



C/2023/869

8.12.2023.

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prijenosu postupaka u kriminalnim stvarima

(COM(2023) 185 final – 2023/0093 (COD))

(C/2023/869)

Izvjestitelj: **Vasco DE MELLO**

Zahtjev za savjetovanje:	Europska komisija, 20.9.2023.
Pravna osnova:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	5.9.2023.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	20.9.2023.
Plenarno zasjedanje br.:	581
Rezultat glasanja (za/protiv/suzdržani):	209/0/6

1. Zaključci i preporuke

1.1. Cilj je ovog Prijedloga uredbe popuniti praznine u sustavu europskog uhidbenog naloga stvaranjem zajedničkog režima za prijenos kaznenih postupaka među državama članicama, čime bi se izbjeglo kumuliranje kaznenih postupaka za ista djela i s istim pojedincima u više država članica (načelo *non bis idem*), kao i spriječiti i smanjiti pojave nekažnjavanja zbog izostanka kaznenog progona.

1.2. U tu je svrhu uspostavljen jedinstven skup pravila koja se odnose na suradnju među državama članicama u pogledu prosljeđivanja i zaprimanja kaznenih postupaka.

1.3. Drugi je cilj prijedloga stvoriti zajedničku digitalnu strukturu kojom se omogućuje prijenos takvih postupovnih akata.

1.4. Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) pozdravlja inicijativu Komisije o tom pitanju.

1.5. Međutim, kad je riječ o određenim aspektima tog zakonodavnog teksta, EGSO smatra da bi određene točke trebalo dodati ili ispraviti.

1.6. Kad je riječ o temeljnim pravima uključenih strana, EGSO stoga smatra da su potrebna izričita upućivanja i na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, kao i na druge zakonodavne akte kojima se nastoje zaštititi temeljna prava.

1.7. EGSO skreće pozornost na činjenicu da se predloženi režim ne bi smio koristiti kako bi se osumnjičenicima i okrivljenicima primjenom postupovnih pravila omogućio jednostavan pristup povoljnijem pravnom režimu.

1.8. EGSO pozdravlja odluku o uvođenju zajedničkih digitalnih alata kako bi se taj proces ubrzao te smatra da bi te alate trebalo uspostaviti s pomoću europskih fondova.

1.9. Međutim, kao što je već istaknuto u prethodnim mišljenjima, trebalo bi zadržati kanal komunikacije u papirnatom obliku radi svih dionika koji iz različitih razloga nemaju pristup informatičkim resursima.

1.10. EGSO smatra da bi cijeli proces prevodenja trebalo provoditi krajnje strogo i da ne bi smjelo dopustiti uporabu umjetne inteligencije ili drugih mehaničkih sredstava koja ne podrazumijevaju ljudsku intervenciju.

1.11. EGSO smatra da bi zakonodavstvom trebalo predvidjeti pravo stranaka na žalbu višem sudu zbog neodgovarajućeg prijevoda postupovnih akata.

1.12. Kao što je navedeno u prethodnim mišljenjima, EGSO smatra da bi trebalo osigurati osposobljavanje za sve stručnjake koji djeluju u tom području, kao i za druge dionike kao što su prevoditelji.

1.13. EGSO smatra da bi trebalo predvidjeti način rješavanja negativnih sukoba nadležnosti u slučaju primjene ovog zakona.

1.14. EGSO naglašava da bi trebalo ukloniti mogućnost da, u slučaju prihvatanja prijenosa, tijelo podnositelj zahtjeva umjesto cijelog spisa pošalje samo jedan njegov dio.

1.15. Time se uklanja mogućnost bilo kakve proizvoljnosti do koje bi sigurno moglo doći djelomičnim prijenosom predmeta.

2. Kontekst

2.1. Jedinstveno područje slobodnog kretanja osoba, kapitala, robe i usluga ima i jedan nedostatak: njime se stvara transnacionalni prostor u kojem se mogu obavljati kriminalne aktivnosti.

2.2. Ljudska su društva oduvijek na državu prenosile ovlast kažnjavanja prekršitelja zakona i počinitelja zločina, dajući tome prednost u odnosu na privatnu osvetničku pravdu koja se temelji na zakonu odmazde, odnosno načelu „oko za oko, zub za zub”.

2.3. Postojanje *ius puniendi*, to jest mogućnosti da država kazni osobe koje krše njezine zakone na njezinu državnom području i time čine kaznena djela ili na stranom području čine kaznena djela protiv njezinih državljana, inherentno je i ključno obilježje suverenih ovlasti države⁽¹⁾.

