

**Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku
Pravni fakultet Osijek**

JEAN MONNET KATEDRA ZA PROCESNO PRAVO EU

Kaznenopravni modul (5. godina)
Nastavni materijali za predmet

OSNOVE EUROPSKOG KAZNENOG PRAVA I POSTUPKA

Nositelj:

doc.dr.sc. Igor Vuletić

Ovaj kolegij se izvodi u okviru Jean Monnet katedre za procesno pravo EU. Kolegij će se izvoditi kao obvezni na 5. godini sveučilišnog integriranog diplomskog studija prava, smjer: kazneno-pravni modul, u zimskom semestru, u trajanju od 10 sati.

Ciljevi predmeta

Cilj kolegija je pružiti studentima osnovna znanja o kaznenim pitanjima kako su ona regulirana u Lisabonskom ugovoru. Studenti će biti upoznati s pravnom stečevinom u tom području. Studenti će također imati priliku raspravljati o pitanjima materijalnog kaznenog prava, kao što su usklađivanje kaznenog prava s pravom EU i zaštitu financijskih interesa Europske unije. Fokus će biti i na procesno-pravnim aspektima (npr. Europskom uhiđenom nalogu).

Metodologija rada na nastavi: Prezentacija određenih tema od strane nastavnika, uključivanje studenta kroz pitanja na nastavi.

Sadržaj predmeta

U okviru ovoga predmeta, obraditi će se slijedeće teme:

1. Harmonizacija kaznenog prava država članica – temeljne razlike između common law I civil law sustava
2. Europski uhiđbeni nalog i njegova primjena u Reubici Hrvatskoj – case study "Perković"
3. Uspostava supranacionalnih institucija EU na području kaznenopravne suradnje (EUROPOL, EUROJUST, Europski javni tužitelj...)

4. Zaštita financijskih interesa EU
5. Lisabonski ugovor i kazneno pravo EU

Literatura

1. Satzger, International and European Criminal Law, C. H. Beck-Hart-Nomos, 2012, pp.43 – 176
2. Barbara Herceg/Igor Vuletić, The Lisbon Treaty as the first step towards the European criminal court, The role of national criminal law in the EU area and the alternative resolutions of criminal, Comenius University in Bratislava, 2011.

Kratki CV predavača

Docent na Katedri kaznenopravnih znanosti. Na Poslijediplomskom doktorskom studiju kaznenopravnih znanosti na Pravnom fakultetu u Zagrebu (2007-2011) znanstveno se usmjerio prema području međunarodnog kaznenog prava i europskog kaznenog prava. Glavno područje profesionalnog interesa uključuje i problematiku harmonizacije općeg dijela kaznenog prava u okvirima EU. Dobitnik je stipendije Max-Planck u okviru koje je boravio mjesec dana (02/2011.) na Max-Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (Freiburg, Njemačka). Držao je predavanja kao gostujući profesor na pravnim fakultetima u Pečuhu (Mađarska) i Vilniusu (Litva). Završio je dva specijalistička tečaja iz međunarodnog kaznenog prava, na International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences (Siracusa, Italija) 2010. te na Inter-University Centre u Dubrovniku (Hrvatska) 2009. Studijski je boravio na Institute of Criminology (Cambridge, Velika Britanija) 2013. godine. Od 31. Listopada 2014. Godine obnaša dužnost prodekana za nastavu i studente.

Uvod u kazneno pravo EU

Doc. dr. sc. Igor Vuletić




Temeljni pojmovi

- „Europsko” kazneno pravo:
 1. Kazneno pravo VE
 2. Kazneno pravo EU
- europsko vs. međunarodno kazneno pravo

Kazneno pravo EU

- Norme donesene s ciljem *harmonizacije* nacionalnih kaznenopravnih sustava
- **Primarno pravo** – osnivački ugovori i opća načela
- **Sekundarno pravo** – pravni akti institucija, međunarodni ugovori i sudska praksa Suda EU

Kronološki razvoj kaznenog prava EU

- 1975. – TREVI
- 1985. – Sporazum iz Schengena
- 1990. – Schengenska konvencija
* * *
- 1993. - Ugovor iz Maastrichta (UEU) – **tri stupa EU**
- 1999. – Ugovor iz Amsterdama (UEU Amsterdam)
* * *
- 2007. – Lisabonski ugovor – **jedinstveni pravni poredak**

Pravni instrumenti

- UEU – zajednička stajališta, zajedničke akcije i konvencije
- UEU Amsterdam – okvirne odluke
- Lisabonski ugovor – **uredbe i direktive**

Utjecaj na kazneno materijalno pravo

- Usmjeravanje nacionalnih *zakonodavaca*
- Obvezujuće direktive, ali bez izravnog učinka!
- Opći i posebni dio

Čl. 83. Lisabonskog ugovora

- Ovlast donošenja minimalnih pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija
- Vrijedi samo za određena (osobito teška) kaznenopravna područja
- Mogućnost neprihvatanja pojedinih direktiva (*emergency brake* postupak)

Utjecaj na kazneno procesno pravo

- Međunarodna kaznenopravna pomoć vs. **načelo uzajamnog priznanja**

- Čl. 82. st. 1 Lisabonskog ugovora:

„Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji bit će utemeljena na načelu uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka.“

Područja utjecaja

- Europski uhidbeni nalog
- Uzajamno priznavanje dokaza
- Sprječavanje bijega
- Priznavanje i izvršenje stranih sudskih odluka

Institucije kaznenog progona

- Europol
- Eurojust
- OLAF
- Ured europskog javnog tužitelja...?

EUROPOL

- Pružanje podrške i jačanje suradnje u borbi protiv kriminaliteta
- Organizirani kriminal, terorizam i ostala kaznena djela na štetu sigurnosti i stabilnosti EU
- Jedinstven sustav informacija o osumnjičenim i osuđenim osobama

Eurojust

- Jačanje pravosudne suradnje u borbi protiv organiziranog kriminala
- Koordinacija kaznenih progona
- Olakšavanje kaznenopravne pomoći i izručenja

OLAF

- Odjel u sklopu Europske komisije
- Jačanje borbe protiv korupcije, prijevare i drugih kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU
- Provodi interne i vanjske istrage

Ured europskog javnog tužitelja

- *Mogućnost* osnivanja (postupak započet!)
- Pravni sljednik Eurojusta
- Potencijalni problemi: organizacijski problemi obrane okrivljenika, *forum shopping* itd.

Što donosi budućnost

- Osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja?
- Osnivanje supranacionalnog kaznenog suda?
- Izravna primjenjivost direktiva?
- Donošenje nadnacionalnog kaznenog zakonika?

Zahvaljujem na pažnji!

UVOD U KAZNENO I KAZNENO PROCESNO PRAVO EU

Igor Vuleti

Važnija korištena literatura: *Jeroen Blomsma, Fault elements in EU criminal law: the case for recklessness* u André Klip (ur.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu, 2011; **Igor Bojani** , *Po initejstvo kao vlast nad djelom*, MUP RH i Kaznenopravna biblioteka Vladimir Bayer, 2002; **Zoran Buri** , *Europski uhidbeni nalog*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 14, broj 1/2007; **Zoran Buri /Danka Hržina**, *Pribavljanje i osiguranje dokaza te osiguranje i oduzimanje imovine i predmeta prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Robert Cryer/Hakan Friman/Darryl Robinson/Elizabeth Wilmschurst**, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd edition, Cambridge University Press, 2010; **Anna Damaskou**, *The European Public Prosecutor's Office, A Ground – Breaking New Institution of the EU Legal Order*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, broj 1/2015; **Davor Deren inovi** , *Doseg isključenja provjere dvostruke kažnjivosti iz Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama EU*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Zlata ur evi** , *Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008; **Zlata ur evi** , *Prijevara na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci*, *Financijska teorija i praksa*, vol. 30, broj 3/2006; **Iris Goldner Lang**, *Europsko pravo kao okvir pravosudne suradnje u kaznenim stvarima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Barbara Herceg/Igor Vuleti** , *The Lisbon Treaty as the first step towards the European Criminal Court, The role of national criminal law in the European Union area and the alternative resolution of criminal*, *Section of Criminal Law Bratislava, Comenius University in Bratislava, Faculty of Law* , 2011; **Iztok Krbec**, *Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Ivo Josipovi /Davor Krapac/Petar Novoselec**, *Stalni Meunarodni kazneni sud*, *Narodne novine*, 2001; **André Klip**, *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* u André Klip (ur.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu, 2011; **André Klip**, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012; **Davor Krapac**, *Engleski kazneni postupak*, *Pravni fakultet u Zagrebu*, 1995; **Maja Munivrana**, *Univerzalna jurisdikcija*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006; **Ante Novokmet**, *Sudska kontrola nepokretanja kaznenog postupka – institucionalni i procesni aspekt*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Petar Novoselec**, *Uvod u gospodarsko kazneno pravo*, *Pravni fakultet u Zagrebu*, 2007; **Petar Novoselec/Igor Bojani** , *Opći dio kaznenog prava*, *Pravni fakultet u Zagrebu*, 2013; **Berislav Paviši** , *Kazneno pravo Vijeća Europe*, *Izvori – komentari – praksa*, *Golden marketing – Tehnička knjiga*, Zagreb, 2006; **Tunjica Petrašević** , *Prethodni postupak pred Sudom EU*, *Pravni fakultet Osijek*, 2014.; **Maja Raki** , *Uloga Eurojusta u sustavu pravosudne suradnje*, *Polic. sigur.* (Zagreb), godina 21., broj 1/2012; **Siniša Rodin/Tamara Kapeta/Iris Goldner Lang (ur.)**, *Reforma Europske unije – Lisabonski ugovor*, *Narodne novine*, 2009.; **Marijo Rošić** , *Najvažniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014; **Helmut Satzger**, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012; **Sarah Summers/Christian Schwarzenegger/Gian Ege/Finlay Young**, *The Emergence of EU Criminal Law, Cybercrime and the Regulation of the Information Society*, Hart Publishing, 2014.; **Ksenija Turković i dr.**, *Komentar Kaznenog zakona*, *Narodne novine*, 2013.; **Ivan Turudi** , *Europski uhidbeni nalog s osvrtom na praksu hrvatskih sudova*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014

1. Odre enje temeljnih pojmova

Prije nego prije emo na izlaganja o utjecaju kaznenog prava Europske unije (dalje: EU) na materijalnopravne i procesnopravne sustave država lanica, potrebno je odrediti temeljne pojmove koji e se koristiti u daljnjem tekstu. Najprije je potrebno razgrani iti pojmove europskog kaznenog prava i kaznenog prava EU.

