

**IZ STRANOG I MEĐUNARODNOG
KAZNENOG PRAVA**

Dr. sc. Katja Šugman*

SLOVENIJA I NJEZINO PRIBLIŽAVANJE EU NA PODRUČJU POLICIJSKE I SUDSKE SURADNJE

Slovenija je u godinama prije ulaska u EU intenzivno radila na implementaciji europskog zakonodavstva i na sa strane EU zahtjevnim strukturnim promjenama u institucijama istraživanja i progona kaznenih djela. Nažalost, promjene su se odvijale vrlo brzo, pod stalno mijenjajućim se vanjskim zahtjevima i dosta jakim unutrašnjim političkim pritiscima, tako da neka usvojena rješenja zbog toga nisu bila dovoljno promišljena i integrirana u postojeće zakonodavstvo. Članak predstavlja rješenja koja je Slovenija usvojila u svom zakonodavstvu na području policijske i sudske suradnje i u nekim točkama upozorava na postojeće probleme kako bi se na njima moglo učiti.

UVOD

Nema nikakve sumnje da je Slovenija u razdoblju posljednjih sedam godina intenzivno radila na implementaciji i harmonizaciji europskog zakonodavstva. Izvještaj Vlade za godinu 2004. tvrdi da je prihvaćeno više od 300 zakona i više od 1.400 drugih pravnih akata u namjeri da se usvoji pravni red EU. Do 1. svibnja 2004. kad je pristupila EU Slovenija je trebala harmonizirati i implementirati cjelokupno zakonodavstvo EU. Za takozvani *acquis communitaire* na području policijske i sudske suradnje obvezala se implementirati ga bez ikakvih tranzicijskih razdoblja i bez iznimka. To poglavlje bilo je zatvoreno u prosincu 2001.

Također nema sumnje da je Slovenija osobito na području policijske i pravosudne suradnje radila brzo, pod dosta jakim unutrašnjim i vanjskim pritiscima. To područje nije se smatralo nekim prioritetom u pregovorima i često se na nj nije polagalo puno pozornosti. Rješenja su se često prihvaćala na brzinu i bez rasprave u stručnim ili širim krugovima. Ciljevi EU bili su predstavljeni kao "dobro samo po sebi" i shvaćeni kao imperativ, iako to često i nije bilo potrebno.

* Dr. sc. Katja Šugman, docentica na Pravnom fakultetu u Ljubljani

Od lipnja 1996. kad je Slovenija podnijela službenu prijavu za članstvo u EU odnosi između Slovenije i EU uređivali su se preko dvaju mehanizama: prvi je bio takozvani Europski sporazum između Slovenije i EU, a drugi manje definirani mehanizam bili su pregovori o pridruživanju. Europski sporazum između Slovenije i EU nije sadržavao nikakvih specifičkih zahtjeva koje bi Slovenija trebala ispuniti do ulaska u EU.

Šta se tiče Komisije koja je obavljala najveći dio evaluacije, već od početka ocjene o stanju na tom području ni ona tome području nije posvećivala puno pažnje,¹ ali koliko i jest, ocjene su bile dosta pozitivne. Glavne su pogreške utvrđene na trima područjima: (1) neiskusnost pravosuđa na području organiziranog kriminaliteta; (2) nepostojanje ratifikacije određenih međunarodnih konvencija; (3) slabo zakonodavstvo na području borbe protiv droga.² Kasnije su se ciljevi iz godine u godinu mijenjali i postajali sve više uređeni, pa smo tako bili podvrgnuti stalno mijenjajućim se zahtjevima.³

Bez ambicije da bude iscrpan, ovaj pregled želi predstaviti što se u Sloveniji događalo na području policijskog i pravosudnog djelovanja u času približavanja EU pa do ulaska Slovenije 1. svibnja 2004. Posebno želim prikazati neka iskustva koja smo stekli za vrijeme približavanja i poslije ulaska i upozoriti na neka možda ne najbolja rješenja kako bi se moglo učiti na našim pogreškama.

USTAV

Počnimo ovaj pregled s najvišim pravnim aktom – Ustavom. U vezi s pristupom Europskoj uniji Ustav Republike Slovenije promijenio se na dvama područjima. U veljači 2003. usvojen je Ustavni zakon promjenjujući prvo poglavje

¹ Prva prosudba Komisije o slovenskoj prijavi za članstvo u EU sadržava samo tri stranice posvećene tadašnjemu polju pravosuđa i unutranjih poslova (JHA), ali generalna ocjena glasila je da bi Slovenija mogla, na osnovi napretka koji je već bio ostvaren, ispuniti ciljeve za nekoliko godina.

Commission opinion on Slovenia's application for membership of the European Union, DOC/97/19, July 15, 1997, str. 98, <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovenia/sn-op-en.pdf>

² 1998 Regular Report from the Commission on Slovenia's Progress Towards Accession http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/slovenia_en.pdf (26. 12. 2005), str. 36.

³ Za vrijeme pregovora i strani su komentatori napominjali da države kandidati moraju stalno ispunjavati nove zahtjeve i da se zbog toga moraju ponašati kao pucač koja mora pogoditi pomičnu metu. Vidi Sie Dhian Ho, M. Philippart, E., JHA and Enlargement: a plea for a core *acquis test*, www.theepec.be, The Europwan Policy Center webside, Challenge Europe (25. 10. 2001), str. 1.

i članke 47. i 68. Ustava Republike Slovenije,⁴ kojim je usvojen članak 3a Ustava. Taj članak sada određuje: “Pravni akti i odluke koji su usvojeni u međunarodnim organizacijama na koje je Slovenija prenijela izvršavanje nekih svojih suverenih prava u Sloveniji se primjenjuju u skladu s pravnim pravilima tih organizacija.”