2.4. Ta je suverena ovlast za države toliko važna da je u većini ustava isključiva nadležnost za donošenje zakonodavstva u tom području dodijeljena jedino parlamentima.

2.5. Međutim, provedba *ius puniendi* od strane države, koja u najvišem stupnju primjene može dovesti do lišavanja slobode pojedinca, uvijek mora biti popraćena čvrstim skupom temeljnih građanskih prava kako bi se građane zaštitilo od mogućih zlouporaba i proizvoljnosti, što je toliko karakteristično za one koji ne poštuju pojam vladavine prava.

2.6. Kao što je već navedeno, postojanje jedinstvenog tržišta podrazumijeva brojne izazove u izvršavanju kaznenog prava.

2.7. Postojanjem takvog transnacionalnog prostora u kojem se osobe, kapital, dobra i usluge slobodno kreću među državama moglo bi se u odsustvu sličnog transnacionalnog sustava kaznenog progona kriminalaca omogućiti provođenje kriminalnih aktivnosti na različitim područjima bez odgovarajućeg kažnjavanja ili stvoriti istinska utočišta za kriminalce.

⁽¹⁾ Treba napomenuti da je primjena stranog prava na kaznena djela počinjena na određenom području oduvijek bila jasan izraz gubitka državnog suvereniteta za državljanu tog područja. Jedan je takav primjer zabilježen u Kini krajem 19. stoljeća, kada su Europljani prisilili kinesku državu da dopusti privatna suđenja državljanima tih država u skladu sa zakonima njihovih zemalja podrijetla.

2.8. Potreba za većom suradnjom u području sigurnosti i kaznenog pravosuđa rasla je s napretkom europskih integracija. U početku se ta suradnja ostvarivala zaključivanjem raznih ugovora o izručenju i pravosudnoj suradnji među državama članicama⁽²⁾, što je konačno dovelo do uključivanja tog pitanja u sam Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU) u vidu podijeljene nadležnosti između EU-a i država članica, ali i uspostave područja slobode, sigurnosti i pravde koje obuhvaća cijelu Europsku uniju⁽³⁾.

2.9. Ta se suradnja, dakle, razvija iz oblika međuvladine suradnje koji se temelji na pravosudnoj suradnji i ugovorima o izručenju sklopljenima između država, u kojem je ovlast za donošenje odluka podijeljena između izvršne i pravosudne vlasti, u sustav suradnje u kojem ovlast za donošenje odluka imaju nadležna pravosudna tijela, bez uplitanja izvršne vlasti, koja je, za razliku od postupka izručenja, u potpunosti isključena iz tog postupka.

2.10. Ta promjena paradigme, koja je, kao što je već spomenuto, ugrađena u UFEU, temelji se na načelu uzajamnog priznavanja sudskih odluka u kaznenim stvarima⁽⁴⁾.

2.11. Međutim, postojanje područja slobode, sigurnosti i pravde u Europskoj uniji bit će moguće samo ako postoji ravnoteža između načela slobode, sigurnosti i pravde jer bi inače temeljna prava, slobode i jamstva svakog građanina mogli biti ugroženi u ime iluzorne i totalitarne sigurnosti i pravde.

2.12. Povjerenje u primjenu načela uzajamnog priznavanja iziskuje da države članice poštuju temeljna prava građana na jednak ili jednakovrijedan način kako bi nadležno tijelo države priznavanja imalo povjerenje u izvršenje priznate sudske odluke.

2.13. To načelo uzajamnog priznavanja u području kaznenog prava najprije je provedeno u europskom uhidbenom nalogu⁽⁵⁾, a zatim u drugim sličnim zakonima, kao što je europski istražni nalog⁽⁶⁾.

2.14. Načelo uzajamnog priznavanja ugrađeno je u sustav europskog uhidbenog naloga i njime se istodobno poštuju prava, slobode i jamstva građana⁽⁷⁾.

3. Opće napomene

3.1. Poput europskog uhidbenog naloga, ovaj prijedlog kojim bi se uređio način prijenosa kaznenih postupaka iz jedne države članice u drugu sredstvo je za učinkovitiju i bržu borbu protiv kriminala transnacionalne prirode, uključujući organizirani kriminal.