Europsko kazнено pravo je širi pojam koji se upotrebljava za ozna vanje razli itih sadržaja. Pod tim pojmom emo, za potrebe ovog rada, podrazumijevati s jedne strane *kazнено pravo Vije a Europe* – koje tvore konvencije i pripadaju i sporazumi te odluke Europskog suda za ljudska prava – i s druge strane kazнено pravo koje se razvija u okviru EU. Sukladno tome, **kazнено pravo EU** shvatit emo kao uži pojam od europskog kaznenog prava.¹ Kazнено pravo EU je skup pravnih normi donesenih s ciljem harmonizacije nacionalnih kaznenopravnih sustava na podru ju EU. Pritom, kaznenopravne sustave treba shvatiti u širem smislu, tako da obuhvate problematiku kaznenog materijalnog, procesnog i izvršnog prava.

Treba naglasiti kako u okvirima EU, na supranacionalnoj razini, još uvijek nije donesen nekakav univerzalni kazneni zakon koji bi bio izravno primjenjiv u državama lanicama. Za sada su još uvijek glavni i najvažniji instrument utjecaja direktive Europske komisije (dalje: Komisija), no za njih je potrebno implementacijsko zakonodavstvo. Ipak, postoji snažna tendencija k stvaranju jednog takvog univerzalnog zakona u bližoj budu nosti pa neki autori smatraju to tek „pitanjem vremena“.²

Kazнено pravo EU ima dodirnih to aka s **me unarodnim kaznenim pravom**. Potonje, ako se shvati u najširem mogu em zna enju, obuhva a svaki oblik kaznenog prava koji ima „me unarodni kontekst“, u što se svrstavaju i razli iti oblici supranacionalnih prava poput

¹ Tako i Berislav Pavišić, *Kazнено pravo Vijeća Europe, Izvori – komentari – praksa, Golden marketing – Tehnička knjiga*, Zagreb, 2006., str. 14 – 16.

² Usp. npr. Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 2.

EU.³ Stoga možemo reći i da je kazneno pravo EU, kao regionalno pravo, sastavni dio meunarodnog kaznenog prava u širem smislu.

Kazneno pravo EU ne treba miješati s **transnacionalnim kaznenim pravom**. Transnacionalno kazneno pravo obuhvaća norme nacionalnog prava koje se odnose na primjenu kaznene vlasti na kaznena djela s obilježjem inozemnosti.⁴ Odredbe transnacionalnog kaznenog prava su odredbe unutarnjeg poretka svake države. Za razliku od toga, kazneno pravo EU je prvenstveno supranacionalnog karaktera.

Kazneno pravo EU sastoji se od dvije razine pravnih pravila. Prvu razinu sačinjavaju osnovni ugovori i općina prava. Ta pravila nazivaju se još i **primarnim pravom**. Drugu razinu čine pravni akti institucija (uredbe, direktive i odluke koje mogu biti opće i pojedinačne), meunarodni ugovori i sudska praksa Suda EU. Ta se pravila nazivaju **sekundarnim pravom**. U nastavku ćemo ukratko prikazati kronološki razvoj suradnje u kaznenopravnim stvarima na području EU. Potom ćemo u osnovnim crtama opisati načine na koje primarno i sekundarno pravo EU utječe na nacionalne sustave kaznenog materijalnog i kaznenog procesnog prava država članica, uz poseban osvrt na hrvatski kaznenopravni sustav.

2. Kronološki razvoj suradnje u kaznenopravnom području: od početaka do Lisabona

Početci suradnje u kaznenopravnim stvarima između zapadnoeuropskih država datiraju još iz 1975. godine. Te je godine održan sastanak Europskog vijeća (dalje: EV) na kojem je ustanovljen svojevrsan forum za borbu protiv kriminala, nazvan **TREVI** (engl. *Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International*). TREVI je okupljao ministre pravosuđa i unutarnjih poslova država članica tadašnje Europske zajednice (dalje: EZ) sa svrhom

³ Ibid, § 2., rub. br. 1 – 3.

⁴ Usp. Robert Cryer/Hakan Friman/Darryl Robinson/Elizabeth Wilmschurst, *An Introduction to International Criminal Law and Procedure*, 2nd edition, Cambridge University Press, 2010., str. 6.

me usobne suradnje i pomoći u različitim operativnim pitanjima i djelovao je sve do 1993. i stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Kao daljnji korak u unapređivanju kaznenopravne suradnje treba spomenuti **Sporazum iz Schengena** 1985. te **Schengensku konvencijom** iz 1990.⁵ Ti dokumenti također predstavljaju napor država u produbljivanju operativne suradnje u području borbe protiv kriminala.

Prvi dokument koji je ovu materiju uredio na sustavan način je već spomenuti Ugovor iz Maastrichta (dalje: UEU). Njime je uspostavljena EU kao nadnacionalna tvorevina, čija se arhitektura temelji na tzv. tri stupa, na kojima su već postojeći EZ dodana još dva stupa. Pritom je za naša izlaganja bitan treći stup, koji je posvećen policijskoj i pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima. Taj stup je bio specifičan po tome što na njega nisu bile proširene supranacionalne ovlasti EU. Takvo rješenje bilo je logična posljedica otpora koje su države članice pružale spram ideje o uspostavljanju supranacionalnosti u području policijske i pravosudne suradnje, smatrajući to pitanjem državnog suvereniteta.⁶

U okviru drugog stupa, UEU je predvidio tri moguća instrumenta pravnog utjecaja na države članice: zajednička stajališta, zajedničke akcije i konvencije. No, ti instrumenti u praksi nisu bili dovoljno učinkoviti. To je posebno došlo do izražaja kod konvencija, čiji je proces stupanja na snagu bio vrlo trom i koje su države članice nerijetko odbijale ratificirati. Iz tih je razloga **Ugovor iz Amsterdama** (dalje UEU (Amsterdam)), koji je stupio na snagu 1999. godine, uveo okvirnu odluku kao poseban instrument drugog stupa. Okvirna odluka je bila slična direktivi utoliko što se njome mogla država nametnuti obveza usklađivanja određenih odredbi nacionalnog prava. Ipak je postojala značajna razlika koja se sastojala u tome što okvirna odluka nije mogla imati izravan učinak na nacionalna zakonodavstva, što je u određenoj mjeri relativiziralo njenu učinkovitost. Jedna od najpoznatijih okvirnih odluka je ona o **europskom uhidbenom nalogu** (v. kasnije pod 4.). Okvirne odluke nisu regulirale samo pitanja kaznenog procesnog, nego i kaznenog materijalnog prava (primjerice, u području pranja novca, trgovine ljudima, cyber-kriminaliteta itd.). Valja napomenuti i da je

⁵ Schengenski sporazum je pravni temelj za postupno ukidanje unutarnjih graničnih kontrola među državama potpisnicama i uvođenje slobode kretanja za sve fizičke osobe – državljane država potpisnica Sporazuma, tj. država članica Europske unije ili trećih zemalja. Schengenska konvencija uspostavlja mjere i jamstva za provedbu slobode kretanja osoba. Schengenski sporazum i Konvencija, zajedno s deklaracijama, odlukama i drugim aktima koji se odnose na slobodu kretanja, nazivaju se još i *schengenski acquis*.

⁶ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 6.

UEU Amsterdam suzio područje trećeg stupnja samo na policijsku i pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima, dok su ostali oblici suradnje u području pravosuđa prebačeni u prvi (supranacionalni) stup.

Službeni prijedlog **Ustava za Europu** iz 2004. godine predstavlja prvi konkretan pokušaj spajanja stupova i objedinjavanja tekstova osnivačkih ugovora u jedan cjeloviti tekst. Taj je pokušaj, međutim, propao na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj 2005. Nakon toga, uslijedio je **Reformski ugovor iz Lisabona**, koji je potpisan 2007., a stupio na snagu 2009. godine (dalje: Lisabonski ugovor). Tvorci Lisabonskog ugovora odustali su od ideja o „ustavnom karakteru“ tog dokumenta, ali su ipak proveli najvažniju misao iz Ustava za Europu – ukinuli su podjelu na stupove i uspostavili jedinstveni pravni poredak, a odredbe o policijskoj i pravosudnoj suradnji uklopili u preimenovani **Ugovor o funkcioniranju EU** (dalje: UFEU).⁷

Novi režim donio je značajnije promjene u kaznenopravnom području. Legislativni instrumenti svedeni su isključivo na *uredbe* i *direktive*. Uredbe imaju izravan učinak u državama članicama te, u tom smislu, tvore supranacionalno pravo. S druge strane, direktive nemaju izravan učinak, nego zahtijevaju implementaciju u nacionalna zakonodavstva. S obzirom da je, kako smo napomenuli, područje policijske i pravosudne suradnje sada smješteno u okvire UFEU-a, proizlazi da je i u području kaznenog materijalnog i procesnog prava moguće donošenje uredbi koje bi bile izravno primjenjive.⁸ No, ta mogućnost je zasad samo teoretske prirode te se u praksi donose isključivo direktive (o tome više pod 3. i 4.). Kada bi se u budućnosti počele primjenjivati, ona bi značila da bi poinitelj mogao biti osuđen izravno na temelju europske norme (europskog kaznenog djela), bez obzira na eventualno nesuglasje s nacionalnim zakonodavstvom.⁹ Moramo primijetiti da bi takva situacija ozbiljno dovela u pitanje načelo zakonitosti na način kako ga shvaćamo u kontinentalnim sustavima kaznenog materijalnog prava. Stoga je realnije i u (bližoj) budućnosti očekivati da u ovoj materiji i dalje dominiraju direktive. Njima se nastoji ostvariti

⁷ U pitanju je raniji Ugovor o EZ.

⁸ Tako i Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 5., rub. br. 8.

⁹ *Ibid.*

usklađivanje ili *harmonizacija* nacionalnih kaznenopravnih sustava, o čemu ćemo više govoriti u nastavku.

3. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno materijalno pravo država članica

Prije nego što ćemo govoriti o konkretnim oblicima utjecaja kaznenog prava EU na opći i posebni dio kaznenog materijalnog prava država članica, moramo se osvrnuti na na temeljno pitanje: u kojoj je mjeri takav utjecaj uopće moguć? To pitanje se nameće s obzirom da se ovlast propisivanja kaznenih djela i za njih predviđenih sankcija tradicionalno svrstava u područje kroz koje se manifestira suverenost svake države. U nastavku ćemo najprije iznijeti glavne značajke normativnog okvira u ovom području, uspostavljenog Lisabonskim ugovorom, a zatim ćemo govoriti u konkretnim oblicima utjecaja na opći i posebni dio.

