

Davor Derenčinović\*

**Vremensko ograničenje primjene hrvatskog Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije – na marginama (još) jednog zakonodavnog eksperimenta**

Sadržaj

1. Uvod
2. Vremensko ograničenje primjene Europskog uhidbenog naloga – Francuska, Italija, Austrija, Luksemburg, Slovenija i Češka
3. Rasprava i zaključak

### 1. Uvod

U tijeku pristupnih pregovora s Europskom komisijom Republika Hrvatska, kao i ostale države članice prije nje, bila je u obvezi implementirati europsku pravnu stečevinu u svoje unutarnje zakonodavstvo. Važan pravni instrument u okviru pravosudne suradnje bila je Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu (Okvirna odluka) koju je Vijeće EU usvojilo 2002. godine.<sup>1</sup> S obzirom na stvaranje jedinstvenog prostora slobode i sigurnosti, primarna funkcija tog pravnog instrumenta bila je pojednostaviti suradnju u kaznenim stvarima između država članica kroz postupak judicijalizacije izvršenja predaje okrivljenika iz kaznene vlasti jedne u kaznenu vlast druge države članice.<sup>2</sup>

Prvi korak u usklađivanju proveden je Promjenom Ustava Republike Hrvatske koju je donio Hrvatski sabor na sjednici 16. lipnja 2010. Člankom 4 Promjene Ustava izmijenjena je odredba članka 9 stavak 2 Ustava, pa je prema novom rješenju i nadalje ostalo zabranjeno izručenje

\* Autor je doktor pravnih znanosti, redoviti profesor i predstojnik Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, redoviti član Akademije pravnih znanosti Hrvatske. Autor ovom prigodom zahvaljuje Filipu Vojsi, doktorandu na Max Planck Institutu za strano i međunarodno kazneno pravo u Freiburgu, za pomoć oko prevodenja dijela pravne stečevine s češkog na hrvatski jezik.

<sup>1</sup> 2002/584/JHA: *Okvirna odluka Vijeća od 13. 06. 2002. o europskom uhidbenom nalogu i procedura o izručivanju među državama članicama*, Official Journal L 190, 18/07/2002 P. 0001 – 0020. Iz strane literature v. R. Blekxtoon/W. van Ballegooij, *Handbook on the European Arrest Warrant*, The Hague 2004; M. Fichera, *The Implementation of the European Arrest Warrant in the European Union: Law, Policy and Practice (Supranational Criminal Law: Capita Selecta)*, Edinburg 2011. Od hrvatskih naslova v. Z. Đurđević, *Europski sud pravde i legitimitet europskog uhidbenog naloga*, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, Zagreb, 14-2007, ss. 1021-1027.

<sup>2</sup> V. predmete pred Europskim sudom: C-303/05 *Advocaten voor de Wereld* [2007], par. 28; C-66/08 *Kozłowski* [2008], par. 31 i 43; C-261/09 *Mantello* [2010], par. 35; C-42/11 *Lopes Da Silva* [2012], par. 28.

hrvatskog državljanina drugoj državi „osim kad se mora izvršiti odluka o izručenju ili predaji donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom Europske unije“. Ubrzo nakon toga, u srpnju 2010. godine Hrvatski sabor je donio Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (dalje u tekstu: ZPSEU)<sup>3</sup> kojim je, *inter alia*, regulirana primjena Europskog uhidbenog naloga (dalje u tekstu: EUN) i postupka predaje okrivljenika. Člankom 133 bilo je propisano stupanje na snagu zakona danom pristupanja Republike Hrvatske u Europsku uniju. Tijekom pregovora, Europska komisija nije imala primjedaba na odredbe toga zakona.

Svega nekoliko dana prije no što je Hrvatska 1. srpnja postala članica Europske unije, 28. lipnja 2013. godine, Hrvatski sabor je po hitnom postupku donio Zakon o izmjenama i dopunama ZPSEU. Radi se o vrlo opsežnoj noveli od čak 82 članka, a sporna je izmjena kojom je Hrvatska unilateralno dovela u pitanje primjenu Europskog uhidbenog naloga, što je izazvalo burne i vrlo negativne reakcije Europske komisije kao i kritiku domaće stručne i opće javnosti. Radi se o odredbi članka 81 novele zakona kojom je uveden novi članak 132a koji propisuje da će se „Europski uhidbeni nalog izvršiti u odnosu na kaznena djela počinjena nakon 7. kolovoza 2002. godine.“ Time je isključeno postupanje u okviru tzv. izravne pravosudne suradnje za sva kaznena djela koja su počinjena prije donošenja EUN. U obrazloženju Konačnog prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama ZPSEU kao argument za izmjenu navedeni su primjeri nekih drugih država članica EU koje su vremenski ograničile primjenu EUN (Francuska, Italija, Luksemburg, Austrija) te razlozi „učinkovitosti pravosudne suradnje koja se očekuje od država članica, praktični razlozi i razlozi ekonomičnosti, jer s obzirom na činjenicu protoka vremena od počinjenja djela izgledno je nastupanje zastare kaznenog progona ili izvršenja kazne za djela počinjena prije određenog datuma.“<sup>4</sup> Predloženo rješenje bilo je predmetom rasprave i u Odboru

<sup>3</sup> „U odnosu na navedene Okvirne odluke postoji potreba za usklađivanjem hrvatskog zakonodavstva u nizu pitanja a posebice u odnosu na načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka, neposrednu komunikaciju pravosudnih tijela, postupak priznanja i izvršenja instrumenata pravosudne suradnje, isključenja načela obostrane kažnjivosti za određenu kategoriju kažnjivih djela. Naime, sustav kaznenopravne suradnje između država članica Unije konceptijski se temelji na pretpostavkama koje značajno odudaraju od tradicionalnog sistema međunarodne pravne pomoći. Temeljne postavke sustava pravosudne suradnje odnose se na neposrednu komunikaciju između sudova država članica, uvođenju katalog kaznenih djela kod kojih je isključena pretpostavka dvostruke kažnjivosti kao uvjet za priznanje sudske odluke (radi se o popisu od 32 kaznena djela glede kojih se sud države priznanja ne može pozivati na činjenicu da ona nisu predviđena kao kaznena djela domaćim propisima), definiranju postupka priznanja instrumenata pravosudne suradnje kao hitnog postupka uz strogo definirane rokove za postupanje, ograničavanju razloga za odbijanje priznanja strane sudske odluke i potpunoj afirmaciji pravosudnih tijela u postupku priznanja stranih sudskih odluka dok je uloga tijela izvršne vlasti svedena na minimum i vezana je, kod većine instrumenata, uz pružanje administrativne podrške i olakšanje pravosudne suradnje.“ Prijedlog Zakona o pravosudnoj suradnji s državama članicama Europske unije s Konačnim prijedlogom zakona, Vlada Republike Hrvatske, 07. 2010, s. 2.

