

PRIKAZ LJETNE ŠKOLE EUROPSKOG KAZNENOG PRAVA
THE EUROPEAN AREA OF CRIMINAL JUSTICE
BRUXELLES, 30. LIPNJA – 4. SRPNJA 2014

UDK 339.923:061.1](4)EU(047.2)
343(047.2)

Marina Gutschy*

U suorganizaciji Instituta za europske studije (engl. *Institute for European Studies*, franc. *Institut d'études européennes*, skraćeno: *IEE-ULB*) sveučilišta Université Libre de Bruxelles (skraćeno: ULB) i Akademske mreže za kazneno pravo Europske unije (engl. *European Criminal Law Academic Network*, skraćeno: ECLAN), u Bruxellesu je u razdoblju od 30. lipnja do 4. srpnja 2014. održana jedanaesta po redu ljetna škola europskog kaznenog prava. S obzirom na neupitan utjecaj koji europsko kazneno pravo ima na nacionalne pravne poretke država članica Europske unije, cilj je ljetne škole bio pružiti sudionicima uvid u dinamiku i perspektivu razvoja te grane prava. Gotovo je jednako neupitno i postojanje svijesti o rastućoj važnosti te grane prava i potrebi kontinuirane edukacije i usavršavanja, čemu u prilog govori nešto više od trideset okupljenih sudionika iz cijele Europe, kako mladih istraživača tako i odvjetnika, policijskih službenika i ostalih praktičara, koji se svakodnevno susreću s izazovima što ih pred njih postavlja zakonodavstvo Europske unije i praksa Suda pravde Europske unije.

U osnovi, četiri su teme bile predmetom obrade i diskusije na ovogodišnjoj ljetnoj školi. Prvi je dan bio posvećen povijesnom razvoju europskog kaznenog prava, prikazu primjenjivog zakonodavnog postupka i institucionalne strukture Europske unije, s naglaskom na ulogu koju pojedina institucija ima u tzv. području slobode, sigurnosti i pravde. Drugi i treći dan bili su posvećeni vodećim načelima i mehanizmima pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, dok je četvrti dan u fokusu bila policijska suradnja. Posljednji peti dan bio je obilježen nešto drugačijim pristupom budući da se raspravljalo o sasvim specifičnim problemima današnjice s kojima se suočava Europska unija kao udružene države, ali i svaka njezina sastavnica individualno, a to su potreba učinkovite borbe protiv globalne prijetnje terorizma i potreba zaštite osobnih podataka pojedinca.

Nakon kratkog upoznavanja s radom Instituta za europske studije i riječi dobrodošlice, koje je u ime organizatora sudionicima ljetne škole uputila **Anne Weyembergh**, predsjednica Instituta, uslijedilo je uvodno predavanje. Predavači **Anne Weyembergh** i **Roland Genson** (Glavno tajništvo Vijeća EU-a) u osnovnim su crtama prikazali povijesni razvoj europskog kaznenog prava. Pri tom su istaknuli kako je važno imati na umu da je pravosudna i policijska suradnja u kaznenim stvarima predmetom interesa brojnih drugih regionalnih organizacija, od kojih je za razvoj kaznenog prava Europske unije praktično najvažnije Vijeće Europe, a slijedom čega je nužno promatrati razvoj ove grane

* Marina Gutschy, znanstvena novakinja – asistentica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

prava u kontekstu aktivnosti i zakonodavnih inicijativa te organizacije. U razvoju europskog kaznenog prava razlikujemo četiri sukcesivna stadija. U prvom stadiju (razdoblje od osnutka Europskih zajednica pa sve do Ugovora iz Maastrichta) kaznenopravna suradnja država članica bila je isključivo međuvladina karaktera i izvan institucionalne strukture Europske unije. Polazeći od pretpostavke da je kazneno pravo od esencijalne važnosti za državni suverenitet i od načela teritorijalnosti kao vodećeg principa koji je upravljao njihovim djelovanjem, na izazove kriminaliteta s prekograničnom dimenzijom države članice Europske unije nastojale su odgovoriti klasičnim instrumentima međunarodnog prava – rezolucijama i konvencijama. Ipak, uz pojavu ideje o kreiranju jedinstvenog tržišta (Jedinstveni europski akt iz 1986. godine) i napore da se osigura sloboda kretanja osoba (Schengenski sporazum o postupnom ukidanju provjera na zajedničkim granicama iz 1985. godine i Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma iz 1990. godine), paralelno se razvija svijest o nužnosti pojačane policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima kao svojevrsne kompenzacije za ukidanje graničnih kontrola, čime su se željeli ostvariti gore navedeni ciljevi.

Stupanje na snagu Ugovora iz Maastrichta 1. siječnja 1993. godine označava novu etapu u razvoju europskog kaznenog prava. Tim su ugovorom stvorena tzv. tri stupa prava Europske unije, pri čemu su se policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima našle u trećem stupu, nazvanom pravosuđe i unutarnji poslovi, zajedno s politikama azila, viza, imigracije i pravosudne suradnje u građanskim stvarima. U tom razdoblju, međutim, policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima promatraju se i dalje kroz prizmu kompenzacije za ukidanje graničnih kontrola. Posljedično, razvoj suradnje bio je uvjetovan korisnošću koja iz toga proizlazi za uspješno funkcioniranje Europske unije kao prostora unutar kojega ne postoje granice kretanju. Iako dolazi do centralizacije djelovanja država članica u okrilju institucionalne strukture Europske unije, i dalje dominantnu ulogu imaju vlade država članica, dok je uloga institucija Europske unije posve marginalna. Većina usvojenih akata nije bila obvezujuće prirode, a i oni akti koji su obvezivali države članice stupali su na snagu sa znatnim vremenskim odmakom zbog sporih postupaka ratifikacije u državama članicama.

