje Ureda. Zadaće Ureda su istraga, krivični progon i pokretanje sudskih postupaka protiv počinitelja krivičnih djela protiv financijskih interesa Unije, u skladu sa Direktivom (EU) 2017/1371.

U junu 1998. godine osnovana je Evropska pravosudna mreža u krivičnim stvarima (EJN) radi poboljšanja pravosudne saradnje među državama članicama. Cilj EJN-a je pomagati nacionalnim sudijama i tužiteljima u provođenju prekograničnih istraga i krivičnog progona.

Evropsko vijeće pozvalo je, na sjednici u Tampereu, na osnivanje zajedničkih istražnih timova za borbu protiv trgovine drogom i ljudima te terorizma uopće. Osnivanje zajedničkih istražnih timova predviđeno je i Konvencijom o uzajamnoj pomoći u krivičnim stvarima iz maja 2000. godine. Vijeće je u junu 2002. godine donijelo okvirnu odluku o tom pitanju, a u januaru 2017. godine Rezoluciju o tipskom sporazumu za osnivanje zajedničkog istražnog tima (ZIT) kojom se objašnjava i pojednostavljuje prethodni tipski sporazum donesen 2010. godine.²⁹

5.5.1. Statistički pregled podrške u istragama teškog prekograničnog kriminala

EUROJUST kontinuirano bilježi stalni rast broja predmeta, pa je tako u 2018. godini zabilježio rast broja predmeta na više od 6.500. U toku je bilo više od 3.200 predmeta iz prethodnih godina. U složenim istragama EUROJUST sudjeluje kroz duže razdoblje i pruža podršku različitim fazama predmeta, od istrage do suđenja. Ti predmeti se mogu voditi nekoliko godina. Tužitelji i istražne sudije iz cijele Evropske unije pokrenuli su više od 3.300 novih predmeta tokom 2018. godine, što je porast od 19% u odnosu na 2017. godinu.³⁰

Tabela br. 2. Pregled broja predmeta po godinama

²⁸ Ibid.

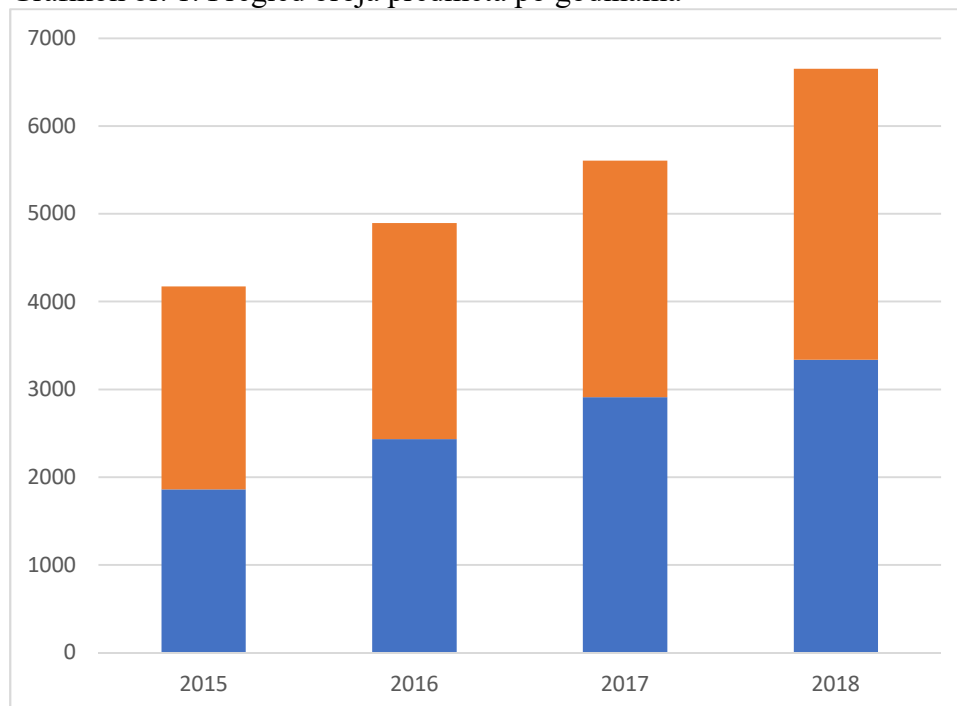
²⁹ Ibid.