3.1. Normativni okvir

Kako smo već i napomenuli, nadnacionalne ovlasti EU sastoje se u mogućnosti donošenja obvezujućih direktiva, koje ipak nisu izravno primjenjive nego zahtijevaju prethodnu implementaciju u nacionalna zakonodavstva. Naime, direktiva može imati neposredan učinak inak samo u tzv. vertikalnim odnosima. To su odnosi u kojima se država javlja kao nositelj neke obveze prema pojedincu, a pojedinac se javlja kao nositelj prava za zahtijevanjem ispunjenja te obveze. S obzirom da kaznenopravne direktive zahtijevaju od države da regulira sankcioniranje ponašanja pojedinaca, kažemo da one reguliraju tzv. obrnute vertikalne odnose. To ujedno zna i da takve direktive nikada ne mogu imati neposredan učinak, a ni nacionalni sudovi ih ne mogu koristiti za tumačenje odredbi kaznenog zakona na štetu okrivljenika.¹⁰

¹⁰ Usp. Zlata Đurđević, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 1096.

Cilj ovog sustava je harmonizacija nacionalnih zakonodavstava kako bi se postigla veća uinkovitost u borbi protiv kriminala,¹¹ a posebice protiv pojedinih pojava oblika na koje EU stavlja poseban naglasak. Taj cilj je vidljiv i iz uvodnih odredaba V. poglavlja Lisabonskog ugovora, koje govori o prostoru slobode, sigurnosti i pravde. Tamo je, među ostalim, navedeno i da će EU nastojati osigurati visok stupanj sigurnosti kroz *ujednaavanje* kaznenih zakona (čl. 67. st. 3. Lisabonskog ugovora).

S obzirom da na prostoru EU trenutno egzistira dvadeset i osam pravnih sustava, koji su međusobno različiti – po evišnosti od pristupa temeljnim kaznenopravnim načelima, poput načela zakonitosti ili krivnje¹² - jasno je da je stvaranje jedinstvenog nadnacionalnog kaznenog zakona (po uzoru na Rimski statut) u ovom trenutku teško ostvariv cilj. Iz istog razloga, bilo bi teško predvidjeti instrumente utjecaja EU na kaznena prava država članica koji bi imali izravan učinak, kao što je to slučaj u drugim granama prava. Zato je postojede rješenje u ovom trenutku jedini mogući kompromis između EU i država članica.

Kako bi se u što većoj mjeri ostvarila težnja za veću uinkovitom borbom protiv određenih vrsta kriminaliteta, EU nastoji svojim direktivama postići i kod država članica ujednaavanje inkrimiranje tih određenih vrsta ponašanja koja su izričito i navedena u čl. 83. Lisabonskog ugovora. Stoga ne čudi da se većina direktiva iz ovog područja odnosi na materiju posebnog dijela kaznenog prava. Zahvati u općem dijelu, u pravilu, bitirje i zbog već spomenutih značajnih razlika između pojedinih sustava. Ipak, moguće su i direktive iz tog područja, prvenstveno kada se radi o ujednaavanju sustava kaznenopravnih sankcija, zatim propisivanju kažnjivosti pripremnih radnji i pokušaja, nečinjenja, poticanja ili pomaganja te drugih važnih instituta općeg dijela.¹³

Za materiju kaznenog materijalnog prava svakako je najvažniji **čl. 83.** Lisabonskog ugovora. On pruža pravnu osnovu EU da utječe na ujednaavanje prava država članica putem izdavanja

¹¹ André Klip, *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* u André Klip (ur.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu, 2011., str. 16.

¹² Primjerice, engleski kaznenopravni sustav shvaća ta načela u vrlo relativnom obliku koji nije prihvatljiv kontinentalnim sustavima. Za detalje o engleskom sustavu v. Davor Krapac, *Engleski kazneni postupak*, Pravni fakultet u Zagrebu, 1995.

¹³ Tako i Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1097.

obvezuju ih direktiva. Taj članak ima dva vrlo važna stavka. Stavkom 1. Propisano je sljedeće:

*„Europski parlament i Vijeće mogu direktivama donesenim sukladno redovnom zakonodavnom postupku utvrditi **minimalna pravila o definiranju kaznenih djela i sankcija** u području jima osobito teških kaznenih djela s prekograničnim učinom koji proizlaze iz prirode ili u inka takvih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihova zajedničkog suzbijanja.*

Ta su područja kriminala sljedeća: terorizam, trgovanje ljudima i seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogama, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstava plaćanja, ratni kriminal i organizirani kriminal.“

Ova odredba otvara dva zanimljiva pitanja: što podrazumijeva „definiranje kaznenih djela i sankcija“ te što se konkretno misli pod „minimalnim pravilima“. U pogledu prvog pitanja, možemo sa sigurnošću konstatirati da definiranje kaznenih djela zna i definiranje njihovih bitnih obilježja, tzv. bita. U pogledu sankcija, izričito je 1. 83. o čemu ide za tim da se direktivama može propisati tip sankcija koje treba predvidjeti za konkretno kazneno djelo. To mogu biti i vrlo detaljne odredbe koje se propisati čak i najmanju i najveću u mjeru i sl.¹⁴ Dapače, u prijašnjoj praksi EU bilo je okvirnih odluka koje su čak sadržavale i popis otegotnih i olakotnih okolnosti koje treba uzeti u obzir prilikom odmjerenja kazne za pojedina kaznena djela.¹⁵

Drugo pitanje odnosi se na značenje izraza „minimalna pravila“. Ono zahtijeva nešto više pozornosti. Naime, sporno je može li država članica proširivati zonu kažnjivosti u odnosu na ono što je uspostavljeno konkretnom direktivom. Primjerice, ako direktiva za pojedino kazneno djelo uvijek zahtijeva namjeru, sporno je može li država članica odrediti kažnjivost i za nehaj. Neki autori smatraju da takvo proširenje nije bilo nakana tvoraca Lisabonskog

¹⁴ Tako i André Klip, *Towards a General Part of Criminal Law for the European Union* u André Klip (ur.), *Substantive Criminal Law of the European Union*, Maklu, 2011., str. 24.

¹⁵ Za detalje v. Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1097 – 1098.

ugovora,¹⁶ mi držimo da bi ograničavanje države da proširi zonu kažnjivosti za određena kaznena djela ipak predstavljalo neopravdano ograničavanje državne suverenosti. Stoga je dopušteno proširenje ali ne i sužavanje kaznene zone.¹⁷

Može se postaviti i pitanje je li lista kaznenih djela koja se navode u spomenutoj odredbi taksativna ili egzemplarna. To je dvojbeno zato što je lista iz Ugovora iz Amsterdama bila egzemplarne naravi. Ovdje, ipak, valja zastupati stajalište da se radi o taksativno navedenim kaznenim djelima i to stoga što postoji značajna razlika u postupku eventualnog proširivanja liste u odnosu na postupak koji je bio predviđen za listu prema Ugovoru iz Amsterdama. Naime, čl. 83. st. 1. Lisabonskog ugovora izričito propisuje da Vijeće može donijeti odluku o proširenju liste kaznenih djela samo jednoglasno i uz suglasnost Europskog parlamenta.¹⁸

U čl. 2. čl. 83., normirana je tzv. funkcionalna kaznenopravna nadležnost Europske zajednice, ustanovljena odlukom o zaštiti okoliša koju je Europski sud donio 2005. godine.¹⁹ U toj odredbi navodi se sljedeće:

„Ako se pokaže da je za osiguranje u inkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja bitno približavanje kaznenih zakona i propisa država članica, direktivama se mogu utvrditi minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija na dotičnom području. Te se direktive donose istim redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom koji se primjenjivao za donošenje mjera za usklađivanje o kojima je riječ, ne dovodeći u pitanje čl. 76.“

Može se postaviti pitanje je li navedena ovlast iz čl. 2. neograničena. Njemački Savezni sud je o tom pitanju zauzeo stajalište da je primjena čl. 2. ograničena samo na slučajeve gdje je to

¹⁶ Klip smatra da u ovakvim slučajevima logika razmišljanja mora biti ista kao i u drugim granama prava, primjerice u pravu unutrašnjeg tržišta. V. André Klip, Towards a General Part of Criminal Law for the European Union u André Klip (ur.), Substantive Criminal Law of the European Union, Maklu, 2011., str. 25.

¹⁷ Tako i Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1097.

¹⁸ Usp. i Ibid, str. 1104.

¹⁹ V. ibid, str. 1105.

nužno kako bi se osigurala u inkovita implementacija politike EU.²⁰ To stajalište emo prihvatiti za potrebe ovog udžbenika.

Naposljetku, čl. 83. st. 3. sadrži vrlo važnu odredbu kojom se državama članicama ostavlja značajan „manevarski“ prostor za neprihvatanje pojedinih direktiva, koje bi bile u suprotnosti s temeljnim načelima njihovog nacionalnog zakonodavstva. Radi se o tzv. *emergency brake* postupku. Ta odredba glasi:

„Ako član Vijeća smatra da bi nacrt direktive...mogao utjecati na temeljne elemente njegovog kaznenopravnog sustava, može zatražiti da se nacrt te direktive uputi Europskom vijeću. U tom se slučaju redovni zakonodavni postupak obustavlja. Nakon rasprave i u slučaju usuglašenja, Europsko vijeće u roku od četiri mjeseca od tog prekida vraća nacrt Vijeću u koje je prekinuti obustavu redovnog zakonodavnog postupka.

U istom roku u slučaju neslaganja ili ako najmanje devet država članica želi uspostaviti pojačanu suradnju na temelju nacrta direktive o kojoj je riječ, one u skladu s tim obavješuju Europski parlament, Vijeće i Komisiju. U tom se slučaju smatra da je ovlaštenje za pokretanje pojačane suradnje...dano i primjenjuju se odredbe o pojačanoj suradnji.“

Ovakva odredba rezultat je političkog kompromisa.²¹ Može se postaviti pitanje koji su to „temeljni elementi“ nekog kaznenopravnog sustava. Odgovor na to pitanje ovisit će o tumačenju država članica. Primjerice, njemački Savezni sud je istakao načelo krivnje kao jedno od načela koja tvore njemački „ustavni identitet“.²² Ako smjestimo ovu raspravu u kontekst hrvatskog kaznenog prava, padaju nam napamet instituti poput zajedničkog zločinačkog pothvata ili zapovjedne odgovornosti koncipirane prema modelu Statuta ICTY-a. Kako se ti instituti kose s temeljnim načelima hrvatskog kaznenopravnog sustava (načelima zakonitosti i krivnje te zahtijevom za postojanjem uzročnosti nečinjenja), ukoliko bi se

²⁰ Za više o stajalištu njemačkog Saveznog suda v. Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 7, rub. br. 41.

