

Marijo Rošić\*  
Mr. sc. Danka Hržina\*\*

## IZVANREDNE OKOLNOSTI: UTJECAJ BOLESTI COVID-19 NA UČINKOVITU MEĐUNARODNU PRAVOSUDNU I POLICIJSKU SURADNJU I ZAŠTITU LJUDSKIH PRAVA

*Autori komparativno analiziraju uvedene izvanredne mjere uslijed pandemije bolesti COVID-19 koje su se odrazile na međunarodnu policijsku i pravosudnu suradnju. Rad analizira praksu Suda Europske unije i Europskog suda za ljudska prava u postupcima izazvanim izvanrednim okolnostima upozoravajući na moguće buduće odluke sudova koje će uslijediti u postupcima zbog pandemije bolesti COVID-19. Posebno su analizirane teškoće tijela kaznenog progona tijekom pandemije razradom praktične provedbe instrumenata policijske i pravosudne suradnje na razini EU-a. Rad nudi perspektive buduće suradnje, koja bi se mogla afirmirati za vrijeme trajanja i neposredno nakon pandemije.*

*Ključne riječi: COVID-19, policijska suradnja, pravosudna suradnja, ljudska prava, izvanredne okolnosti.*

### 1. UVOD

Pandemija bolesti COVID-19, izazvane novim koronavirusom SARS-CoV-2, koja je zahvatila cijeli svijet i dovela do kompletnog „zaključavanja“ svih aktivnosti jedinstven je slučaj jedne izvanredne situacije kakvu čovječanstvo ne pamti u modernom dobu. Policijska i pravosudna suradnja nisu ostale iznimka. Španjolska gripa,<sup>1</sup> koja je poharala čovječanstvo pred kraj i nakon I. svjetskog rata, usporediv je primjer pandemije, no ona je ipak nastala u druk-

---

\* Marijo Rošić, dipl. iur., dipl. kriminalist, Ministarstvo unutarnjih poslova, voditelj Ureda časnika za vezu Republike Hrvatske u Europu

\*\* Mr. sc. Danka Hržina, zamjenica Općinskog državnog odvjetnika upućena u Državno odvjetništvo Republike Hrvatske, nacionalna predstavnica za Europsku pravosudnu mrežu u kaznenim stvarima

<sup>1</sup> Više o španjolskoj gripi: Cvetnić, Ž., Savić, V. (2018). *Prije 100 godina španjolska gripa „majka“ svih pandemija poharala je svijet*. Zagreb, Veterinarska stanica, 49 (5), str. 333-341

čijim okolnostima i u uvjetima kada pravila pravosudne i policijske suradnje nisu bila precizno definirana kao danas.

Hrvatska nije uvela izvanredno stanje, ali je 11. ožujka 2020. godine Vlada donijela odluku o proglašenju epidemije bolesti COVID-19 na području čitave Republike Hrvatske.<sup>2</sup> Dana 17. ožujka 2020. godine Vlada dopunom Zakona o sustavu civilne zaštite, „radi zaštite života i zdravlja građana, očuvanja imovine, gospodarske aktivnosti i okoliša te ujednačavanja postupanja pravnih osoba i građana“ uslijed posebnih okolnosti koje se nisu mogle predvidjeti niti se na njih moglo utjecati, ovlašćuje Stožer civilne zaštite za donošenje odluka tijekom izvanredne situacije.<sup>3</sup> Odluka je donesena u situaciji kada je broj oboljelih linearno rastao i postojala je objektivna prijetnja urušavanja zdravstvenog sustava. S druge strane pandemija koja je zahvatila svijet i potres koji je zahvatio Zagreb i okolicu 22. ožujka 2020. godine doveli su i do usporavanja rada sudova i otkazivanja ročišta,<sup>4</sup> što se nužno reflektiralo na cjelokupnu pravosudnu suradnju i veliku većinu u normalnim uvjetima ustavom i zakonima zagarantiranih ljudskih prava. Kao nužnost pojavila se potreba korištenja videokonferencijskom vezom.<sup>5</sup> Ministar pravosuđa pozvao je sudove da organiziraju rad na način kojim bi se omogućilo nesmetano odvijanje žurnih postupaka, poput kaznenih postupaka s elementima nasilja ili pritvorskih predmeta, čemu su poslije dodani i predmeti u kojima sudjeluju osobe s mentalnim poremećajima.<sup>6</sup> Posebno se problematiziralo pitanje zaštite (osobnih) podataka u kontekstu uspostave sustava za nadzor kretanja osoba s ciljem utvrđivanja elemenata kršenja mjera samoizolacije, ali i radi mogućeg uvođenja sustava za elektronički nadzor kretanja osoba kako bi se jasnije utvrdila povijest kontakata, odnosno pravodobno upozorilo osobu, u realnom vremenu, na moguće kontakte koje je mogla imati sa zaraženom osobom. U takvim uvjetima posebno pogođena bila je međunarodna policijska i pravosudna suradnja, koja, *inter alia*, ovisi o pravilima drugih država i međunarodnih organizacija. Ujedno su u pitanje dovedena temeljna načela policijske i pravosudne suradnje, čiji je primarni cilj u normalnim okolnostima učinkovitost kaznenog progona. Ta se učinkovitost zasniva na načelu učinkovite suradnje i načelu uzajamnog priznanja. Jedno od mjerila učinkovitosti te suradnje jest onemogućiti izbjegavanje kaznene odgo-

---

<sup>2</sup> <https://www.koronavirus.hr/vladine-mjere/101> (uvid ostvaren 4. srpnja 2020.).

<sup>3</sup> [https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-03-17/183002/PZ\\_860.pdf](https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2020-03-17/183002/PZ_860.pdf) (uvid ostvaren 4. srpnja 2020.).

<sup>4</sup> [http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2020dok/Priopćenje/Preporuka\\_predsjednika\\_VSRH\\_sudovima-15\\_4\\_2020.pdf](http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2020dok/Priopćenje/Preporuka_predsjednika_VSRH_sudovima-15_4_2020.pdf) (uvid ostvaren 4. srpnja 2020.).

<sup>5</sup> Npr. Općinski sud u Zagrebu dao je priopćenje o korištenju sustava po žalbama povodom istražnih zatvora, dostupno na: <http://sudovi.pravosudje.hr/oksz/> (uvid ostvaren 4. srpnja 2020.).

<sup>6</sup> <https://pravosudje.gov.hr/vijesti/ministarbosnjakovic-u-temi-dana-hrt-a-o-utjecaju-aktualne-krizne-situacije-na-rad-pravosudja/21728> (uvid ostvaren 5. srpnja 2020.).

vornosti. U uvjetima kada su države različito reagirale na izazove uzrokovane pandemijom bilo je od samog početka upitno na koji se način mogu praktično provesti konkretni alati policijske i pravosudne suradnje. S druge strane postavilo se pitanje na koji je način i u kojem trajanju u jednoj ovako izvanrednoj situaciji bilo moguće i s kolikim dosegom djelovanja uspostaviti alate kojima bi se onemogućilo izbjegavanje kaznene odgovornosti, a da se istodobno ne naruše ljudska prava. Upravo zbog toga potreban je sveobuhvatan prikaz stanja u drugim državama i analiza praksi međunarodnih sudova u takvim situacijama.

## **2. IZVANREDNE MJERE U UVJETIMA PANDEMIJE BOLESTI COVID-19**

Imanentan pritisak na zdravstveni sustav uzrokovan pandemijom rezultirao je izvanrednim mjerama, koje su se posljedično odrazile na unutarnju sigurnost, pravosuđe, a samim time i na učinkovitost pravosudne i policijske suradnje. Stoga se u ovom dijelu rada komparativno prikazuje kako su pojedine države reagirale na pandemiju, točnije koje su mjere uvele pojedine države i na kojem pravnom temelju. Kako je pravni temelj nerazdvojno pitanje, uvodno će se obraditi pitanje primjene čl. 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKZLJP)<sup>7</sup> na situaciju uzrokovanu epidemijom bolesti COVID-19 u mjeri u kojoj je to nužno za razumijevanje načina na koji su pojedine države članice EU-a odlučivale o načinu postupanju u kaznenim postupcima koji uključuju međunarodni element u vrijeme epidemije bolesti COVID-19.

### **2.1. Osvrt na primjenu čl. 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Ova je tema obrađena u dva dijela, pri čemu se prvi dio odnosi na pitanje uvjeta za primjenu čl. 15. EKZLJP-a, a drugi na pitanje primjene čl. 15. EKZLJP-a na situaciju uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19.

---

<sup>7</sup> Čl. 15. EKZLJP-a (Derogiranje u vrijeme izvanrednog stanja).

### 2.1.1. Temeljeni uvjeti za primjenu čl. 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda

Odredba članka 15. EKZLJP-a temelji se na nacrtu odredbe čl. 4. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP),<sup>8</sup> koji je usvojen u malo širem opsegu 16. prosinca 1966. Pod uvjetima propisanim tim odredbama države stranke mogu derogirati određena konvencijska prava.<sup>9</sup> Izjava određene države stranke o primjeni čl. 15. EKZLJP-a znači kako će ta država stranka primijeniti mjere koje mogu, ali ne moraju, uključivati derogiranje prava zajamčenih EKZLJP-om. Iz navedenog razloga u konkretnim predmetima, kada pojedinac podnosi tužbu Europskom sudu za ljudska prava (u daljnjem tekstu: ESLJP) zbog kršenja prava tijekom derogacije, ESLJP prvo propituje jesu li konkretne mjere opravdane prema odredbama EKZLJP-a te će tek ukoliko utvrdi da nisu propitivati valjanost provedene derogacije (*A. i dr. protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske, Lawless protiv Irske*).

Odluku o derogaciji konvencijskih prava država stranka donosi na temelju slobodne procjene postojanja uvjeta za primjenu čl. 15. Konvencije uzimajući u obzir specifičnu tradiciju konkretne države u području prava i kulture, poštujući pritom temeljnu svrhu EKZLJP-a (tzv. doktrina polja slobodne procjene<sup>10</sup>). Kako bi se izbjegle eventualne zlouporabe, poduzimanje mjera koje derogiraju obveze iz EKZLJP-a moguće je samo kada su kumulativno ispunjeni uvjeti

---

<sup>8</sup> Čl. 4. MPGPP-a.