³⁰ Jedinica Evropske unije za pravosudnu saradnju, EUROJUST, 2019, Eurojustovo godišnje izvješće za 2018. godinu, dostupno na:

http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202018/AR2018_HR.pdf, pristupljeno 20.03.2020. godine.

Godina	Predmeti u toku iz prethodnih godina	Novi predmeti
2015	1862	2311
2016	2435	2461
2017	2910	2698
2018	3337	3317

Grafikon br. 1. Pregled broja predmeta po godinama



5.6. Procesna prava osumnjičenih i optuženih osoba i prava žrtava

Pravo osumnjičenih i optuženih osoba na pravedno suđenje temeljno je pravo zaštićeno Poveljom o temeljnim pravima i Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava. Nakon neuspjeha prijedloga Komisije iz 2004. godine o donošenju okvirne odluke o jamstvima u krivičnom postupku, Vijeće je u novembru 2009. godine donijelo Plan jačanja prava u postupku osumnjičenih i optuženih osoba u krivičnim postupcima te pozvalo Komisiju da iznese ad hoc prijedloge. Planom je definirano šest glavnih područja u kojima su poželjne zakonodavne ili druge inicijative: usmeno i pismeno prevođenje; obavijest o pravima optuženih; pravno savjetovanje i pravna pomoć; komunikacija sa 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. Vijeće i Parlament donijeli su nakon toga odgovarajuće direktive u tom području i to: Direktivu (EU) 2010/64 o pravu na tumačenje i prevođenje u krivičnim postupcima, Direktivu (EU) 2012/13 o pravu na informiranje u krivičnom postupku (tzv. „obavijest o pravima“), Direktivu (EU) 2013/48 o pravu na pristup advokatu u krivičnom postupku i pravu na komunikaciju nakon uhićenja, Direktivu (EU) 2016/343 o jačanju određenih vidova pretpostavke nevinosti i prava sudjelovanja na raspravi u

krivičnom postupku, Direktivu (EU) 2016/800 o jamstvima u postupku za djecu koja su osumnjičena ili optužena u krivičnim postupcima, te Direktivu (EU) 2016/1919 o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u krivičnom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju evropskog uhidbenog naloga. Nadalje, Komisija je u junu 2011. godine objavila zelenu knjigu o provedbi krivičnopravnog zakonodavstva Evropske unije u pitanjima pritvora, dok je Parlament u decembru 2011. godine donio rezoluciju u kojoj poziva na uvođenje zajedničkih normi Evropske unije koje se odnose na uvjete pritvora. Nakon toga u oktobru 2017. godine donesena je rezolucija o zatvorskim sistemima i uvjetima u zatvorima u Evropskoj uniji, u kojoj je pozvano na donošenje mjera kojima bi se u cijeloj Uniji poboljšali uvjeti pritvora.³¹

Član 82. UFEU-a pruža pravnu osnovu za donošenje minimalnih normi koje se odnose ne samo na prava pojedinaca u krivičnom postupku, već i žrtava krivičnih djela. Prvi pravni instrument u tom području je bila Okvirna odluka 2001/220/JHA o položaju žrtava u krivičnom postupku, a taj je instrument po stupanju na snagu Ugovora iz Lisabona zamijenjen Direktivom (EU) 2012/29 o uspostavi minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela. Nadalje, osobe koje u skladu sa Direktivom (EU) 2011/99 koriste nalog za zaštitu u krivičnim stvarima izdan u nekoj državi članici i koje se žele preseliti u neku drugu državu članicu mogu zatražiti evropski nalog za zaštitu kojim se jamči da će uživati zaštitu i nakon preseljenja.³²