Do znatnijih promjena dolazi u trećem stadiju razvoja, sa stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1. svibnja 1999. godine. Redefiniran je cilj policijske i pravosudne suradnje tako da sada po prvi put ona prestaje biti isključivo kompenzacija za ukidanje graničnih kontrola i postaje mehanizam ostvarenja područja slobode, sigurnosti i pravde. Treći stup unije reformiran je na način da su politike viza, azila, imigracije i suradnje u civilnim stvarima prebačene u prvi stup, tako da su u trećem stupu ostale samo odredbe koje se odnose na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Premda i dalje pretežu elementi međuvladine suradnje, u trećem stupu sada bilježimo i neke elemente prava Zajednice. Kako bi se doskočilo teškoćama u procesu ratifikacije konvencija, ugovorom su predviđene okvirne odluke kao novi instrument trećeg stupa, koji, iako podrazumijeva implementaciju u pravnim porecima država članica, ne

zahtijeva ratifikaciju. Dodatno, zajedničke akcije zamijenjene su odlukama kao novim instrumentom. Institucije Europske unije dobivaju važniju ulogu u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Iako Europski parlament i dalje ima samo savjetodavnu ulogu, Europska komisija dobiva pravo zakonodavne inicijative, a Europski sud pravde dobiva nadležnost odlučivati u prethodnom postupku te tumačiti i ocjenjivati valjanost akata trećeg stupa, pod uvjetom da države članice na to pristanu. Ono što također karakterizira ovaj period jest iznimno dinamična zakonodavna aktivnost na razini Europske unije u području kaznenog prava. Nemoguće je nabrojiti sve usvojene instrumente, no mogu se klasificirati u tri skupine. Akti koji se odnose na mehanizme suradnje država članica u sferi kaznenog prava, kamo, među ostalim, spada i Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica kao najvažniji instrument provedbe načela uzajamnog priznanja sudskih odluka. U drugu skupinu spadaju okvirne odluke, cilj kojih je bio harmonizirati kazneno materijalno pravo, poput, primjerice, Okvirnih odluka o suzbijanju trgovanja ljudima, korupciji i borbi protiv terorizma. Konačno, u treću skupinu zakonodavnih akata spadaju oni akti kojima se ustanovljuju tijela Europske unije koja djeluju u sferi pravosudne i policijske suradnje u kaznenim stvarima poput EUROPOLA i EUROJUSTA. Usprkos znatnim pomacima učinjenima u ovom razdoblju, treba naglasiti kako su države članice u to vrijeme i dalje bile nespремne priznati Zajednici ikakve kaznenopravne nadležnosti. Epohalnu promjenu u tom pogledu predstavlja stupanje na snagu Lisabonskog ugovora (1. 12. 2009.), s kojim se ulazi u posljednji, četvrti stadij razvoja europskog kaznenog prava.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, stvaranje i održavanje područja slobode, sigurnosti i pravde ulazi u režim podijeljenih nadležnosti Unije i država članica. To je provedeno na način da treći stup Unije prestaje postojati i pripaja se prvom stupu, sa svim posljedicama koje iz toga proizlaze. Ponajprije, instrumenti trećeg stupa bivaju zamijenjeni instrumentima prvog stupa, uredbama i direktivama, sa svim učincima svojstvenima tim instrumentima i razvijenima u praksi Suda pravde Europske unije. Odluke se u području kaznenog prava ne donose više jednoglasno, nego kvalificiranom većinom i uz suglasnost Europskog parlamenta. Time je eliminiran problem neučinkovitosti procedure donošenja odluka, koja je inherentna sustavu koji inzistira na jednoglasnom modelu odlučivanja, a otklonjen je i prigovor deficita demokratskog legitimiteta ranijih instrumenata trećeg stupa. Sud pravde Europske unije postaje sud pune nadležnosti. Drugim riječima, Europska komisija postaje ovlaštena pred Sudom pravde Europske unije pokrenuti postupke protiv države članice zbog povrede Ugovora koja se dogodila u sferi kaznenog prava, primjerice zbog izostanka implementacije ili pogrešne implementacije instrumenta kaznenopravnog sadržaja. Predviđena je i mogućnost osnivanja prvog europskog tijela kaznenog progona, Europskog javnog tužitelja, a ojačana je uloga postojećih tijela koja djeluju na razini Europske unije. Iz svega navedenoga razvidno je da su elementi međuvladine suradnje država članica i u području kaznenog prava ustupili mjesto elementima prava Zajednice, iako i dalje

postoje određeni zaštitni mehanizmi za države članice, poput tzv. postupka ranog upozorenja, kočnica za slučaj nužde (engl. *emergency brake procedure*) i slično.

Zaključno, predavači su naglasili kako u predstojećem razdoblju ne treba očekivati jednako intenzivnu dinamiku razvoja ove grane prava. Naprotiv, potrebno je napraviti procjenu učinkovitosti do sada usvojenih instrumenta i vidjeti ima li i gdje mjesta za napredak. U idućih nekoliko godina naglasak će, prema predavačima, stoga biti na konsolidaciji postojećih aktivnosti kako bi se osigurala konzistentnost sustava, ali i pripremio teren za eventualni daljnji razvoj.

Idući predavač **Guy Stessens** (Glavno tajništvo Vijeća EU-a) govorio je o postupcima usvajanja zakonodavnih akata na razini Europske unije, s posebnim naglaskom na redovitom zakonodavnom postupku. U svojem je izlaganju istaknuo novine koje je u ovom dijelu donio Lisabonski ugovor: od toga da pravo zakonodavne inicijative u području pravosuđa i unutarnjih poslova, uz Europsku komisiju, sada ima i jedna četvrtina država članica Unije zajedno, a ne svaka država članica pojedinačno, preko činjenice da je sada za usvajanje instrumenta u ovom području potrebna odluka ne samo Vijeća Europske unije nego i Europskog parlamenta, pa do promjene u načinu glasovanja, gdje se odustalo od zahtjeva za jednoglasnošću i prešlo na sustav odlučivanja kvalificiranom većinom. Praktično najvažniji instrument u postupku usvajanja konkretnog zakonodavnog akta jest tzv. trijalog, gdje predstavnici Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije, svaki od njih uvažavajući prethodno dogovorene pozicije u tijelu u kojem djeluju, pregovaraju o nacrtu zakonodavnog akta i nastoje postići prihvatljiv kompromis o konačnom tekstu akta. Moguće je da određeni akt bude prihvaćen u prvom čitanju ako se Europski parlament i Vijeće Europske unije odmah slože o njegovu tekstu. Međutim, ako konsenzus izostane, uslijedit će drugo čitanje, a potencijalno i postupak mirenja uz posredovanje Odbora za mirenje. S tim u vezi, predavač je kazao da se u području pravosuđa i unutarnjih poslova postupak mirenja primjenjuje iznimno rijetko. Prema dostupnim podacima, oko 80 % akata usvaja se u prvom čitanju, a 20 % akata nakon drugog čitanja.