<sup>4</sup> „Prijelazne i završne odredbe sadrže i članak koji uređuje prijelazno razdoblje za početak primjene postupka po europskom uhidbenom nalogu kao i u odnosu na koja kaznena djela, s obzirom na vrijeme kad su počinjena, počinje primjena europskog uhidbenog naloga. Ovaj Zakon je procesni zakon koji se primjenjuje na postupke u tijeku pa tako i vezano uz europske uhidbene naloge koji su izdani ili će biti izdani. Učinak ovog Zakona ne može se promatrati u kontekstu materijalnih kazneno-pravnih normi niti se može govoriti o njegovom retroaktivnom djelovanju. Činjenica je da je i prije ulaska u Europsku uniju Republika Hrvatska prihvatila pravne standarde Unije što je uzrokovalo prilagodbu pravnog okvira za učinkovito djelovanje i sudjelovanje u borbi protiv kriminala i počinitelja kaznenih djela. Jedan od široko prihvaćenih oblika uzajamne suradnje u Europskoj uniji je upravo europski uhidbeni nalog. Ovaj oblik pravosudne suradnje primjenjuju sve države članice između sebe, neke protežući njegovu primjenu i na kaznena djela počinjena i prije donošenja Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. 06. 2002, kojom je uspostavljen taj oblik suradnje. Francuska na primjer primjenjuje europski uhidbeni nalog na

za pravosuđe Hrvatskog sabora koji je „tankom“ većinom od 4 glasa za i 3 glasa protiv podržao zakonski prijedlog.<sup>5</sup>

Odredba o vremenskom ograničenju oštro je kritizirana i od strane dužnosnika Europske komisije, posebice njezine potpredsjednice i povjerenice za pravosuđe Viviane Reding. U brojnim javnim istupima, europska povjerenica je isticala da je Republika Hrvatska, izmjenama zakona u posljednji čas uoči pristupa u Europsku uniju, postupila nekorektno i odstupila ne samo od europske pravne stečevine već i od načela uzajamnog povjerenja koje karakterizira suradnju između država u jedinstvenom prostoru sigurnosti, slobode i pravde.<sup>6</sup> Dužnosnici Vlade Republike Hrvatske su, pak, isticali da je razlog za uvođenje vremenskog ograničenja strah od mogućeg masovnog zatrpavanja hrvatskih sudova uhidbenim nalogima, briga za branitelje iz Domovinskog rata protiv kojih bi u uvjetima pojednostavljenog sustava predaje okrivljenika bili pod povećanim rizikom od kaznenog progona na osnovi univerzalne jurisdikcije, okolnost da je većina tih kaznenih djela u zastari i sl.<sup>7</sup> Nakon što Vlada Republike Hrvatske nije poduzela odgovarajuće mjere za hitnu izmjenu ove zakonske odredbe i vraćanje na stanje prije lipnja 2013. godine, Europska komisija pokrenula je postupak konzultacija radi primjene članka 39 Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji (dalje u tekstu: Pristupni ugovor).<sup>8</sup> Konačno, pod pritiskom neodgodivog brisanja sporne odredbe ZPSEU, Vlada Republike Hrvatske na svojoj sjednici održanoj 26. rujna 2013. godine usvojila je Prijedlog zakona o izmjeni ZPSEU, s Konačnim prijedlogom zakona i uputila ga u zakonodavnu proceduru. Novela zakona sadržavala je samo jednu odredbu i to o brisanju članka 132a stavak 3 ZPSEU. U obrazloženju uz taj zakonski prijedlog navedeno je sljedeće:

---

kaznena djela počinjena nakon 01. 11. 1993, a Austrija, Italija i Luksemburg na kaznena djela počinjena nakon 07. 08. 2002. Isti datum 07. 08. 2002, kada je Okvirna odluka stupila na snagu, određen je ovim zakonom da bi se osigurali uvjeti za učinkovitu pravosudnu suradnju koja se očekuje od država članica. Ujedno su uzeti u obzir i praktični razlozi kao i razlozi ekonomičnosti, jer s obzirom na činjenicu proteka vremena od počinjenja djela izgledno je nastupanje zastare kaznenog progona ili izvršenja kazne za djela počinjena prije određenog datuma.“ Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji s državama članicama Europske unije s Konačnim prijedlogom zakona, Vlada Republike Hrvatske, 06. 2013, s. 6.

<sup>5</sup> U izvješću Odbora za pravosuđe navedeno je da je tijekom rasprave „iznijeto pojedinačno mišljenje da izvršenje europskog uhidbenog naloga ne treba vezati za određeni rok, nego primijeniti rješenja većine zemalja članica Europske unije. (...) Također, u raspravi je istaknuto da je suvereno pravo predlagatelja na ograničenje primjene europskog uhidbenog naloga, te da bi pomicanje roka otvorilo brojne postupke za kaznena djela iz 90-tih godina. Predstavnik predlagatelja završno je naglasio da se predloženim izmjenama i dopunama Zakona ne rješavaju pojedinačni slučajevi te da Ministarstvo pravosuđa raspolaže s podacima o broju predmeta od 2002. godine. Mišljenja je da su novine predloženog zakona velike kako u području provedbe europskog uhidbenog naloga, tako i naloga za pribavljanja dokaza i osiguranje imovine, te da će njegova praktična provedba pokazati da li su predložena rješenja praktičara koji su radili na njegovom donošenju dobra. Dostupno na: <http://www.sabor.hr> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>6</sup> Europska komisija upozorila Hrvatsku, dostupno na: <http://www.jutarnji.hr> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>7</sup> Još i prije donošenja novele, u Vladi Republike Hrvatske su isticali neke od navedenih argumenata. Primjerice Milanović, Zakonom o pravosudnoj suradnji želimo zaštititi branitelje, dostupno na: <http://www.novolist.hr> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>8</sup> „Usvajanje zakona od strane Hrvatske ograničava provedbu EAW, što je jasno i ozbiljno kršenje prava EU. To dodatno onemogućava druge države članice da od 01. 07. 2013. legitimno zatraže izručenja mogućih kriminalaca iz Hrvatske prema učinkovitom i brzom EAW-sistemu.“ *Communication to the Commission from Vice President Reding in agreement with President Baroso and Commissioner Füleom* (Komunikacija u Povjerenstvu potpredsjednika Riginga u sporazumu s predsjednikom Barosom i komesarom Füleom), mjere u primjeni čl. 39 Zakona o pristupanju Hrvatske, Bruxelles, 2013/09/18, SEC (2013) 484, finalno, s. 2.