²¹ *Ibid*, rub.br. 46.

²² *Ibid*, rub. br. 48.

pojavi direktiva koja bi tražila implementaciju takvih instituta, ne bi bilo drugog izbora nego aktivirati mehanizam koji je opisan u čl. 83. st. 3.

U drugom dijelu odredbe regulira se procedura za slučaj da se u Vijeću ne uspije postići i konzenzus u roku od četiri mjeseca. Tada najmanje devet država može uspostaviti pojedinačnu suradnju u kojoj druge države ne moraju sudjelovati. Radi se o modelu tzv. klupske suradnje, koji je osmišljen kako bi se spriječila eventualne opstrukcije u uspostavljanju učinkovite kaznenopravne suradnje.²³

3.2. *Fragmenti kaznenog prava EU u općem i posebnom dijelu*

Kako je već rečeno, u dosadašnjem razvoju EU još nije stvoren supranacionalni kazneni zakon kojim bi se na jedinstven način regulirala kaznenopravna materija na čitavom području Unije. U tom kontekstu vrijedi spomenuti „*Corpus Juris*“, akademsku studiju koju je 1997. godine izradilo osam profesora prava iz različitih država članica EU. To nije službeni dokument, nego znanstveno istraživanje pod pokroviteljstvom Europske komisije. Svrha tog istraživanja nije bila stvaranje novog kaznenog zakona, nego uspostavljanje temeljnih kaznenopravnih načela borbe protiv kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU.²⁴ *Corpus Juris* ima karakter zakonika zato što, osim materijalnih, sadrži i procesne odredbe. Od materijalnih odredbi ovaj dokument sadrži određene institute općeg dijela (pravila o sankcijama, krivnji i zabludama, elementima kaznenog djela, stadijima kaznenog djela te odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela) te ukupno osam kaznenih djela iz posebnog dijela. *Corpus Juris* je odigrao značajnu ulogu u državama članicama jer je poslužio kao model pri donošenju nacionalnih kaznenih zakonodavstava. Na njemu je zasnovana i Zelena knjiga o zaštiti financijskih interesa, kojom se predlaže uvođenje jedinstvenog sustava kaznenih djela na štetu financijskih interesa za čitavo područje EU.²⁵

²³ Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1088.

²⁴ Detalji o tome mogu se naći na <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=13934>; 27. 3. 2015.

²⁵ Detaljno o *Corpus Juris* i Zelenoj knjizi v. Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012., § 6, rub. br. 32 – 37.

Usprkos različitosti kaznenopravnih sustava, kroz godine se uspjela razviti prilično bogata i relevantna praksa Europskog suda. Također su, od strane tijela EU, donesene različite okvirne odluke i direktive za koje također možemo reći da tvore *korpus* današnjeg kaznenog prava EU. Iz tih izvora mogu se razabrati određeni fragmenti općeg i posebnog dijela, čime EU neizravno usmjerava nacionalna prava država članica. U nastavku ćemo ukratko opisati te fragmente.

A. Opći dio

Prvi institut općeg dijela, koji zavrjeđuje našu pozornost u opisanom smislu, je **naelo zakonitosti**. Naelo zakonitosti je jedno od temeljnih načela kaznenog prava. Kao što znamo, ono određuje da se nikog ne može kazniti za djelo koje u trenutku počinjenja nije bilo u zakonu određeno kao kazneno djelo, niti mu se može izreći sankcija koja u tom trenutku nije bila propisana zakonom.²⁶ To je načelo Europski sud prepoznao kao sastavni dio europske pravne ste evine u mnogim svojim odlukama. Tako je Sud više puta utvrdio da se kaznena odgovornost ne može zasnivati izravno na direktivi već je potrebna njena implementacija u nacionalni kazneni zakon te da obveza eurokonformne interpretacije nacionalnog prava nikada ne može imati utjecaja na uspostavljanje ili proširenje kaznene odgovornosti. Isto tako, Sud je utvrdio da je načelo obvezne primjene blažeg zakona sastavni dio ustavnopravne tradicije država članica.²⁷

Sljedeći važan institut tiče se tzv. **kaznene vlasti (ius puniendi)**, tj. prava države da primijeni svoje kazneno zakonodavstvo na slu ajeeve s obilježjem inozemnosti. Taj pojam valja razlikovati od sudbenosti ili jurisdikcije kao procesnopravne kategorije kojom se određuje sudska nadležnost.²⁸ Osnovna je ideja da država članica ne može temeljiti svoju kaznenu vlast isključivo na direktivi, nego je uvijek potrebna i odgovarajuća podloga u nacionalnom zakonodavstvu. U suprotnom, ne bi se poštovalo pravilo da se izravnom primjenom akata EU ne smije uspostavljati ili pooštravati kaznena odgovornost. Dosadašnje okvirne odluke jasno demonstriraju prihvaćanje ustaljenih principa iz nacionalnih zakonodavstava. Tako je

²⁶ Petar Novoselec/Igor Bojanić, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013., str.

²⁷ Za više v. André Klip, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 179 – 191.

²⁸ Petar Novoselec/Igor Bojanić, *Opći dio kaznenog prava*, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013., str.

teritorijalno na elo usvojeno kao osnovno u odreivanju kaznene vlasti u mnogim okvirnim odlukama. Primjerice, čl. 8 Okvirne odluke Vijeća 2004/757/PUP od 25. listopada 2004. kojom se utvrđuju minimalne odredbe u vezi sa sastavnim elementima kaznenih djela i zakonskih kazni u području nedopuštene trgovine drogama (dalje: Okvirna odluka o trgovini drogom) spominje vezu između kaznenog djela i teritorija na kojem je djelo počinjeno. Sličnu odredbu sadrži i čl. 4 Zajedničkog stajališta 98/733/JHA od 21. prosinca 1998. o inkriminiranju sudjelovanja u kriminalnoj organizaciji u zemljama članicama EU. No, teritorijalno na elo nije i jedino na elo koje pozna kazneno pravo EU. Čl. 9. St. 1. Okvirne odluke 2002/475 o suzbijanju terorizma spominje **na elo zastave broda**. Potom, ve spomenuti čl. 8 Okvirne odluke 2004/757/PUP prepoznaje na elo **aktivnog osobiteta**, dok se na elo **pasivnog osobiteta** navodi u čl. 10. st. 2. Direktive 2011/36 o suzbijanju trgovanja ljudima. Kroz različite dokumente provlače se još i **zaštitno ili realno na elo** te na elo **univerzalne jurisdikcije**. Iz tog možemo vidjeti da pravni akti EU u suštini poznaju sva na ela koja su normirana i u hrvatskom Kaznenom zakonu.²⁹

Nadalje, pravo EU u odreenoj se mjeri bavi **općim obilježjima kaznenog djela**. Iz dosadašnje europske legislative nije moguće jasno odrediti zasniva li se ona na kontinentalnom pojmu kaznenog djela – sintezi radnje, bita, protupravnosti i krivnje – ili prihvaća anglosaksonski pristup kaznenom djelu kao jedinstvu *actus reus* i *mens rea*. To će biti temeljna pretpostavka ako će se u budućnosti pristupati stvaranju jedinstvenog općeg dijela kaznenog prava EU. Iz postojećih akata mogu se razabrati tek fragmenti pojedinih objektivnih i subjektivnih obilježja kaznenih djela. Tako, primjerice, čl. 49. Povelje o temeljnim pravima Europske unije (dalje: Povelja) spominje institut **nečinjenja**. Čl. 2. st. 1. Okvirne odluke o drogama, imajući u vidu da je drogu moguće koristiti i u medicinske svrhe, traži **protupravni** promet opojnim drogama. Protupravnost kao obilježje kaznenog djela navode npr. i čl. 3. Okvirne odluke 2001/413 o borbi protiv prijevara i krivotvorenja bezgotovinskih sredstava plaćanja, čl. 26. Direktive 2005/60 o spremanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma te čl. 1 (d) Okvirne odluke 2005/222 o napadima na informacijske sustave.³⁰

²⁹ Detaljnije André Klip, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 191 - 200.

³⁰ *Ibid*, str. 200 – 202.

U pogledu oblika krivnje, ve ina okvirnih odluka uglavnom ide za propisivanjem kažnjivosti kaznenih djela po injenih s **namjerom**. Primjerice, Okvirna odluka 2008/841 o borbi protiv organiziranog kriminala traži „htijenje i znanje“ (engl. *Intent and knowledge*) ciljeva i djelokruga zlo ina ke organizacije, što se jezikom hrvatske kaznenopravne dogmatike može poistovjetiti s kognitivnom i voljnom sastavnicom izravne namjere.³¹ U nekim slu ajevima spominje se i **nehajni** oblik odgovornosti. Direktiva 2008/99 o kaznenopravnoj zaštiti okoliša zahtijeva kažnjivost namjere i nehaja, a sli ne odredbe sadrži i Okvirna odluka 2005/667 o one iš enju s brodova.³² Dakako, i ovdje treba upozoriti na (nespojive) razli itosti izme u anglosaksonskog i kontinentalnog modela. U zemljama europskog kontinentalnog kaznenopravnog kruga razlikuju se namjera i nehaj kao oblici krivnje. Za razliku od toga, anglosaksonsko pravo pozna i tre u kategoriju – *recklessness* – koja se nalazi izme u namjere (engl. *intent*) i nehaja (engl. *negligence*).³³

Nadalje, kazneno pravo EU pozna pojmove koji pripadaju u materiju **sudioništva** u kaznenom djelu. I ovom podru ju nedostaje sistematizacije jer nije posve jasno temelji li se sudioništvo na modelu jedinstvenog po initeljstva (prema kojem se doprinosi svih sudionika jednako vrednuju) ili dualisti kom modelu (koji razlikuje po initeljstvo od sudioništva u užem smislu).³⁴ Ipak se ini da je kazneno pravo EU bliže drugoj koncepciji, s obzirom da uz „sudioništvo“ (engl. *participation*), kao viši rodni pojam, regulira i poticanje i pomaganje (ti se pojmovi, primjerice, navode u l. 3. ve citirane Okvirne odluke o drogama).³⁵

Stadiji kaznenog djela zastupljeni su kroz fragmente odredaba o pripremnim radnjama i pokušaju. Institut pokušaja spominje se, primjerice, u l. A (a) II Zajedni kog stajališta 97/154 o spre avanju trgovine ljudima, zatim l. 5. st. 3. Okvirne odluke 2005/222 o napadima na informacijske sustave itd. Kao i kod drugih instituta op eg dijela, EU se nije

³¹ Usp. Petar Novoselec/Igor Bojanić, Opći dio kaznenog prava, Pravni fakultet u Zagrebu, 2013., str.