<sup>9</sup> Mogućnost derogacije određenih prava u vrijeme izvanrednog stanja vuče svoje korijene iz rimskog prava (*necessitas non habet legem; rei publicae salus suprema lex est*), a moguće još i ranije iz prava grčkih gradova država. Derogacija se odnosila ponajprije na ratno stanje te je bila nužna u izvanrednim uvjetima ratnog stanja. U doba Rimskog Carstva bio je poznat fenomen "posebnog stanja", u kojem je car u osobito osjetljivim okolnostima dobivao povećane ovlasti radi promjene stanja i stabiliziranja Carstva. Francuska revolucionarna elita uvela je mogućnost suspenzije pojedinih dijelova ustava radi zaštite poretka. Nakon toga većina novih državnih poredaka prihvatila je slično rješenje za "posebne okolnosti". Povijest je pokazala da derogacija otvara prostor za zlouporabe, a najbolji su primjer zlouporabe počinjene od strane nacističkog režima. Unatoč navedenom u pojedinim suvremenim državama izvanredno stanje traje desetljećima (Arapaska Republika Egipat od svog osnutka 22. 2. 1922. do danas samo je 19 godina bila bez izvanrednog stanja, a Država Izrael proglasila je izvanredno stanje u svibnju 1948. i do danas ga nije suspendirala). Cvrtila, Vlatko: Bliski istok – izvanredno stanje u izvanrednom stanju, Političke analize, str. 42 i 43.

<sup>10</sup> U predmetu *Grčka protiv Ujedinjenog Kraljevstva* Komisija Vijeća Europe zauzela je sljedeće stajalište: „Vlada konkretne države stranke zadržava, u određenim granicama, diskrecijsko pravo u procjeni postojanja opasnosti za život naroda“. Navedeno stajalište Komisija je potvrdila u predmetu *Lawless protiv Republike Irske*, ali je odstupila djelomično od tog stajališta utvrdivši kako diskrecijsko pravo odlučivanja nije apsolutno, već je podvrgnuto određenim ograničenjima.

propisani čl. 15. EKZLJP-a.<sup>11</sup> Prema čl. 15. st. 3. EKZLJP-a države stranke obvezne su u cijelosti izvijestiti Glavno tajništvo Vijeća Europe o mjerama koje su poduzele i o razlozima zbog kojih su to učinile, kao i o opozivu navedenih mjera i njihovoj ponovnoj punoj primjeni. Rokovi za dostavljanje obavijesti Tajništvu nisu izričito propisani odredbom čl. 15. EKZLJP-a, pa su tumačenja roka od strane ESLJP-a varirala od „bez ikakvog neizbježnog odgađanja“ (pri čemu nepravovremena notifikacija povlači za sobom „ništetnost ili neke druge sankcije“, *Grčka protiv Ujedinjenog Kraljevstva*), do toga da se rok u kojem je notifikacija podnesena smatra irelevantnim (*Brogan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

U nastavku će se obraditi svaki od uvjeta za koje je propisano da moraju biti ispunjeni kako bi se u praksi mogla primijeniti odredba čl. 15. EKZLJP-a.

Država stranka može poduzeti mjere kojima se derogiraju obveze iz EKZLJP-a u vrijeme rata ili drugog izvanrednog stanja koje ugrožava opstanak naroda. Izvanredno stanje koje ugrožava opstanak naroda u praksi ESLJP-a definirano je kao “izvanredna situacija krize ili izvanrednog stanja koja utječe na cijelu populaciju i predstavlja prijetnju organiziranom životu zajednice od koje je sastavljena država” (*Lawless protiv Irske*). Dakle izvanredno stanje može se odnositi ne samo na rat već i na izvanredne krize u kojima je derogacija konvencijskih prava nužna za sigurnost ljudi i očuvanje nacije, poput ekstremnih prirodnih katastrofa. Pritom treba imati u vidu stav Odbora Ujedinjenih naroda za ljudska prava prema kojem derogacija prava zajamčenih čl. 12. i čl. 21. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljnjem tekstu: MPGPP) koja se odnose na slobodu kretanja i slobodu okupljanja nije dopuštena u slučaju prirodnih katastrofa, masovnih demonstracija i značajnijih industrijskih nesreća. U takvim situacijama države stranke moraju podastrijeti jake dokaze kako bi opravdale takvu derogaciju.<sup>12</sup> Nadalje, takvo stanje može biti trenutačno ili predstojeće. Kriza i izvanredno stanje mora biti iznimno. Vezano uz trajanje mjera kojima se derogiraju konvencijska prava ESLJP nije isključio mogućnost da one mogu trajati godinama (*Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*), s tim da su države stranke dužne stalno provjeravati nužnost tako uvedenih mjera (*Brannigan i Bride protiv Ujedinjenog Kraljevstva*).

---

<sup>11</sup> *Travaux préparatoires* prilikom izrade nacрта odredbe čl. 15. Konvencije: „Važno je državama stranaka ne ostaviti slobodu odlučivanja kada i kako će primijeniti izvanredne ovlasti s obzirom na to da je nužno spriječiti države da zlouporabe svoje obveze prema Konvenciji. Navedeno se odnosi na razdoblja povijesti tijekom kojih su države izvanredno stanje iskoristile za ograničavanje ljudskih prava i uspostavu diktatura.“

<sup>12</sup> Ljudska prava u pravosuđu: Priručnik za ljudska prava za suce, tužitelje i odvjetnike, *Pravosuđe tijekom izvanrednog stanja*, Ured Visokog predstojnika za ljudska prava u suradnji s Međunarodnim udruženjem odvjetnika, Ujedinjeni narodi, New York i Ženeva, str. 811-885, str. 823.

Mjere koje država stranka poduzima moraju biti „u opsegu koji je strogo određen potrebama tih izvanrednih prilika“. Sud će uvijek prilikom procjene „razmjernosti“ mjera, a samim time i njihove zakonitosti, utvrđivati jesu li pozitivni propisi prije primjene čl. 15. EKZLJP-a predstavljali dovoljan odgovor na opasnost uzrokovanu izvanrednim stanjem, jesu li mjere udovoljavale načelu razmjernosti i supsidijarnosti te prirodu prava koja su derogirana. Naime kada se govori o prirodi konvencijskih prava i mogućnosti njihova ograničavanja i derogacije, potrebno je istaknuti kako govorimo o nederogabilnim pravima (pravo na život – čl. 2. EKZLJP-a, osim za slučajeve smrti prouzročene zakonitim ratnim činima; zabrana mučenja i ropstva – čl. 3. i čl. 4. st. 1. EKZLJP-a; načelo *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* – čl. 7. EKZLJP-a; ukidanje smrtne kazne – protokol 6. uz EKZLJP; načelo *ne bis in idem* – čl. 4. protokola 7. uz EKZLJP; potpuno ukidanje smrtne kazne – protokol 13. EKZLJP-a), pravima koja mogu biti derogirana samo tijekom izvanrednog stanja (primjerice zabrana prisilnog rada iz čl. 4. st. 2. i 3., pravo na slobodu i sigurnost iz čl. 5., pravo na pošteno suđenje iz čl. 6., pravo na djelotvoran pravni lijek iz čl. 13.), pravima koja mogu biti ograničena u „normalnim“ okolnostima, a dodatno ograničena tijekom izvanrednog stanja (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, pravo na slobodu mišljenja, svijesti i vjere, pravo na slobodu izražavanja, pravo udruživanja).

Zaključno, mjere koje država stranka poduzima moraju biti u skladu s ostalim međunarodnopravnim obvezama te države te moraju biti propisane zakonom s obzirom na to da su države stranke vezane načelom zakonitosti i vladavine prava tijekom bilo kojeg „izvanrednog stanja koje ugrožava život nacije“.<sup>13</sup> Navedena obveza potvrđena je u Priručniku koji je izdalo Vijeće Europe dana 7. travnja 2020. kako bi državama strankama bile dane smjernice za postupanje u okolnostima uvjetovanim pandemijom bolesti COVID-19, odnosno kako bi se osigurao učinkovit odgovor na krizu uz istovremeno poštivanje temeljnih europskih vrijednosti, pri čemu svako postupanje država mora biti u skladu sa zakonom.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Ljudska prava u pravosuđu: Priručnik za ljudska prava za suce, tužitelje i odvjetnike, *Pravosuđe tijekom izvanrednog stanja*, Ured Visokog predstojnika za ljudska prava u suradnji s Međunarodnim udruženjem odvjetnika, Ujedinjeni narodi, New York i Ženeva, str. 811-885, str. 825.

<sup>14</sup> „Zakon’ u ovom kontekstu uključuje ne samo akte parlamenta već primjerice i dekrete izvršne vlasti pod uvjetom da su utemeljeni na Ustavu... Svaki novi zakon mora biti u skladu s Ustavom i međunarodnim standardima te mora biti podvrgnut kontroli Ustavnog suda. Ako parlament želi ovladati Vladu na odstupanje od zakona donesenog kvalificiranom većinom, takva odluka mora biti donesena većinom potrebnom za donošenje tog zakona ili u skladu s istim posebnim postupkom.“, Priručnik Vijeća Europe za države članice, SG/Inf (2020) 11, stranica 3.

### *2.1.2. Primjena čl. 15. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda na situaciju uzrokovanu pandemijom bolesti COVID-19*

Dana 30. siječnja 2020. Svjetska zdravstvena organizacija je proglasila pandemiju bolesti COVID-19, na koju su mnoge države<sup>15</sup> odgovorile proglašenjem izvanrednog stanja i primjenom prava iz čl. 15. EKZLJP-a i/ili čl. 4. MPGPP-a Ujedinjenih naroda. Prema podacima Centra za građanska i politička prava objavljenim dana 8. listopada 2020., 127 država proglasilo je izvanredno stanje od proglašenja pandemije bolesti COVID-19, pri čemu je samo 18 država notificiralo objavu izvanrednog stanja sukladno čl. 4. MPGPP-a (Armenija, Argentina, Čile, Kolumbija, Ekvador, Salvador, Estonija, Etiopija, Gruzija, Gvatemala, Kirgistan, Latvija, Moldavija, Palestina, Peru, Rumunjska, San Marino, Tajland). Navedeno potvrđuje da primjena čl. 15. EKZLJP-a i čl. 4. MPGPP-a predstavlja pravo svake države stranke, ali ne i obvezu. To je pravo u velikoj mjeri određeno pravnom tradicijom, poviješću, kao i vrstom države (aktivistička/reaktivistička država). Konvencijska prava koja su derogirana u različitim zemljama zbog zaštite zdravlja, uglavnom uz pozivanje na proglašenje pandemije od strane Svjetske zdravstvene organizacije, širokog su raspona te se postavlja pitanje može li se smatrati nužnom derogacija prava koja se mogu zakonom ograničiti već na temelju same konvencijske odredbe. Većina je država derogirala odredbe EKZLJP-a iz čl. 8. (pravo na poštivanje osobnog i obiteljskog života), čl. 9. (sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti), čl. 10. (sloboda izražavanja), čl. 11. (sloboda okupljanja i udruživanja) te čl. 2. Četvrtog dopunskog protokola (pravo na slobodu kretanja). Te odredbe propisuju mogućnost ograničenja zajamčenog prava u skladu sa zakonom u mjeri u kojoj je to nužno radi zaštite zdravlja. Međutim neke zemlje, poput Estonije, derogirale su i pravo na slobodu i sigurnost (čl. 5. EKZLJP-a) i pravo na pošteno suđenje (čl. 6. EKZLJP-a). S obzirom na to da je UNHCR zauzeo stav kako „načelo zakonitosti i vladavina prava zahtijevaju da temeljne pretpostavke prava na pošteno suđenje budu poštivane tijekom izvanrednog stanja te kako ne postoji opravdanje za derogaciju prava na pošteno suđenje“,<sup>16</sup> u slučaju pokretanja postupka pred ESLJP-om tim će državama biti teško dokazati raz-

---

<sup>15</sup> Centar za građanska i politička prava (neovisna nevladina organizacija usmjerena na implementaciju MPGPP-a kroz podršku civilnom društvu i povezivanje ključnih subjekata za primjenu preporuka UN-ova Odbora za ljudska prava na nacionalnoj razini) razvio je alat za praćenje stanja u pojedinim državama nakon proglašenja pandemije bolesti COVID-19 s obzirom na primjenu čl. 4. navedenog Pakta (<https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1sHT8quopdfavCvSDk7t-zvqKIS0Lju0/page/dHMKb>).

