

**IZ STRANOG I MEĐUNARODNOG  
KAZNENOG PRAVA**



**Dr. sc. Zlata Đurđević\***

## **EUROPSKI SUD PRAVDE I LEGITIMITET EUROPSKOG UHIDBENOG NALOGA<sup>1</sup>**

*Autorica u članku izlaže ocjenu valjanosti Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu iz 2002. godine koju je od Europskog suda pravde zatražio belgijski ustavni sud u okviru postupka za ocjenu ustavnosti belgijskog implementacijskog zakonodavstva pokrenutog na zahtjev odvjetničkog društva *Advocaten voor de Wereld*. U svojoj odluci Europski sud pravde najprije je izrekao da je materija ekstradicije između država članica EU mogla biti uređena i konvencijom, ali da je u diskrecijskoj ocjeni Vijeća EU da, ako su ispunjeni svi uvjeti, izabere Okvirnu odluku. Nakon toga je zauzeo važno stajalište po kojem za suglasnost Okvirne odluke s pojedinim temeljnim ljudskim pravima, vezano uz odredbu njezinog čl. 2. st. 2. koja sadržava listu od 32 naziva kaznenih djela za koja prilikom izvršavanja naloga ne vrijedi načelo obostrane kažnjivosti (*double criminality*). Stoga u slučaju kad implementacijski propis jedne države članice koja predaje neku osobu drugoj državi članici doslovno preuzme listu kaznenih djela iz Okvirne odluke, za donošenje odluke o uhićenju nije relevantan provedbeni propis države izvršenja naloga, već samo definicija kaznenog djela i kazne zakona države izdavanja naloga. Takvom je odlukom Europski sud dao legitimitet okvirnim odlukama Vijeća EU kao valjanim pravnim aktima za uređenje pitanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u EU te je potvrdio da je upotreba europskog uhidbenog naloga kao instrumenta kaznenopravne suradnje među državama članicama suglasna temeljnim načelima pravnog poretka EU.*

### **I. UVODNE NAPOMENE**

Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, koje je Vijeće EU, sastavljeno od šefova država i vlada država članica, donijelo u lipnju 2002. godine, trenutačno je najvažniji

---

\* Dr. sc. Zlata Đurđević, izvanredna profesorica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu

<sup>1</sup> Članak je predviđen za objavljivanje u časopisu Euroforum 17/2007.

instrument trećeg stupa EU. Njegovo dalekosežno značenje ne zadržava se na uvođenju do sada nepoznatih oblika kaznenopravne suradnje europskih država, već je riječ o prvoj konkretnoj mjeri kojom se implementira načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka u kaznenopravnom području te tako uspostavlja europski “prostor slobode, sigurnosti i pravde”.<sup>2</sup> Uvođenje novih procedura i postulata te ukidanje postojećih garancija i rezervi u osjetljivom području izručenja pojedinaca za potrebe kaznenog progona rezultiralo je burnom raspravom europskih akademskih stručnjaka, nacionalnih i europskih praktičara, ali i sudskim epilogom. Pred ustavnim sudovima država članica pokrenut je niz postupaka za osporavanje ustavnosti nacionalnih implementacijskih zakona, dok je pred Europskim sudom pravde pokrenut postupak ocjene valjanosti same Okvirne odluke. Taj je sud 3. svibnja 2007. potvrdio suglasnost Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu s Ugovorom o Europskoj uniji i time otklonio zadnju potencijalnu barijeru otvaranju nove stranice u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima među državama članicama EU.