⁽²⁾ U tom pogledu vidjeti Europsku konvenciju o izručenju iz 1957., Europsku konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima od 20. travnja 1959., Europsku konvenciju o prijenosu postupaka u kaznenim stvarima od 15. svibnja 1972., Konvenciju o provedbi Schengenskog sporazuma te brojne multilateralne i bilateralne ugovore o izručenju sklopljene između raznih država članica.

⁽³⁾ Vidjeti članak 3. stavak 2. i članak 4. stavak 2. točku (j) te glavu V., a posebno članke 67. i 82. UFEU-a.

⁽⁴⁾ Načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka u kaznenim stvarima iz članka 67. stavka 3. UFEU-a u konačnici se sastoji od priznavanja sudske odluke koju je donijelo nadležno tijelo u nekoj državi članici od strane nadležnog tijela neke druge države članice, pri čemu se očekuje da će njezini učinci u državi priznavanja biti istovjetni učincima koje bi ostvarilo nadležno nacionalno tijelo; vidjeti Manuel Monteiro Guedes, *Do mandado de detenção europeu* (Europski uhidbeni nalog), str. 65., Almedina, Coimbra, 2006.). Načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka u suprotnosti je s načelom dvostruke kažnjivosti, koje je karakteristično za ugovore o izručenju i podrazumijeva da se, kako bi se neka osoba izručila, djela za koja se osumnjičenik ili okrivljenik tereti moraju smatrati kaznenim djelom bilo prema pravu države podnositeljice bilo prema pravu države primateljice zahtjeva.

⁽⁵⁾ Za europski uhidbeni nalog vidjeti Okvirnu odluku Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica – Izjave nekih država članica o usvajanju Okvirne odluke (SL L 190, 18.7.2002., str. 1.), izmijenjenu Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. o izmjeni okvirnih odluka 2002/584/PUP, 2005/214/PUP, 2006/783/PUP, 2008/909/PUP i 2008/947/PUP radi jačanja postupovnih prava osoba i poticanja primjene načela uzajamnog priznavanja odluka donesenih na suđenju u odsutnosti dotične osobe (SL L 81, 27.3.2009., str. 24.).

⁽⁶⁾ Za europski istražni nalog vidjeti Direktivu 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL L 130, 1.5.2014., str. 1.).

⁽⁷⁾ To je u potpunosti vidljivo iz popisa razloga za odbijanje europskog uhidbenog naloga na koje se može pozvati nadležno tijelo države priznavanja, ograničenjâ primjene samog naloga i, naposljetku, utvrđivanja postupovnih prava osumnjičenika odnosno okrivljenika.

3.2. Međutim, za razliku od sustava europskog uhidbenog naloga, Komisija ovim prijedlogom nastoji uspostaviti jedinstven, izravno primjenjiv instrument pravosudne suradnje za cijelu Europsku uniju.

3.3. Svrha nove uredbe jest popuniti praznine u sustavu europskog uhidbenog naloga, poboljšati europsko kazneno pravosuđe i povećati njegovu djelotvornost, primjerice izbjegavanjem kumuliranja postupaka za ista djela s istim strankama u više država članica, kao i spriječiti i smanjiti slučajeve nekažnjavanja zbog izostanka kaznenog progona.

3.4. Međutim, to se ne može postići bez strogog poštovanja temeljnih i individualnih prava tijekom cijelog postupka, posebno u slučaju najranjivijih skupina, osoba s invaliditetom i djece.

3.5. Drugi je cilj ovog Prijedloga uredbe povećati pravnu sigurnost za prijenos sudskih postupaka među državama članicama.

3.6. EGSO smatra da su važne sve inicijative usmjerene na borbu protiv prekograničnog kriminala u državama članicama, posebno organiziranog kriminala ⁽⁸⁾.

3.7. Postojanje zločinačkih organizacija koje djeluju na području Europske unije i provode aktivnosti ekstremno štetne za europska društva iziskuje snažan zajednički odgovor čiji će izostanak dovesti do nekažnjavanja, što nikako nije poželjno.

3.8. Iako je to pitanje podijeljene nadležnosti između država članica i Europske unije ⁽⁹⁾, EGSO smatra da je Komisijin odabir uredbe kao zakonodavnog instrumenta za ovaj prijedlog odvažan s obzirom na to da je to pitanje iznimno osjetljivo za države članice jer je riječ o nadležnosti neraskidivo povezanoj sa suverenitetom države, kao što je već navedeno.

3.9. Međutim, EGSO odabranu opciju smatra najprikladnijom jer je to jedini način da se ostvari cilj standardizacije postupaka u svim državama članicama ⁽¹⁰⁾.