<sup>16</sup> <http://opiniojuris.org/2020/04/18/to-notify-or-not-to-notify-derogations-from-human-rights-treaties/>

mjernost uvedenih mjera. Republika Hrvatska pripada manjoj skupini zemalja koje nisu proglasile izvanredno stanje, odnosno Sabor Republike Hrvatske nije primijenio odredbu čl. 17. Ustava Republike Hrvatske,<sup>17</sup> već je ministar zdravstva 4. ožujka 2020. donio Odluku o proglašenju opasnosti od epidemije zarazne bolesti COVID-19 za cijelo područje Republike Hrvatske na temelju čl. 2. st. 4. Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti i čl. 197. Zakona o zdravstvenoj zaštiti. Te su mjere, uvedene zbog epidemije uzrokovane virusom SARS-CoV-2, normirane zakonom donesenim na temelju čl. 16. Ustava Republike Hrvatske.<sup>18</sup> Potom je donesen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti (Narodne novine broj 47/2020),<sup>19</sup> kojim je primjena Zakona izričito proširena na bolest COVID-19 uzrokovanu virusom SARS-CoV-2. Takvo postupanje nadležnih tijela Republike Hrvatske odraz je prirode konvencijskih prava koja se ograničavaju.

## **2.2. Izvanredne mjere u uvjetima pandemije bolesti COVID-19: komparativni prikaz**

Što se doista događalo u pojedinim državama, razvidno je kroz komparativnu analizu indikatora poput pristupa pravosuđu, zakonskih i ustavnih osnova za uvođenje izvanrednih mjera i sustava nadzora kretanja osoba.<sup>20</sup>

U Republici Austriji<sup>21</sup> pravna je osnova za uvođenje posebnih mjera tijekom pandemije „kazneni zakon iz prvog reda zakona o pravosuđu, koji prati Zakon o COVID-19“ od 23. ožujka,<sup>22</sup> koji ovlašćuje saveznog ministra pravosuđa

---

<sup>17</sup> Odredba glasi: „U doba ratnog stanja ili neposredne ugroženosti neovisnosti i jedinstvenosti države, te velikih prirodnih nepogoda pojedine slobode i prava zajamčena Ustavom mogu se ograničiti. O tome odlučuje Hrvatski sabor dvotrećinskom većinom svih zastupnika, a ako se Hrvatski sabor ne može sastati, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, Predsjednik Republike.“

<sup>18</sup> Odredba glasi: „Slobode i prava mogu se ograničiti samo zakonom da bi se zaštitila sloboda i prava drugih ljudi te pravni poredak, javni moral i zdravlje. Svako ograničenje slobode ili prava mora biti razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju.“

<sup>19</sup> Rješenjem Ustavnog suda Republike Hrvatske objavljenim u NN br. 105/2020 nisu prihvaćeni prijedlozi za pokretanje postupka za ocjenu suglasnosti s Ustavom čl. 10., 13., 14. i 18. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti pučanstva od zaraznih bolesti.

<sup>20</sup> Analiza slična analizi Agencije za temeljna prava (Fundamental Right Agency) EU-a, dostupno na: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-may-1> (uvid ostvaren 5. srpnja 2020.).

<sup>21</sup> Više o studiji vezano za utjecaj bolesti COVID-19 u Austriji dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/at\\_report\\_on\\_coronavirus\\_pandemic\\_may\\_2020.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/at_report_on_coronavirus_pandemic_may_2020.pdf) (uvid ostvaren 5. srpnja 2020.).

<sup>22</sup> Austria, First judiciary law accompanying the COVID-19 Law (1. COVID-19-Justiz-Begleitgesetz), Federal Law Gazette I No. 24/2020. (uvid ostvaren 5. srpnja 2020.).



da donosi uredbe kojima primjerice osuđene osobe ne moraju početi izdržavati kaznu za trajanja pandemije bolesti COVID-19,<sup>23</sup> kojima se ograničavaju kontakti sa zatvorenicima samo telefonskim putem i omogućava odlučivanje i saslušanja o zahtjevima za uvjetno puštanje na slobodu videokonferencijskom vezom. U razdoblju od 23. ožujka do 1. svibnja uredbe se nisu odnosile na postupanja po europskom uhidbenom nalogu (u daljnjem tekstu: EUN). U skladu s 4. Zakonom o COVID-19<sup>24</sup> savezni ministar pravosuđa ovlašten je produljiti rokove za podizanje optužnice. Prema izjavi ministra pravosuđa od 14. 4. 2020. sudske su rasprave održavane samo u hitnim slučajevima, što se svodi na tzv. „pritorske“ predmete, postupke vezane za nasilje u obitelji ili postupanje u predmetima nesolventnosti. Nadalje, ukoliko se mogu ispuniti tehnički uvjeti, saslušanje će se održati videokonferencijskom vezom. Osim u tim slučajevima suci odlučuju hoće li održati ročište nakon što odmjere probitak postupka i (zdravstvene) rizike održavanja ročišta. Austrijski Crveni križ (Österreichisches Rotes Kreuz) 25. ožujka razvio je i objavio aplikaciju za praćenje kontakata *Stopp Corona*.<sup>25</sup>

U Kraljevini Belgiji<sup>26</sup> pravna osnova za izvanredno stanje bio je Zakon od 27. ožujka 2020. godine, koji kralju omogućava donošenje Zakona za sprečavanje širenja pandemije, s izmjenama i dopunama od 30. ožujka i 17. travnja 2020. godine. Zakon je stupio na snagu 30. ožujka 2020., s retroaktivnim učinkom od 1. ožujka 2020. do 30. lipnja 2020. Dana 17. travnja 2020. godine izmijenjena je Ministarska naredba od 23. ožujka 2020., kojom su izložene hitne mjere za ograničavanje širenja koronavirusa i produžena je provedba revidiranih mjera do 3. svibnja 2020.<sup>27</sup> Od 17. ožujka do 3. travnja nije bilo moguće predati zahtjev za azil. Od 13. ožujka zabranjeni su svi posjeti zatvorenicima. Središnji odbor za nadzor zatvorskog sustava prozvao je vladu zbog prenapučenih

---

<sup>23</sup> Pod uvjetom da osuđena osoba nije osuđena na kaznu dulju od tri godine, da nije opasna (za sigurnost države, osobe i imovine).

<sup>24</sup> Austria, Fourth Covid-19 Law (4. COVID-19 Gesetz), Federal Law Gazette I No. 24/2020.

<sup>25</sup> Korisnici moraju unijeti svoje brojeve telefona i potvrditi vlasništvo telefona putem TAN SMS-a kako bi se spriječila zloupotreba. Nakon što se registriraju i potvrde njihovi podaci o infekciji, upozoravaju se sve osobe koje su imale bliski kontakt s korisnikom u posljednja 24 sata. Na središnji poslužitelj ne dostavljaju se osjetljivi podaci. Ako korisnik izbriše aplikaciju, uneseni telefonski broj pohranjuje se na poslužitelju 30 dana. Do 6. svibnja 2020. aplikacija je preuzeta 560 000 puta.

<sup>26</sup> Više o stanju tijekom pandemije dostupno na: [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/be\\_report\\_on\\_coronavirus\\_pandemic\\_may\\_2020.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/be_report_on_coronavirus_pandemic_may_2020.pdf) (uvid ostvaren 4. srpnja 2020.).

<sup>27</sup> Arrêté ministériel du 17 avril 2020 modifiant l'arrêté ministériel du 23 mars 2020 portant des mesures d'urgence pour limiter la propagation du coronavirus COVID-19. Objavljeno u službenom glasilu 17. travnja 2020.

zatvora.<sup>28</sup> Tijekom pandemije odvjetnici su imali pristup zatvoru. Transferi zatvorenika ograničeni su, donošenje odluka u kaznenim predmetima odgođeno je do 4. svibnja 2020. osim ukoliko se radi o uhićenju ili je donošenje odluke žurno, o čemu odlučuje belgijski Odbor za sudove.<sup>29</sup> I u Belgiji je planirano uvođenje aplikacije za praćenje oboljelih od bolesti COVID-19, ali je agencija za zaštitu podataka vratila zakon na doradu radi utvrđivanja kako se podaci prikupljaju, tko ima pristup i koja je svrha prikupljanja.<sup>30</sup>

Ustav SR Njemačke ne predviđa objavu izvanrednog stanja pa je pravna osnova za uvođenje posebnih mjera bilo uvođenje izmjena i dopuna saveznog Zakona o prenosivim bolestima (njem. Infektionsschutzgesetz). Izmjenama Zakona o zaštiti stanovništva u slučaju epidemije nacionalnih razmjera od 25. ožujka i 29. travnja 2020. godine<sup>31</sup> savezna tijela iskoristila su zakonske ovlasti i propisala dodatne mjere ograničenja u slučaju „epidemiološke situacije nacionalnih razmjera“. Provedba samih mjera u djelokrugu je rada pokrajina. Pokrajinski uredi Ministarstva pravosuđa izdavali su niz preporuka kojima se provode samo nužni postupci, što je u konačnici usporilo postupke i od sredine ožujka dovelo do niza odgoda redovitih postupaka.<sup>32</sup> Tako je u Hamburgu na dan 11. travnja zabilježeno 50-75 % odgoda kaznenih postupaka.<sup>33</sup> U Berlinu je 3. travnja provedeno svega 10 % redovitih kaznenih postupaka.<sup>34</sup> Prioritetno se postupalo po „pritorskim“ predmetima, predmetima obiteljskog nasilja i zaštite djece. Odlukom Saveznih vlasti od 28. ožujka<sup>35</sup> omogućeno je prekidanje već započetih kaznenih postupaka i obustava održavanja glavne rasprave do tri mjeseca i 10 dana ukoliko mjere prevencije protiv bolesti COVID-19 nisu ostvarile učinak. Prije pandemije obustava je bila moguća u trajanju od tri tjedna i samo iznimno duže (bolest suca ili okrivljenika i dr.), nakon čega bi se glavna rasprava morala ponovo održati. Posljedice pandemije osjetile su se i u zatvorskom sustavu: svi posjeti bili su zabranjeni, zatvorenici su npr. u Nord-

---

<sup>28</sup> Belgium, Central Council of Penitentiary Surveillance, Prisons: Government called for urgent strengthening of health and humanitarian measures, 30. ožujka 2020.