Druga promjena ticala se europskog uhidbenog naloga. Novousvojeni članak 47. Ustava omogućio je da se izruči ili preda i slovenski građanin, što je prije promjene Ustava bilo izričito zabranjeno. Novi članak 47. sada određuje: “Nijedan građanin Slovenije ne može se izručiti ili predati osim ako obveza da se izruči ili preda proizlazi iz ugovora kojim je Slovenija, u skladu s prvim paragrafom članka 3a, prenijela izvršavanje dijela svojih suverenih prava na međunarodnu organizaciju.”

OPĆENITO O POLJU POLICIJSKE I SUDSKE SURADNJE

Slovenija je preuzela obavezu da će implementirati *acquis communautaire* na polju policijske i sudske suradnje u cjelini, bez prethodnih razdoblja ili iznimka. Tako je naravno morala u nekim segmentima promijeniti zakonodavstvo, ratificirati međunarodne konvencije (vidi prilog), potpisati sporazume i uspostaviti neke specijalne organe za borbu protiv međunarodnog organiziranog kriminaliteta.

Na području policijske suradnje najvažnije je bilo ratificiranje Konvencije Europol s njezinim protokolima i osnivanje Europol nacionalne jedinice. Osim toga u policijskom sastavu (kriminalistička policija) osnovana su specijalna odjeljenja: odjeljenje za borbu protiv korupcije, odjeljenje za borbu protiv kompjutorskog kriminaliteta i odjeljenje za analizu kriminaliteta. Intenzivirala se i suradnja s talijanskom policijom, prije svega na području razmjene znanja i suradnje pri kontroli granice.⁵

Na području sudske suradnje Slovenija je implementirala sve EU zakonodavstvo, uključujući Schengenski sporazum. U rujnu 1999. ratificirala je Konvenciju Vijeća Europe o međusobnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima i njezin protokol,⁶ a u srpnju 2000. Konvenciju o međunarodnoj valjanosti kaznenih presuda.⁷

⁴ Ustavni zakon promjenjujući prvo poglavlje i članke 47. i 68. Ustava Republike Slovenije, NN RS, br. 24/2003.

⁵ See Commission Report [COM(2001) 700 final]- SEC(2001) 1755 – Not published in the Official Journal. <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (5. 12. 2005)

⁶ NN RS-MP, br. 25/99.

⁷ NN RS-MP, br. 19/00.

ORGANIZIRANI KRIMINAL I TERORIZAM

Puno se radilo i na polju organiziranog kriminaliteta i terorizma. U veljači 2004. na osnovi zahtjeva EU⁸ bila je usvojena Rezolucija o nacionalnem programu na području droga.⁹ U 2000. Slovenija je potpisala Evropsku konvenciju o suzbijanju terorizma (stupila je na snagu 1. ožujka 2001),¹⁰ a u svibnju 2004. i njezin dodatni protokol. U veljači 2000. ratificirana je Kaznenopravna konvencija Vijeća Evrope o korupciji,¹¹ u prosincu 2002. Međunarodna konvencija o suzbijanju terorističkih bombaških napada,¹² a u srpnju 2005. Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma.¹³

Kazneno djelo financiranja terorizma kao samostalno kazneno djelo ušlo je u slovenski Kazneni zakon u 2004. godini (financiranje terorističkih radnji - čl. 388a KZ).¹⁴ Članak 388a(4) KZ određuje obvezno uzimanje novca povezanog s financiranjem terorizma. Dikcija se sada temelji na dikciji 2. članka Konvencije o suzbijanju financiranja terorizma.¹⁵ Promijenio se i sustav policije: u Sektoru za organizirani kriminal kod Generalnog policijskog direktorata organizirano je Odjeljenje za terorizam.¹⁶ Treba spomenuti da dosad u Sloveniji još nije bilo primjera upotrebe tog članka, a glavni problemi za policiju su problemi saradnje s međunarodnim organima, tajnim službama i problemi s popisima terorista (loša identifikacija).¹⁷

To kazneno djelo može poslužiti kao dobar primjer za pritisak harmonizacije. I prije usvajanja tog članka stručnjaci za kazneno pravo smatrali su da je takvo djelo već prije inkriminirano upotrebom odredaba o sudioništvu i da nema nikakve potrebe za promjenom zakonodavstva. Zbog vanjskih ili često čak i jačih unutrašnjih političkih pritiska, ipak se od nas često tražilo da usvojimo

⁸ Strategija EU na području droga 2000-2004 (Cordrogue 64) i Akcijski nacrt EU u borbi protiv droga 2000-2004 (COM(1999) 239 Final).

⁹ NN RS, br. 28/04.

¹⁰ NN RS-MP, br. 27/2000.

¹¹ NN RS-MP, br. 11/97, 8/98.

¹² NN RS-MP, br. 1/2003.

¹³ NN RS-MP, br. 82/04.

¹⁴ Zakon o promjeni i dopuni Kaznenog zakona, NN RS, br. 40/2004.