„Na Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije radilo se temeljem službenog prijevoda Okvirne odluke Vijeća broj 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. za koji treba napomenuti kako je bio pregledan od strane pravnika lingvista Vijeća EU i koji se kao takav smatra verificiranim i finalnim (objavljen u posebnom izdanju Službenog lista EU od 29. listopada 2012. godine). Prema službenom prijevodu nije bilo zapreke za uvođenje vremenskog ograničenja primjene Europskog uhidbenog naloga obzirom da se u istom pogrešno navodi da „svaka država članica može, nakon što Vijeće usvoji ovu Okvirnu odluku“, priložiti izjavu kojom vremenski ograničava primjenu Europskog uhidbenog naloga. Ta je pogreška ispravljena 20. kolovoza 2013. godine, kad je u službenom listu EU objavljen ispravak prijevoda prema kojem gore citirana odredba glasi: „svaka država članica može, prilikom usvajanja ove Okvirne odluke od strane Vijeća, priložiti izjavu“ kojom vremenski ograničava primjenu Europskog uhidbenog naloga. Dakle, pri usklađivanju s člankom 32 Okvirne odluke, Republika Hrvatska bila je mišljenja da se prijelazne odredbe iz navedenog članka mogu primijeniti na Republiku Hrvatsku, posebice zato jer su vremensko ograničenje primjene Europskog uhidbenog naloga u svoja zakonodavstva implementirale i neke druge države članice Europske unije. Međutim, tijekom tehničkih konzultacija s Europskom komisijom pojašnjeno je da je mogućnost davanja izjave o vremenskom ograničenju primjene Europskog uhidbenog naloga postojala isključivo prilikom usvajanja Okvirne odluke od strane Vijeća. Također, Europska komisija je navela kako je Republika Hrvatska tijekom pristupnih pregovora mogla tražiti vremensko ograničenje razdoblja primjene Europskog uhidbenog naloga, odnosno derogaciju, što nije učinjeno. Iz navedenog proizlazi da Republika Hrvatska, u dijelu koji se odnosi na vremensko ograničenje primjene Europskog uhidbenog naloga, nije u potpunosti usklađena s odredbom članka 32 Okvirne odluke. Stoga je potrebno izmijeniti Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, na način kako se predlaže ovim Prijedlogom zakona.“<sup>9</sup>

Nakon burne sjednice kojoj je prethodila isto takva rasprava u Odboru za pravosuđe<sup>10</sup>, Hrvatski sabor je na sjednici održanoj 4. listopada 2013. godine (s 83 glasa za, 28 protiv i 8 suzdržanih) donio Zakon o izmjeni ZPSEU. Na istoj sjednici nije prihvaćen prijedlog izmjene ovoga zakona kojih su predlagatelji bili Klub nezavisne zastupnice Jadranke Kosor i zastupnika Hrvatske građanske stranke (81 glas za, 8 protiv, 27 suzdržanih) kao niti prijedlog 1/3 zastupnika u Hrvatskom saboru da se novela ZPSEU iz lipnja 2013. godine stavi izvan snage jer krši preuzete međunarodnopravne obveze i europsku pravnu stečevinu (26 glasova za, 84 protiv, 8

<sup>9</sup> Prijedlog zakona o izmjeni Zakona o pravosudnoj suradnji s državama članicama Europske unije s Konačnim prijedlogom zakona, Vlada Republike Hrvatske, 09. 2013, s. 2.

<sup>10</sup> Odbor za pravosuđe Hrvatskoga sabora na 33. sjednici održanoj 30. 09. 2013. razmotrio je i proveo objedinjenu raspravu o Prijedlogu zakona o izmjeni Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora podnijela Vlada Republike Hrvatske aktom od 26. 09. 2013. godine, Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, predlagatelja Klub zastupnika nezavisne zastupnice Jadranke Kosor i zastupnika HGS-a, aktom od 26. 08. 2013. godine i Prijedlogu zakona o stavljanju izvan snage Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, s Konačnim prijedlogom zakona, koji je predsjedniku Hrvatskoga sabora dostavila 1/3 zastupnika Hrvatskoga sabora, aktom od 25. 09. 2013. godine. U raspravi je većina članova Odbora podržala Prijedlog Vlade Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.sabor.hr> (očitanje 08. 10. 2013).

suzdržanih). Ova izmjena će stupiti na snagu 1. siječnja 2014. godine. Nakon usvajanja zakonskih izmjena, potpredsjednica Europske komisije izjavila je da će postupak koji je pokrenut sukladno članku 39 Pristupnog ugovora biti obustavljen čim izmjene zakona stupe na snagu.<sup>11</sup>

U nastavku rada slijedi kratki komparativni pregled relevantnog pravnog okvira u državama koje su u svoja implementacijska zakonodavstva uvele vremensko ograničenje primjene Europskog uhidbenog naloga te rasprava i zaključak o sadržaju hrvatskog implementacijskog zakonodavstva, njegove usklađenosti s Okvirnom odlukom kao i usklađenosti načina donošenja tog zakonodavstva u svjetlu europske pravne stečevine koju je Republika Hrvatska prihvatila tijekom pregovora s Europskom komisijom.

## 2. Vremensko ograničenje primjene Europskog uhidbenog naloga – Francuska, Italija, Austrija, Luksemburg, Slovenija i Češka

Okvirna odluka Vijeća broj 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica u članku 31 propisuje da se zahtjevi za izručenjem koji su primljeni prije 1. siječnja 2004. godine (31. prosinca 2003. godine je datum do kojeg su države bile dužne implementirati sadržaj Okvirne odluke u svojim nacionalnim zakonodavstvima) odlučuje kroz instrumente koji se odnose na izručenje, a sa zahtjevima koji su zaprimljeni nakon tog datuma postupat će se u skladu s novim režimom predaje okrivljenika. Člankom 32 je propisana mogućnost da države članice, prilikom usvajanja Okvirne odluke od strane Vijeća, izjave kako će, postupajući kao država izvršenja, pravila o Europskom uhidbenom nalogu primjenjivati na djela počinjena poslije određenog datuma. Taj datum ne može biti kasniji od 7. kolovoza 2002. godine. Takva izjava može biti povučena u bilo koje vrijeme. Nekoliko država iskoristilo je pravo da temeljem članka 32 isključi postupanje po EUN za kaznena djela počinjena prije 7. kolovoza 2002. godine. Tako je *Francuska* dala izjavu (*notification*) da će o zahtjevima koji se odnose na kaznena djela počinjena prije 1. studenog 1993. godine (kada je stupio na snagu Ugovor iz Maastrichta) odlučivati putem ekstradicijskog sustava primjenjivog prije 1. siječnja 2004. godine.<sup>12</sup> *Italija* i *Austrija* su također vremenski ograničile primjenu EUN samo na kaznena djela počinjena nakon 7. kolovoza 2002. godine.<sup>13</sup> Nadležna tijela Vijeća EU tijekom evaluacijskog postupka nisu isticala prigovor neusklađenosti ovih vremenskih ograničenja s člankom 32 Okvirne odluke. Štoviše, u nekim je izvještajima, primjerice talijanskom, eksplicirano da je takvo ograničenje u skladu s Okvirnom odlukom ukoliko je izjavljeno sukladno članku 32 prilikom usvajanja Okvirne odluke od strane Vijeća EU.<sup>14</sup> Za razliku od Francuske, Italije i Austrije, *Luksemburg* je jedina od „starih“ država članica (pod „starim“ članicama ovdje se misli na one države koje su bile članice EU u vrijeme usvajanja Okvirne odluke od strane Vijeća EU) koja nije dala izjavu sukladno članku 32 Okvirne odluke u vrijeme njezina usvajanja već naknadno. Izjavom i deklaracijom od 14. ožujka 2004. godine