## II. IZRUČENJE U EU PRIJE I POSLIJE EUROPSKOG UHIDBENOG NALOGA

Postupak izručenja radi vođenja kaznenog postupka ili izvršenja kazne zatvora u Europi se prije donošenja Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu temeljio na Europskoj konvenciji o izručenju iz 1957. godine donesenoj u okviru Vijeća Europe. Izručenje je bilo suvereni akt državne vlasti, postupak izručenja bio je upravne prirode, a vodio se preko nadležnih ministarstava (najčešće ministarstva vanjskih poslova). Čak i u državama u kojima su o

---

<sup>2</sup> Jedan o temeljnih ciljeva Unije prema Ugovoru o EU iz Amsterdama jest razvijanje “prostora bez unutarnjih granica” u “prostor slobode, sigurnosti i pravde” (čl. 2. t. 4.). Sadržaj tog pojma razrađen je na posebnom sastanku šefova država i vlada država članica održanog u Tampereu u Finskoj 1999. Smisao je prostora slobode, sigurnosti i pravde osigurati istinsku slobodu kretanja pojedinaca na teritoriju EU. Nakon što su stupanjem na snagu drugog Schengenskog sporazuma 1993. ukinute granične kontrole na unutarnjim granicama između država članica, nastao je zajednički prostor sa slobodnim kretanjem ljudi, kapitala, robe i usluga, zajedničko tržište te ekonomska i monetarna unija. Međutim, nacionalne granice nisu ukinute za nacionalna tijela vlasti policija i pravosuđe, a kaznenopravna zaštita kao i kaznenopravna prisila ostala je u nacionalnim okvirima. To je značilo da sloboda građana EU, koja uključuje slobodu kretanja na području EU, ne postoji pod jednakim sigurnosnim uvjetima i s jednakom mogućnošću ostvarivanja pravde. Razvijanjem prostora slobode, sigurnosti i pravde EU bi trebala podići razinu sigurnosti na cijelom teritoriju EU (čl. 29. st. 1. Ugovora o EU) te omogućiti da građani imaju pristup sudovima i tijelima vlasti u bilo kojoj državi članici pod istim uvjetima kao u svojoj vlastitoj. Zaštita dobara i temeljnih prava građana EU mora biti jednaka na cijelom području Unije.

izručenju odlučivala sudbena tijela, konačnu odluku o izručenju donosio je nadležni ministar na temelju diskrecijskih ovlasti. Postojale su i mnogobrojne rezerve odnosno zapreke za izručenje, kao što su zabrana izručenja za fiskalna i politička kaznena djela, zabrana izručenja vlastitih državljana, te načelo dvostruke kažnjivosti prema kojem radnje izručenika moraju biti kazneno djelo i u državi koja traži izručenje i u državi koja ga izručuje. Postupak izručenja bio je dugotrajan i kompleksan, smješten u područje politike, a ne prava te utemeljen na paradigmi autarkičnog nacionalnog kaznenopravnog sustava.

Stvaranjem zajedničkog prostora EU sa slobodnim kretanjem ljudi ukinute su granične kontrole koje su otežavale prekogranični bijeg počiniteljima kaznenih djela. Nepostojanje supranacionalnih europskih tijela kaznenog progona i teritorijalno ograničenje ovlasti nacionalnih tijela kaznenog progona rezultiralo je uspostavljanjem područja u kojem se kriminalci mogu slobodno kretati, ali ne i policija, tužitelji i sudovi. Kako bi se spriječilo izvjesno slabljenje učinkovitosti kaznenog progona, bilo je jasno da se mora intenzivirati policijska i pravosudna suradnja država članica te pronaći nove modalitete kojima će se prevladati zapreke tradicionalnog postupka izručenja.

Ubrzo nakon ukidanja granica drugim Schengenskim sporazumom 1993. godine, donesene su dvije nove konvencije o izručenju između država članica EU (1995. i 1996.) kojima se nastojalo otkloniti nedostatke postojećeg postupka izručenja. Međutim, konvencije su se pokazale kao sadržajno i formalno neprimjereni pravni instrument za postizanje svoga cilja. S jedne strane sadržavale su rezerve u odnosu prema političkim kaznenim djelima i izručenju vlastitih državljana, kojima su države članice mahom koristile, a s druge strane bile su međunarodni ugovori koji su stupali na snagu ratifikacijom svih država članica. Zbog oklijevanja s njihovom ratifikacijom nijedna od konvencija nije ni do danas stupila na snagu. Osim toga, došlo je do paradoksalne situacije da se državama kandidatkinjama pristup EU uvjetuje ratifikacijom konvencija koje istovremeno države članice nisu ratificirale.