³² Za detalje v. André Klip, European Criminal Law, An Integrative Approach, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 202 - 205.

³³ O razlikama između *recklessness* te namjere (*intent*) i nehaja (*negligence*) v. npr. Jeroen Blomsma, Fault elements in EU criminal law: the case for recklessness u André Klip (ur.), Substantive Criminal Law of the European Union, Maklu, 2011., str. 138 – 139.

³⁴ Za više o tim modelima v. Igor Bojanić, Počiniteljstvo kao vlast nad djelom, MUP RH i Kaznenopravna biblioteka Vladimir Bayer, str.

³⁵ Iscrpnije o tome André Klip, European Criminal Law, An Integrative Approach, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 205 – 207.

popliže upuštala u odre enja spornih pitanja, poput razgrani enja pripremnih radnji od pokušaja i sl. Zanimljivo je, me utim, da je Europski sud u svojoj praksi neizravno dotakao institut **dobrovoljnog odustanka od pokušaja sudioništva** u kaznenom djelu, traže i po uzoru na kontinentalne sustave da sudionik javno izrazi svoje neslaganje s nezakonitom inicijativom te ju prijavi nadležnim vlastima. U suprotnom, smatrat e se da sudjeluje ne injenjem.³⁶ Takav pristup odgovara i shva anjima u poredbenom, ali i u hrvatskom kaznenom pravu.³⁷

Normiranje **pripremnih radnji** na razini op eg dijela naj eš e nije praksa ni u nacionalnim zakonodavstvima. Ipak se u pojedinim aktima EU mogu na i i fragmenti odredaba o pripremnim radnjama. Primjerice, 1. 1. st. 2. Konvencije o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica zahtijeva od nacionalnih zakonodavaca da inkriminiraju i sve pripreme radnje za po injenjem europskih prijevara.³⁸

Razlozi isklju enja kaznene odgovornosti predstavljaju još jedno vrlo važno i iznimno kompleksno podru je op eg dijela kojemu valja posvetiti pozornost. Ni kod njih ne postoji jedinstvena i sustavna regulacija na razini EU. To ne treba uđiti jer je sistematizacija tih razloga izrazito specifi na od sustava do sustava. K tome, razlike izme u anglosaksonskog i kontinentalnog pristupa ovdje su još izraženije nego kod prethodnih instituta jer anglosaksonsko kazneno pravo razloge isklju enja kaznene odgovornosti uop e ne tretira u okvirima materijalnog, nego u okvirima procesnog prava (kao tzv. prigovore obrane ili *defences*).³⁹ No, i u okvirima kontinentalnih sustava postoje razlike, ovisno o stupnju i smjeru razvoja kaznenopravne dogmatike u odre enoj državi. Ovdje emo se poslužiti terminima hrvatske teorije kaznenog prava pa emo razloge isklju enja kaznene odgovornosti podijeliti na razloge isklju enja bi a, protupravnosti, krivnje i kažnjivosti. U tom kontekstu, ini se da propisi EU spominju fragmente nekih od tih razloga. Primjerice, 1. 3. St. 2 (b) i (c) Okvirne odluke 2004/68 o borbi protiv seksualnog iskorištavanja djece i dje ije pornografije spominje

³⁶ Ibid, str. 207.

³⁷ V. npr. vezano uz odgovornost članova nadzornih i upravnih odbora Petar Novoselec, Uvod u gospodarsko kazneno pravo, Pravni fakultet u Zagrebu, 2007., str.

³⁸ Za detalje André Klip, European Criminal Law, An Integrative Approach, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 207.

³⁹ Usp. npr. Petar Novoselec u Ivo Josipović/Davor Krapac/Petar Novoselec, Stalni Međunarodni kazneni sud, Narodne novine, 2001., str. 114 – 115.

„pristanak“ osobe zrele za davanje pristanka kao razlog isključenja kaznene odgovornosti. Direktiva 2002/90 o neovlaštenom ulasku, tranzitu i boravku predviđa isključenje kažnjivosti ako je određeno ponašanje nužno radi pružanja „humanitarne pomoći“ drugoj osobi. Što bi se moglo okarakterizirati kao svojevrsna krajnja nužda kao razlog isključenja protupravnosti ili krivnje. Okvirna odluka o drogama navodi konzumaciju droge za osobne potrebe kao poseban razlog koji isključuje kažnjivost.⁴⁰

Kada govorimo o općem dijelu, ne možemo zaobići područje **sankcija**. Opći dijelovi reguliraju sustav kaznenopravnih sankcija u nekoj državi. Naravno, takve odredbe na razini EU za sada ne postoji ali se, unatoč tome, može postaviti pitanje je li dosadašnjim pravom uspostavljeni fragmenti temelja budućih sankcija. Naše je mišljenje da su sankcije jedno od pitanja općeg dijela u kojem bi bilo razmjerno lakše postići konsenzus, s obzirom da razlike između nacionalnih sustava nisu toliko velike kao kod nekih drugih instituta. Europska pravna ste evina sadrži mnogo odredbi koje govore o različitim vrstama sankcija, prvenstveno kad je u pitanju područje tržišnog natjecanja. U suštini, mogu se prepoznati tri osnovne vrste sankcija: globe, druge financijske mjere te mjere koje se sastoje u gubitku ili ograničavanju različitih prava. Ipak, sve navedene sankcije ne mogu se smatrati kaznenopravnima, nego njihova pravna priroda varira. Stoga se postavlja pitanje jasnog razgraničenja kaznenopravnih od upravnopravnih i drugih sankcija. U dijelu literature zagovara se prihvaćanje kriterija koji je uspostavio Europski sud za ljudska prava, a prema kojem se o kaznenopravnoj sankciji radi onda ako je izrečena iz represivnih razloga ili ako u sebi sadrži značajno umanjenje ili gubitak nekog prava.⁴¹ Tome se može prigovoriti da je svrha kažnjavanja i, općenito, svrha kaznenopravnih sankcija znatno kompleksnija i ne svodi se tek na puku represiju. Upravo suprotno, u suvremenim sustavima dominantniji su preventivni sadržaji. Za potrebe ovog teksta možemo konstatirati da europski dokumenti na više mjesta spominju različite sankcije, ali, jednako kao i kod drugih instituta, ne donose njihov sustavni pregled niti preciziraju o kakvim se konkretno vrstama sankcija radi.

⁴⁰ André Klip, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 210 – 211.

⁴¹ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 6, rub. br. 5 – 8.

Naposljetku, EU propisi sadrže još i fragmente **kaznene odgovornosti pravnih osoba**. No, kako je to područje u značajnom broju nacionalnih sustava u Europi još uvijek u začetku, ovdje mu ne možemo posvetiti veću pozornost.⁴²

B. Posebni dio

Posebni dio kaznenog prava EU znatno je razvijeniji i organiziraniji od ostalih dijelova. Iz različitih europskih propisa moguće je razaznati konture raznovrsnih kaznenih djela te ih lakše i sistematizirati po određenim glavama. Riječ je o težim kaznenim djelima koja imaju dalekosežnije posljedice za oštećenika, društvo i EU. Za potrebe ovog rada ta kaznena djela možemo nazvati **europskim kaznenim djelima**. Ako, po uzoru na nacionalna prava, za kriterij podjele europskih kaznenih djela uzmemo zaštićeno pravno dobro, možemo prepoznati ukupno osam skupina: djela protiv tržišnog natjecanja, cjelovitosti financijskog sektora i financijskih interesa EU, ljudskog dostojanstva, demokratskog društva, cjelovitosti javne administracije, javnog zdravlja, pravosuđa te okoliša.⁴³

S obzirom da izravna primjenjivost direktivi nikada nije moguća, postavlja se vrlo važno pitanje pravilnog načina implementacije određene direktive u posebni dio nacionalnog zakonodavstva. Ovisno o sadržaju određene direktive, moguće je da neka država u svom nacionalnom sustavu već ima odgovarajuće kazneno djelo, koje je potrebno uskladiti sa standardima EU, ili da uopće nema takvo djelo u svom sustavu pa ga je potrebno u cijelosti normirati. U oba slučaja, promjene kojima se uspostavlja ili proširuje kaznena odgovornost, sukladno načelu zakonitosti, **ne smiju imati retroaktivan učinak**.

U pogledu tehnike implementiranja, pregled poredbenog zakonodavstva pokazuje da se zakonodavci uglavnom odlučuju na jednu od četiri moguće varijante. Kao prva, moguća je **tehnika doslovnog preslikavanja** (engl. *copy and paste*), kojom se tekst neke direktive doslovno prevodi u izvornom obliku u nacionalno zakonodavstvo. Ova metoda sadrži u sebi opasnost preuzimanja terminologije koja nije u skladu s kaznenopravnim standardima

⁴² Detaljnije André Klip, *European Criminal Law, An Integrative Approach*, 2nd edition, Intersentia, 2012., str. 208 – 210.

⁴³ Vrlo sličnu podjelu prihvaća i Klip. Usp. *ibid.*, str. 211- 218.

pojedinih zakonodavstva, što može dovesti do nejasnoća u sudskoj praksi. Druga tehnika je **korištenje blanketnih propisa**. Oni podrazumijevaju da se u odredbi nacionalnog kaznenog zakona, u pogledu obilježja kaznenog djela, izravno upućuje na određenu direktivu. No, i ova tehnika može dovesti do problema vezanih uz neujednačenu terminologiju, a može biti i u suprotnosti s načelom zakonitosti (aspektom *lex certa*). Treća tehnika je **tehnika adaptacije** određene direktive u nacionalno zakonodavstvo. Ona podrazumijeva da se direktiva prevede i prilagodi kontekstu određenog nacionalnog sustava. Ova tehnika je najkompleksnija, ali i najbolja jer usklađuje direktivu sa standardima nacionalnog zakonodavstva i sudske prakse. Ona je, također, najviše u skladu sa zahtjevima načela zakonitosti. Hrvatski zakonodavac je prilikom donošenja novog hrvatskog Kaznenog zakona uglavnom prihvatio upravo ovu tehniku. Četvrta tehnika nije zakonodavne, nego sudske prirode i odnosi se na **eurokonformnu interpretaciju** nacionalnih propisa. Ona podrazumijeva da nacionalni sud interpretira određenu kaznenu odredbu nacionalnog zakonodavstva u duhu EU legislative. Treba, međutim, imati na umu da je i ovakav pristup uvelike ograničen načelom zakonitosti i zabranom analogije.⁴⁴

4. Utjecaj kaznenog prava EU na kazneno procesno pravo država članica

Na prethodnim stranicama prikazali smo osnove utjecaja kaznenog prava EU na kazneno materijalno pravo država članica. Iz tog prikaza mogli smo zaključiti da se uloga kaznenog prava EU prvenstveno svodi na usmjeravanje nacionalnih zakonodavaca pri uvođenju novih ili pooštrenju postojećih kaznenih djela te je, kao takva, prije svega usredotočena na materiju posebnog dijela. Pritom se uvažavaju određena temeljna načela kaznenog prava, poput načela zakonitosti.