Posljednje predavanje prvog dana bilo je posvećeno sudskoj kontroli u europskom kaznenom području i održao ga je sudac **Lars Bay Larsen** (Sud pravde Europske unije). Uvodno je u osnovnim crtama upozorio na promjene u nadležnosti Suda pravde Europske unije (dalje u tekstu: Sud) koje donosi Lisabonski ugovor, a u nastavku je, prikazujući relevantnu praksu Suda, nastojao sudionicima ljetne škole približiti način na koji judikatura Suda utječe na razvoj europskog kaznenog prava. U tom pogledu istaknuo je odluke Suda u sporovima između Europske komisije i Vijeća Europske unije o pitanju treba li određenu materiju urediti u okviru (tadašnjeg) prvog ili trećeg stupa Unije (odluke o zaštiti okoliša i o onečišćenju brodovima). Naime, tim je odlukama Sud, pozivajući se na doktrinu inherentnih ovlasti, priznao Europskoj zajednici kaznenopravnu nadležnost rekavši da je Europska komisija direktivama ovlaštena obvezati države članice da sankcioniraju određena kršenja prava Zajednice kao kaznena djela. Međutim, istaknuo je da stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora i pripajanjem

trećeg stupa prvom ova problematika gubi na važnosti. Od ostalih važnih odluka spomenuo je presudu u predmetu *Advocaten vor der Wereld*, gdje je zapravo bilo riječi o valjanost Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica. Kako je ta okvirna odluka najvažniji instrument implementacije načela uzajamnog priznanja sudskih odluka, vodećeg načela u sferi policijske i pravosudne suradnje država članica, osporavanjem valjanosti te Okvirne odluke je u biti cjelokupni sustav suradnje bio doveden u pitanje. Budući da je Sud kazao kako je Okvirna odluka valjana i na taj način zapravo omogućio daljnju suradnju država članica primjenom europskog uhidbenog naloga i drugih instrumenata implementacije načela uzajamnog priznanja, u tom je predmetu možda najbolje došla do izražaja presudna uloga Suda u razvoju europskog kaznenog prava. Posebno se osvrnuo na praksu suda u tumačenju načela *ne bis in idem* (predmeti *Gözütök* i *Brügge*, *Van Esbroeck*, *Van Straaten*, *Gasparini*, *Turansky*). Uz već ranije postojeće dileme o tumačenju pojmova *bis* i *idem*, kao novi izazov identificirao je pitanje primjene tog načela, odnosno pitanje odnosa između normi koje sadrže to načelo, a nalaze se u različitim pravnim instrumentima (čl. 54. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (dalje u tekstu: CISA), čl. 4. Protokola 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, čl. 50. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje u tekstu: Povelja)). Prvi korak u razumijevanju njihova zamršenog međusobnog odnosa sasvim sigurno predstavlja recentna presuda Suda u predmetu *Spasić* (C-129/14), gdje je Sud, među ostalim, odlučivao o tome je li čl. 54. CISA-e, koji za primjenu načela *ne bis in idem* zahtijeva da je osuđujuća presuda izvršena, odnosno da se izvršava ili se više ne može izvršiti, protivan čl. 50. Povelje, koji predviđa zabranu dvostrukog progona, odnosno kažnjavanja, ne postavljaajući takav uvjet. Zaključno se osvrnuo i na položaj žrtava u kaznenom postupku prikazujući rješenja sadržana u Direktivi o uspostavi minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava kaznenih djela.

Prijepodneвно predavanje drugog dana ljetne škole održao je **Hans G. Nilsson** (Glavno tajništvo Vijeća Europske unije). Konceptualno, njegovo je izlaganje bilo podijeljeno na dva dijela. U prvom dijelu govorio je o pravnom okviru pravosudne suradnje europskih država, dok je drugi dio izlaganja bio posvećen Europskom javnom tužitelju (engl. *European Public Prosecutor's Office*, skraćeno EPPO). Kada govorimo o pravnom okviru pravosudne suradnje, treba imati na umu nekoliko bitnih postavaka. Kao prvo, uvijek moramo uzimati u obzir aktivnosti drugih regionalnih i globalnih međunarodnih organizacija u području kaznenopravne suradnje država. Ovo vrijedi to više ako znamo da je Europska unija izvorno nastala kao rezultat nastojanja država članica da stvore ekonomsku zajednicu i da Osnivački ugovori nijednom riječju nisu spominjali kazneno pravo. U to su vrijeme upravo Ujedinjeni narodi i Vijeće Europe bili forumi gdje su se koncentrirali naponi država za učinkovito suzbijanje kriminaliteta i međusobnu pravosudnu suradnju kao jedan od mehanizama u toj borbi. Tako su, primjerice, za pravosudnu suradnju od iznimne važnosti Konvencija Ujedinjenih naroda protiv transnacionalnog organiziranog kriminaliteta iz 2000. te Konvencija o izručenju iz 1957. i Konvencija o transferu osuđenih osoba iz 1983. godine, obje usvojene u okrilju Vijeća