3.10. Kako je navedeno u obrazloženju ovog zakonodavnog prijedloga, djelotvorna borba protiv prekograničnog kriminala moguća je samo ako postoje zajednička pravila o prijenosu kaznenih postupaka.

3.11. EGSO smatra da je u ovom Prijedlogu uredbe postignuta zaštita temeljnih prava građana, kako s gledišta osumnjičenika/okrivljenika tako i sa stajališta žrtava, zahvaljujući postojanju standardnog skupa razloga za odbijanje prijena i pravima osumnjičenika/okrivljenika i žrtava na saslušanje i na žalbu.

3.12. Međutim, EGSO smatra da bi u Prijedlog uredbe trebalo uključiti izričita upućivanja i na Europsku konvenciju o ljudskim pravima i na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, kao i na druge zakonodavne akte kojima se nastoje zaštititi temeljna prava ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ U svojem mišljenju o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji – Paket mogućih instrumenata (COM(2020) 710 final) (SL C 286, 16.7.2021., str. 88.) EGSO navodi da je „digitalizacija pravosuđa ključan instrument za osiguravanje istinske suradnje među tijelima država članica u borbi protiv kriminalnih aktivnosti koje ozbiljno štete europskom području”.

⁽⁹⁾ Vidjeti članak 4. stavak 2. točku (j) UFEU-a.

⁽¹⁰⁾ To bi moglo dovesti do procesa federalizacije u okviru kojeg bi se moralo voditi računa o poštovanju nacionalnih osjećaja.

⁽¹¹⁾ Važno je utvrditi koncepte temeljnih prava koja se štite bez obzira na činjenicu da se u članku 51. Povelje Europske unije o temeljnim pravima zahtijeva od država članica da poštuju ta prava kad se provodi „[...] pravo Unije [...]”, bez obzira na to radi li se o primarnom ili sekundarnom pravu.

3.13. EGSO skreće pozornost na činjenicu da bi mogućnost prijenosa kaznenih postupaka iz država u kojima se primjenjuje načelo zakonitosti⁽¹²⁾ u države u kojima se primjenjuje načelo svrhovitosti⁽¹³⁾ mogla biti čimbenik koji pogoduje počinitelju kaznenog djela omogućujući mu da ishodi za njega povoljniju sankciju, što bi moglo negativno utjecati na ciljeve koji se predmetnim aktom nastoje postići⁽¹⁴⁾.

3.14. EGSO smatra prijenos predmeta između pravosudnih tijela država članica digitalnim postupcima iznimno pozitivnim.

3.15. Međutim, trebalo bi zaštititi mogućnost uporabe kanala komunikacije u papirnatom obliku te zajamčiti dostupnost informacija svima, posebno pripadnicima najranjivijih skupina⁽¹⁵⁾.

3.16. EGSO naglašava da u tu svrhu nije dovoljno uspostaviti zajedničku primjenu sa zajedničkim pravilima. Na razini EU-a trebalo bi uspostaviti snažnu infrastrukturu zajedničku svim državama članicama i interoperabilnu s različitim sustavima kojima se koriste države članice.

3.17. EGSO je u prethodnim mišljenjima⁽¹⁶⁾ već istaknuo svoje stajalište da bi ta ulaganja trebalo financirati sredstvima EU-a.

3.18. EGSO je u drugim mišljenjima⁽¹⁷⁾ već istaknuo svoje stajalište da je, kako bi se osigurala pravilna primjena ovog zakonodavnog akta, potrebno osposobljavanje stručnjaka, kako u tom području tako i u pogledu upotrebe cijelog digitalnog sustava koji će služiti za potporu prijenosu predmeta među državama članicama.

3.19. Pri tom osposobljavanju trebalo bi voditi računa o posebnostima i potrebama osumnjičenika/okrivljenika, svjedoka i ranjivih žrtava.

3.20. Iako bi osposobljavanje trebalo biti posebno usmjereno na suce i tužitelje, EGSO smatra da je važno povećati osposobljavanje drugih ključnih aktera u pravosudnom postupku, poput odvjetnika, prevoditelja i drugih⁽¹⁸⁾.

3.21. EGSO naglašava da bi prijevodi svih dokumenata dostavljenih u spis trebali biti što točniji i pouzdaniji.

3.22. Važno je da države članice zajamče pouzdanost prijevoda dokumenata u svakom spisu.

3.23. EGSO smatra da bi u Prijedlog uredbe trebalo unijeti odredbu kojom se zabranjuje izrada prijevoda mehaničkim ili informatičkim sredstvima ili uz pomoć umjetne inteligencije.

