

**Dr. sc. Tamara Čapeta\***

## **KAZNENI SUDOVI I SURADNJA SA SUDOM EU-A U PRETHODNOM POSTUPKU**

*Ovlasti i obveze institucija u Hrvatskoj, uključujući i njezine sudove, promijenile su se s ulaskom Hrvatske u članstvo EU-a. Ovaj članak analizira i objašnjava situacije u kojima nastaje ovlast, odnosno ponekad obveza za hrvatske kaznene sudove da surađuju sa Sudom EU-a kroz prethodni postupak. Neposredni motiv za pisanje članka bile su izjave u odlukama hrvatskih sudova koji su sudili u predmetu Perković, povezanim s provedbom Europskog uhidbenog naloga, kako pokretanje prethodnog postupka nije potrebno ili čak ni moguće kad je europski propis proveden u hrvatsko pravo.*

*Prilog objašnjava zašto je takvo stajalište pogrešno. Pitanje koje se može postaviti pred nacionalnim sudom, a zbog kojeg se on može ili mora obratiti Sudu EU-a, doista se uvijek mora odnositi na pravo EU-a, a ne na nacionalno pravo. To međutim ne znači da u situaciji kad je pravo EU-a (primjerice neka okvirna odluka ili direktiva) preneseno u nacionalno pravo potreba za tumačenjem europskog pravnog instrumenta nestaje. Upravo suprotno, stoga što su nacionalni sudovi obvezni tumačiti nacionalno pravo u skladu s europskim pravom, tumačenje europskog propisa nužno im je za ispravno tumačenje domaćeg prava.*

*U prilogu se prikazuju situacije u kojima će sudovi koji sude u kaznenim stvarima u Hrvatskoj moći, a ponekad i morati, ući u izravni dijalog sa Sudom EU-a kroz prethodni postupak, uključujući i radi postavljanja pitanja valjanosti primjenjivog europskog prava.*

### **1. UVOD**

Stvaranjem Europske unije u Maastrichtu te time i nove ovlasti u području policijske i pravosudne suradnje europsko se pravo počelo razvijati u smjeru

---

\* Dr. sc. Tamara Čapeta, redovita profesorica na Katedri za europsko javno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu i nositeljica Jean Monnet katedre. Ovaj članak dio je projekta "Aspectos jurídicos de la gobernanza económica de la Unión Europea en el marco de la aplicación de la estrategia 2020" Ministarstva ekonomije i kompetitivnosti Španjolske (DER 2012-31227).

koji je relevantan i pravnicima koji se bave kaznenim pravom. Prebacivanje te ovlasti pod tzv. prvi, nadnacionalni stup Europske unije i njezinom konsolidacijom i širenjem ovlasti Suda EU-a Lisabonskim ugovorom dodatno se intenzivirala zakonodavna aktivnost na ovom području, što je povećalo potrebu za suradnjom između nacionalnih kaznenih sudova i Suda EU-a.

Osnovna je namjera ovog priloga odgovoriti na pitanje je li, i ako jest, zašto, Sud Europske unije relevantan kaznenim pravnicima u državama članicama EU-a, uključujući Hrvatsku. Neposredan razlog koji me naveo da se u ovom prilogu osvrnem na to pitanje bile su presude triju sudova u Hrvatskoj – Županijskog suda u Zagrebu, Vrhovnog suda RH te Ustavnog suda RH - u predmetu Perković.<sup>1</sup>

Podsjetimo se ukratko činjenično-pravne pozadine predmeta Perković. Njemački je sud, putem europskog uhidbenog naloga, zatražio predaju g. Perkovića radi vođenja kaznenog postupka za teško ubojstvo. Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu (dalje EUN)<sup>2</sup> prenesena je u hrvatsko pravo Zakonom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU-a (dalje: ZPSKS).<sup>3</sup> G. Perković protivio se predaji. Osnovni prigovor bio je da je u konkretnom slučaju, po hrvatskom pravu, nastupila zastara kaznenog progona. Po njemačkom pravu progon za navedeno kazneno djelo međutim ne zastarijeva. G. Perković tvrdio je da je nastup zastare po hrvatskom pravu razlog za odbijanje predaje. Dapače, radilo se o obveznom razlogu za odbijanje predaje zbog načina na koji je Hrvatska odabrala provesti Okvirnu odluku o Europskom uhidbenom nalogu.<sup>4</sup> Stajalište je Županijskog suda u Zagrebu, a koje je naknadno, u žalbenom postupku, potvrdio Vrhovni sud RH, međutim bilo da zastara nije razlog za odbijanje predaje kad se predaja traži zbog vođenja postupka za kaznena djela za koja je, temeljem članka 10. ZPSKS,<sup>5</sup> isključena provjera dvostruke kažnjivosti. Zastara je, prema shvaćanju tih dvaju sudova, sastavni dio provjere dvostruke kažnjivosti te se stoga ne može provje-

---

<sup>1</sup> Rješenje Županijskog suda u Zagrebu (Poslovni broj: KV-EUN-2/14) od 8. siječnja 2014.; Rješenje Vrhovnog suda Republike Hrvatske (Broj: Kž-eun 2/14-5) od 17. siječnja 2014.; Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-III-351/2014) od 24. siječnja 2014.

<sup>2</sup> Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (2002/584/PUP), Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 19, Svezak 3, str. 83.

<sup>3</sup> Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU, NN 91/10; 81/13; 124/13 i 26/15.

<sup>4</sup> Naime razloge za odbijanje izvršenja naloga za predaju koji su člankom 4. Okvirne odluke bili predviđeni kao razlozi za moguće odbijanje izvršenja naloga Hrvatska je prilikom prenošenja okvirne odluke u interno pravo odlučila pretvoriti u obvezne razloge člankom 20. Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU (dalje: ZPSKS).

<sup>5</sup> Tim je člankom u hrvatsko pravo uveden članak 2. stavak 2. Okvirne odluke o EUN-u.

ravati kod navedenih djela. Stajališta o tom pitanju razlikuju se kako u praksi sudova u Hrvatskoj<sup>6</sup> tako i u pravnoj doktrini.<sup>7</sup>

U ovom mi prilogu nije namjera ulaziti u raspravu o tome je li i zastara obuhvaćena isključenjem provjere dvostruke kažnjivosti ili ne. Ono što mi je međutim bitno jest da očito o tom pitanju postoje oprečna stajališta u stručnoj javnosti i pred različitim sudovima. Međutim, bez obzira na nejasnoće vezane uz tumačenje navedenog pitanja, a upravo to je razlog koji me je naveo na pisanje ovog priloga, sva su tri suda odbila podnijeti zahtjev za tumačenje Okvirne odluke o Europskom uhidbenom nalogu Sudu EU-a. Obrazloženje za takvu odluku bilo je da Sud EU-a u odlučivanju ne može imati nikakvu ulogu jer je tumačenje ZPSKS-a u nadležnosti hrvatskih sudova.