¹⁵ Neki ocjenjivači još uvijek tvrde da nije sasvim u skladu sa zahtjevima. Tako, recimo, nabranjanje određenih članaka koji konstituiraju to djelo (388a(1) KZ) nije sasvim u skladu sa zahtjevima Konvencije, jer potencijalno ne inkriminira neka djela. Tvrde i da se financiranje terorističkih organizacija ili pojedinačnih terorista ne može temeljiti samo na konceptima pomoći i suučesništva kako to proizlazi iz dikcije članka 388a KZ.

http://www.gov.si/mf/slov/uppd/moneyval_porocilo.pdf (3.12. 2005), str. 33-34.

¹⁶ U njemu radi pet kriminalista, koji se bave istragom kaznenih djela povezanih s terorizmom. Isto tako u regionalnim policijskim jedinicama ima još kriminalista koji se specijaliziraju za to područje, uključujući pitanja financiranja terorizma.

¹⁷ http://www.gov.si/mf/slov/uppd/moneyval_porocilo.pdf (3.12. 2005), str. 50.

neku normu s točno određenom dikcijom. Tako se ponekad bez potrebe stvarao zakonodavni kaos uvođenjem novih normi, koje inkriminiraju isto kazneno djelo, i rušila se prije postavljena struktura kaznenog zakonodavstva.

PRANJE NOVCA

Godine 1995. konstituirao se Ured za prevenciju pranja novca Republike Slovenije kao dio Ministarstva za financije. Taj ured prima informacije od organizacija koje moraju informirati Ured o određenim financijskim transakcijama. Ured može odgoditi transakciju za 48 sati ako sumnja da bi ta transakcija mogla biti pranje novca. Ured obavlja i edukaciju na području kaznenih djela prijave i pranja novca.

U 2001. parlament je usvojio novi Zakon o prevenciji pranja novca¹⁸ koji je noveliran u 2002. Zakon i novela uveli su potrebne promjene na osnovi Direktive o prevenciji ili zloupotrebi financijskog sustava za pranje novca EU (No. 2001/97/EC).¹⁹ Zakon o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela regulira odgovornost pravnih osoba za kaznena djela u kojima je odgovorna osoba korisnik ilegalno stečene novčane dobiti pravna osoba.

Pranje novca inkriminirano je u članku 252. Kaznenog zakonika.²⁰ Ocjenjivači su utvrdili da je kazneno djelo dobro zasnovano i sadržava sve fizičke i psihološke elemente koje traže Bečka i Palermska konvencija. Dikciju članka 252. KZ potrebno je čitati s člankom 1(2) Zakona o prevenciji pranja novca,²¹ koji definira različite oblike pranja novca. Članak 252(6) KZ određuje obvezno oduzimanje opranog novca i dobiti, koja je predmet tog kaznenog djela. Tako je slovenski pravni red sad u punoj suglasnosti sa standardima EU. Uspostavljen je institucionalni okvir: uspostavili smo specijalne policijske jedinice za područje pranja novca,²² a postoji i poseban tim državnih odvjetnika koji se bave pranjem novca (grupa državnih odvjetnika za posebne slučaje).

Ali pri provođenju postupka u vezi s kaznenim djelom pranja novca dolazi do brojnih problema. To kazneno djelo u slovenskom zakonu postoji u sadašnjem

¹⁸ NN RS, br. 79/01.

¹⁹ Konvencija Vijeća Europe o pranju novca, privremenom oduzimanju i oduzimanju dobiti stečene kaznenim djelom bila je ratificirana u studenom 1997.

²⁰ NN RS, br. 63/94, 23/99, 40/04.

²¹ NN RS, br. 79/01, 59/02.

²² Uspostavljen je bio Sektor za privredni kriminal – odjeljenje za financijski kriminalitet u okviru Generalne policijske uprave (Uprava kriminalističke policije), koji je nadležan za provođenje preliminarnih istraga u slučajevima pranja novca. Jedna osoba zadužena je za koordinaciju svih istraga u vezi s pranjem novca u Sloveniji. Raspravlja se i o uspostavljanju specijalne jedinice za pitanja u vezi s uzimanjem dobiti stečene kaznenim djelom.

http://www.gov.si/mf/slov/uppd/moneyval_porocilo.pdf (3.12. 2005), str. 47.

obliku od godine 1995, ali su otada donesene samo dvije presude – obadvije oslobađajuće.²³ Strane ocjenjivače takvo stanje zabrinjava i ocjenjuju da je to prije svega rezultat problema dokazivanja prethodnog kaznenog djela i nepostojanja praktičkih smjernica državnih odvjetnika za policiju o tome kad postoji dovoljna dokazna osnova za progon tog kaznenog djela.²⁴ Isto su tako naglasili potrebu intenzivne suradnje između policije i državnih odvjetnika pri otkrivanju i istrazi tih djela.

Kad je Slovenija postala punopravnom članicom EU, utvrdila se i kontaktna točka s OLAF-om. Tu funkciju obavlja Ured RS za nadzor proračuna koji je nadležan za usklađivanje djelovanja na području financijskih interesa EU.