Na sastanku Europskog vijeća u Tampereu u listopadu 1999. ključ za prevladavanje stagnacije pronađen je u načelu uzajamnog priznanja sudskih odluka kao i u okvirnoj odluci kao provedbenom instrumentu. Okvirne odluke bile su nov pravni instrument EU uveden 1997. godine Ugovorom iz Amsterdama za provođenje kojih nije bila potrebna ratifikacija, već samo implementacija u nacionalnim propisima. Na tim osnovama donesena je Okvirna odluka o europskom uhiđenom nalogu koja je zamijenila postojeće međunarodno pravo o izručenju te ukinula formalni postupak izručenja između država članica uvevši postupak predaje između nacionalnih sudskih tijela. Europski uhiđbeni nalog je odluka suda jedne države članice o uhićenju i predaji tražene osobe radi vođenja kaznenog postupka ili izvršenja kazne zatvora koja treba biti priznata i izvršena od suda u drugoj državi članici. Nadležni subjekti postupka izručenja nisu više države članice, već sudovi država članica koji na temelju uzajamnog povjerenja u pravne sustave automatski priznaju odluke o

uhidbenim naložima sudova drugih država. Okvirna odluka ukinula je načelo dvostruke kažnjivosti za teža taksativno navedena kaznena djela, zabranu izručenja vlastitih državljana i zabranu izručenja za fiskalna i politička kaznena djela. Novi postupak predaje ne samo da je depolitiziran već je isključenjem mnogih rezervi kao i provjere osnovanosti zahtjeva postao učinkovitiji i brži svevši prosječno vrijeme izvršenja naloga sa 9 mjeseci na 45 dana. Praksa je objeručke prihvatila novi alat kaznenopravne suradnje. Tako je već tijekom 2005. u 17 država članica uhićeno 1.526 osoba od kojih je 1.295 predano državi izdavateljici naloga, što daje stopu predaje od 85%.

### **III. OCJENA USTAVNOSTI IMPLEMENTACIJSKIH ZAKONA**

Države članice implementirale su Okvirnu odluku do travnja 2005. te su se već tijekom 2005. pokretali postupci ocjene ustavnosti nacionalnih provedbenih propisa. Nacionalni ustavni sudovi donosili su različite odluke. Najdalekosežnija za njemački pravni sustav, ali i za djelotvornost europskog uhidbenog naloga u EU, bila je odluka njemačkog Saveznog ustavnog suda koji je u srpnju 2005. proglasio njemački implementacijski zakon neustavnim te ga je ukinuo. Razlozi su bili nepoštovanje ograničenja koja njemački Ustav u čl. 16. st. 2. postavlja u pogledu izručenja vlastitih državljana odnosno nerazmjerno ograničenje ustavnog prava na neizručenje te nepostojanje sudske kontrole odluke o predaji u određenim slučajevima. Odluka je dovela do obustave izvršenja svih naloga u Njemačkoj, a mnoge su države odbile izvršavati njemačke naloge na temelju načela reciprociteta. Novo njemačko implementacijsko zakonodavstvo doneseno je u srpnju 2006. Poljski Ustavni sud također je proglasio nacionalni provedbeni zakon protivnim poljskom Ustavu koji je u vrijeme njegova donošenja još uvijek sadržavao zabranu izručenja vlastitih državljana, ali je svoju odluku odgodio na rok od 18 mjeseci kako bi se Ustav uskladio s okvirnom odlukom, što je i učinjeno. Isto se dogodilo i na Cipru, koji je u vrlo kratkom vremenu nakon ustavne odluke izmijenio ustavnu odredbu o neizručenju vlastitih državljana. Protivljenje traženih pojedinaca izručenju putem europskog uhidbenog naloga rezultiralo je postupcima i pred ustavnim sudovima Irske, Grčke i Češke koji su, za razliku od prethodnih triju primjera, proglasili vlastito implementacijsko zakonodavstvo sukladnim ustavu.