<sup>11</sup> Reding: Vlada je ispunila obećanje, za mene je 'lex Perković' riješen, dostupno na: <http://www.vecernji.hr> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>12</sup> Usp. bilj. 1.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> *Evaluacijski izvještaj na četvrtom zajedničkom krugu „praktična primjena europskoga uhidbenog naloga i odgovarajućim postupcima izručenja između država članicama“, Izvješće o Italiji, 5832/2/09, Rev 2, Bruxelles, 03. 2009, s. 47.*

Luksemburg je pridržao primjenu implementacijskog zakonodavstva iz ožujka 2004. godine<sup>15</sup> samo na kaznena djela počinjena nakon 7. kolovoza 2002. godine.<sup>16</sup> U praksi je oko polovine zahtjeva za predajom odbijeno zbog toga što su oni odnosili na kaznena djela počinjena prije 8. kolovoza 2002. godine.<sup>17</sup> U komentarima ekspertnog evaluacijskog tima navodi se da bi implementacijski zakon zasigurno bio jedan od najboljih u Europi da ne sadrži vremensko ograničenje<sup>18</sup> i da navedena odredba kojom se „krši europska pravna stečevina dovodi do pravne nesigurnosti u odnosima s drugim državama članicama i otvara mogućnost da počinitelji teških kaznenih djela ostanu nekažnjeni.“<sup>19</sup> Zbog toga je predloženo da se ta zakonska odredba izmijeni odnosno da se ukine vremensko ograničenje primjene EUN.<sup>20</sup> Ta je preporuka prihvaćena i provedena izmjenama implementacijskog zakona iz kolovoza 2011. godine kojima je, između ostalog, ukinuto vremensko ograničenje primjene EUN.<sup>21</sup>

Od država koje su u tzv. prvom dijelu petog kruga proširenja (1. svibnja 2004. godine) postale članice Europske unije, vremensko ograničenje primjene Okvirne odluke u svojim su zakonodavstvima propisale Slovenija i Češka. Primjeri tih država su iznimno relevantni s obzirom da su one ušle u punopravno članstvo Europske unije nakon što je Okvirna odluka donesena i stupila na snagu i nakon krajnjeg roka do kojeg su države bile dužne uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva s njezinim sadržajem. Zbog toga je prije davanja ocjene o usklađenosti vremenskog ograničenja hrvatskog implementacijskog zakonodavstva iz lipnja 2013. godine važno analizirati razloge zbog kojih su navedene dvije države u svojim zakonodavstvima propisale vremensko ograničenje, potom način na koji su to učinile, vrijeme u kojem su to učinile, reakciju nadležnih tijela EU na ta ograničenja i konačno, stanje *de lege lata* u implementacijskim zakonodavstvima tih država.

U Sloveniji je nakon rasprave o tome treba li radi usklađivanja s Okvirnom odlukom donijeti poseban implementacijski zakon ili je dovoljno nadopuniti kazneno procesno zakonodavstvo (Zakon o kaznenom postupku), donesena odluka u prilog donošenja posebnog zakona. Ta je država paralelno s ulaskom u Europsku uniju u ožujku 2004. godine donijela Zakon o

<sup>15</sup> *Loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne.* <http://www.legilux.public.lu> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>16</sup> Ta je odredba u zakon ugrađena nakon rasprave u parlamentu. V. *Evaluacijski izvještaj na četvrtom krugu zajedničke „praktična primjena europskoga uhidbenog naloga u odgovarajućim postupcima izručenja između država članica“ – izvještaj za Luxembourg*, 10086/2/07, REV 2, Brussels 19. 11. 2007. (20. 11), s. 6.

<sup>17</sup> „Stručnjaci su istakli probleme vezane s ovom odredbom, a naglasili su i dodatno mišljenje Državnog vijeća tokom postupka odobravanja zakona.“ Prema Državnom vijeću, „svakako bi bilo mudrije i više u skladu s Okvirnom odlukom za Luxemburg, da je rečeno kao što je navedeno u čl. 32 Okvirne odluke, u vrijeme kada je donesena, a što (...) nije slučaj“ (...) „Bila je zanimljiva rasprava između stručnjaka i članova Odbora za pravne poslove, osobito o principu vjerne interpretacije Okvirne odluke i negativnih pravnih i praktičnih posljedica primjene čl. 37. Članovi parlamenta rekli su da su spremni analizirati sve podatke koje im pošalju pravosudna tijela s ciljem moguće revizije zakonodavstva.“ Ibid, s. 27.

<sup>18</sup> „Da nije odredbe koja sarži krajni rok od 07. 08. 2002. za izdavanje ili izvršenje EAW-a, zakon bi bio zasigurno jedan od najboljih u Europi.“ Ibid, s. 31.

<sup>19</sup> „Stručnjaci smatraju da ova odredba dovodi do nedostatka pravne sigurnosti u odnosima s drugim državama članicama, svodeći se na izobličavanje zakona Europske unije, i da može dozvoliti da ozbiljni kriminalci prođu nekažnjeno.“ Ibid, s. 33.

<sup>20</sup> Ibid, ss. 38 i 39.

<sup>21</sup> *Loi du 3 août 2011 portant modification de la loi du 17 mars 2004 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres de l'Union européenne.* <http://www.legilux.public.lu> (očitanje 08. 10. 2013).