KORUPCIJA

Kao što su utvrdili neki od redovitih izvještaja o napretku Slovenije pri uključivanju u EU, korupcija u Sloveniji nije velik problem.²⁵ Iako EU na Sloveniju u tom pogledu nije vršila neki pritisak, Vlada je ipak u skladu s preporukama i smjernicama iz godine 1998. (izdanih od Europske komisije i Vijeća Europe u okviru programa OCTOPUS 1) prihvatila neke mjere. U travnju 2000. počela je reorganizacija policijskih jedinica tako da su na državnoj i regionalnoj razini uvedene protukorupcijske jedinice. U srpnju 2001. osnovan je Ured za borbu protiv korupcije. U suradnji s nizozemskim stručnjacima u okviru programa PHARE pripremao se i usvojio Zakon o borbi protiv korupcije,²⁶ a Vlada je u lipnju 2004. usvojila i Rezoluciju o prevenciji od korupcije.²⁷ U 2002. ratificirana je Kaznenopravna konvencija Vijeća Europe o korupciji,²⁸ a u 2003. i Građanskopravna konvencija Vijeća Evrope na području korupcije.²⁹ U 2001. ratificirana je i Konvencija o borbi protiv podmićivanju stranih javnih radnika u međunarodnom poslovanju.³⁰

Slovenija surađuje s Europskim uredom za prevenciju od prijevare i u dvostranom programu EU i Vijeća Europe za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala u državama u tranziciji (OCTOPUS 1 i OCTOPUS 2). Slovenija je isto tako bila jedan od članova osnivača grupe država Vijeća Europe za borbu protiv korupcije (GRECO). Na nevladnoj razini Slovenija je preko akademskih

²³ http://www.gov.si/mf/slov/uppd/moneyval_porocilo.pdf (3.12. 2005)

²⁴ *Id.*, vidi stranice 30-32 i 48-50.

²⁵ Recimo Redoviti izvještaj Komisije iz godine 2000, str. 16, <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/redno-porocilo-00.pdf> (5. 12. 2005)

²⁶ NN RS, br. 2/04, 92/05, 97/05.

²⁷ NN RS, br. 85/04.

²⁸ Zakon o ratifikaciji Kaznenopravne konvencije o korupciji, NN RS-MP, br. 7/2000.

²⁹ Zakon o ratifikaciji Građanskopravne konvencije o korupciji, NN RS-MP, br. 8/2003.

³⁰ NN RS, br. 1/2001.

institucija uključena u analizu stanja u pripremnoj fazi projekta *Corpus Juris* u okviru zaštite financijskih interesa EU.³¹

U posljednjim mjesecima vodi se intenzivna rasprava o ukidanju Ureda, jer sadašnja Vlada ocjenjuje kako bi bilo bolje da protukorupcijsku borbu vodi parlamentarna komisija. Još postojeći Ured na drugoj strani tvrdi da bi njegovo ukidanje bilo u suprotnosti s Konvencijom o borbi protiv podmićivanja stranih javnih radnika u međunarodnom poslovanju i da bi se ukinućem i prijenosom u okvir zakonodavne vlasti ozbiljno ugrozilo nezavisno stajalište komisije koja mora kontrolirati sve tri grane državne vlasti.

EUROPSKI UHIDBENI NALOG

Prije ulaska u EU ekstradicija je bila, kao i u Hrvatskoj, regulirana međunarodnim ugovorima i, naravno, nacionalnim pravom. Slovenija je ratificirala Europsku konvenciju o ekstradiciji³² s oba protokola (ETS 86 i ETS 98) i potpisala mnoge bilateralne ugovore. A nacionalne odredbe o ekstradiciji bile su u Ustavu i u Zakonu o kaznenom postupku (čl. 521-537. ZKP).³³

Poslije promjene Ustava i nakon rasprave o tome hoće li se EUN implementirati u obliku posebnog zakona ili kao amandmi ZKP-a, zakonodavac se odlučio usvojiti poseban zakon. Tako je 26. ožujka 2004. usvojen Zakon o europskom nalogu za uhidbu i predaju (ZENUP).³⁴ Taj zakon služi kao dobar primjer djelovanja na području policijske i pravosudne suradnje - bio je primljen gotovo bez ikakve diskusije u stručnim krugovima, u žurbi i po brzom postupku skoro nezamislivom za materiju koja nema oznaku EU.

Zakon predviđa supsidijarnu upotrebu ZKP-a za pitanja koja nisu uređena u ZENUP-u. Isto tako još je na snazi za ekstradiciju s državama koje nisu članice EU. Relacija između ZKP-a i ZENUP-a je *lex generalis* i *lex specialis*.³⁵ U skladu s Okvirnom odlukom o europskom uhidbenom nalogu (OOEUN), Slovenija je 18. svibnja 2004. uložila notifikaciju³⁶ koja se odnosi na EUN i kojom obavještava Vijeće da u Sloveniji nema središnjeg organa (u smislu članka 7(2) OOEUN), ali

³¹ Korošec, D., Slovensko materialno kazensko pravo v luči (nastajajočega) skupnega kazenskega prava EU, Zbornik znanstvenih razprav, 61/2001, str. 59-79, i Šugman G., K., Usklajenost slovenske kazensko-procesne zakonodaje z nastajajočim kazenskim pravom EU, Zbornik znanstvenih razprav, 61/2001, str. 265-287.

³² ETS 024 (1957). Slovenija je tu konvenciju ratificirala 16. veljače 1995.

³³ NN RS, br. 63-2168/94, 72-3622/98, 6-213/99, 66-3053/00, 111-5492/01, 56-2770/2003, 43/2004.