<sup>29</sup> Belgium, Board of Courts and Tribunals, Updating of the mandatory guidelines of the College of Courts and Tribunals. 15. travnja 2020.

<sup>30</sup> Belgium, Data Protection Authority, Tracking applications and COVID-19 database: for ODA, the draft Royal Decrees need to be reviewed, 30. travnja 2020. (uvid ostvaren 5. svibnja 2020.).

<sup>31</sup> Germany (2020), Bundesministerium für Gesundheit (Federal Ministry of Health), Kabinett beschließt Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, press, 29 April 2020.

<sup>32</sup> Germany, 'Corona und die Justiz', Der Spiegel, 19 March 2020.

<sup>33</sup> Germany, Corona: Hamburgs Justiz arbeitet eingeschränkt, NDR, 11 April 2020.

<sup>34</sup> Germany, 'Das Coronavirus behindert die Justiz. Wie Berlins Kriminalgericht gegen den Notstand kämpft', Der Tagesspiegel, 3 April 2020.

<sup>35</sup> Act on the mitigation of consequences of the COVID-19 pandemic in the area of civil, bankruptcy and criminal procedure.

rhein-Westfallenu ranije otpušteni s odsluženja kazni<sup>36</sup> ukoliko su služili kazne kraće od 18 mjeseci i s rokom odsluženja do 31. srpnja. Oko uvođenja mobilne aplikacije za praćenje zaraženih osoba Savezno ministarstvo zdravlja u ožujku je predstavilo prijedlog Zakona,<sup>37</sup> na čiji nacrt je savezni povjerenik za zaštitu podataka i slobodu informiranja naveo kako su sporne neke odredbe, poput odredbe kojom nisu naznačeni jasni rokovi brisanja i prikupljanja podataka.<sup>38</sup>

U Kraljevni Španjolskoj 14. ožujka Vijeće ministara potvrdilo je kraljev akt kojim je utvrđeno izvanredno stanje uvjetovano bolešću COVID-19. Izvanredno stanje može trajati 15 dana, ali je kraljevim ukazima, koje je potvrđivao parlament, a predlagala vlada, stanje produljivano. U najtežem periodu pandemije od 21. ožujka do 30. travnja vlada je donijela osam kraljevih ukaza i nekoliko desetaka provedbenih mjera i uputa. Zbog kršenja mjera samo do 29. travnja, prema podacima Ministarstva unutarnjih poslova, pritvoreno je 7183 i kažnjeno 805 875 osoba.<sup>39</sup> U skladu s Kraljevskim ukazom 463/2020 od 14. ožujka, većinu predmeta bilo je moguće odgoditi ili suspendirati. Iznimno, kazneni predmeti koji se odnose na kaznena djela protiv života i tijela, „prिवorski“ predmeti, žurni zatvorski predmeti i predmeti obiteljskog nasilja protiv maloljetnika i žena rješavali su se prioritarno. Unatoč tome bilježi se znatan utjecaj pandemije na kaznene postupke koji su usporeni u značajnoj mjeri, pa je vlada Kraljevskim ukazom 16/2020 od 28. travnja propisala mjere u upravnim i pravosudnim postupcima radi otklanjanja posljedica pandemije koje su utjecale na pravosudni sustav.

U Francuskoj Republici 23. ožujka 2020. izvanredno je stanje definirano dopunama Zakona o zdravlju.<sup>40</sup> Taj je zakon definirao stanje izvanredne zdravstvene situacije<sup>41</sup> kao postojanje „zdravstvene katastrofe koja, po svojoj prirodi i težini, ugrožava zdravlje populacije“. Trajanje mjera ograničeno je na dva mjeseca, Zakon navodi kako dana 1. travnja 2021. godine prestaju važiti odredbe koje se odnose na izvanredno stanje uslijed zdravstvene situacije. Dana 25.

---

<sup>36</sup> Germany, Ministry of Justice, Corona Justizvollzug (uvid ostvaren 15. srpnja 2020.).

<sup>37</sup> Njem. Gesetzesentwurf zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite).

<sup>38</sup> Germany, Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information (Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit), ‘Stellungnahme an den Deutschen Bundestag zur Novelle des Infektionsschutzgesetzes’, izjava od 23. ožujka 2020. (uvid ostvaren 14. srpnja 2020.).

<sup>39</sup> Ministerio del Interior, Datos de detenidos y propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas del estado de alarma, 28 de abril de 2020, <https://twitter.com/interiorgob/status/1255476711409532929/photo/1> (uvid ostvaren 13. srpnja 2020.).

<sup>40</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=20200507> (uvid ostvaren 10. srpnja 2020.).

<sup>41</sup> Le recours à l’article 15 de la Convention européenne des droits de l’homme, Jean-Paul Costa, <https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/recours-article-15-cedh/>.

ožujka doneseno je 25 provedbenih mjera. Od 16. ožujka svi su sudovi bili zatvoreni, postupalo se samo u nužnim postupcima, poput „prитvorskih“ predmeta, u predmetima zaštite djece i žena, pravosudne zaštite maloljetnih i predmetima koji pridonose sprečavanju daljnjeg širenja zaraze. Donesene su mjere radi prilagodbe ili produljenja rokova uslijed otkazivanja rasprava, propisano je češće korištenje videokonferencijskom vezom i nove mjere radi izvršavanja sankcija. Privremeno su suspendirane mjere oko izvršavanja kazni, saslušavanja su uglavnom održavana pred sućem pojedincem, produljivani su rokovi za pritvor i istražni zatvor u predistražnom postupku, što je izazvalo dosta kontroverzi.<sup>42</sup> Od 17. ožujka znatno je ograničeno predavanje zahtjeva za azil za posebno hitne slućajeve. Broj zatvorenika u travnju 2020. godine pao je za oko 11 500 u usporedbi s ožujkom, što se objašnjava smanjenom incidencijom kriminala za vrijeme totalnog „zaključavanja“, kao i otpuštanjem oko 5300 zatvorenika tijekom pandemije, uz napomenu kako nisu otpušćani osuđenici za kaznena djela povezana s obiteljskim nasiljem i terorizmom. Francuska Republika, ćija je povijest poznata po primjeni ćl. 15. EKZLJP-a (posljednji put ta je odredba primijenjena 14. studenoga 2015. zbog opasnosti od teroristićkih napada, izvanredno stanje bilo je na snazi do 11. srpnja 2017.<sup>43</sup>), u konkrećnom slućaju nije primijenila odredbu ćl. 15. EKZLJP-a.

U Maćarskoj je vlada 11. ožujka proglasila stanje ugroženosti, ćime je ovlašćena samostalno donositi Zakone i ostale izvanredne mjere. Na prijedlog vlade parlament je dana 30. ožujka odobrio Zakon o ovlašćenju XII,<sup>44</sup> ćime je vlada ovlašćena samostalno ukidati provedbu zakona koje je donio parlament, derogirati odredbe pojedinih zakona i donositi izvanredne mjere. Tako je izmjenama Kaznenog zakona vlada znatno poošćtrila sankciju za kazneno djelo širenja lažnih vijesti.<sup>45</sup> Izmjenama Zakona o policiji omogućena je primjena policijskih ovlasti prema svim poćiniteljima koji se ne pridržavaju mjera ogranićenja kretanja i držanja udaljenosti. Od 15. ožujka sudovi su izvanredno suspendirali rasprave sve do 31. ožujka. Ulazak u sudove nije bio moguć, sudovi su pozvani voditi rasprave elekćtronićkim putem. Broj rasprava odrćzanih videokonferencijskom vezom tijekom travnja povećao se za oko 60 % u odnosu na prosjećan broj roćišta u prećhodnim mjesecima.

---

<sup>42</sup> Više o stavovima nacionalnog konzultativnog odbora dostupno na: [www.cncdh.fr/sites/default/files/avis\\_2020\\_-\\_4\\_\\_200424\\_avis\\_urgence\\_fonctionnement\\_justice.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/avis_2020_-_4__200424_avis_urgence_fonctionnement_justice.pdf) (uvid ostvaren 11. srpnja 2020.).

<sup>43</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p\\_auth=EoEfYGy2](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/declarations?p_auth=EoEfYGy2)

<sup>44</sup> [https://njt.hu/translated/doc/J2020T0012P\\_20200401\\_FIN.pdf](https://njt.hu/translated/doc/J2020T0012P_20200401_FIN.pdf) (uvid ostvaren 12. srpnja 2020.).

<sup>45</sup> [https://njt.hu/translated/doc/J2012T0100P\\_20200331\\_FIN.PDF](https://njt.hu/translated/doc/J2012T0100P_20200331_FIN.PDF) (uvid ostvaren 12. srpnja 2020.).

### **3. IZAZOVI POLICIJSKE I PRAVOSUDNE SURADNJE U DOBA PANDEMIJE BOLESTI COVID-19**

Izazovi s kojima su se suočila tijela policijske i pravosudne suradnje Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) u svojim nastojanjima osiguravanja učinkovitog kaznenog progona u postupcima s međunarodnim elementom u izvanrednim uvjetima uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19 zavređuju posebnu analizu. S aspekta pravosudne suradnje interesantan je način na koji su pravosudna tijela država članica, Eurojust i Europska pravosudna mreže u kaznenim stvarima odgovorili na izvanredne okolnosti koje europski zakonopisac nije predvidio prilikom donošenja okvirnih odluka i direktiva koje propisuju pravosudnu suradnju. S aspekta policijske suradnje interesantno je vidjeti na koji način je Europol,<sup>46</sup> kao jedno od stožernih tijela EU-a za kriminalistička istraživanja i analitiku u EU-u, reagiralo u ovim izvanrednim uvjetima.