Europskom uhidbenom nalogu (*Zakon o evropskem nalogu za prijetje in predajo*) koji je propisivao supsidijarnu primjenu Zakona o kaznenom postupku u odnosu na postupak izručenja i oduzimanje imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom u odnosu na treće države.<sup>22</sup> Zakon o Europskom uhidbenom nalogu koji je stupio na snagu danom ulaska Slovenije u Europsku uniju primjenjivao se kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o kaznenom postupku u predmetima predaje okrivljenika između Slovenije i država članica Europske unije.<sup>23</sup> Prema članku 36 stavak 3 toga zakona, svi zahtjevi koji se odnose na kaznena djela počinjena prije 7. kolovoza 2002. godine neće se rješavati po tom zakonu već u postupku izručenja odnosno prema odredbama Zakona o kaznenom postupku i relevantnih pravno obvezujućih međunarodnih ugovora (u prvom redu Europske konvencije o izručenju).<sup>24</sup> Slovenija je 18. svibnja 2004. godine, dakle nešto više od dva tjedna nakon pristupanja, Vijeću EU uputila izjavu (*notification*) kojom je, između ostalog, a pozivajući se na članak 32 Okvirne odluke, naznačila da se navedeni zakon primjenjuje samo na kaznena djela počinjena nakon 7. kolovoza 2002. godine.<sup>25</sup> Prema dostupnim podacima, slovenska su nadležna pravosudna tijela u nekoliko pokrenutih postupaka odbile predaju okrivljenika obrazlažući to, između ostalog, i okolnošću da je kazneno djelo za koje se traži predaja počinjeno prije 7. kolovoza 2002. godine.<sup>26</sup> U evaluacijskom izvješću Vijeća EU iz rujna 2008. godine, a nakon što su eksperti u listopadu 2007. godine posjetili Sloveniju, navodi se, između ostalog, da odredba članka 36 slovenskog zakona nije u skladu s Okvirnom odlukom, ali da je Nacrtom Zakona o suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije kojim je ta odredba brisana učinjen „značajan korak u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s Okvirnom odlukom“.<sup>27</sup> Nedugo nakon posjete ekspertnog tima, slovenski je parlament donio novi Zakon o suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije (*Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije*)<sup>28</sup> nakon čijeg stupanja na snagu (veljača 2008. godine) je prestao važiti prethodni zakon. U tom zakonu nije bilo sadržano vremensko ograničenje primjene EUN. Međutim, propisano je da se postupak izvršenja naloga koji je zaprimljen prije stupanja na snagu zakona provodi i dovršava primjenom odredaba zakona iz 2004. godine.<sup>29</sup> U svibnju 2013. godine donesen je novi (treći) implementacijski zakon koji kao niti prethodni zakon iz 2007. godine ne sadrži odredbu o vremenskom ograničenju.<sup>30</sup>

Za razliku od Slovenije koja je, kako vidimo, ovu materiju već tri puta regulirala donošenjem posebnih zakona, Češka je Okvirnu odluku implementirala kroz nekoliko već postojećih zakona (sektorska transpozicija) s tim da je najveći broj odredaba ugrađen u novelu Zakona o kaznenom

<sup>22</sup> Zakon o evropskem nalogu za prijetje in predajo, Ur. l. RS 37/2004.

<sup>23</sup> K. Šugman, *European Arrest Warrant*, s. 2. <http://www.asser.nl> (očitanje 08. 10. 2013).

<sup>24</sup> „Ne glede na prejšnji odstavek se zahteve za izročitev ali predajo držav članic, ki se nanašajo na kazniva dejanja, storjena pred 07. 08. 2002, ne obravnavajo po določbah tega zakona, temveč po postopku izročitve, določenim z zakonom, ki ureja kazenski postopek in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.“ Supra bilj. 22.

<sup>25</sup> *Obaviještenje koje se odnosi na europski uhidbeni nalog*, Brussels 9651/04, 18. 05. 2004, s. 7.

<sup>26</sup> Tijekom 2006. godine nadležna su pravosudna tijela Republike Slovenije odbila sedam zahtjeva za predajom od kojih četiri (više od polovine) zbog toga što je kazneno djelo počinjeno prije 07. 08. 2002. *Evoulacijski izvještaj na četvrtom krugu „praktična primjena europskoga uhidbenog naloga i odgovarajućim postupcima izručenja između država članica“: izvještaj za Sloveniju*, Vijeće Doc. br. 7301/2/08 Rev 2 of 21-10-2008, s. 15.

<sup>27</sup> Ibid, s. 37.

<sup>28</sup> Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije, Ur. l. RS 102/2007.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Zakon o sodelovanju v kazenskih zadevah z državami članicami Evropske unije, Ur. l. RS 48/2013.

postupku koja je stupila na snagu 1. studenog 2004. godine.<sup>31</sup> U tom su smislu relevantne odredbe članaka 403-422 toga zakona.<sup>32</sup> Sukladno prijelaznim i završnim odredbama, odredbe poglavlja koje regulira postupak predaje okrivljenika po Okvirnoj odluci stupaju na snagu stupanjem na snagu zakona, dakle 1. studenog 2004. godine. To je potvrđeno i u deklaraciji koju je Češka uputila Vijeću EU u siječnju 2005. godine.<sup>33</sup> U komunikaciji s tijelima Vijeća EU Češka je u dopisu od 1. travnja 2005. godine istaknula brojne probleme u postupcima predaje okrivljenika odnosno izručenja i to u situacijama u kojima je ona država tražiteljica/podnositeljica zahtjeva i pozvala ostale države na razmjenu iskustava u vezi postupanja u situacijama u kojima određena država članica propisuje vremensko ograničenje primjene EUN s obzirom na vrijeme počinjenja kaznenog djela.<sup>34</sup> Najvećim dijelom zbog problema u vezi provedbe Okvirne odluke u odnosu na druge države, u travnju 2006. godine donesena je novela Zakona o kaznenom postupku kojom je ukinuto vremensko ograničenje za primjenu postupanja u skladu s EUN odnosno uvjet da se mora raditi o kaznenom djelom počinjenom prije 1. studenog 2004. godine. Međutim, to je ograničenje i nadalje ostalo na snazi u odnosu na češke državljane koji su kazneno djelo počinili prije navedenog datuma (uz to mora biti ispunjen i uvjet uzajamnosti/reciprociteta).<sup>35</sup> U evaluacijskom izvješću iz siječnja 2009. godine navodi se da je isključenje primjene EUN na češke državljane koji su kazneno djelo počinili prije 1. studenog 2004. (kao i uvjetovanje predaje okrivljenika postojanjem reciprociteta) „u izravnoj suprotnosti s Okvirnom odlukom.“<sup>36</sup> Ekspertno povjerenstvo odbacilo je i argument da je kaznenopravna zaštita u takvim situacijama osigurana kroz primjenu načela aktivnog personaliteta s obzirom da to implicira aktiviranje uvjeta dvostruke kažnjivosti (identiteta norme) i nije u skladu sa svrhom Okvirne odluke da se omogući suđenje u državi na čijem je području kazneno djelo počinjeno. U zaključku je povjerenstvo bilo vrlo decidirano navodeći kako bi takvo rješenje „moglo biti u suprotnosti sa člankom 29 Ugovora o Europskoj uniji kojemu je

<sup>31</sup> *Okvirna odluka na evoulacijski izvještaj na četvrtom krugu zajedničke „praktična primjena europskoga uhidbenog naloga i odgovarajućim postupcima izručenja između državama članicama“ – izvještaj za Republiku Češku*, 15691/2/08, REV 2, Brussels 23. 01. 2009, s. 7.

<sup>32</sup> Čl. 537/2004. od 22. 11. 2004, amandman na čl. 140/196. Ibid.

<sup>33</sup> *Evoulacijski izvještaj na četvrtom krugu zajedničke „praktične primjene europskoga uhidbenog naloga i odgovarajućih postupaka izručenja između država članica“ – Izvještaj i Deklaracija Republike Češke*, 5403/05, Brussels 17. 01. 2005, s. 3.