³⁴ NN RS, br. 37/2004. Zakon je stopio na snagu 1. svibnja 2004, na dan ulazka u EU.

³⁵ Vidi i Šugman G., K., Evropski nalog za prijetje in predajo, Pravna praksa, 23/2004/14, str. 22-25.

³⁶ Slovenska notifikacija u vezi s EUN http://www.eurowarrant.net/documents/cms_eun_2_1_EJN537.pdf (20. 10. 2005).

da pomoć pravosudnim organima i nejasnoće pri transmisiji EUN obavlja Ministarstvo za pravosuđe. U toj notifikaciji isto tako obavještava Vijeće o nadležnim pravosudnim organima za izdavanje i izvršavanje EUN.

Nadležni pravosudni organi za izdavanje EUN jesu okružni sudovi. Ako slovenski sud ne zna koji je nadležan izvršavajući sud, traži informacije o tome od Ministarstva ili pomoću Europske pravosudne mreže (*European Judicial Network*). Ako se ne zna gdje se nalazi tražena osoba, EUN se šalje policiji (čl. 6(2) ZENUP). Ako i policija ne zna gdje se nalazi tražena osoba, na osnovi ZKP-a počinje postupak za izdavanje potjernice (čl. 547-551. ZKP) i istodobno se šalje EUN preko Interpolovih kanala SIRENE (čl. 6(2) ZENUP). Ako se tražena osoba pronađe, najprije se kontaktira jedinica SIRENE, koja se obraća policiji, a ova sudu koji je izdao EUN. Poslije toga komunikacija se odvija izravno između sudova.

Dok Slovenija još nije uključena u sustav SIS (Schengenski informacijski sustav), najvažniji dio posla s transmisijom EUN obavlja Sektor za međunarodnu policijsku suradnju pri Generalnom policijskom direktoratu (odjeljak SIRENE kod slovenskog Interpola), koji igra *de facto* ulogu središnjeg tijela. To je i jedino tijelo koje ima barem neku evidenciju EUN, jer se svi EUN kod kojih nije poznato gdje se tražena osoba nalazi evidentiraju u tom sektoru. Isto tako evidentiraju se svi izvršeni EUN, ali samo nakon što su izvršeni. Tako to tijelo nema evidenciju onih EUN koji dolaze direktno pravosudnim organima (jer se dostavljaju direktno nadležnom sudu) ni onih koji su još u postupku izvršavanja. Raspravljalo se i o tome da li ovlastiti samo jedan sud koji bi bio nadležan za primanje svih EUN koji bi došli u Sloveniju. Na kraju je zakonodavac odlučio da svaki sud djeluje nezavisno, što možda i nije bila najbolja odluka zbog navedenih razloga.

Nepostojanje evidencije ponekad stvara probleme jer sud ne zna i ne može nigdje provjeriti postoji li protiv neke osobe EUN ako postupak još traje. Policija i pravosudni organi osjećaju potrebu za postojanjem središnjeg organa ne samo zbog toga što bi postojala središnja evidencija nego i radi pomoći kod mogućih problema s izvršavanjem EUN.

Istražni sudac okružnog suda na području kojeg se nalazi tražena osoba ovlašten je izvršiti EUN (čl. 15(1) ZENUP). Ako se tražena osoba slaže s predajom, istražni sudac donosi odluku o tome (čl. 20(1) ZENUP), a ako se tražena osoba s time ne slaže, odluku mora donijeti vijeće trojice sudaca koji odlučuje na osnovi pisanog prijedloga istražnog suca (čl. 21(4) ZENUP).

Možemo slobodno reći da je postupak predaje sada puno brži i lakši. Naravno, pojavljuju se i neki problemi. Istražne suce najviše frustrira situacija u kojoj moraju izvršiti EUN iako ne mogu provjeriti ni bazične činjenične osnove zahtijeva. Tako, na primjer, u slučaju kaznenih djela kod kojih se ne provjerava dvostruka kaznenost (čl. 2(2) OO koji smo implementirali u čl.

11(2) ZENUP) onemogućuje da se provjeri može li se neko činjenično stanje razumno supsumirati pod neku pravnu kvalifikaciju. Sudac može samo provjeriti je li riječ o nekom od onih kaznenih djela za koje se dvostruka kaznenost ne provjerava, i to je sve (naravno, pored nekih drugih formalnih, a ne sadržajnih uvjeta).³⁷

EUROPOL

Slovenija je ratificirala Konvenciju Europol (sa svim protokolima).³⁸ Do sada nije još bio usvojen nijedan zakon ili podzakonski propis s tog područja, iako bi najvjerojatnije bilo potrebno da se usvoji pravni okvir za djelovanje Nacionalne jedinice Europola i tzv. časnika za vezu (*liaison officer*).