U svojoj odluci od 8. siječnja 2014. Županijski je sud u Zagrebu rekao:

„Osim toga napominje se da Vijeće nije prihvatilo prijedlog branitelja tražene osobe da preko VSRH postavi prethodno pitanje Europskom sudu pravde, ocjenjuje li se zastara kod predmetnog kaznenog djela prema odredbi članka 20. stavak 2. točka 7. i članka 10. ZPSKS-EU, jer vijeće niti ne nalazi spornim ispituje li se zastara kod djela sa Popisa, a kako je to prethodno detaljno obrazloženo. Također, treba navesti da postoji stroga dioba uloge Europskog suda pravde i nacionalnih sudova normativno propisano u članku 220. Ugovora o Europskoj zajednici, na temelju kojeg je Europski sud pravde nadležan za interpretaciju prava Zajednice i Unije te, *a contrario*, najviši nacionalni sudovi za interpretaciju nacionalnog prava, što je konkretno ZPSKS-EU.“

Ovo je stajalište Vrhovni sud RH potvrdio odlukom od 17. siječnja 2014:

„Nadalje, prvostupanjski sud je s pravom odbio „prijedlog opreza radi... za upućivanje upita Europskom sudu pravde u Luxembourg“. Pritom se s pravom pozvao na članak 220. Ugovora o Europskoj zajednici prema kojem Europski sud pravde tumači pravo Zajednice i Unije razložno zaključivši da nacionalno pravo tumače nacionalni sudovi, a ne Europski sud pravde.

---

<sup>6</sup> Suprotno stajalištu sudova u predmetu Perković, Županijski sud u Velikoj Gorici smatrao je u predmetu Mustač da zastara jest razlog za odbijanje predaje i kod kaznenih djela za koje se ne traži provjera dvostruke kažnjivosti. Rješenje Županijskog suda u Velikoj Gorici (broj Kv-eun-1/14) od 9. siječnja 2014.

<sup>7</sup> P. Novoselec, Sudska praksa, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 20, br. 2/2013, str. 863-870; J. Čule, D. Hržina, Primjena europskog uhidbenog naloga u Republici Hrvatskoj – očekivanja i stvarnost, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 20, br. 2/2013, str. 715-750; Z. Đurđević, Vrhovni sud u slučajevima Perkovića i Mustača nije poštovao Ustav, intervju objavljen u *Novom listu*, 23. travnja 2014.; D. Derenčinović, Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 21, br. 2/2014, 249-270; I. Turudić, Europski uhidbeni nalog s osvrtnom na praksu hrvatskih sudova, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Vol. 21, br. 2/2014, str. 327-353.

Budući da se prijedlog za postavljanje prethodnog pitanja odnosio na tumačenje odredbi ZPSKS-EU kao nacionalnog prava, to je tumačenje pri primjeni tog zakona u isključivoj nadležnosti hrvatskih sudova.“

I konačno, Ustavni je sud, iako ne zauzimajući nikakav jasan stav, u odluci od 24. siječnja 2014. ponovio citirana stajališta:

„18. Konačno, prijedlog podnositelja da Ustavni sud podnese Sudu EU zahtjev za prethodnu odluku (v. točku 7.9. obrazloženja ove odluke) nije razmatran. Ustavni sud primjećuje da je isti zahtjev podnositelj podnio i prvostupanjskom i drugostupanjskom sudu. Oba su suda obrazložila razloge zbog kojih takav prijedlog podnositelja smatraju neosnovanim. Ti se razlozi u osnovi svode na utvrđenje da je tumačenje pri primjeni nacionalnog prava (ZPSKS-EU) u isključivoj nadležnosti hrvatskih sudova.“

Iako se slažem s tvrdnjom da ovlast tumačiti hrvatsko pravo imaju hrvatski sudovi, s Vrhovnim sudom na čelu kao konačnim tumačem kojem je Ustavom povjerena zadaća osigurati ujednačenu primjenu hrvatskog prava,<sup>8</sup> ta sloboda u tumačenju propisa koji se nalaze u polju primjene prava EU-a od trenutka članstva Hrvatske u EU-u više nije neograničena. Ono što je ograničava jest načelo lojalne suradnje,<sup>9</sup> koje, prema dugogodišnjoj praksi Suda EU-a, u kaznenom području potvrđenoj predmetom *Pupino*,<sup>10</sup> obvezuje i sudove kao dio države. Stoga sudovi prilikom tumačenja domaćeg prava uvijek moraju odabrati ono tumačenje koje je najbliže cilju i duhu europskih normi. To se, posebice (ali ne isključivo), odnosi na onaj dio nacionalnog prava koji prenosi i provodi direktive (ili okvirne odluke) EU-a u nacionalno pravo. Stoga će tumačenje europskog propisa, u konkretnom slučaju Okvirne odluke o EUN-u, nacionalnom sudu često biti nužno u svrhu ispravne interpretacije nacionalnog propisa. I utoliko koliko Vrhovni sud RH ima krajnju riječ u interpretaciji hrvatskog prava, Sud EU-a ima krajnju riječ u interpretaciji prava EU-a. Iako je istina da u trenutku kad se rješavao predmet Perković Sud EU-a još nije bio nadležan zaprimiti pitanje o interpretaciji EUN-a koje mu uputi hrvatski sud, razlozi za to bili su druge prirode, a ne oni koje su u citiranim dijelovima presuda naveli Županijski i Vrhovni sud. Navedeni razlozi pogrešni su u svjetlu onog što ulazak u Europsku uniju znači za sudove u Hrvatskoj.

U kakvu odnosu dakle stoje nacionalni sudovi i Sud EU-a u području kaznenopravnog zakonodavstva EU-a? Kada postoji potreba ili čak i obveza pokretanja prethodnog postupka pred Sudom EU-a?

---

<sup>8</sup> Članak 116. Ustava RH (numeracija članaka prema redakcijski pročišćenoj verziji teksta Ustava RH koju je sastavio Ustavni sud i koja je dostupna na njegovim mrežnim stranicama: [www.usud.hr](http://www.usud.hr)).

<sup>9</sup> To je načelo danas izraženo u članku 4. stavku 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU).

<sup>10</sup> Predmet 105/03, Kazneni postupak protiv Marije Pupino, ECLI:EU:C:2005:386.