Europe. Kao drugo, ne smijemo ispustiti iz vida da je kazneno pravo, kao dio javnog prava, u uskoj vezi sa suverenitetom država. Upravo iz tog razloga države članice Europske unije dugo su vremena inzistirale na monopolu u području kaznenog prava i korištenju klasičnih mehanizama međunarodnog prava, ponajprije konvencija, u uređivanju pitanja koja se odnose na područje pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Kao treće, razvoj ljudskih prava posredno omogućuje i ubrzani razvoj europskog kaznenog prava na premisama različitim od onih na kojima se zasniva sustav klasične međunarodnopravne kaznene pomoći. Naime, klasični međunarodnopravni sustav izručenja, u kojem sudjeluju središnje vlasti države moliteljice i zamoljene države, ima svoje korijene u sustavu gdje su pojedinci bili samo objekti vlasti suverena. Promjena u shvaćanju, prema kojoj pojedinci više nisu objekti vlasti, nego subjekti, i kao takvi nositelji određenih prava, omogućuje sustav prema kojemu u izručenju ne sudjeluje središnja vlast, nego izravno sudovi kao jamci poštivanja ljudskih prava. U nastavku je komparirao klasični sustav međunarodne kaznenopravne pomoći svojstven Vijeću Europe i pravosudnu suradnju razvijenu u okviru Europske unije utemeljenu na načelu uzajamnog priznanja stranih sudskih odluka. Zaključio je kako sustav razvijen u okviru Europske unije ima brojne komparativne prednosti, počevši od znatna ubrzanja i pojednostavljenja procedure pa do depolitizacije čitavog postupka. Drugi dio predavanja, posvećen Europskom javnom tužitelju, sadržavao je kratki prikaz razvoja ideje o uspostavi jedinstvenog europskog tijela kaznenog progona od projekta *Corpus Juris* pa sve do prijedloga Uredbe o uspostavi Ureda Europskog javnog tužitelja, koji je Europska komisija izložila u srpnju 2013. godine. U bitnom je izložio rješenja sadržana u prijedlogu Europske komisije, a prema kojem bi Europski javni tužitelj bio hijerarhijsko i decentralizirano tijelo nadležno za progon kaznenih djela na štetu financijskih interesa Unije, kao i temeljne prigovore upućene prijedlogu od strane parlamenata država članica. Kako se za usvajanje Uredbe o uspostavi Europskog javnog tužitelja, sukladno Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, zahtijeva jednoglasnost, jasno je da nam na ovom području predstoji dugotrajan proces konzultacija i iznalaženja kompromisnih rješenja prihvatljivih za sve sudionike procesa.

Popodnevno predavanje na temu europskog uhidbenog naloga održali su **Lorenzo Salazar** (talijanski ministar pravosuđa) i **Kaper Van der Schaft** (javni tužitelj u Centru za međunarodnu pravnu pomoć u Nizozemskoj). **G. Salazar** pružio je povijesni prikaz nastanka instituta europskog uhidbenog naloga, gdje je kao ključne izdvojio dva trenutka. Prvi je trenutak stupanje na snagu Ugovora iz Amsterdama, koji je inkorporirao Schengenski *acquis* u pravni okvir Europske unije i prvi put jasno deklarirao da je cilj integracije stvoriti prostor slobode, sigurnosti i pravde. Naglasio je kako je bilo iluzorno očekivati da će se sigurnosni deficit, koji se pojavljuje zbog ukidanja graničnih kontrola što ga donosi Schengen, moći učinkovito kompenzirati režimom izručenja predviđenim Konvencijom Vijeća Europe o izručenju iz 1957. godine. Budući da su države članice bile nespremljene harmonizirati kaznenoprocne i kaznene zakone, rodila se ideja o načelu uzajamnog priznanja sudskih odluka, sukladno kojemu sudskoj

odluci koja je valjana po pravu države u kojoj je donesena treba priznati pravni učinak i u drugim državama članicama. Upravo je Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica prvi instrument kojim se implementira to načelo. Kao drugi odlučni moment identificirao je terorističke napade na Sjedinjene Američke Države 11. rujna 2001. godine. Taj je moment utoliko važan jer je ubrzao sam postupak donošenja Okvirne odluke. Nastavno je izložio temeljne karakteristike instituta europskog uhidbenog naloga, uz odgovarajuću usporedbu s ranijim sustavom izručenja. Tako je istaknuo da je europski uhidbeni nalog sudska odluka, dok kod izručenja dominantnu ulogu imaju politički interesi. Primjena europskog uhidbenog naloga jamči brže postupanje jer su postavljeni strogi rokovi za donošenje odluke. Za razliku od tradicionalnog sustava izručenja, gdje se uvijek provjerava je li djelo zbog kojega se osoba traži kazneno djelo i u zamoljenoj državi, kod primjene europskog uhidbenog naloga postoji lista od 32 djela za koja se ne provjerava dvostruka kažnjivost. Zaključno, osvrnuo se na novije trendove, sukladno kojima država koja izvršava europski uhidbeni nalog ili bilo koju drugu odluku koja se temelji na načelu uzajamnog priznanja sudskih odluka treba ispitati poštuje li se u državi izdavanja naloga načelo razmjernosti. Oštro je kritizirao takvu mogućnost apostrofirajući da bismo time otvorili Pandorinu kutiju i zapravo narušili temeljnu pretpostavku funkcioniranja načela uzajamnog priznanja sudskih odluka – postojanje uzajamnog povjerenja u nacionalne pravne sustave država članica.

Gospodin **Van der Schaft** u svojem je izlaganju prikazao rad Centra za međunarodnu pravnu pomoć u Amsterdamu, ali i nizozemska iskustva u implementaciji Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaja između država članica. Istaknuo je da se, iako je europski uhidbeni nalog najuspješniji instrument provedbe načela uzajamnog priznanja sudskih odluka, implementacijski propisi u raznim državama članicama znatno razlikuju, što u konačnici dovodi do smanjene učinkovitosti tog instrumenta. U tom pogledu posebno su važne inovacije koje donosi Lisabonski ugovor jer će Europska komisija nakon isteka prijelaznog razdoblja (1. 12. 2014. godine) moći pokretati postupke pred Sudom pravde Europske unije protiv država članica zbog nepravilne implementacije ove Okvirne odluke. Kao primjer naveo je nizozemsko implementacijsko zakonodavstvo, koje je u usporedbi s Okvirnom odlukom proširilo krug razloga uslijed postojanja kojih je moguće odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga. Riječ je, naime, o jednom od najspornijih pitanja u vezi s primjenom europskog uhidbenog naloga, a koje se odnosi na zaštitu i poštivanje ljudskih prava. I dok Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje među državama članicama izrijeком ne predviđa kršenje ljudskih prava kao razlog odbijanja izvršenja naloga, čl. 11. nizozemskog implementacijskog zakona predviđeno je da se predaja tražene osobe može odbiti ako postoji opravdana sumnja da bi izvršenje naloga dovelo do flagrantnih kršenja prava tražene osobe. Još jedan primjer gdje je nizozemsko zakonodavstvo izašlo izvan okvira Okvirne odluke jest rješenje prema kojem je moguće odbiti predaju ako tražena osoba pruži dokaz da je nevinna u odnosu na djelo na koje se nalog odnosi prilikom saslušanja od strane nadležne sudbene vlasti u Nizozemskoj. U daljnjem je

