

Miljenko Giunio*

**Nadležna tijela i postupci u Hrvatskoj kao državi
izvršenja kod provedbe europskoga uhiđenog naloga
(marginalije uz dva recentna slučaja)**

Sadržaj

1. Uvod
2. Razlozi za ili protiv predaje tražene osobe
3. Ustavnosudska ocjena dvaju rješenja u "zagrebačkom predmetu"
4. Postupak provedbe EUN prema ZPSKS-EU
5. Dvojbena dvostrukost uloge hrvatskoga državnog odvjetništva u provedbi EUN
 - 5.1. Procesne radnje državnog odvjetništva u dvama postupcima povodom EUN
 - 5.2. Funkcija državnog odvjetništva u postupku EUN - de lege lata i de lege ferenda
 - 5.3. Pogled kroz prozor u slovensko susjedstvo
6. Zaključno

1. Uvod

Ulaskom u punopravno članstvo Europske unije (EU), 1. srpnja 2013, i u Republici Hrvatskoj profunkcionirao je europski uhiđbeni nalog (EUN) (*European Arrest Warrant (EAW)*), koji je uređen Okvirnom odlukom Vijeća o europskom uhiđenom nalogu i postupcima predaje između država članica, od 13. lipnja 2002. (Okvirna odluka).¹ Okvirna odluka, kao sekundarni propis, utemeljena je na odredbi primarnog propisa - Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UEU).² Prema UEU, uređujući područje slobode, sigurnosti i pravde (u Glavi V), i posebno pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima (u Poglavlju 4), propisano je člankom 82 (*ex čl. 31*) da se pravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji temelji na načelu uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka, te da uključuje usklađivanje zakona i drugih propisa država članica u odnosnim područjima. U provedbi te načelne odredbe UEU, Parlament i Vijeće donose pravila kojima se konkretnije propisuju: (a) uzajamno prihvaćanje dokaza među državama članicama,

* Autor je magistar pravnih nauka, prokurist Metalmineral d.d, predsjednik Udruge pravnika u gospodarstvu Zagreb, glavni urednik časopisa Pravo u gospodarstvu, član predsjedništva Stalnoga arbitražnog sudišta pri Hrvatskoj gospodarskoj komori u Zagrebu. Recenzirani rad, recenzenti: Alen Rajko (Rijeka), Sevima Sali-Terzić (Sarajevo) i Edin Šarčević (Leipzig).

¹ 2002/584/JHA: Okvirna odluka Vijeća od 13. 06. 2002. o europskom uhiđenom nalogu i procedura o izručivanju među državama članicama, OJ L 190 od 18. 07. 2002, P. 0001 – 0020.

² Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU, TFEU) - konsolidirana verzija (pročišćena inačica), OJ C 326 i C 237 od 26. 10. 2012.

(b) prava pojedinaca u kaznenom postupku, (c) prava žrtava kaznenog djela, (d) svi drugi posebni aspekti kaznenog postupka koje Vijeće prethodno odredi. Budući da se svi propisi EU donose na bazi poželjne jedinstvenosti ali i posebnosti pojedinih nacionalnih sustava, i u UEU je naglašeno da usvajanje minimalnih pravila institucija EU ne sprečava države članice da zadrže ili uvedu i višu razinu zaštite pojedinaca.

Da bi se omogućila implementacija Okvirne odluke u hrvatsko zakonodavstvo, promijenjen je sredinom 2010. Ustav RH koji je dotle zabranjivao izručivanje domaćih državljana stranoj državi.³ Izmjenom odredbe članka 9 stavka 2 Ustava, ublažena je zabrana ekstradicije hrvatskih državljana stranoj državi, pa je dopušteno takvo izručenje ili predaja⁴ kada se izvršava odluka donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom EU.⁵ Nedugo zatim, Hrvatski sabor donio je i Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije - ZPSKS-EU.⁶

Hrvatski sabor intervenirao je u lipnju 2013. u izvorni tekst ZPSKS-EU, novelom po hitnom postupku. Tada unesena odredba, koja je ograničavala vremensku primjenu EUN-a, nije bila, čini se, ni pravno ni politički sretno rješenje. Stoga je već početkom jeseni iste godine to ograničenje brisano iz Zakona. Uslijedio je pokušaj promjene Ustava po hitnom postupku, u namjeri drugačije regulacije zastarijevanja, tj. proširenja odredbe o nezastarijevanju kaznenog progona za određena kaznena djela, tako da bi odredba uključivala i "ubojstva iz političkih razloga" odnosno općenito teška ubojstva.⁷ U nedostatku saborske većine, promjena Ustava odgođena je, a vrijeme za raspravu produženo.⁸