<sup>34</sup> „Republika Češka je primijetila da su pojedine države članice usvojile različite pristupe rješavanju problema. Prema trenutnoj praksi, Španjolska kao izvršna država članica uvijek zahtjeva prenos europskog uhidbenog naloga kako bi odlučila o predaji osobe i neprihvaćanja zahtjeva za izručenje u skladu sa europskom konvencijom o izručenju uopće. S druge strane, Nizozemska i Republika Slovačka, imajući u vidu obavijest Republike Češke u skladu sa člankom 28 (3) europske konvencije o izručenju, i dalje primjenjuje u odnosu na Češku Republiku ova Konvencija i njezina dva dodatna protokola o izručenju osoba tražena za djela počinjena prije 01. 11. 2004. Češko izaslanstvo bi željelo pozvati druga izaslanstva država članica da ljubazno komuniciraju o tome kako postupati prema svojim zakonima i propisima u odnosu na države članice koje su postavile granice na primjenu uhidbenog naloga u pogledu datuma počinjenja prkršaja.“ Obavijest o limitima o predaji osobe na temelju europskog uhidbenog naloga u odnosu na datum počinjenja djela, 7661/05, Brussel 01. 04. 2005, s. 2.

<sup>35</sup> Interesantno je za napomenuti da je implementacija EUN u češko zakonodavstvo bila predmetom konstantne kritike češkog predsjednika Vaclava Klause koji je, između ostalog, stavio i veto na spomenute odredbe. To valja tumačiti u svjetlu njegova ranije zauzetog stava prema kojem konstitucionalizacija Europske unije uspostavlja „dominaciju sveeuropskih (nacionalnih) organa i institucija nad nacionalnim organima i institucijama i da će države u EU po svojim ovlaštenjima postati puke regije ili provincije“. D. Rudolf, Ugovor o ustavu za Europu – važan reformski akt Europske unije, *Zbornik radova Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, Split, 13-2006, s. 11.

<sup>36</sup> Usp. bilj. 31, s. 41.



svrha stvaranje jedinstvenog prostora slobode, sigurnosti i pravde.<sup>37</sup> Stoga je preporučilo uskladiti implementacijsko zakonodavstvo u ovom segmentu s Okvirnom odlukom i ukinuti navedeno ograničenje.<sup>38</sup> Neizravnu podršku ukidanju navedenog ograničenja dao je i češki Ustavni sud koji je u svibnju 2006. godine zaključio da postojeće implementacijsko zakonodavstvo nije u suprotnosti s člankom 14(4) Povelje o temeljnim pravima i slobodama (koja čini dio ustavnopravnog poretka Češke Republike) jer zabrana prisiljavanja građanina na napuštanje zemlje ne priječi predaju čeških državljana drugoj državi članici Europske unije.<sup>39</sup> To stoga što implementacijsko zakonodavstvo sadrži niz garancija kojima se češki državljani štite od eventualno arbitrarnih postupanja nadležnih tijela drugih država članica (uvjet poštivanja načela *ne bis in idem*, uvjet pristanka češkog državljanina kad se radi o predaji radi izvršenja kazne, zabrana predaje češkog državljanina drugoj državi članici radi kaznenog progona ukoliko se takva osoba ne suglasi sa mogućim izvršenjem kazne u drugoj državi članici, a ta država članica ne pruži pisane garancije da će ista biti vraćena na područje Češke Republike radi izdržavanja kazne itd).<sup>40</sup> Pozivajući se na predmet *Pupino*<sup>41</sup> o kojem je 2005. godine odlučivao Europski sud i ukazujući na važnost tumačenja ne samo zakonskog već i ustavnog poretka na način koji podržava obveze koje država ima u vezi pristupa EU (čime je potvrdio da se članak 10 Ugovora o EU primjenjuje i na instrumente tzv. trećeg stupa), Ustavni sud je konstatirao kako je „prirodno da ako češki državljani mogu uživati u prednostima povezanim sa statusom EU građanstva, oni isto tako moraju preuzeti određenu razinu odgovornosti. To posebice stoga što standardi zaštite temeljnih prava u EU ne daju razloga za sumnju da bi razina zaštite čeških državljana u inozemstvu (drugoj državi članici) bila niža no u Češkoj Republici.“<sup>42</sup> Ova je odluka relativizirala okolnost da češki parlament 2004. godine paralelno s donošenjem implementacijskog zakonodavstva nije usvojio i prijedlog ustavnih promjena kojima je cilj bio regulirati predaju čeških državljana drugim državama članica u smislu Okvirne odluke. Isto tako, ta je odluka, usporedo s blagim pritiskom (*peer pressure*) nadležnih tijela EU, doprinijela nedavnim izmjenama implementacijskog zakonodavstva i ukidanju vremenskog ograničenja primjene EUN na češke državljane. Izmjene će stupiti na snagu 1. siječnja 2014. godine.

### 3. Rasprava i zaključak

Okvirna odluka o Europskom uhidbenom nalogu je pravni instrument kojim je tradicionalni sustav izručenja (ekstradicije) supstituiran sustavom predaje okrivljenika. Ona se temelji na poštivanju načela uzajamnog priznanja i izvršenja odluka pravosudnih tijela država članica Europske unije. Po svojoj je pravnoj prirodi Okvirna odluka, premda sadrži niz odredaba supstantivnog karaktera, u suštini procesni instrument koji se, kao takav, može primjenjivati na

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid, s. 46.

<sup>39</sup> S. Klouckova, *Uvod u odluke Ustavnog suda Republike Češke u odnosu na EAW*, s. 2. <http://www.asser.nl> (očitanje 8. 10. 2013).

<sup>40</sup> Ibid, s. 3.

<sup>41</sup> C-105/03 *Pupino* [2005].

<sup>42</sup> „Ustavni sud je također obrazložio da Češki državljani mogu uživati prednosti vezane za status državljanina Europske unije, tako da je prirodno u ovom kontekstu da je neophodno prihvatiti također određeni nivo odgovornosti. Trenutni standard zaštite osnovnih prava u EU ne daje priliku da se ignoriše zaštita osnovnih prava naših nacija u drugim zemljama članicama, tako da standard njihove zaštite bude niži nego u Republici Češkoj“, usp. bilj. 39, s. 4.

postupke koji su u tijeku, ali i na postupke predaje za kaznena djela koja su počinjena prije njezina donošenja i stupanja na snagu. Ipak, člankom 32 Okvirne odluke predviđena je mogućnost da prilikom njezina usvajanja od strane Vijeća države ograniče primjenu novog europskog instrumenta na kaznena djela počinjena nakon određenog datuma no ne kasnije od 7. kolovoza 2002. godine. Iz sadržaja navedene odredbe Okvirne odluke proizlazi da su to pravo imale isključivo one države koje su bile članice EU u vrijeme njezina usvajanja i to samo ukoliko su tu izjavu dale sukladno članku 32, dakle u vrijeme usvajanja Okvirne odluke od strane Vijeća EU. Sve druge države, bilo da je riječ o onima koje su bile članice u vrijeme usvajanja odluke, ali su zakasnile sa davanjem izjave o vremenskom ograničenju (Luksemburg), ili pak o državama koje su postale članice nakon što je Okvirna odluka usvojena (Slovenija, Češka), nisu postupale u skladu s europskom pravnom stečevinom zbog čega su, kako pokazuje provedena analiza, bile ne samo pod kritikom nadležnih institucija EU već i pod njihovim manjim ili većim pritiskom za ukidanjem tog vremenskog ograničenja. Stoga nije osnovana tvrdnja koja se u više navrata mogla čuti u raspravama Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije da nadležne institucije EU nisu reagirale na neusklađenost pojedinih nacionalnih implementacijskih zakonodavstava s Okvirnom odlukom i da je Hrvatska prva država koju je službeni Bruxelles kritizirao zbog nedostataka u provedbi ovog segmenta europske pravne stečevine.