izlaganju dao pregled različitih osnova za odbijanje izvršenja europskog uhidbenog naloga u Nizozemskoj, uz napomenu da do odbijanja izvršenja najčešće dolazi primjenom načela *ne bis in idem*.

Treći dan ljetne škole otvorila je **Katalin Ligeti** (profesorica na Sveučilištu u Luxembourg) svojim iznimno zanimljivim predavanjem o korijenima i trenutačnom stanju razvoja načela uzajamnog priznanja. Naglasila je kako, u usporedbi s tradicionalnim međunarodnopravnim modelom suradnje država, koji se bazira na zahtjevu koji država moliteljica upućuje zamoljenoj državi, načelo uzajamnog priznanja zapravo predstavlja razvijeniju formu suradnje budući da omogućuje državi izdavanja naloga da naloži državi izvršenja naloga da nešto učini, a takav je nalog u pravilu automatski primjenjiv u pravnom poretku države izvršenja naloga. Do prihvaćanja ovog načela kao vodećeg regulatornog principa u području policijske i pravosudne suradnje država članica došlo je zbog raširene percepcije da ono predstavlja prihvatljivu alternativu usklađivanju kaznenih zakonodavstava država članica Europske unije. Drugim riječima, smatralo se da je moguće, ako sudskoj odluci koja je donesena sukladno pravu jedne države članice priznamo pravni učinak u drugoj državi članici, izbjeći harmonizaciju materijalnog i procesnog kaznenog zakonodavstva. Pored pretpostavke da je uzajamno priznanje alternativa harmonizaciji, još su dvije premise bile oslonac ovom načelu. Prva se premisa odnosi na automatizam u primjeni načela uzajamnog priznanja, a druga na postojanje uzajamnog povjerenja u pravne sustave država članica. Međutim, iskustvo je ubrzo pokazalo kako je bilo iluzorno očekivati da će postojati povjerenje u različite pravne sustave država članica bez istodobnog postojanja zajedničkih minimalnih standarda na zakonodavnoj razini. Usklađivanje zakonodavstava i načelo uzajamnog priznanja međusobno su neraskidivo povezani. S jedne strane, sličnost postojećih zakonodavnih rješenja olakšava primjenu načela uzajamnog priznanja. S druge strane, ako prihvaćamo da je načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka kamen temeljac policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, onda ono postaje i argument za usvajanje novih instrumenata na razini Unije, cilj kojih je daljnje usklađivanje zakonodavstava država članica u sferi kaznenog prava. U nastavku svojeg izlaganja, a sve kroz primjer novousvojenog instrumenta, Direktive o europskom istražnom nalogu, predavačica je iznijela ideju o redefiniranju načela uzajamnog priznanja sudskih odluka. Istaknula je kako je iz tekstualnog izričaja Direktive o europskom istražnom nalogu moguće razabrati drugačije poimanje uzajamnog povjerenja u pravne sustave drugih država članica. *In concerto*, među državama članicama i dalje postoji presumpcija o poštivanju ljudskih prava, ali sada je izriječno navedeno da je takva presumpcija oboriva, a nepoštivanje ljudskih prava predviđeno je kao jedan od razloga za odbijanje izvršenja naloga. Dodatno, postupak automatskog priznavanja učinaka stranoj sudskoj odluci zamijenjen je postupkom koji implicira opsežan dijalog između nadležnih sudbenih vlasti države izvršenja i države izdavanja naloga. Slijedom navedenoga, opravdano je zapitati se možemo li i dalje govoriti o načelu uzajamnog priznanja sudskih odluka ili je ipak riječ o sasvim novom pristupu koji regulira policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima.

Sljedeće predavanje posvećeno temi usklađivanja kaznenog materijalnog zakonodavstva održao je **Pedro Caeiro** (profesor na Sveučilištu u Coimabri). Na samom početku svojeg izlaganja istaknuo je kako prostor slobode, sigurnosti i pravde, u koji ulazi i kaznenopravna suradnja država članica Europske unije, spada u podijeljene zakonodavne nadležnosti. U tom pogledu istaknuo je važnost načela supsidijarnosti, sukladno kojemu Unija djeluje samo u onoj mjeri u kojoj se određeni cilj može bolje ostvariti akcijom na razini Unije. Međutim, kada govorimo o usklađivanju kaznenog materijalnog zakonodavstva, predavač je mišljenja da je riječ o dvostrukoj supsidijarnosti. Pored gore navedene i objašnjene supsidijarnosti, čl. 67. Ugovora o funkcioniranju Europske unije nomotehnički je koncipiran na način da predviđa dužnost Europske unije da osigura visoku razinu sigurnosti, među ostalim usklađivanjem kaznenog zakonodavstva, ali samo ako je to nužno i u mjeri u kojoj je to nužno. Kazao je kako se proces usklađivanja kaznenog materijalnog zakonodavstva odnosi na usvajanje zajedničkih minimalnih pravila, koja se odnose na opise kaznenih djela i sankcije u području posebno teškog kriminaliteta s prekograničnim obilježjem. U odnosu na definicije kaznenih djela, napomenuo je kako ne treba razumjeti da se ovlast usklađivanja odnosi samo na posebni dio kaznenog zakona. Određeni instituti općeg djela također mogu biti predmet usklađivanja, ali ne samostalno i odvojeno od pojedinog kaznenog djela, nego samo u vezi s tim djelom. Što se tiče kaznenopravnih sankcija, pojasnio je da ovlast usklađivanja obuhvaća propisivanje kaznenih okvira, otegotnih i olakotnih okolnosti, ali i pravila koja se tiču konfiskacije imovine ostvarene počinjenjem kaznenog djela. S obzirom na ciljeve koji se usklađivanjem kaznenomaterijalnih propisa žele ostvariti, razlikuje pomoćnu i autonomnu funkciju usklađivanja. Pomoćna se funkcija odnosi na poboljšanje zaštite interesa (nekadašnjeg) prvog stupa, dok se autonomna funkcija odnosi na poboljšanje učinkovitosti u kontroli, prevenciji i borbi protiv najtežih oblika kriminaliteta.