### **IV. OCJENA VALJANOSTI OKVIRNE ODLUKE PRED EUROPSKIM SUDOM PRAVDE**

Nacionalni ustavni sudovi nisu nadležni ocjenjivati valjanost pravnih akata EU, pa stoga njihove odluke nisu mogle ugroziti opstojnost same Okvirne odluke. Sukladno čl. 35 Ugovora o EU, Europski sud pravde nadležan je

ocjenjivati valjanost i dati tumačenje okvirnih odluka i drugih pravnih akata trećeg stupa EU. Ocjenu valjanosti Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu od Europskog suda pravde zatražio je belgijski Ustavni sud u okviru postupka za ocjenu ustavnosti belgijskog implementacijskog zakonodavstva pokrenutog na zahtjev odvjetničkog društva *Advocaten voor de Wereld*. Prethodna pitanja odnosila su se na: 1. valjanost korištenja Okvirnom odlukom, a ne konvencijama za uređenje materije izručenja, 2. suglasnost ukidanja zahtjeva dvostruke kažnjivosti za određena kaznena djela s načelom zakonitosti i načelom jednakosti odnosno zabranom diskriminacije. Europski sud donio je odluku u velikom vijeću od 13 sudaca, a u postupku je interveniralo 10 država, Europska komisija i Europsko vijeće.

U odnosu na prvo, formalno pitanje, odvjetnici su tvrdili da je uređenje materije izručenja Okvirnom odlukom protivno čl. 34. st. 2.b Ugovora o EU koji propisuje da je svrha okvirnih odluka usklađivanje zakona i propisa država članica što se prema njima odnosi samo na materijalno kazneno pravo (čl. 31.e UEU) kao i da se materija koja je bila uređena Konvencijom može izmijeniti samo istovrsnim pravnim aktom. Sud nije prihvatio navedene tvrdnje, rekavši da se okvirne odluke temelje na propisima Ugovora o zajedničkom djelovanju u području pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (čl. 31. st.1.a i b UEU). Njihova svrha nije samo harmonizacija obilježja kaznenih djela i kazni, već i pravosudne suradnje, a upravo je svrha predmetne Okvirne odluke harmonizacija propisa država članica o uvjetima i postupku predaje osoba traženih zbog počinjenja kaznenog djela.

Sud je potvrdio da je navedena materija mogla biti uređena i konvencijom, ali je rekao da je diskrecijsko pravo Vijeća da, ako su ispunjeni svi uvjeti, izabere okvirnu odluku. Odbacio je tvrdnju da se jednom uređena materija ne može naknadno izmijeniti drugom vrstom pravnog akta, a nezavisni odvjetnik u svom je mišljenju istaknuo da je to bila uobičajena praksa u prvom stupu EU gdje se uredbama uređivalo međunarodnopravno područje. Sud je konačno istaknuo da bi drugačije stajalište riskiralo neučinkovitost ovlasti Vijeća da donosi okvirne odluke u području koje je prije bilo uređeno međunarodnim konvencijama.

Sukladno čl. 6. st. 2. Ugovora o EU, Unija je utemeljena na vladavini prava i poštovanju ljudskih prava sukladno Europskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda iz 1950. godine. Stoga i Europski sud pravde ocjenjuje kršenja ljudskih prava sukladno standardima koja je postavio Europski sud u Starsbourgu. U ovom je predmetu pitanje suglasnosti Okvirne odluke s pojedinim temeljnim ljudskim pravima vezano uz čl. 2. st. 2. Okvirne odluke koja sadržava popis 32 naziva kaznenih djela za koja prilikom izvršavanja naloga ne vrijedi načelo dvostruke kažnjivosti. Belgijski odvjetnici smatrali su da takvo paušalno nabranje širokih i nepreciznih naziva kaznenih djela krši načelo zakonitosti kaznenog djela (*nullum crimen sine lege*) u odnosu