Prije nego što je Slovenija ušla u EU, potpisala je Sporazum o suradnji između Republike Slovenije i Europola u listopadu 2001. kao prva od tadašnjih država kandidata (listopad 2001).³⁹ Cilj Sporazuma bio je da se utvrdi suradnja između Slovenije i Europola u borbi protiv ozbiljnih oblika međunarodnog kriminala (kao što su definirani u Konvenciji Europol), da se posebno na području razmjene informacija i specijalnih saznanja pripremi izvještaj o generalnoj situaciji, da se uspostavi savjetovanje na području istrage i metoda prevencije i kooperacije i da se intenzivira suradnja na području obrazovanja (čl. 4. Sporazuma). Na osnovi Sporazuma Slovenija je osnovala Europol nacionalnu jedinicu (ENJ) pri Generalnom policijskom direktoratu, Sektoru za međunarodnu policijsku suradnju (čl. 5. Sporazuma). Prije 1. svibnja 2004. ta je jedinica

³⁷ Treba napomenuti da je praksa različita kod takvog provjeravanja. Naime, neke zemlje, iako za to nema pravne osnove u OO, djeluju drugčije – imali smo već i primjere: izvršavajući engleski sud provjeravao je činjeničnu podlogu našeg EUN tako da je slovenski sudac, koji je izdao EUN, morao specificirati i utemeljiti zbog čega smatra da postoje elementi umišljaja kod kaznenog djela prijevare.

³⁸ Zakon o ratifikaciji Konvencije na osnovi članka K.3 Ugovora o Evropskoj uniji o uspostavljanju Evropskog policijskog ureda (Konvencija o Europolu), NN RS-MP, br. 16/04; Zakon o ratifikaciji Protokola na osnovi članka 43(1) Konvencije o uspostavljanju Evropskog policijskog ureda (Konvencija o Europolu) o promjeni ove konvencije, NN RS-MP, br. 16/04; Zakon o ratifikaciji Protokola na osnovi članka K.3 Ugovora o Evropskoj uniji i članka 43(3) Konvencije o Europolu o privilegijima i imunitetama Europola, članova njegovih organa, zamjenika direktora i službenika Europola, Sl. l., br. RS-MP 16/04; Zakon o ratifikaciji Protokola o promjeni Konvencije o uspostavljanju Evropskog policijskog ureda (Konvencija o Europolu) i Protokola o privilegijima i imunitetama Europola, članova njegovih organa, zamjenika direktora i službenika Europola, NN RS-MP, br. 16/04; Zakon o ratifikaciji Protokola sastavljenog na osnovi članka 43(1) Konvencije o uspostavljanju Evropskog policijskog Ureda (Konvencija o Europolu) o promjeni članka 2. i priloga toj konvenciji, NN RS-MP, br. 16/04.

³⁹ Sporazum je imao status međunarodnog ugovora i parlament ga je ratificirao u veljači 2002.

bila ovlaštena kontaktirati *sa časnikom za vezu* u Haagu i preko njega komunicirati s drugim članicama Europolu te se brinuti o interesima slovenske policije i carine u Europolu.⁴⁰

Sada je Europol nacionalna jedinica prije svega nadležna za komuniciranje s Europolom i slovenskim institucijama koje su ovlaštene otkrivati i progoniti kaznena djela kojima se bavi Europol.⁴¹ Nakon ulaska u EU, nadležnosti ENJ su se proširile, jer je sada preko Europolu moguće surađivati i s državama koje nisu članice EU. Sve nadležnosti koje su prije proizlazile iz bilateralnih ugovora i koje su se odvijale preko Interpolu sada ima Europol. Isto tako ENJ utvrđuje da je tijek informacija sada mnogo brži, a suradnja pri istrazi kaznenih djela s međunarodnim elementom (ZIT) koja se odvija u različitim stranim zemljama puno je jednostavnija, efikasnija i brža.

EUROJUST

Slovenska suradnja s EUROJUST-om počela je u 2002. kad je Slovenija bila još država kandidat. Predsjednik Pro-EUROJUST pozvao je sve države kandidate da imenuju tzv. "člana u sjeni", koji je vrhovni državni odvjetnik. Taj *časnik za vezu (liaison officer)* nije mogao direktno kontaktirati s Eurojustom, nego se kontakt uspostavljao preko nekog drugog člana Eurojusta koji je bio zadužen za komunikaciju sa Slovenijom.

Slovenija još nije donijela nikakav propis koji bi se odnosio na nacionalnog predstavnika u Eurojustu. Postoji samo Vladina uredba (od 16. listopada 2003). koja je usvojena da se uredi status slovenskog predstavnika u Eurojustu. Tim aktom Vlada ovlašćuje Ministarstvo za pravosuđe da pokrene proceduru za imenovanje slovenskog predstavnika u Europolu. U skladu s uredbom kandidat za nacionalnog predstavnika mora biti državni odvjetnik na položaju vrhovnog državnog odvjetnika i mora ispunjavati uvjete za suca Vrhovnog suda.⁴² Za izbor i imenovanje predstavnika Eurojusta koristi se Zakon o nominaciji kandi-

⁴⁰ Europska nacionalna jedinica jako se angažirala i u procesu ratificiranja Konvencije Europol.

⁴¹ Te su institucije navedene u Sporazumu – Generalni policijski direktorat, Vladin ured za prevenciju pranja novca i Carinski ured RS.

⁴² Uvjeti za vrhovnog suca su ovi – mora (1) biti slovenski građanin i aktivno vladati slovenskim jezikom; (2) biti poslovno sposoban i dobrog zdravlja; (3) imati više od 30 godina; (4) imati diplomu pravnog fakulteta; (5) imati ispit koji država propisuje za pravnike koji rade u pravosuđu; (6) biti osobno prikladan za obavljanje sudske funkcije; (7) imati najmanje 15 godina radnog iskustva u svojstvu suca ili namanje 20 godina radnog iskustva poslije položenog ispita koji država propisuje za pravnike koje rade u pravosuđu (čl. 8. i 12. Zakona o sudačkoj službi, NN RS br. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 2/04, 71/04).

data Republike Slovenije za suce međunarodnih sudova.⁴³ Mandat predstavnika je četiri godine; poslije šest mjeseci može predložiti da se postavi državni odvjetnik istoga ranga kao pomoćnik.