Budući da je, u očekivanju ustavne promjene, bila odgođena primjena ZPSKS-EU do kraja 2013, odmah s početkom 2014. godine uslijedila su privođenja i ispitivanja prema europskome uhidbenom nalogu. Dva su slučaja izazvala nemalu pozornost politike i javnosti, jer se radilo o bivšim visokopozicioniranim ljudima u obavještajnoj službi, od kojih je jedan bio aktivan i u Domovinskom ratu.

Dijametralno suprotne odluke dvaju sudova, u bitno jednakim stvarima, a naročito s različitim proceduralnim nastavkom, izazvale su različita reagiranja, ne samo u široj javnosti nego i u stručnim, pravnim krugovima. Radi se o rješenjima Županijskog suda u Zagrebu i Županijskog

³ I prema Zakonu o međunarodnoj pomoći u kaznenim stvarima (NN 178/04) hrvatski državljanin ne može biti izručen radi kaznenog progona ili izvršenja kazne zatvora stranoj državi, niti kao osuđenik može biti premješten iz Republike Hrvatske u stranu državu radi izdržavanja kazne zatvora (čl. 32 st. 1).

⁴ Specifičnosti ekstradicijskog postupka u okviru EU suradnje utjecale su na terminologiju, pa se uobičajilo za klasične ekstradicijske postupke rabiti izraz 'izručenje' ili 'ekstradicija', a za onaj povodom EUN-a - 'predaja'.

⁵ Odredba s dodatkom glasi: "Državljanin Republike Hrvatske ne može biti progнан iz Republike Hrvatske niti mu se može oduzeti državljanstvo, a ne može biti ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka o izručenju ili predaji donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom Europske unije." Promjena je objavljena u NN 76/10, a pročišćeni tekst Ustava u NN 85/10.

⁶ ZPSKS-EU, NN 91/10, 81/13, 124/13.

⁷ Odredba čl. 31 st. 4 Ustava glasi: "Ne zastarijevaju kaznena djela ratnog profiterstva, kao ni kaznena djela iz procesa pretvorbe i privatizacije, počinjena u vrijeme Domovinskog rata i mirne reintegracije, ratnog stanja i neposredne ugroženosti neovisnosti i teritorijalne cjelovitosti države, propisana zakonom, ili ona koja ne zastarijevaju prema međunarodnom pravu. Imovinska korist, ostvarena tim djelima ili povezana s njima, oduzet će se."

⁸ O tome opširno D. Derenčinović, Vremensko ograničenje primjene hrvatskog Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije – na marginama (još) jednog zakonodavnog eksperimenta, *Sveske za javno pravo*, 14-2013, ss. 12-20.

suda u Velikoj Gorici.⁹ Odlukom zagrebačkog suda udovoljeno je uhidbenom nalogu, dok je odlukom velikogoričkoga nalog odbijen. Velikogoričko državno odvjetništvo, koje je podnijelo EUN potonjem sudu, nije se žalilo na odluku o odbijanju toga naloga, dok je zagrebačko odvjetništvo uložilo žalbu protiv rješenja kojim je bilo udovoljeno "njegovome" nalogu. Uz analizu pravnih razloga kojima se obrazlagalo jedno ili drugo stajalište oko postojanja ili nepostojanja uvjeta za predaju tražene osobe, specifičnu je radoznalost, ali i kritike, izazvala općenito neočekivana pozicija državnog odvjetništva.¹⁰

Uz dodatnu analizu procesne uloge hrvatskoga tijela koje podnosi sudu europski uhidbeni nalog, kao i razloga *pro et contra* uz dvije različite odluke, a posebno u kontekstu odluke Ustavnog suda RH kojom je odbijena ustavna tužba protiv rješenja o predaji tražene osobe,¹¹ razmotrit će se pozicija institucije državnog odvjetništva u RH u postupku provedbe EUN, *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Prije toga, osvrnut ću se najkraće na osnovne argumente kojima su se rukovodila dva suda kod donošenja različitih odluka, jer se u vezi s njima bilo postavilo i pitanje potrebe ili oportuniti obraćanja Sudu EU radi tumačenja relevantnog propisa za opredjeljenje oko temeljnoga spornog pitanja.