## 2. NADLEŽNOST SUDA EU-A I INSTRUMENTI KAZNENOG PRAVA EU-A

Uvodno valja reći da je 1. prosinca 2014. stupio na snagu novi režim nadležnosti Suda EU-a u pogledu prava EU-a kojim se uređuje pravosudna suradnja u kaznenim stvarima. Naime s tim je datumom isteklo petogodišnje prijelazno razdoblje predviđeno Lisabonskim ugovorom, tijekom kojeg je nadležnost Suda EU-a u ovom području bila ograničena.<sup>11</sup> Istekom tog roka Sud EU-a stekao je dvije važne ovlasti:

1. Njegovo pravo da interpretira ugovorne odredbe, okvirne odluke i direktive donesene u području kaznene suradnje više ne ovisi o prethodnom pristanku država članica. Naime u prijelaznom su razdoblju države mogle, ali nisu morale, ovlastiti Europski sud da zaprima prethodna pitanja njihovih sudova (svih ili samo najviših sudova) u kaznenom području. Kako Hrvatska tijekom pregovora o članstvu u EU-u nije, a nije mi poznato je li to bilo namjerno ili slučajno, dala deklaraciju da prihvaća nadležnost Suda EU-a, ovo bi bio vjerojatni razlog zašto bi se Europski sud proglasio nenadležnim da mu je postavljeno pitanje tumačenja EUN-a iz predmeta Perković. Da se predmet vodi danas, međutim, nadležnost Suda EU-a bila bi izvan svake sumnje.
2. Osim što je stekao punu nadležnost u prethodnom postupku, Sud je stekao i drugu važnu ovlast. Naime protekom prijelaznog razdoblja aktivirana je njegova nadležnost u tzv. povredbenim ili infrakcijskim postupcima, koje Komisija može pokrenuti protiv države članice koja ne provodi ili pogrešno provodi neki dio prava EU-a, sada uključujući i kazneno pravo EU-a.<sup>12</sup>

Objekti ove vrste nadležnosti relevantne su nacionalnim sudovima. Najvažniji razlog tome jest što će kroz bilo koji od ova dva postupka Europski sud i dalje davati, kao što je to do sada činio, ali samo kroz ograničenu nadležnost u prethodnom postupku, tumačenja europskih kaznenih propisa, kojih je već nemali broj. Ta tumačenja obvezujuća su za nacionalne sudove, a mogu doći u primjenu pred sudom na dva načina. Kako će pravo EU-a, a s njime i pripadajuće tumačenje Suda EU-a, doći u primjenu pred nacionalni sud, ovisi o tome kojom vrstom propisa je neko pitanje europskog kaznenog prava uređeno.

Naime, dva su osnovna pravna instrumenta kojima se uređuju pitanja kaznene suradnje u EU-u: okvirne odluke i direktive. Iako od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, dakle od prosinca 2009., EU odlučuje direktivama, ranije usvojene okvirne odluke ostaju okvirne odluke ukoliko ih europski zakonodavac ne odluči promijeniti u direktive. Za sada je to primjerice slučaj

---

<sup>11</sup> Članak 10. Protokola (br. 36) o prijelaznim odredbama, dodanog Ugovoru iz Lisabona.

<sup>12</sup> Radi se o postupcima uređenim člancima 258.-260. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

i s europskim uhidbenim nalogom, ali i s još nekim bitnim kaznenopravnim aktima: primjerice Okvirnom odlukom o primjeni načela uzajamnog priznavanja odluka o mjerama nadzora među državama članicama Europske unije kao alternative privremenom pritvoru;<sup>13</sup> ili pak Okvirnom odlukom o zaštiti osobnih podataka obrađenih u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.<sup>14</sup> Neke su okvirne odluke zamijenjene direktivama, poput primjerice Okvirne odluke o Europskom dokaznom nalogu, koju je zamijenila Direktiva o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima;<sup>15</sup> ili direktiva o zaštiti žrtava zločina,<sup>16</sup> koja je zamijenila istoimenu okvirnu odluku. Sve nove kaznenopravne mjere donesene su u formi direktiva: primjerice Direktiva o pravu na interpretaciju i prevođenje u kaznenom postupku<sup>17</sup> ili pak Direktiva o pravu na informacije u kaznenom postupku.<sup>18</sup>

Zašto je relevantno radi li se o okvirnoj odluci ili direktivi? Ova razlika nije, kako sam prethodno objasnila, bitna za nadležnost Suda EU-a u prethodnom postupku. Naime ta je nadležnost postala neovisna od pristanka država članica od 1. prosinca 2014., bez obzira na to radi li se o tumačenju direktive ili okvirne odluke. Razlika koja postoji međutim jest ona u učincima navedenih pravnih instrumenata u internim pravnim porecima država članica, o čemu pak ovisi kako i kada će oni doći u primjenu pred nacionalnim sudom. Naime, dok direktive, sukladno dugogodišnjoj sudskoj praksi, imaju izravni učinak, barem u tzv. vertikalnim pravnim odnosima,<sup>19</sup> okvirne ga odluke nemaju temeljem izričitog isključenja takva učinka predviđenog ranijom verzijom Osni-

---

<sup>13</sup> Okvirna odluka Vijeća 2009/829/PUP od 23. listopada 2009. o primjeni načela uzajamnog priznavanja odluka o mjerama nadzora među državama članicama Europske unije kao alternative privremenom pritvoru, Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 19, Svezak 6, str. 226-246.

<sup>14</sup> Okvirna odluka Vijeća 2008/977/PUP od 27. studenoga 2008. o zaštiti osobnih podataka obrađenih u okviru policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 16, Svezak 2, str. 118-129.

<sup>15</sup> Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima, SL L 130, 1. 5. 2014., str. 1-36.

<sup>16</sup> Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 19, Svezak 15, str. 58-74.

<sup>17</sup> Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 19, Svezak 10, str. 213-219.

<sup>18</sup> Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informiranje u kaznenom postupku, Posebno izdanje Službenog lista EU na hrvatskom jeziku: Poglavlje 19, Svezak 15, str. 48-57.

<sup>19</sup> Više u Čapeta, T., Rodin, S., *Osnove prava EU*, drugo izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2011; Čapeta T., Rodin, S., *Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu, s izabranim presudama Europskog suda u punom tekstu i komentarom*, Pravosudna akademija, 2008.

važnog ugovora. Koja je posljedica toga za postupak pred nacionalnim sudom? Na direktive će se stranke ili drugi sudionici postupka moći pozivati izravno, uključujući i u svrhu izvođenja nekog subjektivnog prava koje im sud mora priznati. To je posebice relevantno ukoliko ne postoji adekvatna provedba direktive u nacionalno pravo. Na okvirne odluke s druge strane, kako one ne mogu imati izravni učinak, stranke pred sudom neće se moći izravno pozvati kako bi tvrdile da iz njih proizlaze određena subjektivna prava.

Međutim uobičajeni put primjene i okvirnih odluka i direktiva trebao bi biti putem primjene provedbenih nacionalnih normi. Nacionalne provedbene norme predstavljaju ispravnu provedbu ukoliko dovode do rezultata koji je predviđen europskim propisom. U tom smislu, a posebice uzimajući u obzir da se prenošenje u nacionalno pravo često sastoji od operacije *kopiraj/zalijepi*, za razumijevanje i ispravno tumačenje nacionalnog provedbenog prava, nacionalnom je sudu nužno tumačenje europskog propisa koji se njime provodi. Nacionalni sudovi imaju ne samo mogućnost nego i obvezu nacionalnom pravu dati usklađenu interpretaciju s pravom EU-a. Tu je obvezu Sud EU-a potvrdio u odnosu na direktive još 1984. godine u predmetu *Von Colson i Kamman*,<sup>20</sup> a u odnosu na okvirne odluke u predmetu *Pupino* 2005. godine.<sup>21</sup>