Osim toga, ukazivanje na primjere Češke i Slovenije, povrh toga što je bilo u diplomatskom smislu nekorektno, također nije bilo niti utemeljeno na činjenicama s obzirom da su okolnosti pod kojima su ove dvije države u svoja zakonodavstva ugradile odredbe o vremenskom ograničenju primjene EUN bile sasvim drugačije od onih u hrvatskom slučaju kao što je bitno drugačiji bio i način na koji su to učinile i vrijeme kada su to učinile. Naime, ne treba zaboraviti da je Slovenija od navedenog ograničenja odustala još 2007. godine, dakle prije više od šest godina tako da pozivanje na analogiju s nama susjednom državom ni u kojem slučaju nije prikladno. Neprikladna je i usporedba s Češkom gdje se Ustavni sud jasno odredio o potrebi poštivanja europske pravne stečevine i koja je također već određeno vrijeme u procesu usklađivanja svog zakonodavstva s Okvirnom odlukom.

Premda, očito je, nije točno da Europska komisija nije reagirala u slučajevima drugih država članica koje su, mimo uvjeta propisanih člankom 32 Okvirne odluke, ugradile u svoja zakonodavstva vremensko ograničenje, nesporno je da je ovo prvi puta da je ona pokrenula postupak aktiviranja sankcija sukladno članku 39 Pristupnog ugovora (premda ta odredba spominje „mjere“ u suštini se radi o sankcijama zbog nedostataka u propisivanju odnosno primjeni europske pravne stečevine). Razlozi zbog kojih je Europska komisija odabrala takav represivni pristup umjesto da je posegnula za mjerama tzv. blagog pritiska (*peer pressure*) kao u slučaju Slovenije, Češke i Luksemburga ili možda aktiviranjem članka 258 Ugovora o funkcioniranju Europske unije u kojem bi slučaju u sporu između dviju strana konačno arbitrirao Europski sud, najvjerojatnije su dvojaki. U prvom redu, u tom se pristupu jasno naziru interesi nekih država članica što je razvidno iz nekih ne sasvim diplomatskih i pravno neutralnih dijelova priopćenja Europske komisije državama članicama od 18. rujna 2013. godine.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> „Više od 20 je zahtjeva u okviru EAW kod kojih Hrvatska ne namjerava poštovati pojedinačne zahtjeve za izručenje navodnih kriminalaca koji su optuženi za ubistva discidenata i osoba koje su bile veoma kritične u doba jugoslovenskog režima iz osamdesetih godina.“

Osim toga, sasvim je sigurno da reakcija Europske komisije ne bi bila tako oštra (i posljedice dalekosežno negativne) da „proceduralnim“ specifičnostima, kojima je došla u pitanje primjena europske pravne stečevine, Hrvatska nije dala neposredan povod za primjenu represivnih mjera. Naime, Hrvatska je, nakon što je okončala pregovore i nakon što su sve države članice EU ratificirale hrvatski Pristupni ugovor, a svega nekoliko dana prije pristupanja, izmijenila niz odredaba ZPSEU (od kojih je većinu bilo ne samo opravdano već i nužno izmijeniti zbog usklađivanja s novim pravnim instrumentima europske pravne stečevine koji su usvojeni u vremenu od donošenja ZPSEU 2010. godine) od kojih i navedenu spornu odredbu o vremenskom ograničenju primjene EUN. Da je to učinjeno tijekom pregovora odnosno prilikom donošenja ZPSEU 2010. godine, na što bi se Europska komisija mogla očitovati i ocijeniti je li takav potez druge pregovaračke strane legitiman i u skladu s pravnom stečevinom, Hrvatskoj nitko ne bi imao pravo prigovoriti. Isticanjem takve pozicije u tijeku pregovaračkog procesa, bez obzira na izgled da se ona i realizira, Hrvatska se eventualno mogla izboriti za pravo da vremenski ograniči primjenu implementacijskog zakonodavstva koje regulira postupanje po EUN ili da barem „najavi“ svoju poziciju prilikom problematiziranja ovog pitanja nakon pristupanja. S obzirom da to tada nije učinjeno, a najvjerojatniji je razlog tome da se tada o vremenskom ograničenju uopće nije razmišljalo ili je, pak, postojala procjena da bi takav pristup otežao završetak pregovora i ratifikaciju Pristupnog ugovora od strane svih država članica, pozivanje na „pravo“ koje je Republika Hrvatska imala kao i ostale države članice sukladno članku 32 Okvirne odluke u potpunosti je neosnovano. Premda su načelno u pravu oni koji smatraju da prijelazne i završne odredbe Okvirne odluke uistinu dovode u pitanje načela zajamčena člankom 4 stavak 2 Ugovora u Europskoj uniji (načelo jednakosti) jer su „stare“ države članice imale pravo vremenski ograničiti primjenu EUN dok „nove“ države članice to pravo nemaju (što je, valja se složiti, u neskladu s načelom pravde i dovodi do pravne nesigurnosti), čini se da je propuštena prilika da se Hrvatska, čija je pozicija u bitnoj mjeri po ovom pitanju kompromitirana, vjerodostojno uključi u raspravu o tome na koji način prevladati ovu „blokovsku“ podjelu odnosno različite režime primjene EUN.

Uz navedeno valja konstatirati i sljedeće: uz to što Republika Hrvatska nedvojbeno nije imala pravo zakonom propisati vremensko ograničenje primjene EUN jer se za to nije izborila u pregovorima i što je ostvarivanje tog pogrešno shvaćenog prava nastojala provesti na način koji ne dovodi u pitanje samo političku vjerodostojnost već i preuzete pravne obveze (načelo *pacta sunt servanda* kao jedno od općih načela prava), razlozi zbog kojih je sporna odredba ugrađena u lipanjsku novelu ZPSEU krajnje su neuvjerljivi. Argument „izgubljenosti u prijevodu“ članka 32 Okvirne odluke nije potrebno posebno ni komentirati. Nadalje, kod „izglednosti nastupanja zastare“ radi se o pukom nagađanju s obzirom da su kaznena djela iz kataloga na koji se odnosi primjena EUN (lista od 32 kaznena djela kao što su terorizam, korupcija, ubojstva, silovanja i sl) uglavnom teška kaznena djela za koja su u nacionalnim zakonodavstvima propisani i razmjerno dugi zastarni rokovi. Niti neki drugi argumenti koji su se mogli čuti nisu valjani razlozi za uvođenje vremenskog ograničenja. Tako se ukazivalo i na rizik od ekstenzivne primjene načela univerzalne jurisdikcije prema braniteljima iz Domovinskog rata kojima bi se moglo suditi u inozemstvu nakon što bi ih Hrvatska morala predati državi EU koja uputi EUN. Premda teoretski postoji mogućnost da takvi nalozi nakon ukidanja vremenskog ograničenja budu upućeni hrvatskim pravosudnim tijelima, ne treba zaboraviti da temeljem članka 21 stavak 1 točka 2a ZPSEU sud može, rukovodeći se načelima učinkovite suradnje, svrhovitosti i prava na pošteno suđenje odbiti izvršenje Europskog uhiđenog naloga ako se radi o kaznenom djelu koje je u