I u području kaznenog procesnog prava situacija je slična. Ovdje ipak valja napomenuti kako postoje stajališta da je upravo ovo područje Lisabonskim ugovorom označeno kao najvažnije

⁴⁴ Više o ovim metodama ibid, str. 221 – 223.

za stvaranje supranacionalnog kaznenopravnog sustava EU.⁴⁵ U nastavku ćemo obraditi pitanje utjecaja pravne ste evine EU na nacionalne kaznene postupke i kaznena procesna prava. Obradu ćemo koncipirati kroz dvije to ke. U prvoj ćemo prikazati normativni okvir za provedbu temeljnih načela koja tvore okosnicu kaznenog procesnog sustava EU. U drugom ćemo se posvetiti odre enim institucijama u okviru EU koje su važne za kazneni postupak te ćemo u najvažnijim crtama opisati njihov ustroj i ulogu.

4.1. Načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka i pravni akti njegove realizacije

Klasici pristup međunarodne pravne pomoći i suradnje u kaznenim predmetima zasnovan je na konceptu o suverenosti država. Takav pristup je razmjerno spor i opterećen mnogim administrativnim preprekama, kao i različitost u sustavu. Zbog toga, on često nije dovoljno učinkovit. Dosadašnja europska pravna ste evina poznavala je samo takav sustav. Cjelokupna kaznenopravna suradnja utvrđivala se kroz sekundarno pravo i međuvladine oblike suradnje.⁴⁶ Takav način više nije udovoljavao zahtjevima koje donose novi oblici kriminala.

Lisabonski ugovor je na tom području donio revolucionarne promjene. Uveo je **načelo uzajamnog priznavanja** presuda i drugih sudskih odluka kao temeljno načelo na kojem se zasniva kaznenopravna zaštita prostora slobode, sigurnosti i pravde. Ono je sada, po prvi put, postalo sastavnim dijelom primarnog prava.⁴⁷ To je proklamirano čl. 82. st. 1. Lisabonskog ugovora:

„Pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji bit će utemeljena na načelu uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka.“

⁴⁵ Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1088 – 1089.

⁴⁶ Ibid, str. 1089.

⁴⁷ Ibid, str. 1090.

Ovo naelo razvila je Komisija kako bi omogućila razvoj jedinstvenog unutrašnjeg tržišta EU. Citirana odredba Lisabonskog ugovora u suštini predstavlja transformaciju tog naela u kaznenopravni kontekst. Tako shvaeno, naelo podrazumijeva da neka sudska odluka u kaznenom predmetu, koja je donesena u nekoj državi u skladu s njenim nacionalnim pravom, treba bez zadržke biti priznata u svakoj drugoj državi članici. Cilj je ukloniti zapreke u inkovitoj pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima na području EU i tako postiti u inkovitiju borbu protiv kriminala. Ipak, ovaj režim susreće se i sa značajnim poteškoćama koje su, prije svega, povezane s pravom na pošteno suenje. Naime, u različitim sustavima postoje različiti standardi u pogledu jamstava procesnih prava obrane. Ako se te različitosti ne uzmu u obzir, može doći do povreda na štetu okrivljenika.⁴⁸ Zato treba težiti harmonizaciji kaznenih procesnih prava država članica u najvećoj mogućoj mjeri.

Spomenuti čl. 82. Lisabonskom ugovora predvidio je direktivu kao oblik zakonodavnog akta putem kojeg će se donositi mjere kaznenog procesnog prava. Države će biti vezane ciljem direktive, dok će moći same izabrati na koji će način i u kojem obliku ostvariti taj cilj, imajući pritom u vidu svoju kaznenopravnu tradiciju.⁴⁹ U dosadašnjem razvoju europskog kaznenog procesnog prava (prije Lisabonskog ugovora) jasno su se profilirala određena područja kroz koja se realizira naelo uzajamnog priznanja. U nastavku će biti više riječi o njima. To su sljedeća područja: izruenje i europski uhidbeni nalog, uzajamno priznavanje dokaza, mjere za sprječavanje bijega te izvršavanje kaznenih presuda.

A. Europski uhidbeni nalog

Pitanje izruenja osoba je jedno od najvažnijih pitanja putem kojih se ostvaruje naelo uzajamnog priznanja. U razdoblju prije uspostavljanja sustava europskog uhidbenog naloga, ove situacije riješavane su kroz tradicionalne mehanizme izruenja, koji su bili opterećeni značajnim problemima. Pravni temelj starog sustava bila je Europska konvencija o izruenju iz 1957. godine, donesena u okviru Vijeća Europe, te njeni dopunski protokoli. Postupci izruenja su se, u pravilu, sastojali od dva stadija. U prvom je valjalo odlučiti o *dopustivosti*

⁴⁸ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 24.

⁴⁹ Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1090.

izručenja. To je u suštini bila politička odluka, koja se različitije rješavala od slučaja do slučaja. Nakon što bi se odlučilo o dopustivosti, valjalo je još utvrditi i postojanje *dvostruke kažnjivosti*, prema kojoj je neko ponašanje moralo biti regulirano kao kazneno djelo i u državi podnositeljici zahtjeva za izručenjem i u državi koja zahtjevu treba udovoljiti. Opisani režim omogućio je osobi prije se izručenje traži podnošenje različitih prigovora kojima se postupak izručenja mogao odugovlačiti i opstruirati.⁵⁰ To nipošto nije odgovaralo EU, kao zajednici država u sklopu koje je moguće slobodno kretanje robe i osoba. Također, bilježen je stalan porast zahtjeva za izručenjem.⁵¹

Okvirnom odlukom o europskom uhićenom nalogu i postupcima predaje izmeđ u država članica, koju je Vijeće EU donijelo 13. lipnja 2002., tradicionalni sustav izručenja zamijenjen je novim, bržim i učinkovitijim sustavom. Odluka je donesena kao mjera za promicanje policijske i pravosudne suradnje između država članica temeljem čl. 34. st. 2. (b) UEU. Uveden je postupak uhićenja, izručenja i predaje tražene osobe isključivom odlukom sudbenih vlasti, čime je izbjegnuto odlučivanje nadležnog ministarstva kao političkog tijela. Predviđeni su rokovi za postupanje i izravna komunikacija sudbenih vlasti različitih država te su predviđeni rokovi za postupanje. Ukinute su određene smetnje za izručenje, poput državljanstva tražene osobe ili posebne vrste kaznenog djela. Razlozi za odbijanje europskog uhićenog naloga precizno su definirani i svedeni na najmanju moguću mjeru.⁵² Jedna od najznačajnijih novosti je provjera dvostruke kažnjivosti za ukupno 32 kaznena djela navedena na Popisu u prilogu Okvirne odluke.

Države članice obvezale su se implementirati Okvirnu odluku u svoja nacionalna prava do kraja 2003. godine. Države su implementirale odluku na različite načine, imajući u vidu posebnosti svojih sustava. U nekim državama čak su se javili problemi s implementacijom, s obzirom na neusklađenost odluke s nacionalnim ustavima. Primjerice, poljski Ustavni sud je proglasio neustavnom implementaciju iz razloga kršenja ustavne zabrane neizručivanja

⁵⁰ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 25.

⁵¹ Usp. Zoran Burić, *Europski uhićeni nalog*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 14, broj 1/2007, str. 218.

⁵² Za detalje v. *ibid*, str. 220 – 266.

poljskih državljana pa je to zahtjevalo izmjene poljskog ustava. Sli no se dogodilo i na Cipru.⁵³

U Hrvatskoj je Okvirna odluka implementirana **Zakonom o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije** (dalje: ZPSEU) od 1. srpnja 2013. godine. U relativno kratkom razdoblju primjene ZPSEU se pokazao vrlo kontroverznim. Glavni problemi primjene odnose se na katalog od 32 kaznena djela za koje nije potrebna provjera dvostruke kažnjivosti, zatim na različite zatvorske uvjete u državama članicama, neujednačenosti minimalnih prava okrivljenika unutar EU itd.⁵⁴ U Hrvatskoj je najviše nesuglasja u dosadašnjoj praksi bilo upravo u pogledu odnosa ukidanja provjere dvostruke kažnjivosti za djela s Popisa te fakultativnih i oblikatornih razloga za odbijanje izvršenja naloga. Konkretno, prijepore je izazvalo pitanje **je li zastara**, koja se u čl. 20. ZPSEU-a navodi kao oblikatorni razlog za odbijanje izvršenja naloga, **sastavni dio pojma dvostruke kažnjivosti**. Ako jest, tada ju ne treba utvrditi kod kaznenih djela s Popisa (jer se kod njih ne provjerava dvostruka kažnjivost). Ako nije, tada ju je potrebno utvrditi i tretirati kao negativnu pretpostavku izvršenja.⁵⁵ Različita tumačenja ovog vrlo važnog pitanja došla su do izražaja u postupcima izvršenja europskog uhićenog naloga protiv **Zdravka Mustaća i Josipa Perkovića**, na zahtjev SR Njemačke koja protiv njih vodi kazneni postupak zbog ubojstva **Stjepana Đurekovića** osamdesetih godina u Njemačkoj.⁵⁶ Zbog tog se slučaj Republika Hrvatska našla u opasnosti da bude sankcionirana od strane EU. Nakon niza prijedora i različitih odluka hrvatskih sudova, obojica osumnjičenika su izručeni i protiv njih se, u trenutku pisanja ove knjige, provodi glavna rasprava pred nadležnim sudom u Münchenu.

⁵³ V. detaljnije Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 28 – 33.

⁵⁴ Detaljnije Ivan Turudić, *Europski uhićeni nalog s osvrtom na praksu hrvatskih sudova*, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 328 – 329.

⁵⁵ Usp. Davor 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 (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 251 i dalje.