Vrhovni sud prepoznao je obvezu usklađenog tumačenja s pravom EU-a u kaznenom pravu u predmetu *Mustač*.<sup>22</sup> Upravo takvom tehnikom omogućio je ulaganje žalbe na odluku Županijskog suda članici obitelji žrtve zločina zbog kojeg se tražila predaja. Smatrao je da bi doslovnim tumačenjem hrvatskog propisa mogao zaključiti da žalbu može uložiti samo državno odvjetništvo. No potom je nastavio:

„Međutim, takvo doslovno tumačenje dovelo bi u pitanje ostvarivanje svrhe europskog prava, izraženog kroz spomenutu Okvirnu odluku Vijeća EU o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, ali i drugih propisa kojima se uređuje pravo Europske unije (Direktiva i Okvirnih odluka), a koji se odnose na zaštitu i prava žrtve u kaznenom postupku i drugim postupcima. Stoga, radi postizanja ciljeva i poštovanja načela izraženih u pravu EU, nacionalni su sudovi obvezani primijeniti nacionalno pravo u svjetlu slova i duha propisa EU. To znači da se nacionalno pravo u primjeni mora tumačiti koliko god je to moguće u svjetlu izričaja i svrhe referentnih okvirnih odluka i direktiva, kako bi se time postigao rezultat kojem teže te okvirne odluke i direktive (...). Pristupanjem EU Republika Hrvatska obvezala se također postupati u tom smislu.“

---

<sup>20</sup> Predmet 14/83 Sabine von Colson i Elisabeth Kamann protiv Land Nordrhein-Westfalen, ECLI:EU:C:1984:153.

<sup>21</sup> Predmet 105/03, Kazneni postupak protiv Marije Pupino, ECLI:EU:C:2005:386.

<sup>22</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH (Broj: Kž-eun 5/14-4, Kž-eun 14/14-4) od 6. ožujka 2014.

Preduvjet za usklađenu interpretaciju, koju dakle Vrhovni sud prepoznaje kao obvezu sudova u Hrvatskoj, jest da je sud siguran u značenje europske norme s kojom mora uskladiti domaću. U to sud može biti siguran jedino ako je europska norma potpuno jasna i precizna, što je rijetko slučaj,<sup>23</sup> ili ako ju je u nekom ranijem predmetu i u sličnom kontekstu već protumačio Europski sud.

Pitanje stoga onemogućuje li europski uhidbeni nalog nacionalnom sudu da provjeri je li došlo do zastare kaznenog progona kad se radi o predaji osobe radi vođenja kaznenog postupka za jedno od djela za koja je uklonjena provjera dvostruke kažnjivosti svakako je pitanje tumačenja Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu. Tome je tako bez obzira na to što je ta okvirna odluka prenesena u hrvatsko pravo Zakonom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima. Ni okvirna odluka ni zakon izričito ne rješavaju ovo pitanje. Kako ga je nacionalni zakon obavezan riješiti onako kako to traži okvirna odluka, potrebno je interpretirati okvirnu odluku.

### 3. NACIONALNI SUDOVI U PRETHODNOM POSTUPKU

Sustav kako ga je zamislio Osnivački ugovor EU-a prihvaća ovlast nacionalnih sudova da sami protumače okvirnu odluku (ili neki drugi akt EU-a) sve do trenutka dok postupak ne dođe pred sud protiv čije odluke u konkretnom predmetu više nema pravnog lijeka. Taj sud, a u primjeru iz predmeta Perko-  
vić to je Vrhovni sud, mora načelno tražiti tumačenje od Suda EU-a. Svrha je ovako ustrojenog sustava osigurati da se zajednički usvojene europske pravne norme ne raspadnu u mnoge različite norme kroz razlike u tumačenjima koja će im dati različiti nacionalni sudovi.<sup>24</sup>

Stoga su sudovi zadnje instance načelno obvezni pokrenuti prethodni postupak kad god postoji sumnja u ispravno tumačenje okvirne odluke/direktive, o kojem ovisi i tumačenje nacionalnog prava. U predmetu *CILFIT*<sup>25</sup> Europski je sud dopustio da postoje situacije u kojima sud zadnje instance ipak nema ob-

---

<sup>23</sup> Norme sadržane u europskim propisima još su češće nedorečene nego što su to norme nacionalnih pravnih poredaka. Naime ta su pravna pravila rezultat kompromisa 28 država članica, različitih interesa i pravnih tradicija.

<sup>24</sup> Više o svrsi koja se postiže prethodnim postupkom i organizaciji tog postupka vidi u: Čapeta, T. *Sudovi EU. Nacionalni sudovi kao europski sudovi*, IRMO, Zagreb, 2002 i *Prethodni postupak u pravu Europske unije – Suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*, ur. Čapeta, Goldner Lang, Perišin i Rodin, Narodne novine, 2011; Petrašević, T., *Prethodni postupak pred Sudom EU*, Gradska tiskara Osijek, 2014; Broberg, M, Fenger, N., *Preliminary References to the European Court of Justice*, 2nd edition, Oxford University Press, 2014.

<sup>25</sup> Predmet 283/81, Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA protiv Ministère de la santé, ECLI:EU:C:1982:335.

vezu pokrenuti prethodni postupak. Tome će biti tako ako sud zaključi kako je pitanje tumačenja u potpunosti jasno. To je tzv. *acte claire* doktrina, čiju je primjenu međutim Europski sud dodatno uvjetovao u tolikoj mjeri da, ukoliko se ne zloupotrebljava, zapravo teško može osloboditi sud zadnje instance obveze pokretanja prethodnog postupka.<sup>26</sup> Naime, da bi takav sud mogao zaključiti da je tumačenje 'jasno', mora biti uvjeren da je ono jednako toliko očito i drugim sudovima u drugim državama članicama. Naime u toj situaciji ne postoji potreba da Sud EU-a da jedno, za sve obvezujuće tumačenje, jer će svi sudovi normu u pitanju jednako protumačiti. Da bi nacionalni sud zaključio da će i sudovi u drugim državama članicama doći do istog zaključka, mora usporediti i ostale jezične verzije propisa koji interpretira, jer je pravo EU-a napisano na 24 jednakovrijedna jezika. Također mora uzeti u obzir da koncepti prava EU-a ponekad, iako jezično isti, nemaju isti sadržaj kao istoimeni nacionalni pravni koncepti. Pri tumačenju sud mora uzeti također u obzir cilj i mjesto odredbe koju interpretira u kontekstu ovlasti Unije koja se njome ispunjava. Tek kad je i nakon odgovora na sva ova pitanja uvjeren da nema mjesta razumnoj sumnji u ispravnu interpretaciju, sud zadnje instance oslobođen je obveze postavljanja prethodnog pitanja.<sup>27</sup>

Drugi razlog koji će nacionalni sud zadnje instance osloboditi obveze pokretanja prethodnog postupka jest već postojeća praksa Suda EU-a koja relevantnu europsku normu razjašnjava u dovoljnoj mjeri za potrebe predmeta. Ta interpretacija može biti dana u nekom ranijem prethodnom postupku, ali i u bilo kojem drugom tipu postupka koji se može voditi pred Sudom EU-a, uključujući i onaj postupak spomenut ranije, tzv. povredbeni postupak.