Slovenija će morati donijeti pravni akt kojim će urediti pravni status nacionalnog predstavnika i njegova pomoćnika.⁴⁴ Posebnu pozornost trebalo bi obratiti regulaciji njegovih ovlasti, statusu u Sloveniji, načinu komunikacije s nacionalnim institucijama i njegovim ovlastima koje se odnose na pristup informacijskim bazama.

ZAJEDNIČKI ISTRAŽNI TIMOVI

Slovenija je bila dužna ustanoviti pravnu osnovu za uspostavljanje tzv. zajedničkih istražnih timova (*joint investigation teams*). To je zakonodavac uredio posljednjom novelom ZKP-a.⁴⁵ Okvirna odluka Savjeta EU o zajedničkim istražnim timovima (ZIT)⁴⁶ određuje da nadležni organi dviju ili više država članica mogu sporazumom uspostaviti ZIT za provođenje istrage s točno utvrđenom svrhom i za točno definirano razdoblje. Prethodnom novelom ZKP-F⁴⁷ u novom članku 155a(2) već je bilo omogućeno sudjelovanje policijskih radnika (redarstvene vlasti) strane države u određenim prikrivenim istražnim radnjama (tajno praćenje i tehničko snimanje osoba). U šestom paragrafu članka 154. ZKP nalazi se pravna osnova za sklapanje dvostranih ili višestranih sporazuma ili ugovora radi provedbe svih ostalih prikrivenih istražnih radnji, ako je riječ o istrazi ili sudskom postupku koji se odnosi na dvije države ili više njih. Ako takvih sporazuma ili ugovora nema, dogovori se moraju sklapati za svaki slučaj posebno, uz poštovanje suverenosti i unutrašnjog zakonodavstva države na ozemlju koje će se obavljati istraga.

Okvirna odluka nalaže i obvezu da sve države utvrde osnovne uvjete za sklapanje takvih sporazuma. Zbog toga je novelom ZKP-G usvojen novi članak 160b, koji određuje uvjete za sklapanje sporazuma i omogućuje i sklapanje sporazuma s trećim državama (koje nisu članice EU). Za države koje su u EU sporazum sklapa državni odvjetnik za svaki slučaj posebno, a za treće države mora prije toga postojati međunarodni ugovor koji predviđa takvu mogućnost. U timu sudjeluju policajci, a usmjeruje ih državni odvjetnik, koji isto tako može surađivati sa stranim organima progona. Svi strani članovi ZIT mogu svoje ovlasti na teritoriju Slovenije vršiti isključivo u okviru sporazuma i ZIT, a na kraju akcije moraju podnijeti izvještaj o akciji.

⁴³ NN RS, br. 64/01, 59/02.

⁴⁴ Još posebno s ozbirom na članak 9. Odluke Vijeća 2002/187/JHA (28. 2. 02 (OJ L 063)).

⁴⁵ ZKP-G, NN RS, br. 101/05.

⁴⁶ NN EU, br. L 162/1 (20. 6. 2002).

⁴⁷ NN RS, br. 43/04.

ZAKLJUČCI

Može se zaključiti da je slovensko zakonodavstvo sada u skladu sa zahtjevima EU. Često je pod utjecajem EU mijenjana i organizacijska struktura slovenskih organa progona tako da i ona sada odgovara standardima EU. Sasvim je drugo pitanje da li sve što je relativno brzo usvojeno funkcionira kako treba. Tako je, recimo, na razini zakonodavstva kazneno djelo pranja novca dobro uređeno i isto su tako uspostavljeni svi organizacijski uvjeti za progon tog djela. U praksi ipak nije osudom završio nijedan slučaj.⁴⁸ Mogli bismo tvrditi da je takvo stanje znak kako u Sloveniji nema pranja novca, ali plašim se da je, iako to kazneno djelo u Sloveniji nije velik problem, takva sudska slika ipak suviše optimistična. Evaluacije EU zbog takvih bi razloga u budućnosti svakako trebale uzimati u obzir i praksu (*law in action*), a ne samo zakonodavnu razinu (*law in books*).

Drugi zaključak koji možemo donijeti jest da je Slovenija dobru godinu i pol pošto je ušla u EU još uvijek u fazi učenja i prilagođivanja novostima. Prvi razlog za to svakako je brzina implementacije i intenzivan tempo promjena na području nacionalnog zakonodavstva, što je naravno utjecalo na praksu. Europski uhidbeni nalog, recimo, donio je puno novosti. Tako se sucima na svakom novom primjeru postavljaju nova pravna i činjenična pitanja - možemo reći da uče na svakom novom uhidbenom nalogu. Na drugoj strani konstantno prilagođivanje i učenje u velikoj se mjeri događa i zbog toga što je i samo zakonodavno zbivanje u EU brzo i ekspanzivno, a nije se usporilo ni nakon što je Slovenija ušla u EU. Taj trend je, naravno, jednak za sve države članice.