3.24. Prijevodi izrađeni bez ljudskog doprinosa mogli bi dovesti do pogrešnih zaključaka, a time i do loših suđenja i nepravilnih odluka.

⁽¹²⁾ U pravnoj doktrini načelo zakonitosti u kaznenom postupku definira se kao pravna obveza pravosudnog tijela da vodi kazneni progon bez mogućnosti određivanja kazne u pregovorima s osumnjičenikom/okrivljenikom.

⁽¹³⁾ Za razliku od načela zakonitosti, načelom svrhovitosti omogućuje se pravosudnom tijelu koje vodi kazneni postupak da s osumnjičenikom/okrivljenikom pregovara o opsegu kazne koja će mu se izreći, pri čemu je uloga suda ograničena na potvrdu postignutog dogovora.

⁽¹⁴⁾ Ovaj Prijedlog uredbe ne može služiti kao sredstvo kojim bi se osumnjičenicima odnosno okrivljenicima omogućilo da „ublaže” mjere prisile kojima podliježu u fazi istrage ili opseg kazne koja im se može izreći.

⁽¹⁵⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o digitalizaciji pravosudne suradnje i pristupa pravosuđu u prekograničnim građanskim, trgovačkim i kaznenim stvarima te o izmjeni određenih akata u području pravosudne suradnje (COM(2021) 759 final – 2021/0394 (COD)) i Prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive Vijeća 2003/8/EZ, okvирnih odluka Vijeća 2002/465/PUP, 2002/584/PUP, 2003/577/PUP, 2005/214/PUP, 2006/783/PUP, 2008/909/PUP, 2008/947/PUP, 2009/829/PUP i 2009/948/PUP i Direktive 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu digitalizacije pravosudne suradnje (COM(2021) 760 final – 2021/0395 (COD)) (SL C 323, 26.8.2022., str. 77.).

⁽¹⁶⁾ SL C 286, 16.7.2021., str. 88.

⁽¹⁷⁾ SL C 323, 26.8.2022., str. 77. i SL C 286, 16.7.2021., str. 88.

⁽¹⁸⁾ S tim u vezi vidjeti dokument „Jamčenje pravde u EU-u – Europska strategija za pravosudnu izobrazbu za razdoblje 2021.–2024.” (COM(2020) 713).

- 3.25. EGSO skreće pozornost na činjenicu da bi troškovi nastali prevođenjem dokumenata koji su dio postupka mogli dovesti do izrade prijevoda niže kvalitete, što bi dovelo do smanjenja prava i jamstava sudionika u postupku.
- 3.26. EGSO smatra da bi i osumnjičenici/okrivljenici i žrtve trebali imati pravo na osporavanje/žalbu u vezi s pitanjima koja se odnose na prijevod predmeta.
- 3.27. Naposljetku, dvije zaključne napomene:
- 3.28. U Prijedlogu uredbe ne daje se nikakvo rješenje u slučaju negativnog sukoba nadležnosti.
- 3.28.1. Drugim riječima, ako pravosuđe države članice koja je primateljica zahtjeva odbije prihvatiti prijenos postupka, može postojati mogućnost da se kazneni progon neće nastaviti jer tijela obiju dotičnih država članica smatraju da nisu nadležna za vođenje kaznenog postupka.
- 3.28.1.1. EGSO smatra da je u tim slučajevima potrebno predvidjeti sudski postupak za rješavanje tih sukoba, što bi moglo uključivati davanje nadležnosti za njihovo rješavanje Sudu Europske unije.
- 3.28.2. Naposljetku, EGSO smatra da bi, nakon što se prijenos kaznenog postupka prihvati, tijelo podnositelj zahtjeva trebalo proslijediti cijeli izvornik predmeta, zajedno s prijevodom, ili njegovu presliku.
- 3.28.2.1. EGSO stoga smatra da bi trebalo izbrisati upućivanje na mogućnost prosljeđivanja samo „relevantnih dijelova” postupka jer se time ugrožavaju prava na obranu osumnjičenika/okrivljenika i prava žrtava.
- 3.28.2.2. Time se otklanja iskušenje da se na proizvoljnoj osnovi prosljeđuju postupovni akti kojima bi se moglo više pogodovati nekoj od uključenih stranaka.

Bruxelles, 20. rujna 2023.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Oliver RÖPKE