Povredbeni postupak pokreće u pravilu Europska komisija protiv države članice koja ne ispunjava obveze koje proizlaze iz prava EU-a. Jedna takva obveza jest ispravna provedba direktiva (odnosno okvirnih odluka) po isteku provedbenog roka. Iako o tome ne postoje objedinjeni podaci, čini se da velik broj država nije proveo veći broj okvirnih odluka u kaznenom području. Primjerice nedavni izvještaj Komisije o provedbi triju okvirnih odluka (o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjera koje uključuju lišavanje slobode, o uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama i o mjerama nadzora kao alternative privremenom pritvoru od strane država članica) svjedoči da ih nije provela čak polovica dr-

---

<sup>26</sup> Navedeno tumačenje ne ostavlja u biti mnogo prostora nacionalnom sudu zadnje instance da zaključi kako se izvan svake sumnje radi o jasnom propisu. Vidi primjerice: Rasmussen, H., *The European Court's Acte Claire Strategy in C.I.L.F.I.T.*, (1984) 9 *ELRev.* 242; Mancini, F., Keeling, D., *From CILFIT to ERT: The Constitutional Challenge facing the European Court*, (1991) 11 *YBEL* 1.

<sup>27</sup> Predmet 283/81 *CILFIT* (n. 25), točke 16.-21. presude.

žava članica.<sup>28</sup> Sada, po isteku prijelaznog razdoblja, Komisija je stekla ovlast pokretati povredbene postupke protiv država koje u roku ne provedu direktive ili druge akte, a Sud EU-a će time doći u priliku protumačiti pojedine odredbe akata u pitanju.

Ovdje valja napomenuti da pogrešnu provedbu prava EU-a ne predstavlja samo pogrešno sročeno zakonodavstvo nego i njegova pogrešna primjena. Takvu su povredu u prilici počinuti i sudovi ukoliko tumače odredbe nacionalnog prava kojima se provodi pravo EU-a suprotno njegovu duhu i cilju. Dok protiv pogrešnog tumačenja suda niže instance stranka u postupku ima pravni lijek, jer može osporavati tumačenje pred višom instancom, pogrešno tumačenje suda zadnje instance ne može se, barem za tu stranku u tom postupku, više promijeniti te joj može uzrokovati štetu. Iz sudske se prakse, iako posredno, može zaključiti da pogrešno tumačenje prava EU-a od strane suda zadnje instance koji nije pokrenuo prethodni postupak može biti razlogom za pokretanje povredbenog postupka protiv države.<sup>29</sup> Takav propust nacionalnog suda zadnje instance zasigurno predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu prava koja dovodi do odgovornosti države za štetu u pravu EU-a.<sup>30</sup> Neki su nacionalni poreci za propuste sudova zadnje instance da pokrenu prethodni postupak predvidjeli i interne sankcije. Njemački pravni poredak takav propust smatra povredom ustavom zagarantiranog prava na zakonitog suca te se u slučaju propusta suda zadnje instance da pokrene prethodni postupak može uložiti ustavna tužba.

Sumirajmo do sada rečeno i primijenimo to na slučaj *Perković*. Europsko kazneno pravo može dakle pred nacionalni sud doći u primjenu na dva načina – bilo izravno bilo posredno, tako da služi kao vodilja u interpretaciji nacionalnih pravnih normi. U oba slučaja nacionalnim je sudovima relevantna praksa Suda EU-a, koja je primjenjivo pravo EU-a protumačila te im je također otvoren put izravne komunikacije s tim sudom putem prethodnog postupka. Kako je u predmetu *Perković* ispravno tumačenje ZPSKS-a ovisilo o ispravnom tumačenju okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu, postojali su

---

<sup>28</sup> Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirnih odluka 2008/909/PUP, 2008/947/PUP i 2009/829/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjera koje uključuju lišavanje slobode, o uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama i o mjerama nadzora kao alternative privremenom pritvoru od strane država članica /\* COM/2014/057 final \*/

<sup>29</sup> Predmet C-129/00 Komisija Europskih zajednica protiv Talijanske Republike, ECLI:EU:C:2003:656. Predmet C-154/08 Komisija Europskih zajednica protiv Kraljevine Španjolske, ECLI:EU:C:2009:695.

<sup>30</sup> Predmet C-224/01 Gerhard Köbler protiv Republike Austrije, ECLI:EU:C:2003:513. Predmet C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SpA protiv Republike Italije, ECLI:EU:C:2006:391. Više o europskom institutu odgovornosti države za štetu vidi Čapeta, T., *Odgovornost država za štetu u pravu Europske zajednice*, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Vol. 53, No. 3-4/2003, 783-812.

razlozi za pokretanje prethodnog postupka. Prenesimo sada slučaj Perković u današnje doba, kad Sud EU-a nesumnjivo ima nadležnost nad pitanjima koja mu postavi hrvatski sud. Županijski sud nije obavezan pokrenuti prethodni postupak jer protiv njegove odluke postoji mogućnost ulaganja žalbe. No Vrhovni sud ima takvu obvezu. Nje se može osloboditi isključivo iz dva razloga: (i) ako je izvan svake sumnje da pojam dvostruke kažnjivosti iz članka 2.2. EUN-a podrazumijeva i zastaru te stoga za djela iz čl. 10 ZPSKS-a, koji ga prenosi u hrvatsko pravo, nije dopušteno provjeravati je li nastupila zastara; te (ii) ako već postoji sudska praksa Europskog suda koja objašnjava je li zastara element provjere dvostruke kažnjivosti.

Bez detaljnog znanja o provjeri dvostruke kažnjivosti iz rasprave u hrvatskoj stručnoj javnosti, ali i iz argumenata stavljenih u predmetima *Perković* i *Mustać*, vidljivo je da ne postoji suglasnost o ovom pitanju. Stoga se ne čini mogućim primijeniti *acte claire* doktrinu. To je to više tako što se stajališta razlikuju i u drugim državama članicama te je potrebno, prepuštanjem tumačenja Europskom sudu, u interesu ujednačenosti prava EU-a, omogućiti stvaranje ujednačene sudske prakse. Također, za sad ni sudska praksa Europskog suda nije se dotakla tog konkretnog pitanja.<sup>31</sup> Stoga se čini da Vrhovni sud, pojavi li se ovakvo pitanje ponovo u nekom postupku, mora pokrenuti prethodni postupak.

#### **4. ZAŠTO, KADA I KAKO HRVATSKI SUDOVI TREBAJU POKRETATI PRETHODNE POSTUPKE**

Ukoliko u nekoj novoj situaciji sličnoj predmetu *Perković* tumačenje Okvirne odluke bude u skladu sa stajalištem Vrhovnog suda, odgovor Europskog suda dat će veći autoritet njegovu stajalištu te onemogućiti odstupanja u sudskoj praksi nižih sudova. To znači da, osim obveze, postoji i dodatni interes Vrhovnog suda da pokrene prethodni postupak. No čak i ako tumačenje Suda EU-a onemogućiti tumačenje kakvo je zauzeo Vrhovni sud, taj sud ne može izbjeći obvezu postavljanja prethodnog pitanja kao ni naknadnu primjenu dobivenog odgovora.