5.7. Oduzimanje i zamrzavanje imovine

Mogućnost da se prati, zamrzne i na kraju, oduzme imovina stečena krivičnim djelima ključna je za djelotvornu borbu protiv organiziranog kriminala i sprječavanje kriminalaca da imovinsku korist ostvarenu krivičnim djelima ulože u druge nezakonite ili zakonite aktivnosti. Usvojeni su brojni instrumenti koji za cilj imaju lakše zamrzavanje i oduzimanje imovine stečene krivičnim djelima. Konkretno, Direktivom (EU) 2014/42 o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene krivičnim djelima u Evropskoj uniji utvrđena su opća pravila za države članice u pogledu zamrzavanja i oduzimanja imovinske koristi ostvarene određenim krivičnim djelima, kao i imovine za koju se čini da je stečena kriminalnim radnjama (prošireno oduzimanje). Nadalje, Komisija je u decembru 2016. godine predložila donošenje nove uredbe o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i oduzimanje. Parlament i Vijeće trenutno rade na tom novog prijedlogu koji za cilj ima poboljšati saradnju između nacionalnih tijela radi brzog i učinkovitog zamrzavanja i oduzimanja imovine u cijeloj Evropskoj uniji.³³

5.8. Uloga Parlamenta Evropske unije

Uloga parlamenta znatno je ojačana stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona: Parlament je danas u gotovo svim područjima krivičnog prava Evropske unije suzakonodavac, ravnopravan Vijeću. Postoje, međutim, neke iznimke, među kojima se ističe postupak davanja suglasnosti koji treba slijediti pri osnivanju EPPO-a. Većinu navedenih zakonodavnih instrumenata usvojili su dakle, Parlament i Vijeće.

Uz to, Parlament je donio brojne rezolucije o raznim pitanjima u području pravosudne saradnje u krivičnim stvarima. U maju 2009. godine donesena je rezolucija (koja je sadržavala i preporuku Vijeću) o razvoju krivičnopravnog područja Evropske unije. Na temelju izvještaja o vlastitoj inicijativi

³¹ Đurđević, Z., 2008, str. 1093.

³² Kratki vodič o Europskoj uniji – 2019, Pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, dostupno na www.europarl.europa.eu/factsheets/hr, pristupljeno 24.05.2019. godine.

³³ Kratki vodič o Europskoj uniji – 2019, Pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, dostupno na www.europarl.europa.eu/factsheets/hr, pristupljeno 24.05.2019. godine.

Parlament je u maju 2012. godine donio rezoluciju o „pristupu Evropske unije krivičnom pravu“ u kojoj su razmatrani kriteriji koji se mogu koristiti kako bi se utvrdilo postoji li potreba za krivičnim zakonodavstvom Unije te postizanje koherentnosti i kvalitete krivičnog prava. Parlament je u oktobru 2013. godine donio Rezoluciju o organiziranom kriminalu, korupciji i pranju novca na temelju preporuka koje je na temu iznio njegov posebni odbor CRIM. Nakon toga u oktobru 2016. godine donesena je nova rezolucija o borbi protiv korupcije. Parlament je, nadalje, u februaru 2014. godine donio rezoluciju koja sadrži preporuke Komisiji o reviziji evropskog uhidbenog naloga, a u julu 2017. godine odlučio je osnovati Odbor za terorizam.

Kako je utvrđeno Ugovorom iz Lisabona, Parlament sudjeluje u ocjenjivanju i praćenju razvoja područja slobode, sigurnosti i pravde, uključujući krivično pravo. U članu 70. UFEU-a stoji da se o sadržaju i rezultatima ocjene provedbe politike Unije u području slobode, sigurnosti i pravde od strane tijela država članica obavješćuje Evropski parlament i nacionalne parlamente, posebice u pogledu primjene načela međusobnog priznavanja. Članom 85. EFEU-a predviđeno je sudjelovanje Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata u „ocjeni aktivnosti Eurojusta“: mehanizmi u vezi sa tim biti će utvrđeni novim uredbama koje će Parlament i Vijeće donijeti u okviru redovnog zakonodavnog postupka.³⁴