Posljednje predavanje trećeg dana održao je **Steven Cras** (Glavno tajništvo Vijeća EU-a). Tema njegova izlaganja bilo je usklađivanje kaznenog procesnog zakonodavstva. Uvodno je napomenuo da je kazneno procesno pravo dugo vremena na razini Europske unije bilo u sjeni zbog nepostojanja izričite pravne osnove koja bi omogućila usklađivanje zakonodavstava država članica u tom dijelu. Situacija je u bitnom izmijenjena stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Naime, čl. 82. Ugovora o funkcioniranju Europske unije eksplicitno predviđa mogućnost usvajanja minimalnih pravila koja se tiču uzajamnog priznanja dokaza, prava pojedinca i žrtve u kaznenom postupku, ali i svih ostalih aspekata kaznenog postupka. Da je jedino izostanak izričite pravne osnove sprječavao djelovanje Unije u području usklađivanja procesnog kaznenog prava, najbolje govori brojnost instrumenata usvojenih u tom području nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. U nastavku predavanja g. **Cras** upoznao je sudionike ljetne škole s tim zakonodavnim aktivnostima, kao i s inicijativama koje se u budućnosti mogu očekivati u ovom području. Spomenuo je Direktivu o uspostavi minimalnih standarda o pravima, podršci i zaštiti žrtava kaznenih djela, a u detalje je prikazao rješenja usvojena u Direktivi o pravu na tumačenje i prevođenje, Direktivi o pravu na informaciju u

kaznenom postupku i Direktivi o pravu na pristup branitelju. Doveo je u vezu spomenute dokumente s Rezolucijom Vijeća EU-a od 30. studenog 2009. godine o putokazu za jačanje procesnih prava osumnjičenih i okrivljenih osoba u kaznenom postupku, kojom je Vijeće pozvalo Europsku komisiju na podnošenje nacrtu zakonodavnih akata koji bi se ticali minimalnih prava obrane u kaznenom postupku, ali i na procjenu potrebe da se neka druga pitanja urede na razini Unije u svrhu poboljšanja kaznenopravne suradnje. U odnosu na budući razvoj, kazao je da je Komisija uputila u zakonodavnu proceduru nekoliko prijedloga, u pogledu kojih predstoji rasprava u Vijeću EU-a i Europskom parlamentu. Ti se prijedlozi tiču pretpostavke nedužnosti, posebnosti položaja djece koja su osumnjičena za počinjenje kaznenog djela i privremene pravne pomoći osobama koje su osumnjičene ili optužene u kaznenom postupku, a lišene su osobne slobode.

Četvrti je dan započeo predavanjem o EUROJUST-u (engl. *European Union's Judicial Cooperation Unit*), Europskoj pravosudnoj mreži (engl. *European Judicial Network*, skraćeno EJNI), zajedničkim istražnim timovima i sukobu nadležnosti, koje je održala **Catherine Deboyser** (voditeljica odjela pravne službe u EUROJUST-u). Uvodno je kazala kako, iako je njezin zadatak upoznati nas s aktivnostima tijela koja djeluju u području kaznenopravne suradnje na razini Unije, njihovu ulogu ne treba precijeniti budući je ona u svojoj biti pomoćna, dok glavnu riječ i dalje imaju nacionalne sudbene vlasti i policijska tijela. Usprkos tome, istaknula je kako je nesporno da razvoj ide u smjeru davanja sve većih ovlasti tim tijelima, što je potkrijepila pregledom ovlasti EUROJUST-a od njegova osnutka do danas. Uspoređujući odnos EUROJUST-a i Europske pravosudne mreže, pojasnila je da su njihovi ciljevi u suštini komplementarni i da se sastoje u pružanju podrške i olakšavanju suradnje između nadležnih nacionalnih vlasti u borbi protiv teških oblika kriminaliteta. Bitna razlika jest u tom što je EUROJUST stalno tijelo Europske unije s pravnom osobnošću, čiji su djelatnici nacionalni suci, državni odvjetnici i policijski službenici. Europska pravosudna mreža, s druge strane, nema pravnu osobnost, nego u biti predstavlja ukupnost unaprijed određenih kontakt osoba, koje, korištenjem dostupnih instrumenata (*Fiches Belges* – sadrže podatke o relevantnom zakonodavstvu i funkcioniranju pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, *Atlas* – služe identifikaciji nacionalnih tijela koja su ovlaštena zaprimiti zahtjev za pružanje međunarodne pravne pomoći, *EUN Atlas* - služi identifikaciji nacionalnih tijela koja su ovlaštena zaprimiti i postupati po europskom uhidbenom nalogu), olakšavaju povezivanje nadležnih vlasti u različitim državama članicama kada se za tim ukaže potreba. U odnosu na ovlasti EUROJUST-a, kazala je kako treba razlikovati ovlasti koje ima pojedini nacionalni član EUROJUST-a individualno, ovlasti koje pripadaju isključivo Kolegiju EUROJUST-a kao cjelini i zajedničke ovlasti nacionalnog člana i Kolegija. Glavni instrumenti kojima se EUROJUST služi u svojem djelovanju jesu koordinacijski centri i sastanci koji služe razmjeni informacija u slučaju prekograničnog kriminaliteta i donošenju važnih odluka, poput odluke o tome treba li nastaviti s paralelnim istragama u različitim državama članicama i odluke o tome pred sudovima koje je države u konačnici najbolje poduzeti kazneni progon. Pored djelovanja u konkretnom predmetu, EUROJUST usvaja i strateške projekte koji identificiraju vodeće sigurnosne prijetnje i