Pokretanje prethodnog postupka može biti i u interesu nižih sudova, koji nemaju obvezu, ali imaju ovlast pokrenuti takav postupak. Ako primjerice neki županijski sudovi smatraju kako je nastup zastare zasebni razlog za od-

---

<sup>31</sup> Iznimka je predmet C-467/04 Kazneni postupak protiv Giuseppea Francesca Gasparinija i dr., ECLI:EU:C:2006:610. Iz odluke u tom predmetu nije međutim moguće utvrditi jasno i definitivno stajalište Suda EU-a o ovom pitanju. Ako je iz tog predmeta moguće izvući neki zaključak, tada se čini da je on suprotan zaključku do kojeg je došao Vrhovni sud te je to tim više razlog za pokretanje prethodnog postupka.

bijanje predaje, izvan pojma provjere dvostruke kažnjivosti, mogu sami pokrenuti prethodni postupak pred Europskim sudom ne čekajući da to napravi Vrhovni sud. Time mogu spriječiti ulaganje žalbe na vlastitu odluku. Mogućnost postavljanja pitanja tumačenja Sudu EU-a postoji i u situaciji u kojoj je Vrhovni sud ukinuo presudu Županijskog suda i vratio predmet na ponovno odlučivanje obvezujući time nižestupanjski sud da primijeni tumačenje prava za koje Vrhovni sud smatra da je ispravno, ali s kojim se nižestupanjski sud ne slaže.<sup>32</sup> Primjerice u predmetu *Mustać* Županijski sud iz Velike Gorice smatrao je da je zastara razlog za odbijanje predaje i kad se ona traži radi jednog od djela za koja se ne traži provjera dvostruke kažnjivosti. Vrhovni je sud, primjenjujući isto tumačenje kao u predmetu *Perković*, ukinuo to rješenje i vratio predmet na ponovno odlučivanje.<sup>33</sup> Da je Županijski sud u pitanju uvjeren u ispravnost vlastitog, a pogrešnost tumačenja Vrhovnog suda, mogao bi pokrenuti prethodni postupak pred Sudom EU-a. Ukoliko bi se Sud EU-a složio s takvim tumačenjem, Županijski sud ne bi imao obvezu presuditi kako to od njega zahtijeva Vrhovni sud. Dapače, i Vrhovni bi sud u takvu scenariju u budućnosti morao izmijeniti vlastito tumačenje.

Da olakša pokretanje prethodnog postupka te da ga u hrvatskom pravnom poretku učini vidljivijim, hrvatski je zakonodavac unio u Zakon o kaznenom postupku odredbu koja se odnosi na pokretanje prethodnog postupka.<sup>34</sup> Tako članak 18. ZKP-a, u stavcima 3.–5. predviđa:

„(3) Ako sud koji vodi postupak smatra da je za rješenje pitanja iz stavka 1. ovog članka potrebna odluka Suda Europske unije o tumačenju prava Unije ili o valjanosti akta kojega je donijelo njezino tijelo može podnijeti zahtjev Sudu Europske unije da donese odluku, o čemu će obavijestiti stranke.

(4) Ako se postupak vodi pred sudom protiv čije odluke nije dopuštena žalba, a taj sud smatra da je za rješenje pitanja iz stavka 1. ovog članka potrebna odluka Suda Europske unije o tumačenju prava Unije ili o valjanosti akta kojega je donijelo njezino tijelo podnijet će zahtjev Sudu Europske unije da donese odluku, o čemu će obavijestiti stranke.

(5) U slučaju iz stavka 3. i 4. ovog članka sud će prekinuti postupak do donošenja odluke Suda Europske unije. Za vrijeme trajanja prekida postupka sud može provoditi samo one radnje za koje postoji opasnost od odgode.“

Ova odredba, koja je već nekoliko puta mijenjana iako još nije bila u upotrebi u sudskoj praksi, korisna je za suradnju kaznenih sudova u Hrvatskoj sa

---

<sup>32</sup> Predmet 166/73 Rheinmühlen-Düsseldorf protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1974:3, Predmet C-173/09 Georgi Ivanov Elchinov protiv Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, ECLI:EU:C:2010:581.

<sup>33</sup> Rješenje Vrhovnog suda RH (Broj: Kž-eun 5/14-4, Kž-eun 14/14-4) od 6. ožujka 2014.

<sup>34</sup> Vidi Čapeta, T., Petrašević, T., Kako će hrvatski suci surađivati s Europskim sudom, *Informator*, br. 5959, od 16. 4. 2011., str. 1-3, i *Informator* br. 5960, od 20. 4. 2011., str. 5.

Sudom EU-a jer u internom propisu objašnjava obveze koje za sudove proizlaze iz prava EU-a. Ta odredba nije međutim bila nužna da bi nastala ovlast ili obveza hrvatskih sudova na pokretanje prethodnog postupka. Ovlast za to namire proizlazi izravno iz članka 267. UFEU. U tom smislu i članak 18. ZKP-a bit će nužno tumačiti sukladno članku 267. UFEU i bogatoj sudskoj praksi u dosegu i učincima te odredbe.

Problem koji se pri donošenju odluke da pokrene prethodni postupak pred Sudom EU-a može pojaviti za suca koji sudi u kaznenom postupku jest njegovo trajanje. U prosjeku Sudu EU-a treba 15-16 mjeseci da odgovori.<sup>35</sup> U kontekstu kaznenog postupka to je najčešće bitno predugo za odgodu odluke. No ako se pitanje tumačenja odnosi na pravnu normu koja ulazi u područje slobode, sigurnosti i pravde, tada nacionalni sud može zatražiti tumačenje u tzv. hitnom prethodnom postupku (PPU). Odluke se u takvu postupku uglavnom donose u roku od 2 mjeseca.<sup>36</sup> No valja imati na umu da će pokretanje prethodnog postupka biti nužno samo ako još ne postoji tumačenje Suda EU-a. U tom smislu sudovi bi trebali imati mogućnost i znanje pretraživanja postojeće prakse Suda EU-a.<sup>37</sup>

Nacionalni sud koji pokrene prethodni postupak ima određenu prednost pred onim sudom koji samo primjenjuje interpretaciju koju je Sud EU-a dao u nekom drugom postupku. Prednost se sastoji u mogućnosti da taj sud uđe u dijalog sa Sudom EU-a, dajući u zahtjevu za prethodnu odluku svoje viđenje ispravne interpretacije, te time utječe na konačnu odluku Suda EU-a. Nacionalni sudovi ne mogu kao takvi sudjelovati u ostalim postupcima, onima koje nisu pokrenuli, a koji se vode pred Sudom EU-a. No takvo pravo predviđeno je za svaku državu članicu, koju pred Sudom tada zastupa Vlada. To je prilika da svaka država pred Sudom iskaže vlastito shvaćanje određenog pravnog koncepta te utječe na to da njegova konačna interpretacija odgovara poimanju i interesima te države. U tom bi smislu trebalo u Hrvatskoj razviti kanale suradnje između kaznenopravne prakse i odgovarajućih ureda Vlade koji prate sudsku praksu i odlučuju o tome u kojim će postupcima intervenirati.