6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Ratifikacijom Lisabonskog ugovora prenijet je veliki dio kaznenopravnih ovlasti sa država članica na Evropsku uniju i dodijeljena joj je krivičnopravna nadležnost. Lisabonskim ugovorom Unija je bitno osnažila zakonodavne, operativne i jurisdikcijske ovlasti u krivičnopravno području. Jačanje zakonodavnih ovlasti očituje se kroz uvođenje supranacionalnih formi odlučivanja u zakonodavnom postupku kao i kroz proširenje krivičnoprocesnih i kaznenomaterijalnih sadržaja u nadležnosti Unije. Na taj način Unija je dobila ovlast ujednačavanja velikog broja propisa krivičnog procesnog i krivičnog materijalnog prava. Supranacionalno krivično procesno pravo u cijelosti će zamijeniti instrumente međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima među državama članicama. Krivičnopravna tijela Evropske unije dobila su nove operativne ovlasti. Tako službenici Europolu mogu sudjelovati u istražnim i operativnim aktivnostima država članica u okviru zajedničkih istražnih timova, a Eurojust dobiva operativnu ovlast da inicira nacionalnu krivičnu istragu odnosno predloži pokretanje krivičnog progona nadležnim nacionalnim tijelima. Evropski sud pravde sada može ocjenjivati usklađenost supranacionalnih krivičnopravnih propisa i sa vlastitim pravnim aktom za zaštitom ljudskih prava – Poveljom o ljudskim pravima Evropske unije. Jedna od najučinkovitijih mjera za implementaciju krivičnog prava Evropske unije je ovlast Komisije da pokreće postupke protiv država članica zbog povrede Ugovora. Lisabonskim ugovorom učinjen je značajan korak u daljnjem procesu integracije krivičnopravnih sistema država članica. Ovim ugovorom razvijen je poseban supranacionalni model harmonizacije nacionalnog zakonodavstva materijalnog i krivičnog procesnog prava koji će kroz načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka stvoriti jedinstveni pravosudni prostor Unije u krivičnim stvarima. Za zaključiti je kako je ovaj ugovor važan instrument pravosudne suradnje među državama koja se temelji na visokoj razini povjerenja i međusobnog priznanja, odnosno pravnoj pomoći u krivičnim stvarima i za sigurno predstavlja prekretnicu krivičnog prava u Evropi.

³⁴ Sokolska, I., Pavy, E., 2020, Ugovor iz Lisabona, Informativni članci o Europskoj uniji, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona>, pristupljeno 20.03.2020. godine;

LITERATURA

- Blextoon, R., 2005, Handbook on the European Arrest Warrant;
- Đurđević, Z., 2008, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju krivičnog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za krivično pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008;
- Jedinica Evropske unije za pravosudnu saradnju, EUROJUST, 2019, Eurojustovo godišnje izvješće za 2018. godinu, dostupno na:
http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202018/AR2018_HR.pdf, pristupljeno 20.03.2020. godine;
- European e-justice, 2019, Europski uhidbeni nalog, dostupno na:
https://e-justice.europa.eu/content_european_arrest_warrant-90-hr.do, pristupljeno 20.03.2020. godine;
- Evropska komisija, 2009, Vaš vodič kroz Lisabonski ugovor, Ured za publikacije Evropske unije, Luksemburg;
- Filipović, H., 2012, Implementacija europskog uhidbenog naloga u pravni poredak Republike Hrvatske, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Policijska akademija, Zagreb;
- Hajdarević, S., Priznavanje presuda među državama članicama Evropske unije u novom krivičnom postupku – praksa Suda Evropske unije, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, Zenica, str. 13, dostupno na: <https://www.prf.unze.ba/Docs/Anali/Analibr21god11/1.pdf>, pristupljeno 20.03.2020. godine;
- Herlin-Karnell, E., 2007, The Swedish Supreme Court and the European Arrest Warrant, Europarattslig tidskrift;
- Herlin-Karnell, E., 2008, The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice, Sieps;
- Kratki vodič o Europskoj uniji – 2019, Pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, dostupno na www.europarl.europa.eu/factsheets/hr;
- Lavenex, S., 2007, Mutual recognition and the monopoly of force: limits of the single market analogy, 14. Journal of European Public Policy;
- Mršić, G., 2015, Priznanje i izvršenje odluke stranog pravosudnog tijela, Informator, Zagreb, br. 6381 str. 6;
- Turudić, I.; Pavelin Božić, T., Bujas, I. 2014., Europski uhidbeni nalog, Novi informator, Zagreb;
- Peers, S., 2006, EU Justice and Home Affairs;
- Sokolska, I., Pavy, E., 2020, Ugovor iz Lisabona, Informativni članci o Europskoj uniji, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/5/ugovor-iz-lisabona>, pristupljeno 20.03.2020. godine.