nude smjernice za djelovanje nadležnim vlastima država članica radi minimiziranja tih prijetnja. Dodatno, jedan od načina na koji EUROJUST operacionalizira svoje ovlasti jest pružanje pomoći u formiranju zajedničkih istražnih timova u obliku financijske potpore, pravnih savjeta ili stvaranja nacрта sporazuma kojim se uspostavlja zajednički istražni tim. Štoviše, nacionalni članovi EUROJUST-a mogu sudjelovati u zajedničkom istražnom timu bilo kao predstavnici svojih država bilo u svojstvu predstavnika EUROJUST-a. Kako proizlazi iz prethodno navedenoga, zajednički istražni timovi osnivaju se sporazumom između država članica koje iz bilo kojeg razloga žele sudjelovati u zajedničkoj istrazi. Tim se sporazumom definiraju stranke sporazuma, sastav i svrha zajedničkog istražnog tima, vrijeme na koje se ustanovljava, ali i praktična pitanja, poput dopustivosti uporabe dokaza pribavljenih od strane zajedničkog istražnog tima. Što se tiče sukoba nadležnosti, predavačica se osvrnula na razliku između negativnog i pozitivnog sukoba nadležnosti i važnost njihove prevencije. U odnosu na pozitivni sukob nadležnosti, kazala je kako sprječavanje takva sukoba pridonosi pravnoj sigurnosti, izbjegavanju dvostrukog poduzimanja invazivnih mjera prisile i izbjegavanju povrede načela *ne bis in idem*. Prevencijom negativnog sukoba nadležnosti izbjegava se nekažnjivost pojedinca zbog počinjenog kaznenog djela, kao i naknadno vođenje paralelnih istraga. Zaključno je upozorila na specifičnu ulogu EUROJUST-a u prevenciji i rješavanju sukoba nadležnosti, kako posredstvom neformalnih mehanizama kao što je, primjerice, pravovremena razmjena informacija između involviranih država tako i posredstvom formalnih mehanizama koji ovlašćuju EUROJUST da od nadležnih tijela jedne države članice zahtijeva inicijaciju istrage ili kaznenog progona, a od drugih eventualno zainteresiranih država članica da prihvate da su institucije neke druge države u boljoj poziciji procesuirati određeni slučaj.

O modalitetima i kanalima policijske suradnje u Europskoj uniji govorila je **Nathalie Pensaert** (Glavno tajništvo Vijeća EU-a). Kazala je kako je ključ uspješne suradnje na policijskoj, operativnoj razini, razmjena informacija između nadležnih vlasti u različitim državama članicama. S tim u skladu, glavnina njezina predavanja bila je posvećena prikazu brojnih postojećih baza podataka, uključujući temeljna pitanja regulacije pristupa tim bazama i osiguranja autentičnosti, potpunosti i ispravnosti podataka sadržanih u bazama. Imajući na umu stupanj razvoja suvremene tehnologije, napomenula je da je danas vodeći izazov u ovom području osigurati učinkovitu zaštitu osobnih podataka koji se prikupljaju, obrađuju, pohranjuju i razmjenjuju za potrebe policijske suradnje u borbi protiv teških oblika kriminala. Pored razmjene informacija, policijska suradnja među državama članicama ima i drugu dimenziju, koja se odnosi na operativnu suradnju. Da je riječ o iznimno osjetljivom području s obzirom na ovlasti koje policijske vlasti imaju u granicama određenog pravnog sustava, najbolje govori činjenica da je člankom 87. Ugovora o funkcioniranju Europske unije predviđeno da Vijeće EU-a može usvojiti mjere koje se tiču policijske operativne suradnje, ali ne postupajući sukladno odredbama o redovitom zakonodavnom postupku, nego sukladno odredbama o posebnom zakonodavnom postupku. Drugim riječima, za usvajanje mjera na razini Unije koje se odnose na operativnu suradnju zahtijeva se jednoglasno odlučivanje u

Vijeću EU-a i provedba postupka konzultacija s Europskim parlamentom. Zaključno je prikazala policijsku metodologiju u borbi protiv ozbiljnog organiziranog kriminaliteta, koja se sastoji od analize prijetnje, izbora prioriteta i strateških ciljeva, implementacije i monitoringa usvojenih mjera i evaluacije njihovih učinaka.

Posljednje predavanje četvrtog dana ljetne škole održao je **Bart de Buck** (EUROPOL). U svojem je izlaganju govorio o ulozi EUROPOL-a (engl. *European Police Office*) u postupku međunarodne policijske suradnje nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Kazao je kako je EUROPOL zapravo svojevrsni „informativni broker“ budući da predstavlja komunikacijsku mrežu za razmjenu informacija između EUROPOL-ovih časnika za vezu, a posredstvom informacijskog sustava, u koji se podaci unose i obnavljaju na dnevnoj bazi, olakšava potragu i kontrolu osoba pod sumnjom da su počinile kaznena djela. Dodatno, prikupljeni podaci omogućuju stručnjacima u EUROPOL-u kvalitetan analitički rad, koji podrazumijeva operativnu, taktičku i stratešku analizu. Ovo je posebno važno u kompleksnim slučajevima organiziranog kriminaliteta, gdje se sačinjavaju analitički izvještaji, koji onda sadrže informacije o strukturi kriminalnog udruženja, ulogama i odgovornostima članova, kao i o *modus operandi* konkretne kriminalne skupine. Gospodin de Buck apostrofirao je upravo analitički posao koji se obavlja u okrilju EUROPOL-a kao posebno važan budući da je neupitno kako nadležne policijske vlasti u državama članicama ne raspolažu tehničkim i kadrovskim kapacitetima kakve zahtijeva kompleksna analiza slučaja.