---

<sup>35</sup> Vidi godišnje izvješće Suda za 2014. godinu, objavljeno na: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/) <posjećeno 21. svibnja 2015.>.

<sup>36</sup> Report on the use of the urgent preliminary ruling procedure by the Court of Justice, [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-07/en\\_rapport.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-07/en_rapport.pdf) <posjećeno 21. svibnja 2015.>.

<sup>37</sup> Tražilica [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) omogućuje prilično jednostavno i brzo pretraživanje sudske prakse Suda EU-a.

## 5. TEMELJNA PRAVA I SURADNJA KAZNENIH PRAVNIKA SA SUDOM EU-A

Pri interpretaciji europskih i nacionalnih provedbenih pravnih normi u kaznenom području važnu ulogu imaju temeljna prava. Za tumačenje i ocjenu pravne valjanosti europskog kaznenog prava relevantan je onaj *corpus* ljudskih prava koji je nastao na europskoj razini, a ne onaj predviđen nacionalnim Ustavima. Na razini EU-a danas postoje dva direktna izvora temeljenih prava – Povelja EU-a o ljudskim pravima<sup>38</sup> te opća načela prava koja Sud razvija vodeći se ustavnim tradicijama država članica.<sup>39</sup> Iako je većina ljudskih prava nastalih kao opća načela kodificirana u Povelji, nije isključeno da će Sud kao temeljno prepoznati i neko pravo koje trenutno nije zapisano u Povelji. Iako je Europska unija pokrenula proces pregovora o članstvu u Europskoj konvenciji za zaštitu temeljnih prava,<sup>40</sup> trenutačno ova Konvencija, koja je poznata našim pravnicima jer je u Hrvatskoj već duže primjenjiva, još nije dio prava EU-a.<sup>41</sup> S druge strane Povelja EU-a predviđa da su prava iz Konvencije, onakva kakvima ih je protumačio Sud za ljudska prava iz Strasbourga, minimum zaštite koja se pruža u EU-u.

Ocjena valjanosti europskog kaznenog prava ovisi o značenju temeljnih prava predviđenih Poveljom EU-a i općim načelima prava EU-a. Povelja EU-a obvezuje u pravilu institucije i druga tijela Unije te stoga predstavlja mjerilo valjanosti europskih pravnih normi. No Povelja se također primjenjuje i na države članice kad provode pravo EU-a.<sup>42</sup> Stoga se i valjanost nacionalnog prava, koje se može smatrati pravom koje provodi pravo EU-a, može ocjenjivati u odnosu na Povelju EU-a. Sud EU-a protumačio je pojam prava kojim države ‘provode pravo EU-a’ široko tako da obuhvaća ne samo situacije u kojim je pojedini nacionalni propis donesen upravo sa svrhom provedbe prava EU-a nego i sve u situacije u kojima se nacionalno pravo nalazi u polju primjene prava EU-a.<sup>43</sup>

---

<sup>38</sup> Povelja ljudskih prava EU-a objavljena je kao zasebni dokument, ali joj je temeljem članka 6. stavka 1. Ugovora o Europskoj uniji priznata jednaka pravna snaga kakvu ima i Osnivački ugovor.

<sup>39</sup> Tridimas, T., *The General Principles of EU Law*, second edition, Oxford University Press, 2006. (novo, treće izdanje očekuje se u prosincu 2015.).

<sup>40</sup> Europska je unija obvezna, temeljem članka 6. stavka 2. UEU, postati strankom Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

<sup>41</sup> Naime Sud EU-a smatrao je da je nacrt sporazuma koji je EU dogovorila s državama članicama Vijeća Europe o uvjetima članstva Unije u Konvenciji suprotan nekim ustavnim temeljima Europske unije koji proizlaze iz Osnivačkih ugovora. Mišljenje Suda EU 2/13 o sukladnosti Nacrta međunarodnog sporazuma o pristupanju Europske unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda s UEU-om i UFEU-om, ECLI:EU:C:2014:2454.

<sup>42</sup> Vidi članak 51. stavak 1. Povelje EU-a o temeljnim pravima.

<sup>43</sup> Vidi predmet C-617/10 Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105.

Kako je Povelja sastavni dio prava EU-a, za njezino je tumačenje nadležan Sud EU-a. Pitanje usklađenosti nacionalnih provedbenih mjera s temeljnim pravima stoga također može zahtijevati dijalog nacionalnog i europskog suca.

Postojanje većeg broja sustava zaštite temeljnih prava dovelo je do konflikata ustavnopravnog karaktera u području kaznenog prava. U nedavno odlučenom predmetu *Melloni*<sup>44</sup> u sukobu se našlo španjolsko shvaćanje prava na pravično suđenje sa shvaćanjem tog istog prava kako ga razumije europski pravni poredak. Predmet je, kao i brojni drugi, proizašao iz provedbe europskog uhidbenog naloga. Španjolski je ustavni sud kroz niz ranijih predmeta zauzeo tumačenje da pravo na pravično suđenje zahtijeva da se, bez obzira na okolnosti, omogući ponavljanje postupka u kojem je do osude došlo *in absentia*. Melloni je bio talijanski poslovni čovjek koji je u Italiji zbog financijske prijevare osuđen na 10 godina zatvora u postupku održanom *in absentia* jer se nalazio u bijegu u Španjolskoj. Čim je presuda postala izvršna, Italija je uputila EUN Španjolskoj tražeći Mellonijevo uhićenje i predaju. Četiri godine nakon izdavanja EUN-a 2008. španjolska je policija konačno uspjela uhititi Mellonija, koji se međutim protivio predaji. Kao glavni razlog naveo je činjenicu da mu je suđeno u odsutnosti te da stoga, ako bude predan Italiji, mora imati pravo na ponovljeno suđenje. Kako talijansko pravo nije predviđalo tu mogućnost, Melloni je smatrao da njegova predaja nije moguća.

Španjolski je redovni sud međutim, primjenjujući Okvirnu odluku o europskom uhidbenom nalogu, odlučio odobriti predaju. Okvirna odluka o EUN-u, kako je izmijenjena 2009. godine, predviđa naime u članku 4.a pod kojim uvjetima nemogućnost osporavanja presude *in absentia* može biti razlog za odbijanje predaje. Tako se predaja neće moći izbjeći čak i kad se presuda *in absentia* ne može osporavati ukoliko je osobi u pitanju bilo poznato da se protiv nje vodi kazneni postupak te je ona svjesno odbila sudjelovati te ukoliko je tijekom postupka bila zastupana po odvjetniku po vlastitom ili izboru države. Iz predmetnih je činjenica bilo neupitno da je Melloni znao da se protiv njega vodi kazneni postupak u Italiji i svjesno odlučio ne biti prisutan, a za čitavog trajanja postupka bio je zastupan po vlastitom odvjetniku. Stoga je španjolski redovni sud odlučio potvrditi odluku o predaji.