⁵⁶ Iscrpno o tom predmetu i različitim tumačenjima v. *ibid*, str. 251 – 270.

B. Uzajamno priznavanje dokaza

Za dokazno pravo EU se esto navodi kako je u pitanju „kamen spoticanja“ uspješnoj pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima.⁵⁷ Razlog za to je dvojak. Kao prvo, postoje značajne razlike između europskog kontinentalnog i anglo-saksonskog dokaznog prava, koji onemogućuju jednostavno transferiranje dokaza iz jednog u drugi sustav. Kao drugo, transferiranje dokaza može imati negativne učinke i na pitanje zakonitosti dokaza i ustavnopravna jamstva okrivljenika u kaznenom postupku.⁵⁸ Zato ova materija traži stalno usuglašavanje i modificiranje prava EU.

Na polju uzajamnog priznanja u području prekograničnog pribavljanja i priznavanja dokaza u kaznenim postupcima uvedeno je u pravo EU **Okvirnom odlukom o nalogima za osiguranje imovine i dokaza** od 22. srpnja 2003. godine. Ipak, ova Odluka je ograničenog dometa jer je na polju uzajamnog priznanja predviđela samo za materiju *osiguranja* imovine i dokaza, a ne i za njihovo *transferiranje* među državama. Zbog toga je 2008. godine usvojena i **Okvirna odluka o europskom nalogu za pribavljanje dokaza**, kojim su otklonjeni najvažniji nedostaci prethodne Odluke. Najznačajnija novost je da se europskim nalogom za pribavljanje dokaza ne nalaže državi da poduzme određenu dokaznu radnju, nego samo da pribavi dokaz dokaznom radnjom koju će sama odabrati i koja najviše odgovara uvjetima njenog nacionalnog prava. Time je državi izvršenja naloga omogućena prilagodba posebnostima njenog kaznenog procesnog prava.⁵⁹ Treći važan dokument iz ovog područja je **Direktiva o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima** od 3. travnja 2014., kojom je na polju uzajamnog priznanja prošireno na cjelokupno područje prekograničnog prikupljanja dokaza. Ona treba biti implementirana u nacionalne sustave do svibnja 2017. Sve relevantne odredbe prava EU implementirane su u hrvatski pravni sustav kroz odgovarajuće odredbe ZPSEU.⁶⁰

⁵⁷ Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1091.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Usp. Zoran Burić/Danka Hržina, Pribavljanje i osiguranje dokaza te osiguranje i oduzimanje imovine i predmeta prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 359 – 361.

⁶⁰ Za detalje v. *ibid*, str. 363 – 400.

C. Sprječavanje bijega

U okviru EU 2009. godine donesena je **Okvirna odluka o europskom nalogu za nadzor u kaznenim postupcima između država članica Europske unije**. Ovaj instrument regulira međusobno priznavanje mjera poduzetih od strane država članica kako bi se spriječio bijeg osumnjičenika i izbjegavanje pritvora, odnosno istražnog zatvora. Također se teži i otklanjanju diskriminacije i nejednakog tretmana građana EU. Kao i u slučaju europskog uhišćenog naloga, zahtjev za dvostrukom kažnjivošću nije potreban osim u slučaju izričito navedenih kaznenih djela.⁶¹ I ova odluka implementirana je u hrvatsko pravo.

D. Priznavanje i izvršenje stranih odluka

Na temelju uzajamnog priznanja otkriva se i kroz sustav priznavanja i izvršavanja stranih sudskih presuda i rješenja u kaznenim stvarima. U okviru EU do sada je doneseno više okvirnih odluka koje se odnose na ovu problematiku. Ovdje treba istaknuti **Okvirnu odluku o primjeni na području uzajamnog priznavanja novonastalih kazni** od 24. veljače 2005. te **Okvirnu odluku o primjeni uzajamnog na području priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode** od 27. studenog 2008. Obe odluke implementirane su u hrvatsko pravo te se o njima već razvila odgovarajuća praksa hrvatskih sudova.⁶²

4.2. Institucije

U okviru EU postoji nekoliko institucija čija je uloga vrlo važna za osiguranje učinkovite pravosudne i policijske suradnje u području kaznenog prava. Te institucije su Europol, Eurojust i OLAF. Osim njih, Lisabonski ugovor je predvidio i mogućnost osnivanja četvrte institucije – Ureda europskog javnog tužitelja. U nastavku ćemo ukratko prikazati strukturu i ulogu svake od navedenih institucija.

⁶¹ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 34.

⁶² Za više v. Iztok Krbec, *Priznanje i izvršenje stranih odluka prema Zakonu o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 401 – 438.

A. Europol

Europski policijski ured (*engl.* European Police Office, „Europol“) utemeljen je 1995. godine Konvencijom o Europolu (stupila na snagu 1998. godine). Toj Konvenciji prethodio je dogovor o osnivanju Europola koji je normiran još 1992. godine 1. K1 UEU. Konvencija je naknadno mijenjana s tri protokola (2000., 2002. i 2003.), ali su se kod njih javljali problemi s nedovoljnim brojem ratifikacija. Zato je Vijeće 2008. godine donijelo Odluku o ustanovljavanju Europskog policijskog ureda, koja je zamijenila spomenutu Konvenciju.⁶³

Europol je agencija Europske unije s osnovnom zadaćom pružanja podrške i jačanja suradnje između u nadležnih institucija zemalja članica Europske unije u prevenciji i borbi protiv različitih oblika kriminaliteta. Strukturu Europola čine dva tijela: **Direktor** i **Upravni odbor**. Direktoru su povjereni operativni poslovi, dok odbor odlučuje o na temelju pitanjima usmjerenja djelatnosti organizacije. Sjedište mu je u Den Haagu. Konvencijom je bio ustanovljen je kao samostalna međunarodna organizacija s pravnim subjektivitetom (1. 26. st. 1. Konvencije). Prema spomenutoj Odluci, Europol je prestao biti međunarodna organizacija te je sad ustanovljen kao tijelo EU, a službenici Europola postali su službenici EU. Također, financira se iz proračuna EU.⁶⁴ Europol danas raspolaže godišnjim proračunom od oko 82 milijuna eura.

Lisabonskim ugovorom (1. 88. st. 1.) nadležnosti Europola proširene su u odnosu prema Konvenciji na kaznena djela **organiziranog kriminala, terorizma te ostala kaznena djela koja ugrožavaju sigurnost i stabilnost EU**. Prema konvencijskom režimu, Europol nije raspolagao nikakvim operativnim ovlastima nego je njegov primarni zadatak bio **koordinirati suradnju** između nacionalnih policija te im **pružati potporu**. Lisabonski ugovor dao je Europolu i **operativne ovlasti**, ali ih on može izvršavati samo u suradnji s policijama država članica.⁶⁵ Naime, primjena prisilnih mjera i dalje je u isključivoj ovlasti država članica. Zato je svaka država članica dužna poduzeti potrebne korake za uspostavljanje suradnje između njene nacionalne policije i Europola.

⁶³ Detaljnije Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1107 – 1108.

⁶⁴ Ibid, str. 1108.

⁶⁵ Ibid, str. 1109.

Republika Hrvatska je još 2006. godine formalno započela suradnju s Europolom kroz potpisivanje Sporazuma o strateškoj i operativnoj suradnji. Godine 2008. je u Europol poslan prvi hrvatski asnik za vezu, a od 1. srpnja 2013. Republika Hrvatska, kao punopravni član EU, ima pravo i mogućnost koristiti cjelovite kapacitete Europola u borbi protiv navedenih oblika kriminala. To, me u ostalim, uključuje i punopravno sudjelovanje hrvatskog predstavnika na sastancima Upravnog odbora, što podrazumijeva i utjecaj na donošenje strateških odluka, te potpuni pristup svim aktivnostima Europola.⁶⁶

Europol vodi **jedinstveni sustav informacija** koji sadrži podatke o osobama osumnjičanim ili osuđanim za kaznena djela iz njegove nadležnosti. Taj je sustav dostupan svim državam članicama EU radi lakšeg otkrivanja počinitelja takvih kaznenih djela i uinkovitijeg rada na suzbijanju najopasnijih oblika međunarodnog kriminaliteta. U praksi je Europol u značajnoj mjeri angažiran prilikom prikupljanja dokaza u kaznenim postupcima za slučajeve organiziranog kriminala.⁶⁷

B. Eurojust

Sljedeća važna institucija je **Jedinica Europske unije za pravosudnu suradnju** (*engl.* European Union's Judicial Cooperation Unit, „Eurojust“). Eurojust ne treba miješati s Europskom pravosudnom mrežom (*engl.* European Judicial Network, EJM) jer potonja organizacija nema institucionaliziranu strukturu poput Eurojusta, nego se radi samo o mreži uspostavljenih radi razmjene informacija između pravosudnih sustava država članica. Svrha je Eurojusta **snaženje pravosudne suradnje** u borbi protiv organiziranog kriminala te je utoliko on pandan Europolu na području pravosudne suradnje.⁶⁸

⁶⁶ Za detalje v. Marijo Rošić, Najznačajniji aspekti međunarodne policijske suradnje Republike Hrvatske s državama članicama Europske unije, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 21, broj 2/2014, str. 301 – 302.

⁶⁷ Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1109.

⁶⁸ Usp. ibid, str. 1110.