prema osobi koja je lišena slobode bez provjere dvostruke kažnjivosti. Sud se nije složio i rekao je da i u slučaju kad implementacijski propis države koja predaje osobu doslovno preuzme po opis kaznenih djela iz Okvirne odluke, za donošenje odluke o uhićenju nije relevantan provedbeni propis države izvršenja naloga, već definicija kaznenog djela i kazne zakona države izdavanja naloga. Stoga će se na traženu osobu primijeniti kaznenopravni propis sukladan načelu zakonitosti jer su to načelo dužne poštovati sve države članice EU. Sud je također istaknuo da svrha Okvirne odluke nije harmonizacija obilježja i kazni kaznenih djela.

Pitanje o kršenju načela jednakosti odnosno zabrane diskriminacije odnosi se na različit tretman pojedinaca s obzirom na to da se za djela s liste ne provjerava postojanje dvostruke kažnjivosti, dok je za djela izvan liste potrebno utvrditi da činjenice za koje je izdan uhidbeni nalog predstavljaju kazneno djelo u državi izvršenja. To prema belgijskim odvjetnicima dovodi do neopravdane razlike u postupanju prema pojedincima ne samo s obzirom na to nalazi li se kazneno djelo na listi ili ne, već ovisno i o tome jesu li se činjenice koje navodno čine kazneno djelo pojavile u državi članici izvršenja ili izvan nje. Sud je prvo istaknuo da načelo jednakosti i zabrane diskriminacije dopušta različit tretman pojedinaca u sličnim situacijama ako je on objektivno opravdan. Prilikom izvršenja Okvirne odluke, istina, dolazi do razlike u postupanju prema pojedincima, ali je ona objektivno opravdana težinom kaznenih djela s liste, koju je Vijeće sastavilo s obzirom na inherentnu prirodu djela kao i na visinu zapriječene kazne od najmanje tri godine zatvora. Kaznena djela s liste ugrožavaju javni poredak i javnu sigurnost u mjeri koja, prema mišljenju Suda, objektivno opravdava različito postupanje, pa Okvirna odluka ne krši načelo jednakosti i zabrane diskriminacije.

## V. ZAKLJUČAK

Opisanom odlukom Europski sud dao je legitimitet okvirnim odlukama kao valjanim pravnim aktima za uređenje pitanja policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima u EU te je potvrdio da je upotreba europskog uhidbenog naloga kao instrumenta kaznenopravne suradnje među državama članicama suglasna temeljnim načelima pravnog poretka EU.



## Summary

---

### THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE AND THE LEGITIMACY OF THE EUROPEAN ARREST WARRANT

The author presents an assessment of the validity of the 2002 Framework Decision on the European Arrest Warrant which the Belgian Constitutional Court requested from the ECJ as part of a procedure initiated at the request of the lawyers' association "Advocaten voor de Wereld" to assess the constitutionality of the Belgian implementing legislation. In its judgement, the ECJ first said that the matter of extradition between EU Member States could also be regulated by the Convention, although, according to the discretionary opinion of the Council of the EU, if all conditions were satisfied, the Framework Decision should be selected. Subsequently, it took an important stand in stating that the Framework Decision complied with individual human rights in relation to the provision of Article 2 paragraph 2 of the Convention, which contains a list of 32 criminal offences for which the principle of double criminality does not apply in enforcing the order. Therefore, when the implementing regulation of a Member State surrendering a person to another Member State literally transposes the list of criminal offences from the Framework Decision, the implementing regulation of the state executing the order is not relevant in making a decision on arrest. Rather, of relevance here is the sole definition of the criminal offence and the sanctions prescribed by the law of the issuing state. With such a judgement, the European Court of Justice granted legitimacy to the EU Council's framework decisions as valid legal acts regulating the issues of the police and judicial cooperation in criminal matters in the EU, and confirmed that the use of the EAW as an instrument of cooperation in criminal matters between Member States complies with the basic principles of the legal order of the EU.