#### **3.1. Policijska suradnja u uvjetima ograničenja izravnih kontakata i protoka robe i ljudi**

Razmjere pandemije nitko nije mogao predvidjeti. Ukratko, uslijed pandemije došlo je do povećane potražnje za lijekovima i zaštitnom opremom. Smanjena mobilnost robe i usluga dovela je do smanjenja redovnih tokova opskrbe, ljudi su u većem broju počeli raditi od kuće, mnoge kriminalne aktivnosti premještena su u „skrivenu“ domenu, povećali su se strah i tjeskoba kod stanovništva, što je dovelo do širenja lažnih vijesti i olakšalo utjecaj kriminalnih grupa na pojedince. S druge strane policija je bila dodatno znatno opterećena aktivnostima održavanja javnog reda i mira. Kao posljedica toga pojačani su kibernetički napadi, počinitelji kaznenog djela pranja novca jače su se „angazirali“ u ulozi tzv. financijskih mula, povećan je broj prijevара putem interneta. Zabilježeni su novi pojavnici oblici organiziranog imovinskog kriminaliteta u kojima se kao žrtve pojavljuju osobe starije životne dobi. Znatan zastoj redovitog protoka robe u kriminalitetu nezakonitog prometa opojnim drogama rezultirao je obračunom raznih kriminalnih grupa, ali i uvođenjem novih načina „trgovanja“ (prebacivanje droga improviziranim podmornicama). Moguće je definirati tri faze kriminalnih aktivnosti tijekom pandemije bolesti COVID-19: fazu potpunog „zaključavanja“, fazu aktivnosti nakon popuštanja mjera (od

---

<sup>46</sup> Više o odnosu Hrvatske prema Europolu vidi Rošić, M. (2013). *Hrvatska u uvjetima punopravnog članstva u Europolu*, Zagreb, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, str. 119-138, i Rošić, M. (2014). *Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 21 (2), str. 301-302.

svibnja nadalje) i fazu u kojoj se analiziraju gospodarske posljedice krize.<sup>47</sup> Kad se situacija sagleda po područjima kriminaliteta, nakon popuštanja mjera došlo je do „normalizacije“ trgovine opojnim drogama. Krijumčarenje ljudi intenziviralo se te je uočen porast broja otkrivenih slučajeva. Kibernetički je kriminal ojačao u području prijeara počinjenih putem instalacije tzv. zloćudnih softvera, kao i u području seksualnog iskorištavanja djece. Ogroman porast bilježe aktivnosti na crnom *web*-tržištu (tzv. *Dark Web*). Zbog povećanog broja narudžaba proizvoda putem interneta povećano je krivotvorenje medicinske opreme, prehrambenih proizvoda, zaštitnih maski i dr.

Kakve su prognoze? Premda nije u potpunosti usporedivo, nakon krize 2008. godine<sup>48</sup> došlo je do značajnog porasta imovinskog kriminaliteta, povećan je broj koruptivnih kaznenih djela usmjeren na ulaganje prema zakonitim poslovnim strukturama (građevina, turizam, brodogradnja, cestogradnja). Konkretno, najveću bojazan predstavlja „vojska nezaposlenih“, koje bi organizirane kriminalne skupine (najčešće se spominju grupe s područja Južne Amerike, Italije i Albanije) mogle lako usmjeriti u svoje kriminalne aktivnosti.<sup>49</sup>

U takvim uvjetima Europol se morao žurno prilagoditi novonastaloj situaciji. Prateći stanje kroz redovitu razmjenu i analitičku obradu podataka sa svim uključenim partnerima, Europol je izdao nekoliko izvješća o procjeni utjecaja pandemije bolesti COVID-19 na različita područja kriminala.<sup>50</sup> Otvorene su i nove mogućnosti financiranja konkretnih kriminalističkih istraživanja, uspostavljena je i ojačana razmjena podataka putem videokonferencijskih sustava. Nakon znatnog pada razmjena podataka u travnju s postupnom normalizacijom razmjena podataka bilježi apsolutne brojke približne onima u 2019. godini. Budućnost donosi uvođenje tzv. interoperabilnosti sustava provjere protoka roba i ljudi u EU ili izvan njega. U najkraćem, radi se o primjeni okvira za interoperabilnost između informacijskih sustava u EU-u u području policijske i pravosudne suradnje, azila i migracija. Konkretno, trebalo bi omogućiti povezano djelovanje i konzultiranje sustava ulaska u EU ili izlaska iz njega (tzv. *Entry-Exit System*), viznog informacijskog sustava (tzv. *Visa Information System*), Europskog sustava za putovanja ili odobravanje putovanja (tzv. sustav ETIAS), europskog sustava za azil (tzv. EURODAC), Schengenskog informacijskog sustava (tzv. SIS) i Europskog informacijskog sustava kaznene

---

<sup>47</sup> Rad se ograničava na analizu stanja do konca rujna 2020. godine.

<sup>48</sup> Više o odnosu Hrvatske prema Europolu u to doba: Rošić, M. (2009). *Perspektive Republike Hrvatske u suradnji putem Europolu*, Zagreb, Policija i sigurnost 18 (4), str. 422-426.

<sup>49</sup> Izvješća Europolu o situaciji tijekom pandemije bolesti COVID-19 dostupna na: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/staying-safe-during-covid-19-what-you-need-to-know> (uvid ostvaren 5. rujna 2020.).

<sup>50</sup> Dobar je primjer izvješće o utjecaju pandemije bolesti COVID-19 na nezakonitu trgovinu opojnim drogama, dostupno na: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/eu-drug-markets-impact-of-covid-19-> (uvid ostvaren 15. 8. 2020.).

evidencije državljana trećih država (tzv. ECRIS–TCN). U svim sustavima pohranjeno će biti na stotine milijuna biografskih i biometrijskih podataka, što će predstavljati poseban izazov u odnosu na poštivanje pravila o zaštiti osobnih podataka pojedinca s jedne strane i sprječavanje, uhićenje i kazneni progon počinitelja kaznenih djela i prekršaja s druge strane.

### **3.2. Učinkovita pravosudna suradnja u uvjetima pandemije bolesti COVID-19**

Pravosudna suradnja predstavlja jednu od važnih karika u kaznenom postupku i postupku izvršenja kazne zatvora, a u vrijeme pandemije bolesti COVID-19<sup>51</sup> ona se odvijala (i još se odvija) pod okriljem izvanrednih mjera. U ovom dijelu rada nastojat će se odgovoriti na pitanje je li se pravosudna suradnja uspjela oduprijeti izvanrednim okolnostima te kakav je to utjecaj moglo imati na učinkovitost kaznenih postupaka te u konačnici na poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih EKZLJP-om iz 1950. u kaznenom postupku u cjelini.

Kada se govori o poštivanju ljudskih prava, potrebno je razlikovati dvije situacije: jedna se odnosi na postupanje države izdavanja i države izvršenja u uvjetima pandemije i na posljedice njihovih odluka na poštivanje ljudskih prava, dok se druga odnosi na utvrđivanja relevantnih činjenica u postupku izvršenja, točnije postojanje opasnosti od flagrantne uskrate prava na pravično suđenje<sup>52</sup> ili od mučenja ili nečovječnog postupanja u državi izdavanja<sup>53</sup> uzrokovane protuepidemijskim mjerama. U ovom dijelu rada zbog opsežnosti materije bit će obrađena samo prva situacija.

#### *3.2.1. Odnos država članica prema učinkovitom kaznenom progonu i pravosudnoj suradnji u vrijeme pandemije*

U ovom dijelu rada bit će obrađena dva pristupa kaznenom postupku i pravosudnoj suradnji koja su *de facto* prevladavala u okviru EU-a tijekom pandemije bolesti COVID-19. Kako su oba pristupa utemeljena na istim načelima, ali s različitim prevagom, uvodno će biti navedena temeljna načela pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

---

<sup>51</sup> Dana 11. ožujka 2020. Svjetska znanstvena organizacija proglasila je globalnu pandemiju zbog bolesti COVID-19.

<sup>52</sup> Predmet Suda EU-a C-216/18 PPU Minister for Justice nad Equality (Deficiencies in the System of Justice).

<sup>53</sup> Predmeti Suda EU-a C-404/15 i C-659/15 PPU Aranyosi i Căldăraru; C-220/18 PPU ML.

Postupak izdavanja instrumenata pravosudne suradnje temelji se ponajprije na načelu razmjernosti, dok se postupak izvršavanja instrumenata pravosudne suradnje temelji na načelu uzajamnog priznavanja. Zajednički je nazivnik za oba postupka načelo učinkovitosti, kao i obveza poštivanja prava i sloboda zajamčenih čl. 6. Ugovora o EU-u.<sup>54</sup>

Obveza poštivanja protuepidemijskih mjera uvedenih u svrhu suzbijanja pandemije bolesti COVID-19 i zaštite zdravlja građana država članica EU-a dovela je do odstupanja od uvodno navedenih načela pravosudne suradnje. Tako su pravosudna tijela pojedinih država članica odstupila od načela učinkovitog kaznenog progona i načela učinkovite suradnje, odnosno borbe protiv nekažnjivosti sukladno čl. 3. st. 2. Ugovora o EU-u<sup>55</sup> u korist suzbijanja pandemije, pa su tako odgodila izdavanje EUN-a, odnosno izdavanje onih naloga koji se odnose na lakša kaznena djela (na razini EU-a teška kaznena djela kao autonomni pravni pojam još uvijek nisu propisana). Štoviše, te su države odgodile izvršavanje zaprimljenih EUN-a (razlikuju se države članice koje uopće nisu izvršavale zaprimljene EUN-e i države članice koje nisu izvršavale EUN-e izdane zbog lakših kaznenih djela) te su ukidale mjere lišenja slobode određene protiv tražene osobe na temelju „upozorenja“ u Schengenskom informacijskom sustavu.<sup>56</sup> Nadalje, pravosudna tijela tih država članica „prilagodila“ su provođenje dokaznih radnji novonastalim okolnostima ponekad odstupajući od pozitivnog zakonskog okvira (primjerice ispitivanje svjedoka putem elektroničke pošte).

Za razliku od navedenog kruga država, druge države članice EU-a u uvjetima epidemije nisu odstupile od načela učinkovitog kaznenog progona i učinkovite suradnje utemeljene na načelu uzajamnog priznavanja. Pravosudna tijela tih država članica izvršavala su sve zaprimljene EUN-e te su produljivala trajanje istražnog zatvora radi predaje izvan uobičajenih rokova zbog nemogućnosti fizičke predaje tražene osobe.

---

<sup>54</sup> Čl. 6. Ugovora o EU-u odnosi se na prava, slobode i načela određena Poveljom EU-a o temeljnim pravima od 7. prosinca 2000. On propisuje da temeljna prava, kako su zajamčena EKZLJP-om i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava EU-a.

<sup>55</sup> Odredba glasi: „Unija svojim građanima nudi područje slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba zajedno s odgovarajućim mjerama u pogledu nadzora vanjskih granica, azila, useljavanja te sprečavanja i suzbijanja kriminala.“

<sup>56</sup> Više o Schengenskom informacijskom sustavu vidi Rošić, M. (2014). *Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, 21 (2), str. 297-301.



### 3.2.2. *Posljedice protuepidemijskih mjera za pravosudnu suradnju i učinkovit kazneni postupak*

U ovom dijelu rada nastojat će se pronaći odgovor na pitanje koliko su važeća zakonska rješenja na razini EU-a bila dorasla izvanrednim okolnostima i koliko su omogućila pravosudnim tijelima zakonito postupanje u uvjetima primjene protuepidemijskih mjera, uz uzimanje u obzir različitih pristupa država članica EU-a pravosudnoj suradnji i učinkovitom kaznenom postupku u uvjetima pandemije. Nadalje, nastojat će se dati odgovor na pitanje jesu li pojedine odluke u postupku izdavanja i izvršavanja instrumenata pravosudne suradnje mogle rezultirati povredom ljudskih prava.