U nastavku svojeg predavanja nastojao je ilustrirati odnos EUROPOL-a i ostalih relevantnih čimbenika koji djeluju u području kaznenopravne suradnje. Istaknuo je nekoliko regulatornih načela relevantnih kod uređenja partnerskih odnosa. Ponajprije, bilo kakva razmjena informacija s državama i organizacijama izvan Europske unije moguća je isključivo na temelju sporazuma o suradnji, a ako su predmet razmjene osobni podaci, mora se provjeriti i ima li država, odnosno organizacija kojoj se podaci ustupaju uspostavljen adekvatan sustav zaštite osobnih podataka. Sljedeća relevantna regulatorna načela jesu ovlast EUROPOL-a da zaprimi i obrađuje podatke koje mu učini dostupnim neki privatni entitet, kao i ovlast za prikupljanje i obradu svih javno dostupnih podataka. Zaključio je kako se temeljni izazovi budućnosti s kojima će se EUROPOL morati suočiti odnose na učinkovitu zaštitu privatnosti i osobnih podataka, pravne interese koji su u svojoj suštini konkurirajući interesu efikasnog kaznenog progona.

Posljednji je dan ljetne škole predavanjem o borbi protiv terorizma otvorila **Christiane Hoehn** (savjetnica koordinatora EU-a za suzbijanje terorizma). Govorila je ulozi Europske unije u suzbijanju globalne prijetnje terorizma, odnosu između Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije kao ključnom u ovom segmentu i evoluciji u pojavnim oblicima terorizma kao vodeće sigurnosne prijetnje današnjice. U odnosu na ulogu Europske unije, neizostavno je spomenuti Strategiju Europske unije za suzbijanje terorizma iz 2005. godine, koja se u osnovi temelji na potrebi prevencije radikalnih pokreta edukacijom i podizanjem svijesti o njihovoj štetnosti, pojačanoj kontroli

vanjskih granica Unije i unaprjeđenju sigurnosti zračnog prometa, kao i na prekograničnoj suradnji u operativnom smislu, ali i kroz razmjenu najbolje prakse. Ono što, prema gospođi Hoehn, u znatnoj mjeri umanjuje učinkovitost postojećih napora u suzbijanju terorizma jesu različita zakonodavna rješenja o pitanju definicije terorizma. Upravo u tom dijelu postoji znatan prostor za napredak harmonizacijom materijalnog kaznenog prava. Također, kada se promišlja strategija djelovanja, naglasak treba biti na prevenciji budući da su posljedice terorizma, koji odnosi velik broj ljudskih života i nanosi velike materijalne gubitke, u svemu specifične. Mišljenja je da je danas, djelomično i zbog razvoja tehnologije, prijetnja terorizma izraženija nego ikad prije. Predstavnici terorističkih skupina koriste društvene mreže za regrutiranje mladih ljudi, što je gotovo nemoguće nadzirati, a pored Al-Kaide, svjedoci smo pojave čitavog niza desno i lijevo orijentiranih ekstremističkih pokreta i terorističkih organizacija koje svoj legitimitet crpe u religijskim postavkama, poput ISIS-a u Siriji i Iraku. S obzirom na to da ni jedna država svijeta nije imuna na globalnu prijetnju terorizma, postoji zajednički interes Sjedinjenih Američkih Država i Europske unije da ujedine svoje resurse u borbi protiv terorizma. Posebice vrijednom ističe činjenicu da Europska unija predstavlja operativnu platformu suradnje SAD-a s bilo kojom od njezinih 28 država članica. Kao glavni uspjeh u dosadašnjem djelovanju ističe se uspostava pravnog i operativnog okvira za policijsku i pravosudnu suradnju sklapanjem sporazuma o pružanju pravne pomoći i izručenju. Temeljni izazov, s druge strane, predstavlja prikupljanje i razmjena osobnih podataka i informacija.

Posljednje su predavanje zajednički održali **Paul de Hert** (profesor na Sveučilištu u Tilburgu) i **I. Vasiliu** (Europska komisija). Njihovo se izlaganje odnosilo na zaštitu osobnih podataka. To je područje, što se moglo zorno vidjeti iz izlaganja njihovih prethodnika, na vrhu liste prioritetnih politika Europske unije u ovom trenutku. Uvodno su se osvrnuli na razliku između pojmova „privatnost“ i „osobni podaci“ i istaknuli kako je pojam „osobni podaci“ šireg opsega. On obuhvaća sve ono što može identificirati određenu osobu kao upravo tu jedinku. Prema njihovom mišljenju, osobnim se podatkom ne smatra samo podatak kao takav, nego, primjerice, i vlas kose na mjestu zločina, registarske pločice na automobilu i slično. Nakon toga je uslijedio prikaz relevantnog pravnog okvira kojim se uređuje ovo pravno područje na razini Unije, uz isticanje najvažnijih novina koje donosi reforma predložena od strane Europske komisije početkom 2012. godine. Naime, Direktiva o zaštiti osobnih podataka usvojena je 1995. godine i kao takva potpuno je neadekvatna za primjenu u uvjetima intenzivnog tehnološkog razvoja. Gospodin de Hert i gospođa Vasiliu upozorili su na vrlo zanimljivu razliku u pristupu između dvaju sustava pravne zaštite privatnosti i osobnih podataka. Naime, čl. 8. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u st. 1. jamči pravo na privatnost, dok u st. 2. predviđa ograničene iznimke od toga prava. Direktiva o zaštiti osobnih podataka zauzima drugačiji pristup. Pojedinaac, naime, mora kao realnost prihvatiti da se podaci o njemu prikupljaju, obrađuju, pohranjuju i razmjenjuju, a u čitavom tom procesu jamče mu se određena prava.

Naposljetku treba reći kako je ovogodišnja ljetna škola u potpunosti opravdala očekivanja sudionika. Sudionici su imali priliku učiti od strane vodećih stručnjaka na području europskog kaznenog prava, ali i upoznati druge mlade ljude koji se bave pitanjima europskog kaznenog prava, razmjenjivati iskustva i stvarati kontakte za budućnost, što zasigurno predstavlja dodatnu vrijednost ovakva oblika edukacije.