cijelosti ili djelomično počinjeno na području Republike Hrvatske. Osim toga, uvjeti pod kojima države mogu primjenjivati pravila univerzalnog načela važenja kaznenog zakonodavstva u prostoru iznimno su restriktivni jer bi se u suprotnom radilo o miješanju u unutarnje stvari drugih država. Iznimka je Republika Srbija koja je na temelju *sui generis* načela primjene kaznenog zakonodavstva u prostoru iz Zakona o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine pokretala kaznene postupke protiv hrvatskih državljana za kaznena djela ratnih zločina počinjenih na području Republike Hrvatske (Purda, Marić). Međutim, kako se ne radi o državi članici EU, već o državi koja ima status kandidata za članstvo i koja je u više navrata kompromitirala svoju poziciju koju je, širenjem svoje kaznene vlasti na račun drugih država navedenim propisom nastojala ostvariti (što je razvidno iz razloga za odbijanje izručenja Ejupa Ganića iz Ujedinjenog Kraljevstva i Jovana Divjaka iz Austrije), eventualni rizik od daljnjih zlouporaba prava moguće je minimizirati aktivnim uključivanjem Republike Hrvatske kao članice Europske unije u rješavanje ovoga pitanja kad započnu pregovori o članstvu između Bruxellesa i Beograda<sup>44</sup>.

Uz sve navedene primjedbe koje se osnovano mogu uputiti načinu, vremenu i argumentima za uvođenje vremenskog ograničenja primjene EUN, pri donošenju lipanjske novele ZPSEU nije se vodilo računa niti o tome do kakvih daljnjih negativnih posljedica, uz već postojeće, ta izmjena dugoročno može dovesti. Naime, vremensko ograničenje primjene EUN implicira niz negativnih učinaka. To je razvidno iz češkog primjera. S obzirom na vremensko ograničenje primjene EUN koje je ta država ugradila u svoje zakonodavstvo, čak je deset država svojedobno izjavilo da s njom neće surađivati kao s državom tražiteljicom u okviru ekstradicijskog režima u odnosu na kaznena djela počinjena prije 1. studenog 2004. godine što znači da se osobe koje su počinile kaznena djela prije tog datuma i nad kojima češko pravosuđe ima jurisdikciju mogu sigurno skloniti na područja tih država bez straha od eventualnog izručenja. Isto tako, šest je država svojedobno potvrdilo češkom ministarstvu pravosuđa da neće surađivati u situacijama u kojima je Češka država izvršenja što znači da se osobe koje su počinile kaznena djela na području tih država prije 1. studenog 2004. godine mogu sigurno skloniti na područje te države. Dobru ilustraciju do kakvih problema može dovesti vremensko ograničenje primjene EUN nalazimo u primjeru jednog francuskog državljanina koji je prije 8. kolovoza 2002. godine u Luksemburgu usmratio svoju suprugu nakon čega se vratio u Francusku, za šta je u Luksemburgu osuđen na kaznu doživotnog zatvora. Međutim, njegova predaja nije bila moguća prema zakonu iz 2004. godine jer se isti primjenjivao samo na kaznena djela počinjena nakon 7. kolovoza (odnosno prije 8. kolovoza) 2002. godine, a nije bilo osnove niti zatražiti njegovo izručenje iz Francuske s obzirom da se radi o francuskom državljaninu (nakon izmjena zakona iz 2011. godine moguće je zatražiti njegovu predaju iz Francuske). Iz ovog primjera je jasno da vremensko ograničavanje primjene EUN ne treba promatrati isključivo kroz prizmu većeg manevarskog prostora kad država izvršava uhidbeni nalog kojeg je izdala druga država, već treba voditi računa i o tome da su moguće ovakve nepovoljne situacije u kojima strani državljani (pa i država članica EU) koji su osumnjičeni da su počinili teška kaznena djela na području Republike Hrvatske mogu izbjeći kazneni progon i kažnjavanje bijegom u državu čiji su državljani i koja ih zbog ustavnopravnih zapreka ne smije izručiti.

<sup>44</sup> Za razmatranja uz ovu problematiku upućujem na neke ranije radove, primjerice, D. Derenčinović, Nekoliko komentara uz Zakon o organizaciji i nadležnosti državnih organa u postupku za ratne zločine Republike Srbije, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, Zagreb, 62-2012, ss.785-808.

Uvođenjem vremenskog ograničenja u primjeni Europskog uhiđenog naloga, a prije svega načinom na koji je to učinjeno, Hrvatska je postupila suprotno obvezama preuzetim u pregovorima s Europskom unijom. Ona je time ne samo povrijedila europsku pravnu stečevinu već je dovela u pitanje kazneni progon počinitelja koji su na području Republike Hrvatske počinili kaznena djela nakon 7. kolovoza 2002. godine. Brisanjem vremenskog ograničenja u posljednjoj noveli ZPSEU provedeno je formalno usklađivanje s *acquisom* no ostaje vidjeti kako će konflikt s Europskom komisijom utjecati na poziciju Hrvatske glede mogućnosti iniciranja eventualne rasprave o izmjenama članka 32 Okvirne odluke.

### Summary

*This article offers in depth overview of the chronology and the rationale for legislative amendments concerning temporal restriction of the procedure pursuant to Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States in the Republic of Croatia. The author focuses on the introduction of the temporal restriction by the Amendments to the Croatian Law on Judicial Cooperation in Criminal Matters with European Union Members States adopted on 28 June 2013, just a few days prior to the Croatian accession to the European Union on 1 July 2013. According to these Amendments, Croatian implementing legislation was not applicable to the criminal offences committed before 8 August 2002. Soon after the European Commission, claiming that Croatia has been in violation of the Framework Decision, initiated the procedure under article 39 of the Croatian Accession Treaty (imposing of measures/sanctions), this restriction was eventually removed from the implementing legislation. Through a comparative analysis with other member states that introduced similar restrictions in their implementing legislation, the author comes to the conclusions about the justification for the temporal restriction, the manner this was done in Croatia as well as to the foreseeable implications on the mutual recognition principle introduced by the Framework Decision.*