2. Razlozi za ili protiv predaje tražene osobe

U postupcima pred jednim i drugim sudom odluka je, u bitnome, ovisila o odgovoru na sljedeća tri pitanja:

- okolnost da se u konkretnom slučaju radi o sumnji na počinjenje kaznenog djela iz popisa od 32 kvalificirana djela, za koja se ne provjerava dvostruka kažnjivost, isključuje li ona potrebu da se ispituje je li nastupila zastara kaznenog progona;

- ako je, usprkos tome što se radi o kaznenom djelu "iz liste" ("iz kataloga"), potrebno provjeravati je li nastupila zastara kaznenog progona, je li, za odbijanje udovoljenja uhidbenom nalogu, dostatno provjeravati nastup tzv. relativne ili je u tom kontekstu potrebno da je nastupila tzv. apsolutna zastara;

- ima li osnova sumnji za pravično suđenje u državi izdavanja naloga.

I ZPSKS-EU i Okvirna odluka sadrže jednak popis kaznenih djela ("lista", "katalog") za koja nije potrebna provjera dvostruke kažnjivosti, tj. za koja država izvršenja naloga ne smije odbiti nalog stoga što prema njezinom zakonodavstvu odnosno djelo ne bi bilo propisano i kažnjivo kao kazneno djelo.¹²

Nadalje, i ZPSKS-EU i Okvirna odluka, među razlozima za odbijanje predaje tražene osobe, sadrže nastup zastare kaznenog progona, s tim što je ZPSKS-EU taj razlog svrstao među

⁹ Rješenja ŽS Zgb br. KV-EUN-2/14 od 08. 01. 2014. i ŽS VG 4 KV-EUN-1/14-7 od 09. 01. 2014.

¹⁰ O tome i autor ovoga rada u članku Materijalnopravne i postupovne nedoumice uz provedbu europskoga uhidbenog naloga, *Pravo u gospodarstvu*, 53-2014, ss. 5-32.

¹¹ U vrijeme objave rada navedenog u bilj. 10 još nije bila dostupna odluka Ustavnog suda s obrazloženjem.

¹² Popis 32 djela - čl. 10 ZPSKS-EU, te čl. 2 st. 2 Okvirne odluke.

obvezatne razloge odbijanja naloga, a Okvirna odluka među fakultativne razloge, tj. one zbog koji se "dopušta" odbiti predaju tražene osobe.¹³

Oba prvostupanjska suda, zagrebački i velikogorički, bila su mišljenja da nema opravdanog razloga sumnjati u objektivnost i pravičnost postupka u SR Njemačkoj kao zemlji izdavanja naloga. Međutim, sudovi su se razišli u tumačenju kod odgovora na dva prvonavedena pitanja, oba u vezi sa zastarom kaznenog progona.

Zagrebački sud, uz kasniju potvrdu na Vrhovnome sudu RH, zaključio je da uhidbenom nalogu treba udovoljiti, dok je velikogorički sud imao protivno stajalište, te je nalog odbio. Autor ovoga rada analizirao je obrazloženja objiju odluka, te je dao prednost razlozima protiv predaje traženih osoba u ovim dvama konkretnim slučajevima.¹⁴

Zagrebačku odluku razmatrao je i Ustavni sud RH povodom ustavne tužbe tražene osobe, pa je tužbu odbio.¹⁵

3. Ustavnosudska ocjena dvaju rješenja u "zagrebačkom predmetu"

U Odluci Ustavnog suda (Sud) najprije su detaljno opisane prethodne radnje u postupcima i razlozi u obrazloženjima dvaju rješenja (Županijskoga i Vrhovnog suda), a zatim je, u dijelu IV, u jedanaest točaka (8-18) iznesena "Ocjena" Suda. Za potrebe ove analize obradit ću samo argumentaciju u vezi s pitanjima zastare kaznenog progona, jer ih smatram temeljnim, a i pravno su najzanimljiviji i najzahtjevniji.¹⁶