#### 3.2.2.1. Odgoda izvršavanja svih zaprimljenih ili nekih EUN-a, odnosno upozorenja u Schengenskom informacijskom sustavu

Navedene odgode nemaju pravnog temelja u Okvirnoj odluci o EUN-u ni u Odluci Vijeća 2007/533/PUP (Odluka SIS II).

Jedina odgoda koju propisuje Okvirna odluka o EUN-u jest odgoda predaje tražene osobe propisana u odredbi čl. 24. Okvirne odluke.<sup>57</sup> Međutim navedena odredba nije primjenjiva na opisani slučaj s obzirom na to da se odnosi na slučajeve kada se u državi izvršenja zbog drugog kaznenog djela vodi kazneni postupak protiv tražene osobe ili se ona nalazi na izdržavanju kazne zatvora. Prema tome Okvirna odluka o EUN-u nije predvidjela epidemiju ili druge izvanredne okolnosti niti je propisala način postupanja u takvim slučajevima, kao ni Odluka SIS II, koja propisuje uvjete za „flagiranje“.<sup>58</sup>

Dakle navedene odluke pojedinih država članica EU-a nemaju uporište u mjerodavnim aktima EU-a i predstavljaju *ad hoc* odgovor na okolnosti uzrokovane epidemijom bolesti COVID-19. Cilj takvih odluka bila je zaštita zdravlja (sprječavanje daljnjeg širenja epidemije), a djelomično je bila uvjetovana administrativnim razlozima (uhićena tražena osoba, ukoliko je došla ili je dovedena iz inozemstva, morala je biti smještena u posebnim prostorijama penitencijarnog sustava dok ne protekne karantena u trajanju od 14 dana) i posebnim načinom rada pravosudnih tijela (rad od kuće, odgoda ročišta). Opisane su okolnosti uvjetovale i donošenje odluka o ukidanju istražnog zatvora radi predaje nakon uhićenja tražene osobe na temelju upozorenja. Takve odluke također

---

<sup>57</sup> 2002/584/PUP: Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o EUN-u i postupcima predaje između država članica, SL L 190, 18. 7. 2002, str. 1–20, čl. 24.

<sup>58</sup> Odluka Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), SL L 205, 7. 8. 2007., str. 63–84, članak 25.

nemaju pravni temelj u Okvirnoj odluci o EUN-u<sup>59</sup> s obzirom na to da ukidanje istražnog zatvora nije popratila primjena blažih mjera osiguranja prisutnosti tražene osobe u postupku predaje.

Negativna posljedica takvih odluka pojedinih država članica EU-a jest činjenica da su se na njihovu državnom području nalazile na slobodi osobe protiv kojih se vodi kazneni postupak u drugoj državi članici ili je donesena presuda kojom im je izrečena kazna zatvora, pri čemu možda postoji iteracijska opasnost. U tom kontekstu ne smije se zaboraviti pozitivna obveza koja za konkretnu državu članicu proizlazi iz čl. 2. EKZLJP-a.<sup>60</sup>

Naime prema ESLJP-u navedena odredba stvara pozitivnu obvezu za državu stranku da poduzme odgovarajuće korake kako bi zaštitila živote onih koji su u njezinoj nadležnosti (*L. C. B. protiv Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske*). Navedena obveza uključuje primarnu dužnost države da osigura pravo na život uspostavljanjem učinkovitog kaznenopravnog zakonodavstva koje će spriječiti počinjenje kaznenog djela te provedbenog aparata koji će spriječiti, suzbiti i sankcionirati kršenja odredaba tog zakonodavstva (*Nachova i drugi protiv Bugarske*). Ta pozitivna obveza uključuje poduzimanje preventivnih operativnih mjera kako bi se zaštitio pojedinac čiji je život ugrožen zbog postojanja opasnosti da će postati žrtvom drugog pojedinca. Pozitivna će obveza postojati samo kad je utvrđeno kako su nadležna tijela znala ili su trebala znati za postojanje stvarnog i neposrednog rizika za život određenog pojedinca zbog počinjenja kaznenog djela od strane treće osobe te da su propustila poduzeti mjere u okviru svoje nadležnosti za koje bi se razumno očekivalo kako će otkloniti taj rizik (*Osman protiv UK, Paul i Audrey Edwards protiv UK te Bromiley protiv UK*). Nadalje, ESLJP je zauzeo stav kako izbor operativnih mjera mora biti proveden uz uzimanje u obzir sredstava i prioriteta, odnosno odredba čl. 2. EKZLJP-a ne smije se tumačiti na način da nameće nemoguć ili nerazmjeran teret na tijela državne vlasti.

Prema tome u konkretnom slučaju odgode izvršenja EUN-a te ukidanja istražnog zatvora radi predaje povreda čl. 2. EKZLJP-a mogla bi se utvrditi u onoj državi članici EU-a koja je bila upoznata ili je trebala biti upoznata s iteracijskom opasnošću koja je stvarno i neposredno prijetila točno određenoj osobi na njezinu državnom području te je unatoč tome „označila“ („flaggirala“) upo-

---

<sup>59</sup> Čl. 12. Okvirne odluke o EUN-u: „Ako je osoba uhićena na temelju europskog uhiđbenog naloga, pravosudno tijelo izvršenja odlučuje hoće li zadržati traženu osobu, u skladu s pravom države članice izvršenja. Uhićena osoba u svakom trenutku može biti privremeno puštena na slobodu u skladu s domaćim pravom države članice izvršenja, pod uvjetom da nadležno tijelo te države članice poduzme sve mjere koje smatra potrebnima kako bi spriječilo bijeg te osobe.“

<sup>60</sup> Odredba glasi: „Pravo svakoga na život zaštićeno je zakonom. Nitko ne smije biti namjerno lišen života osim u izvršenju sudske presude na smrtnu kaznu za kaznena djela za koja je ta kazna predviđena zakonom.“

zorenje, odnosno ukinula istražni zatvor radi predaje. Pritom bi ESLJP morao uzeti u obzir stanje uzrokovano epidemijom bolesti COVID-19 i preventivne mjere koje su bile na snazi kako bi se spriječilo širenje zaraze i zaštitilo zdravlje građana te ovisno o okolnostima konkretnog slučaja utvrditi je li odgoda izdavanja i izvršavanja EUN-a te određivanje istražnog zatvora radi predaje predstavljalo nemoguć ili nerazmjeran teret za tijela državne vlasti.

Zaključno, potrebno je naglasiti kako Republika Hrvatska ne pripada navedenom krugu država članica EU-a s obzirom na to da se postupalo po zaprimljenim upozorenjima ili EUN-u neovisno o djelu za koje su izdani te su se inicirali postupci izvršavanja EUN-a ukoliko je tražena osoba bila zatečena na području Republike Hrvatske.

### 3.2.2.2. Odgoda izdavanja svih EUN-a ili EUN-a izdanih u svrhu vođenja kaznenog postupka ili izvršenja kazne zatvora zbog lakšeg kaznenog djela

Države članice koje su donijele navedene odluke u pravilu pripadaju krugu država članica gdje se kazneni postupak u velikoj mjeri temelji na načelu svrhovitosti.

Pozadina takvih odluka leži u tome što u slučaju uhićenja tražene osobe u drugoj državi članici ona neće moći biti preuzeta nakon pozitivnog okončanja postupka i donošenja odluke kojom se odobrava predaja zbog zatvaranja granica i obustave zračnog prometa. Dakle odgodom izdavanja EUN-a nastojalo se izbjeći dugotrajno lišavanje slobode tražene osobe u drugoj državi članici zbog nepredvidivog razvoja pandemije. Odgoda izdavanja EUN-a, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, mogla bi rezultirati odgovornošću države izdavanja za povredu procesne obveze proizašle iz odredbe čl. 2. EKZLJP-a. Takav razvoj događaja ovisit će o kaznenom djelu zbog kojeg se vodi postupak (odgovornost države mogla bi postojati u postupcima zbog kaznenih djela kod kojih je žrtva pretrpjela teške tjelesne ozljede, umrla ili nestala u nasilnim ili sumnjivim okolnostima neovisno o tome tko je počinitelj, kao i zbog kaznenih djela kod kojih je pojedinac izgubio život zbog nehaja, a u kojima država nije izdala EUN), kao i o okolnostima slučaja na temelju kojih će ESLJP procjenjivati je li provedena istraga bila učinkovita (*Valentin Câmpeanu protiv Rumunjske*), pri čemu će se uzeti u obzir prepreke ili poteškoće koje su mogle spriječiti uspješnost istrage u konkretnom predmetu. Stoga se može pretpostaviti da će pandemija bolesti COVID-19 predstavljati pravno relevantnu činjenicu prilikom donošenja odluke o navodnoj povredi čl. 2. Konvencije. Zaključno, nadležna pravosudna tijela Republike Hrvatske nisu donosila odluke o izdavanju EUN-a na temelju načela svrhovitosti s obzirom na to da se Zakon o kaznenom postupku, a time i Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima

s državama članicama EU-a, temelje na načelu legaliteta. Konkretno, čim su u konkretnom predmetu bili ispunjeni uvjeti za izdavanje EUN-a, pravosudna tijela bila su ga obvezna izdati<sup>61</sup> neovisno o izvanrednim okolnostima uzrokovanim pandemijom bolesti COVID-19.

### 3.2.2.3. EIN – odgoda izdavanja i izvršavanja te način izvršavanja

Velik dio država članica odlučio je odgoditi izdavanje EIN-a u postupcima za tzv. lakša kaznena djela i ograničio se na izdavanje u žurnim predmetima zbog teških kaznenih djela.

Pojedine države članice izričito su odgodile provođenje dokaznih radnji ispitivanja i pretrage doma do prestanka mjera uzorkovanih pandemijom bolesti COVID-19. U svrhu izvršavanja žurnih EIN-a (kriteriji: teža kaznena djela, pritvorski predmeti, koluzijska opasnost, posebne dokazne radnje) nadležna tijela država članica odredila su kontaktne osobe za neposrednu elektroničku komunikaciju, koje su u pravilu bile kontaktne osobe Europske pravosudne mreže u kaznenim stvarima<sup>62</sup> ili nacionalni članovi u Eurojustu ili Uredu SIRENE.<sup>63</sup> Time se i u uvjetima epidemije osiguralo žurno izvršavanje izdanih EIN-a.