Melloni je protiv odluke o predaji uložio ustavnu tužbu pred španjolskim Ustavnim sudom tvrdeći da je povrijeđeno njegovo pravo na pravično suđenje kako ga shvaća španjolski Ustav. Sudska praksa španjolskog Ustavnog suda tumačila je to pravo tako da odluku o izručenju i predaji uvjetuje bezuvjetnim pravom da predana osoba u državi tražiteljici osporava presudu donesenu *in absentia*. U suprotnom se smatralo da su povrijeđena prava na obranu predane osobe, čak i ako je bila zastupana po odvjetniku. Postojao je dakle sukob

---

<sup>44</sup> Predmet C-399/11 Stefano Melloni v Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107.

između navedene odredbe EUN-a i temeljnog prava na obranu i pravično suđenje kako ga tumači španjolski Ustav.

Dovodeći u pitanje pravnu valjanost članka 4.a Okvirne odluke o EUN-u te nesiguran kako postupiti ukoliko se ona ipak pokaže valjanom, španjolski je Ustavni sud pokrenuo prethodni postupak pred Sudom EU-a. Taj je postupak, između ostalog, vrlo važan jer se radilo o prvom prethodnom postupku koji je ikad pokrenuo španjolski Ustavni sud.

Jedno od pitanja na koja je Europski je trebao odgovoriti bilo je li odredba članka 4.a EUN-a suprotna pravu na pravično suđenje i obranu. Sud EU-a ponovio je svoju tvrdnju koje se drži od davne presude u predmetu *Internationale Handesgesellschaft*,<sup>45</sup> da se valjanost prava EU-a ne može ocjenjivati u odnosu na nacionalne temeljne vrijednosti (ovdje španjolski Ustav), nego samo u odnosu na europske temeljne vrijednosti (Povelju i opća načela prava). Stoga se postavilo pitanje je li članak 4.a Okvirne odluke o EUN-u suprotan europskom pravu na pravično suđenje. Razmatrajući navedeno pitanje, Sud je zaključio kako navedeno temeljno pravo nije apsolutno te ga je potrebno balansirati s drugim interesima. Zaključio je da potreba za ujednačenom i djelotvornom primjenom EUN-a opravdava ograničenje prava na obranu u mjeri u kojoj je to predviđeno Okvirnom odlukom te stoga zaključio da je članak 4.a valjan. Posljedica je ove presude bila u tome da je španjolski Ustavni sud morao odustati od vlastite interpretacije sadržaja prava na pravično suđenje i obranu, koja je jače od europskog paralelnog prava štitila prava osuđenih *in absentia*. Iako je u ovom konkretnom slučaju relativno lako prihvatiti odluku Europskog suda, presuda u pitanju otvorila je ponovo pitanje mogućeg snižavanja standarda zaštite ljudskih prava u europskim državama.

Ovdje mi nije namjera, niti za to ima prostora, pokretati raspravu o ovom, svakako bitnom pitanju. Iz navedene priče za potrebe ovog članka možemo međutim zaključiti o još jednoj situaciji u kojoj će nacionalni sud biti pozvan pokrenuti prethodni postupak pred Sudom EU-a. Naime, pojavi li se u postupku pred nacionalnim sudom sumnja u pravnu valjanost odredbe sadržane u nekoj okvirnoj odluci ili direktivi EU-a, nacionalni sud bit će ne samo ovlašten nego i temeljem prakse pokrenute predmetom Foto-Frost<sup>46</sup> obvezan tražiti takvu ocjenu od Suda EU-a. Obveza nastaje za svaki, a ne samo nacionalni sud zadnje instance, osim ako sud nije siguran da je odredba prava EU-a valjana.

---

<sup>45</sup> Predmet 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114.

<sup>46</sup> Predmet 314/85 Foto-Frost v Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

## 6. KRATKI ZAKLJUČAK

Ovim prilogom pokazala sam kako u uvjetima članstva Hrvatske u EU-u postoje brojne situacije u kojima će i sudovi koji sude u kaznenim stvarima u Hrvatskoj moći, a ponekad i morati, ući u izravni dijalog sa Sudom EU-a kroz prethodni postupak. Istekom prijelaznog razdoblja 1. prosinca 2014., koje je kaznenopravno područje izdvajalo iz uobičajenog ustroja suradnje nacionalnih sudova sa Sudom EU-a, svi sudovi koji sude u kaznenopravnim stvarima obuhvaćeni su ovlašću, odnosno ponekad obvezom podnošenja zahtjeva za prethodnu odluku Sudu EU-a.

Pitanje koje se može postaviti pred nacionalnim sudom, a zbog kojeg se on može ili mora obratiti Sudu EU-a, uvijek se tiče prava EU-a, a ne nacionalnog prava. To međutim ne znači da u situaciji kad je pravo EU-a (primjerice neka okvirna odluka ili direktiva) preneseno u nacionalno pravo potreba za tumačenjem europskog pravnog instrumenta nestaje. Upravo suprotno, stoga što su nacionalni sudovi obvezni tumačiti nacionalno pravo u skladu s europskim pravom, tumačenje europskog propisa nužno im je za ispravno tumačenje domaćeg prava.

U situaciji kad nacionalni sudovi sumnjaju u pravnu valjanost pravnog akta EU-a također su obvezni pokrenuti prethodni postupak i prepustiti Sudu EU-a da o njegovoj valjanosti odluči u odnosu na vrijednosti koje štiti europski pravni poredak, koji je od 1. srpnja 2013. postao i dijelom hrvatskog pravnog poretka.

---

### Summary

#### CRIMINAL COURTS AND COOPERATION WITH THE EU COURT OF JUSTICE IN PRELIMINARY RULING PROCEDURES

The rights and obligations of Croatian institutions, including the courts, were modified from the moment Croatia became an EU Member State. This paper analyses and explains the situations in which Croatian courts of criminal jurisdiction have the power and sometimes even the obligation to enter into cooperation with the EU Court of Justice through the preliminary ruling procedure. The motive for the paper arose from statements in the decisions of Croatian courts deciding in the *Perković* case, involving the application of the European arrest warrant, that preliminary reference is not necessary or even possible when an EU act has been transposed into Croatian law.

This paper explains why such a view is incorrect. The question that may arise before a national court and about which that court may or must refer to the Court of Justice can, indeed, only be a question of EU and not national law. This, however, does not lead to the conclusion that in the situation where EU law (a framework decision or directive, for instance) has been transposed into national law, the need for interpretation of EU law disappears. Quite the

contrary, because, since national courts are under the obligation to interpret domestic law in conformity with EU law, interpretation of an EU instrument will be necessary for the proper interpretation of transposed national law.

The paper explains the types of situations in which the courts which adjudicate in criminal matters have the opportunity, or sometimes even the obligation, to enter into direct dialogue with the Court of Justice through the preliminary ruling procedure, including situations in which the validity of applicable EU law comes into question.