Posljednji i vjerojatno najvažniji zaključak odnosi se na pitanje mentaliteta. Čini se da je za nove države članice najbitnije da se oslobode mentaliteta, koji je možda i bio potreban da se uđe u EU, a to je – “napravi sve da uđeš” mentalitet. U tijeku približavanja slovenske pregovaračke pozicije bile su slabe ne samo zbog toga što je Slovenija mala država nego prije svega zbog toga što smo htjeli u EU.⁴⁹ Tako smo često donosili odluke na brzinu, ponekada pravili pogreške pri implementaciji ili čak usvajali rješenja koja nisu bila potrebna. Tako je sada, kad je Slovenija država članica, naš glavni zadatak da promijenimo takav mentalitet te zauzimamo aktivno stajalište i promišljeno pridonosimo stvaranju područja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji.

⁴⁸ Slično je na području korupcije. Iako svi međunarodni izvještaji (recimo izvještaji Europske komisije) ocjenjuju da korupcija u Sloveniji nije velik problem (tako i Transparency International, koji nas je stavio na dosta dobro 31. mjesto na ljestvici), efikasno proganjanje korupcije još je uvijek problem.

⁴⁹ Slovenski pregovarači često su (ne bez ljutnje) spominjali da je slovensko zakonodavstvo na nekim područjima bilo puno više usklađeno sa standardima EU nego zakonodavstvo nekih “starih” država članica. Ali zbog pritiska i naše želje da i Slovenija postane jedna od njih morali smo prihvatiti postavljene uvjete.

PRILOG

Prikaz međunarodnih konvencija na kaznenopravnom području koje je Slovenija ratificirala

	Ratificirana	Stupila na snagu
Konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljih sloboda i njezini protokoli	13. 6. 1994.	28. 6. 1994.
Europska konvencija o izručenju	16. 2. 1995.	17. 5. 1995.
Europska konvencija o uzajamnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima	19. 7. 2001.	17. 10. 2001.
Europska konvencija o nadzoru nad uvjetno osuđenim ili uvjetno puštenim prijestupnicima	20. 10. 1992.	21. 1. 1993.
Europska konvencija o informacijama o stranom pravu	1. 4. 1998.	2. 7. 1998.
Dodatni protokol Europskoj konvenciji o izručenju	16. 2. 1995.	17. 5. 1995.
Europska konvencija o suzbijanju terorizma	29. 11. 2000.	1. 3. 2001.
Drugi dodatni protokol Europskoj konvenciji o izručenju	16. 2. 1995.	17. 5. 1995.
Dodatni protokol Europskoj konvenciji o međusobnoj sudskoj pomoći u kaznenim stvarima	19. 7. 2001.	17. 10. 2001.
Konvencija o transferu osuđenih osoba	16. 9. 1993.	1. 1. 1994.
Konvencija Vijeća Europe o pranju novca, privremenom oduzimanju i oduzimanju dobiti stečene kaznenim djelom	23. 4. 1998.	1. 8. 1998.
Kaznenopravna konvencija o korupciji	12. 5. 2000.	25. 3. 2000.
Konvencija o kibernetском kriminalu	8. 9. 2004.	1. 1. 2005.
Dodatni protokol Konvenciji o kibernetском kriminalu, koji se odnosi na kriminalizaciju djela s rasističkim i ksenofobičkim karakterom izvršena uz pomoć kompjutorskog sustava	20. 5. 2004.	22. 6. 2004.
Europska konvencija o međunarodnoj valjanosti kaznenih presuda	26. 6. 2000.	25. 8. 2000.
Građanskopravna konvencija o korupciji	27. 3. 2003.	12. 4. 2003.
Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma	15. 7. 2004.	31. 7. 2005.
Konvencija o borbi protiv podmićivanju stranih javnih radnika u međunarodnom poslovanju	20. 12. 2002.	9. 1. 2001.

Summary

SLOVENIA AND ITS ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION IN THE AREA OF POLICE AND JUDICIAL COOPERATION

There is no doubt that Slovenia worked very hard for accession to the European Union. After submitting an official application for EU Membership in June 1996, the relationship between Slovenia and the EU was governed firstly by the so-called Slovenian Europe Agreement and secondly by the mechanism of accession negotiations. The Europe Agreement did not contain any specific provisions or requirements regarding Justice and Home Affairs (JHA, later Police and Judicial Cooperation). As far as the negotiating procedure was concerned, the discussed field was never a focal point of the negotiation process - Slovenia agreed to transpose the *acquis communautaire* without any transitional periods or exceptions. The whole negotiating chapter was closed in December 2001. However, a few problems were encountered while transposing the EU legislation. First, there were the ever-changing and not clearly defined goals imposed on Slovenia by the EU in the field of police and judicial cooperation, and second there was our own hurry and a feeling of necessity in harmonising our law to meet the EU requirements.

In order to become a Member State it was necessary to ratify many international conventions and to change Slovenian legislation as well as the organisational framework of the investigating and prosecuting agencies and judiciary. As far as legislative changes were concerned, firstly the Slovenian Constitution had to be changed in order to transfer some sovereign powers to the EU and to allow for the surrender of Slovenian nationals. Some special laws were also passed for the purpose of harmonisation and in order to implement EU legislation: for example, the European Arrest Warrant, the Money Laundering Prevention Act, and the Prevention of Corruption Act. Many amendments were also made to the existing legislation, especially in the fields of organised crime, terrorism, money laundering and corruption. Slovenia also introduced a multitude of organisational changes, especially in police enforcement, and became a full member of Eurojust and Europol.