Državna odvjetništva Republike Hrvatske izdavala su EIN kao i u vremenu prije izbivanja epidemije, s jedinom razlikom da su se elektronički put komunikacije i izravni kontakti koristili kao primarni oblik suradnje. Odgoda izdavanja EIN-a nije nikad primijenjena. Kako su okolnosti dopuštale s obzirom na poseban način rada (rad u smjenama i rad od kuće), tako su se rješavali predmeti i izdavali EIN-i, pri čemu su žurni predmeti imali prednost.

Slijedom navedenoga bitno je dati odgovor na pitanje poštivanja rokova propisanih odredbama Direktive o EIN-u.<sup>64</sup> Iako je većina država članica odgađala postupanja po EIN-u i provođenje dokaznih radnji koje predstavljaju

---

<sup>61</sup> Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (NN 91/10, 81/13, 124/13, 26/15, 102/17, 68/18, 70/19), čl. 17.

<sup>62</sup> Tijekom preventivnih mjera uvedenih zbog epidemije Županijsko državno odvjetništvo u Zagrebu vodilo je istragu zbog kaznenog djela teškog ubojstva počinjenog prije 20 godina, u kojoj je protiv okrivljenika određen istražni zatvor. U okviru te istrage bilo je potrebno do isteka istražnog zatvora (tri mjeseca) ispitati dva svjedoka u Kanadi i dva svjedoka u Bosni i Hercegovini. Zahvaljujući kontaktnim osobama u Tužiteljstvu Bosne i Hercegovine i Ministarstvu pravosuđa Kanade, kao i elektroničkoj komunikaciji, navedene su zamolnice izvršene u roku od dva mjeseca.

<sup>63</sup> Više o SIRENE dostupno u Rošić (2014).

<sup>64</sup> Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (NN 91/10, 81/13, 124/13, 26/15, 102/17, 68/18, 70/19), čl. 42.k (odgovara odredbi čl. 12. Direktive o EIN-u).

opasnost za širenje zaraze, odstupanje od instruktivnih rokova nije bilo često ni značajno s obzirom na propisani široki vremenski okvir u kojem EIN mora biti izvršen (minimalni je rok 130 dana, a maksimalni 160 dana, uz mogućnost produljenja). Učinkovitijem izvršavanju EIN-a u izvanrednim okolnostima znatno je pridonijela pravovremena reakcija tijela poput Europske pravosudne mreže u kaznenim stvarima i Eurojusta. Ta su tijela osnovala radnu skupinu koju čine praktičari iz svih država članica s ciljem pravovremenog informiranja o trenutačnim mjerama u području kaznenog pravosuđa u svim državama članicama, Kraljevini Norveškoj i Islandu (tzv. „superkompilaciju“<sup>65</sup>). Sve je to pridonijelo bržoj provedbi zatraženih dokaznih radnji. Iz navedenog razloga može se pretpostaviti da će kazneni postupci koji su vođeni u vrijeme pandemije biti provedeni u razumnom roku sukladno čl. 6. st. 1. EKZLJP-a<sup>66</sup> i kriterijima koje je usvojio ESLJP u svojoj bogatoj judikaturi.

Kako su se novonastale okolnosti odrazile na način provođenja dokaznih radnji?

U većini država članica izvršavanje zaprimljenih EIN-a bilo je otežano zbog uvedenih epidemioloških mjera. Tako su se brojne države članice odlučile na primjenu videokonferencijske veze u svrhu provođenja dokazne radnje ispitivanja svjedoka ili okrivljenika, kako u predmetima u kojima je država izdavanja zatražila takav oblik pomoći tako i u predmetima u kojima se tražilo provođenje redovitog postupka ispitivanja svjedoka ili okrivljenika, s namjerom da se izbjegnu neposredni kontakti s osobama koje se ispituju. Opisani način provođenja dokazne radnje u skladu je ne samo s Direktivom o EIN-u već i s mjerodavnim zakonima država članica.

Pandemija uzrokovana bolešću COVID-19 upozorila je na važnost suvremenih telekomunikacijskih sredstava, čija je upotreba prevladala ne samo u neposrednoj komunikaciji države izdavanja i države izvršenja te dostavljanju pismena nadležnim tijelima već i u provođenju dokaznih radnji. Ujedno je upozorila na potrebu stvaranja odgovarajućih tehničkih preduvjeta za primjenu tog oblika komunikacije (nedovoljan broj sudova i državnih odvjetništava opremljenih za provedbu dokaznih radnji putem videokonferencijske veze).

Neke države članice u kojima je pandemija poprimila velike razmjere (Italija) pokušale su ublažiti njezine posljedice za kazneni postupak provođenjem dokazne radnje ispitivanja svjedoka i okrivljenika pisanim putem primjenom elektroničke komunikacije u naročito žurnim i teškim predmetima. Takav način ispitivanja rezultat je *ad hoc* donesene odluke te s obzirom na to da takav

---

<sup>65</sup> Updated Eurojust-EJN Compilation on the impact of the measures taken to combat the spread of COVID-19 on judicial cooperation in the EU, Iceland and Norway, [https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN\\_RegistryDoc/EN/3223/108/0](https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_RegistryDoc/EN/3223/108/0) (uvid ostvaren 10. listopada 2020.)

<sup>66</sup> Čl. 6. st. 1. EKZLJP-a.

način provođenja dokazne radnje nije predviđen mjerodavnim zakonima te države, postaviti će se pitanje zakonitosti takvih dokaza. Naime ne samo što takav način provođenja radnje nije predviđen pozitivnim propisima konkretne države nego njime nisu poštivana ni temeljna načela inkorporirana u odredbu čl. 6. EKZLJP-a (nisu poštivana minimalna prava obrane okrivljenika, načelo neposrednosti, načelo kontradiktornosti).

U svrhu izbjegavanja neposrednog kontakta i sprječavanja širenja zaraze pojedine su države odgodile provođenje pretraga, što će se vjerojatno odraziti na mogućnost učinkovitog vođenja istrage. Vrijeme će pokazati kakve je doista posljedice uzrokovala pandemija bolesti COVID-19 na kaznene postupke koji su započeli u vrijeme epidemije, pri čemu će opet sve ovisiti o okolnostima konkretnog slučaja.

#### 3.2.2.4. Utjecaj pandemije na trajanje istražnog zatvora radi predaje te rokove za premještaj osuđene osobe

Okvirna odluka o EUN-u te Okvirna odluka Vijeća 2008/909/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima u kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode s ciljem njihova izvršenja u EU-u<sup>67</sup> (Okvirna odluka 2008/909/PUP) jasno propisuju instruktivne rokove za donošenje odluke o predaji ili presude kojom se priznaje i izvršava strana kaznena presuda kojom je izrečena kazna zatvora ili druga mjera koja uključuje lišenje slobode te rokove u kojima bi osoba trebala biti predana državi izvršenja ili državi izdavanja. Iako je riječ o instruktivnim rokovima, svako njihovo produljivanje mora biti pravno utemeljeno. U praksi su se sudovi i policija suočili s izazovima vezanima uz poštivanje rokova propisanih za realizaciju predaje tražene osobe ili premještaj osuđenika s obzirom na to da je zatvaranje granica, ukidanje zračnog prometa te primjena epidemioloških mjera onemogućilo organizaciju fizičke predaje osobe. U postupcima premještaja osuđenika nadležna tijela država članica u svrhu produljenja roka za predaju zatvorenika pozivala su se na odredbu čl. 15. Okvirne odluke 2008/909/PUP („okolnosti na koje država presuđenja i država izvršenja ne mogu utjecati, a zbog kojih nije moguće izvršiti premještaj u roku od 30 dana od pravomoćnosti odluke o priznanju presude“). Međutim u postupcima izvršavanja EUN-a pravosudna tijela država članica različito su tumačila epidemiološke mjere te su se ovisno o tom tumačenju pozivala na različite pravne osnove kao temelj za produljenje istražnog zatvora radi pre-

---

<sup>67</sup> Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (NN 91/10, 81/13, 124/13, 26/15, 102/17, 68/18, 70/19), čl. 99. st. 1. (odgovara članku 15. Okvirne odluke Vijeća 2008/909/PUP).

daje. Tako su se pojedina pravosudna tijela država članica EU-a pozivala na odredbu čl. 23. st. 3. Okvirne odluke o EUN-u, a pojedina na odredbu čl. 23. st. 4. Praksa se razlikovala unutar samih država članica EU-a, pri čemu su prevladavale odluke u kojima su se preventivne mjere uvedene zbog širenja bolesti COVID-19 podvodile pod pojam „humanitarni razlozi“ (čl. 23. st. 4. Okvirne odluke o EUN-u), koji su opravdavali odgodu predaje tražene osobe. Pravosudna tijela država članica EU-a koja su odluku o odgodi predaje tražene osobe temeljila na odredbi čl. 23. st. 3. Okvirne odluke mjere uvedene zbog epidemije bolesti COVID-19 koje su *de facto* onemogućavale fizičku predaju tražene osobe podvodile su pod pojam više sile (*vis maior*) te su se pozivale na odredbu čl. 23. st. 3. Okvirne odluke. Dodatno uporište za primjenu navedene odredbe nadležna pravosudna tijela država izvršenja našla su i u presudi Suda EU-a u predmetu Vilkas C-640/15, u kojoj je zauzeto sljedeće stajalište: „*Članak 23. stavak 3. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., treba tumačiti u smislu da u situaciji poput one u glavnom postupku pravosudno tijelo izvršenja i pravosudno tijelo koje izdaje nalog dogovaraju novi datum predaje na temelju te odredbe ako predaja tražene osobe u roku od deset dana nakon prvog novog datuma predaje dogovorenog primjenom te odredbe bude spriječena zbog ponovljenog otpora koji je ta osoba pružila, pod uvjetom da ta tijela zbog iznimnih okolnosti nisu mogla predvidjeti taj otpor i ako se posljedice tog otpora na predaju nisu mogle izbjeći ni uz svu potrebnu pažnju navedenih tijela, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. Članak 15. stavak 1. i članak 23. Okvirne odluke 2002/584, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom 2009/299, treba tumačiti u smislu da su ista tijela dužna dogovoriti novi datum predaje u slučaju isteka rokova određenih u tom članku 23.*” S praktičnog aspekta nedostatak primjene te odredbe kao razloga za odgodu predaje tražene osobe u izvanrednim okolnostima uvjetovanim epidemijom bolesti COVID-19 ogleda se u činjenici da su pravosudna tijela dužna dogovoriti novi datum predaje, a s obzirom na to da trajanje mjera uvjetovanih epidemijom nije bilo moguće predvidjeti, u praksi su određivani datumi predaje tražene osobe, kad se utvrdilo da predaja tada nije moguća, odredio bi se novi datum predaje, sve kako bi se osigurala zakonitost postupanja. S obzirom na to da su sve države članice EU-a bile prisiljene primijeniti odredbu čl. 23. Okvirne odluke o EUN-u<sup>68</sup> i odgoditi predaju tražene osobe te produljiti istražni zatvor radi predaje pozivom bilo na *vis maior* bilo na humanitarne razloge, u nastavku će biti razmotrena osnovanost potencijalnih