Ideja o Eurojustu nastala je na sastanku Europskog vijeća u Tampereu (Finska) 1999. Na tom sastanku Vijeće je dalo preporuku za osnivanjem jednog supranacionalnog tijela koje bi bilo sastavljeno od nacionalnih tužitelja, sudaca ili policijskih službenika iz država članica, sa zadatkom posredovanja između nadležnih tijela država članica radi unaprijeđenja njihove suradnje.⁶⁹

Eurojust je formalno ustanovljen Odlukom Vijeća iz 2002. godine o osnivanju Eurojusta radi jačanja borbe protiv teškog kriminaliteta, koja je naknadno izmijenjena Odlukom Vijeća 2003/659/JHA. Slično Europolu, Eurojust je ustrojen kao tijelo EU. Njegovi zaposlenici su nacionalni državni odvjetnici, suci ili policijski službenici. Po jedan predstavnik svake države članice čini **Kolegij Eurojusta**. Kolegij danas broji 28 članova. Sjedište je također u Den Haagu. Sustav funkcionira na način da se država obrađuje svom članu Eurojust, a on potom neposredno i brzo pribavlja sve potrebne podatke. Osim pribavljanja podataka, Eurojust se prema potrebi organizirati i koordinirati sastanke zainteresiranih država.⁷⁰

Ugovorom iz Nice Eurojustu su, s jedne strane, povjerene ovlasti **koordinacije kaznenih progona** teških oblika kriminala i organiziranog kriminala. S druge strane, dan mu je i zadatak **olakšavanja i pojednostavljenja postupaka kaznenopravne pomoći i izručenja**. Njegova stvarna nadležnost je određena šire od Europolove jer, uz djela za koja je nadležan Europol, obuhvaća i sva druga kaznena djela koja su od interesa za EU. Lisabonskim ugovorom Eurojustu su dane i operativne ovlasti inicirati istragu i predložiti poduzimanje kaznenog progona nadležnim tijelima države članice. Ova je ovlast posebno naglašena kada su u pitanju kaznena djela na štetu financijskih interesa EU. Ipak, Eurojust nema daljnje operativne ovlasti nakon što je kazneni postupak jednom pokrenut, niti može poduzimati ikakve mjere prisile. Intencija tvoraca Lisabonskog ugovora je da Eurojust s vremenom preraste u Europskog javnog tužitelja (v. pod D).⁷¹

Suradnja Republike Hrvatske s Eurojustom postepeno se razvija još od 2004. godine, a od 2009. godine hrvatski državni odvjetnik za vezu s Eurojustom sudjeluje u radu Kolegija.

⁶⁹ V. Maja Rakić, Uloga Eurojusta u sustavu pravosudne suradnje, Polic. sigur. (Zagreb), godina 21., broj 1/2012, str. 133 – 134.

⁷⁰ Ibid, str. 135.

⁷¹ Isprično Zlata Đurđević, cit. djelo, str. 1110 – 1112.

Tijekom proteklih godina Eurojust je sudjelovao u više predmeta povezanih s Republikom Hrvatskom, na obostranu korist.⁷²

C. OLAF

Europski ured za borbu protiv prijevара (*engl.* The European Anti-Fraud Office, *franc.* Office de Lutte Anti-Fraude, OLAF) ustanovljen je odlukom Europske komisije iz 1999. godine. Iste je godine i započeo s radom. Za razliku od Europol i Eurojusta, OLAF nema pravnu osobnost nego funkcionira kao svojevrsan odjel u okviru Europske komisije. U svom je djelovanju posve neovisan te ima proračunsku i administrativnu autonomiju.⁷³

Zadatak OLAF-a je u jačanju **borbe protiv korupcije, prijevара i drugih kriminalnih aktivnosti koje mogu imati utjecaj na financijske interese EU**, uključujući i ozbiljna pitanja koja se odnose na izvršavanje službenih dužnosti u okviru EU institucija. OLAF također pruža podršku institucijama EU u razvoju i provedbi zakonodavstva i politike suzbijanja kaznenih djela na štetu proračuna EU. Malverzacije na štetu proračuna EU predstavljaju jedan od najtežih oblika kriminala u okviru EU. Štetni učinci takvih malverzacija imaju negativan utjecaj na različite sfere društvenog života, od politike do gospodarstva. Neke procjene govore da se financijska šteta uzrokovana ovim kaznenim djelima kreće u pravilu od 1 do čak 20% proračuna EU.⁷⁴

OLAF je ovlašten samostalno **provoditi interne istrage** unutar svih institucija i tijela koji se financiraju iz proračunskih sredstava EU. Osim toga, ovlašten je **provoditi vanjske istrage** u svrhu otkrivanja prijevара na štetu proračuna EU izvan spomenutih institucija. Tada može izvršiti provjere i inspekcije u suradnji s nadležnom državom članicom. Nadalje, OLAF **koordinira istrage koje provode nacionalna tijela** te im olakšava međusobnu suradnju. U

⁷² Za kronološki razvoj i detalje te suradnje v. Maja Rakić, Uloga Eurojusta u sustavu pravosudne suradnje, Policijski glasnik (Zagreb), godina 21., broj 1/2012, str. 136 – 139.

⁷³ Helmut Satzger, International and European Criminal Law, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 17 – 18.

⁷⁴ Zlata Đurđević, Prijevара na štetu proračuna Europske unije: pojavni oblici, metode i uzroci, Financijska teorija i praksa, vol. 30, broj 3/2006, str. 254.

nadležnosti je OLAF-a i pružanje pravne pomoći u kaznenim stvarima pri provođenju kriminalističkih istraga.⁷⁵

D. Ured europskog javnog tužitelja

Ideja o **Uredu europskog tužitelja** (*engl.* European Public Prosecutor's Office) datira još iz ve spomenutog Corpus Jurisa iz 1997. godine, a razrađena je i u Zelenoj knjizi o kaznenopravnoj zaštiti financijskih interesa Zajednice i ustanovljivanju europskog tužitelja iz 2001. Zelena knjiga normirala je Ured kao europsko tijelo kaznenog progona, nadležno za provođenje istraga i cjelokupnog kaznenog progona za djela na štetu financijskih interesa EU. Zamisljeno je da je na čelu Ureda glavni europski tužitelj, sa sjedištem u Bruxellesu, koji ima zamjenike u svakoj državi članici.⁷⁶

Lisabonski ugovor propisuje samo **obvezu**, a ne i obvezu osnivanja Ureda europskog tužitelja. Ured bi trebao izrasti iz Eurojusta. Predviđena su dva modela na kojima se osnivanje: jednoglasno te modelom pojačane suradnje. Prema prvom modelu, Ured bi se osnivao uredbom koja bi morala biti donesena jednoglasnom odlukom Vijeća uz suglasnost Parlamenta (čl. 86. st. 1.). Prema drugom modelu, koji je već ranije prikazan u kontekstu kaznenog materijalnog prava, Ured može biti osnovan i od strane grupe od najmanje devet država kroz mehanizam pojačane suradnje. Taj je model predviđen kako bi se izbjegla opstrukcija osnivanja Ureda. Ipak, u tom slučaju Ured mogao djelovati samo na području država koje su izrazile svoju suglasnost.⁷⁷

Osnovna svrha uspostavljanja Ureda je stvaranje snažnog i neovisnog tužiteljskog tijela koje će postupati u slučaju kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Pod tim djelima se ne podrazumijevaju samo prijevare na štetu proračuna EU već i sva druga kaznena djela koja

⁷⁵ Helmut Satzger, *International and European Criminal Law*, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 17 – 19; Više se može naći i na http://ec.europa.eu/anti_fraud/about-us/mission/index_hr.htm; 8. 4. 2015.

⁷⁶ Usp. Zlata Đurđević, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* (Zagreb), vol. 15, broj 2/2008, str. 1112 – 1113.

⁷⁷ Usp. *ibid.*

posredno ili neposredno mogu imati štetan i prijevaran učinak na štetu financijskih interesa EU. Tu bi, primjerice, u obzir došla različitna koruptivna djela kojima bi se oštećivao zajednički proračun. Ovako zamišljenu stvarnu nadležnost moguće je proširiti samo jednoglasnom odlukom Vijeća uz suglasnost Parlamenta i mišljenje Komisije (čl. 86. st. 4.). U ovom slučaju, dakle, nije moguće primijeniti model pojedinačne suradnje.⁷⁸

Jednako kao i nacionalna državna odvjetništva, Ured bi s jednakom pažnjom trebao utvrditi i okolnosti koje terete po tužitelja i one koje mu idu u prilog. Predviđeno je da bude organizacijski i funkcionalno neovisan o domaćim tijelima kaznenog progona te da zastupa optužbu pred nacionalnim sudovima sukladno nacionalnim propisima kaznenog materijalnog i procesnog prava.⁷⁹ Moguće je da će takav sustav u praksi naići na poteškoće. Tako se u literaturi navodi opasnost tzv. *forum shoppinga* – situacije u kojoj bi europski tužitelj mogao kalkulirati u kojoj će državi inicirati kazneni progon, čime bi se povrijedilo načelo predvidljivosti kaznenog prava.⁸⁰ Isto tako, može se dogoditi da se optuženik treba braniti u više različitih država, prema odredbama različitih procesnih prava pa se mogu pojaviti i vrlo veliki problemi u svezi organizacije i izvedivosti takve obrane. Stoga nije nerealno u budućnosti očekivati razvoj jedinstvenog supranacionalnog sustava kaznenog postupka,⁸¹ koji će s vremenom dovesti i do osnivanja supranacionalnog kaznenog suda za područje čitave EU.⁸²

Po pitanju realizacije projekta Ureda europskog javnog tužitelja do sad su učinjeni određeni koraci. Tako je Europska komisija u srpnju 2013. Podnijela nacrt regulative kojom predlaže uspostavu Ureda. Nacrt je zasnovan na čl. 86. Lisabonskog ugovora te predviđa isključivu nadležnost Ureda za istragu i kazneni progon kaznenih djela na štetu financijskih interesa EU. Postupak bi se trebao provoditi po službenoj dužnosti ali bi Ured bio ovlašten odustati od pokretanja ili nastavka postupka ukoliko se radi o postupku manje težine. Jednako tako,

⁷⁸ Ibid, str. 1114.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ O tome v. detaljno Maja Munivrana, Univerzalna jurisdikcija, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 1/2006, str. 197.

⁸¹ Helmut Satzger, International and European Criminal Law, C.H.Beck – Hart – Nomos, 2012. § 8, rub. br. 22.

⁸² Barbara Herceg/Igor Vuletić, The Lisbon Treaty as the first step towards the European Criminal Court, The role of national criminal law in the European Union area and the alternative resolution of criminal, Section of Criminal Law Bratislava, Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, 2011, str. 171 – 180.

predviđena je i mogućnost nagodbe.⁸³ Europski parlament je 12. ožujka 2014. godine dao potporu ovoj inicijativi Komisije (487 glasova za, 161 protiv i 30 suzdržanih). Uslijedit će u postupku odobranje prijedloga Vijeća, ovisno o rezultatu glasovanja u Vijeću, postupiti će se po jednom od dva moguća opisa navedena. S obzirom da je čak jedanaest država članica Komisiji izrazilo svoje protivljenje,⁸⁴ zaključuje se da će osnivanje Ureda biti moguće jedino kroz mehanizam pojačane suradnje.

⁸³ Za detalje v. Anna Damaskou, *The European Public Prosecutor's Office, A Ground – Breaking New Institution of the EU Legal Order*, *New Journal of European Criminal Law*, vol. 6, broj 1/2015, str. 137 – 140.

⁸⁴ Protivljenje su izrazili Velika Britanija, Češka, Cipar, Nizozemska, Francuska, Mađarska, Irska, Malta, Rumunjska, Slovenija i Švedska.