---

<sup>68</sup> 2002/584/PUP: Okvirna odluka Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, SL L 190, 18. 7. 2002., str. 1–20, čl. 23. st. 3. i 4.

zahtjeva ESLJP-a zbog navodne povrede čl. 5. st. 1. toč. f) EKZLJP-a.<sup>69</sup> Temeljni uvjet za donošenje odluke o lišenju slobode jest postojanje postupka izručenja (predaje), pri čemu se mora poštivati načelo razmjernosti (*Muzamba Oyaw protiv Belgije te J. R. i drugi protiv Grčke*). Obveza poštivanja načela razmjernosti u postupcima izručenja ili predaje na temelju EUN-a potvrđena je i praksom Suda EU-a. Sud EU-a u predmetu Lanigan broj: C237/15 PPU zauzeo je sljedeće stajalište: „Članak 12. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, u vezi s njezinim člankom 17. u svjetlu članka 6. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da se u navedenom slučaju ne protivi zadržavanju tražene osobe, u skladu s pravom države članice izvršenja, čak i ako ukupno trajanje razdoblja zadržavanja te osobe premašuje navedene rokove, pod uvjetom da to trajanje nije pretjerano s obzirom na obilježja postupka u predmetu iz glavnog postupka, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev. Ako pravosudno tijelo izvršenja odluči okončati zadržavanje tražene osobe, tada je dužno njezino privremeno puštanje na slobodu popratiti svakom mjerom koju smatra nužnom radi sprječavanja njezina bijega, kao i osigurati ispunjavanje materijalnih preduvjeta potrebnih za učinkovitu predaju tražene osobe sve dok se ne donese konačna odluka o izvršenju EUN-a.“

Pravosudna tijela države izvršenja, suočena s činjenicom da nakon pravomoćno okončanog postupka izvršenja EUN-a i donošenja odluke kojom se odobrava predaja tražene osobe nisu u mogućnosti izvršiti fizičku predaju tražene osobe, a svako daljnje lišenje slobode bilo bi posljedica izvanrednih okolnosti uvjetovanih pandemijom bolesti COVID-19 i kao takvo u većini predmeta ne bi udovoljavalo načelu razmjernosti, u pravilu su se odlučivala na primjenu drugih, blažih mjera nužnih za sprječavanje bijega tražene osobe (u pravilu su se primjenjivale mjere opreza ili jamstvo, ili oboje). Dakle tražene su osobe bile prisiljene boraviti u državi izvršenja, koja često nije i država njihova državljanstva, odnosno prebivališta, uz poštivanje mjera opreza koje su im određene. Vezano uz uračunavanje trajanja opisanih mjera u kaznu zatvora koja je traženoj osobi izrečena ili će biti izrečena u državi izdavanja, Sud EU-a u predmetu broj: C-694/16 zauzeo je sljedeće stajalište: „Članak 26. stavak 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., treba tumačiti na način da mjere poput kućnog pritvora u trajanju od devet sati tijekom noći, uz nadzor dotične osobe s pomoću elektroničke narukvice, obvezu svakodnevnog javljanja ili javljanja nekoliko puta tjedno policijskoj

---

<sup>69</sup> EKZLJP, čl. 5. st. 1. toč. f).



*postaji u određeno vrijeme i zabranu zahtijevanja izdavanja dokumenata koji omogućuju putovanje u inozemstvo, s obzirom na vrstu, trajanje, učinke i načine izvršenja svih tih mjera, načelno nisu toliko ograničavajuće da bi imale učinak oduzimanja slobode koji se može usporediti s učinkom zatvaranja i da bi se stoga kvalificirale kao „zadržavanje” u smislu te odredbe, što, međutim, treba provjeriti sud koji je uputio zahtjev.“*

U predmetima u kojima su domaći sudovi traženoj osobi odredili mjere opreza i/ili jamstvo umjesto istražnog zatvora jer se ista svrha mogla postići primjenom blaže mjere<sup>70</sup> trajanje navedenih mjera bilo je uglavnom determinirano ograničenjem slobode kretanja, odnosno primjenom mjera iz čl. 2. st. 4. Protokola broj 4 uz EKZLJP,<sup>71</sup> a ne okolnostima iz čl. 26. ZPSKS-EU u vezi s člankom 123. Zakona o kaznenom postupku. U tom trenutku takva se odluka smatrala nužnom i razmjernom, a u cilju zaštite zdravlja.

#### 4. ZAKLJUČAK

Pandemiji bolesti COVID-19 još se ne nazire kraj, štoviše, države se suočavaju s tzv. drugim valom zaraze. Što smo naučili iz dosadašnjeg razvoja događaja? Posebno stanje izazvano pandemijom, točnije mjerama uvedenima u svrhu sprječavanja širenja bolesti COVID-19, promijenilo je način na koji smo dosad živjeli, radili i surađivali. Komunikacija putem sigurnog telekomunikacijskog kanala, kao i korištenje modernih telekomunikacijskih tehnologija (videokonferencijske veze) omogućili su daljnje vođenje kaznenih postupaka i provođenje dokaznih radnji, pa i u predmetima s međunarodnim elementom. U predmetima s međunarodnim elementom ključnu su ulogu odigrali subjekti poput Europol, Eurojusta i Europske pravosudne mreže u kaznenim stvarima te su još jednom potvrdili kako su neposredni kontakti te uzajamno povjerenje zalag za učinkovitiju policijsku i pravosudnu suradnju.

Cjelokupno je stanje upozorilo na različitost pristupa pravosudnih i policijskih tijela unutar EU-a okolnostima uzrokovanim pandemijom, što je djelomično uvjetovano i pravnim prazninama. Dakle trebalo bi na razini EU-a razmotriti harmoniziranje postupanja pravosudnih i policijskih tijela u izvanrednim okolnostima, poput pandemije bolesti COVID-19, što bi rezultiralo pravnom sigurnošću. Navedeno se može postići samo usvajanjem mjerodavnih pravnih akata na razini EU-a. Nadalje, s obzirom na važnost komunikacije sigurnim telekomunikacijskim kanalom u provođenju dokaznih radnji, kao i

---

<sup>70</sup> J. Čule, D. Hržina: *Primjena europskog uhidbenog naloga u Republici Hrvatskoj – očekivanja i stvarnost*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 20, broj 2/2013, str. 715-750, stranica 718.

<sup>71</sup> Čl. 2. st. 4. Protokola broj 4 uz EKZLJP.

održavanja sastanaka videokonferencijskom vezom, potrebno je s tehničkog aspekta osigurati nadležnim tijelima država članica odgovarajuću opremu, kao i sigurni telekomunikacijski kanal.

Ova je pandemija upozorila na važnost učinkovite kontrole državne granice, kao i učinkovite primjene mjera zabrane putovanja u državu u kojoj postoji epidemija i mjera zabrane kretanja osoba, odnosno ograničenja kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima.

Učinkovitoj kontroli državne granice i primjeni navedenih mjera pridonijet će uvođenje interoperabilnosti sustava za praćenje statusa boravka i kretanja ljudi i predmeta, koja bi trebala biti u potpunosti funkcionalna do 2024. godine. Može se pretpostaviti da će do početka 2024. pandemija bolesti COVID-19 biti suzbijena. Međutim s obzirom na to da je pandemija upozorila na slabosti postojećih sustava država članica, uvođenje interoperabilnosti omogućit će državama članicama učinkovit odgovor na slične buduće izvanredne okolnosti. U svjetlu navedenog potrebno je pravovremeno provesti sustavnu edukaciju pravosudnih i policijskih djelatnika kako bi bili spremni za korištenje prednosti koje će nam donijeti interoperabilnost sustava.

## LITERATURA

1. Cvetnić, Ž., Savić, V. Prije 100 godina španjolska gripa, „majka“ svih pandemija, poharala je svijet, Veterinarska stanica, Zagreb, 2018, 49 (5), str. 333-341.
2. Cvrtila, Vlatko, Bliski istok – izvanredno stanje u izvanrednom stanju, Političke analize, Zagreb, str. 42-44.
3. D. Hržina, M. Rošić, Ustupanje kaznenog progona kao alternativa postupku izručenja ili predaje, Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu, Zagreb, vol. 24, broj 1/2017, str. 177-200.
4. Jean Paule Costa, Le recours à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, <https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/recours-article-15-cedh/>
5. J. Čule, D. Hržina, Primjena europskog uhidbenog naloga u Republici Hrvatskoj – očekivanja i stvarnost, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 20, broj 2/2013, str. 715-750.
6. Krapac, Davor, Međunarodna kaznenopravna pomoć, Narodne novine d. d, Zagreb, 2006.
7. Ljudska prava u pravosuđu: Priručnik za ljudska prava za suce, tužitelje i odvjetnike, Pravosuđe tijekom izvanrednog stanja, Ured Visokog predstojnika za ljudska prava u suradnji s Međunarodnim udruženjem odvjetnika, Ujedinjeni Narodi, New York i Ženeva, str. 811-885.
8. Peers, Steve, EU Justice and Home Affairs Law, Third Edition, Oxford, EU Law Library, 2011.
9. Pradel, Jean, Corsten, Geert, Vermeulen, Gert, Droit pénal européen, Dalloz, 3<sup>e</sup> édition, 2009.
10. Priručnik Eurojusta Praksa Suda Europske unije o primjeni Okvirne odluke 2002/584/JHA od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, izdavač Eurojust, 2020/00218, datum izdavanja 15. ožujka 2020.

11. Priručnik Vijeća Europe za države članice, SG/Inf(2020)11.
12. Rošić, M. (2009). Perspektive Republike Hrvatske u suradnji putem Europolu, Policija i sigurnost, Zagreb, 18 (4), str. 399-426.
13. Rošić, M. Hrvatska u uvjetima punopravnog članstva u Europolu, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 20, broj 1/2013, str. 119-138.
14. Rošić, M. (2014). Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu, Zagreb, vol. 21 (2), broj 2/2014, str. 295-326.

---

## Summary

### EXTRAORDINARY CIRCUMSTANCES: THE IMPACT OF COVID-19 ON EFFECTIVE INTERNATIONAL JUDICIAL AND POLICE COOPERATION AND THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

The authors make a comparative analysis of the emergency measures introduced due to the COVID-19 pandemic that have affected international police and judicial cooperation. The article analyses the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights in proceedings caused by the extraordinary circumstances, indicating possible future court decisions that will follow in proceedings due to the COVID-19 pandemic. In particular, the difficulties of law enforcement agencies during the COVID-19 pandemic are analysed by elaborating the practical implementation of police and judicial cooperation instruments at the EU level. The paper offers perspectives for future collaboration that could be affirmed during and immediately after the pandemic.

Keywords: COVID-19, police cooperation, judicial cooperation, human rights, extraordinary circumstances.