Ocjenjujući pitanje osnovanosti prigovora (razloga) podnositelja ustavne tužbe, Sud je (u t. 8) krenuo od ustavne odredbe o načelnoj zabrani izručenja (predaje) domaćih državljana stranoj državi, "osim kad se mora izvršiti odluka o izručenju ili predaji donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom Europske unije".¹⁷ Uz to je Sud naglasio važnost načelne (opće) zabrane ekstradicije vlastitih državljana, jer ta zabrana "izražava važno ustavnopravno načelo: dužnost i odgovornost države da brine o svojim državljanima. Iz njega proizlazi zahtjev da se od vlastitog državljanina ne smije otkloniti sudbenost hrvatskih sudova protiv njegove volje. To je ujedno izraz ustavnopravnog priznanja posebnog odnosa hrvatskih državljana sa svojom državom. Taj odnos ih štiti od neizvjesnosti da bi u inozemstvu mogli biti suđeni u sustavu koji im je nepoznat i da bi u takvom sustavu mogli biti lišeni slobode i drugih temeljnih prava na način koji bi bio protivan ustavnom poretku Republike Hrvatske."

U nastavku (u t. 9 i 10) Sud je istaknuo razloge za primjenu iznimke iz drugog dijela odredbe članka 9 stavka 2 Ustava, one koja dopušta provedbu "predaje u skladu s pravnom stečevinom EU", budući da Hrvatsku, kao članicu EU, obvezuje načelo uzajamnog priznanja presuda i sudskih odluka kao temeljni postulat ostvarivanja kaznenopravnih sadržaja europskog "prostora

¹³ Čl. 20 st. 2 t. 7 ZPSKS-EU, te čl. 4 Okvirne odluke koji nosi naslov Razlozi za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

¹⁴ Giunio (bilj. 10).

¹⁵ Odluka Ustavnog suda br. U-III-351/2014 od 24. 01. 2014, objavljena je u NN 15/14 od 06. 02. 2014.

¹⁶ Stoga smo izostavili razmatranje pitanje ne/objektivnosti pravnog sustava i tijela u zemlji izdanja naloga, kao i pitanje lišenja slobode tražene osobe.

¹⁷ Prema odredbi čl. 9 st. 2 Ustava, noveliranoj 2010.

slobode, sigurnosti i pravde". Sud je zatim evocirao odredbe preambule Okvirne odluke, podsjećajući da ona zamjenjuje ranije instrumente o "klasičnom" izručenju između država članica EU, te da se "mora primjenjivati u domaćem pravu na način koji pridonosi ostvarenju načela uzajamnog priznanja sudskih odluka država članica i tako izgrađuje prekogranični zajednički kaznenopravni prostor primjene nacionalnih kaznenih prava i nacionalne sudbenosti kaznenih sudova država članica EU".

U rasponu između dvaju navedenih polazišnih načela, pravila o neekstradiciji domaćih državljana i izgrađivanja "prekograničnog zajedničkog kaznenopravnog prostora" država članica EU - odluka se, u svakome pojedinom slučaju, mora donijeti u skladu s provedbenim normama koje to uređuju, dakle, u Hrvatskoj, prema ZPSKS-EU kojim je implementirana Okvirna odluka.

Posebno se čini zanimljivim, a i korisnim za analizu, što je Sud, u tom kontekstu, evocirao dvije odluke Suda EU donesene povodom zahtjeva nacionalnih sudova za prethodno odlučivanje (*reference for a preliminary ruling*), tj. za tumačenje prava EU.

Prva se odnosi na presudu velikog vijeća Suda EU od 29. siječnja 2013. u slučaju C-396/11, prema zahtjevu rumunjskoga Apelacijskog suda. Nakon uvodnog isticanja preambularnih odredaba Okvirne odluke o težnjama da Unija bude prostor slobode, sigurnosti i pravde, temeljeći se na visokom stupnju povjerenja između država članica, te nakon ukazivanja na "obvezu da države članice u načelu djeluju na temelju europskog uhidbenog naloga" - naglašeno je da "sukladno odredbama Okvirne odluke 2002/584, države članice mogu odbiti izvršiti takav nalog samo u slučajevima obvezujućeg neizvršenja (*mandatory non-execution*) propisanim u članku 3. i u slučajevima fakultativnog neizvršenja (*optional non execution*) propisanim u člancima 4. i 4.a", a u skladu s uvjetima iz članka 5. Okvirne odluke (o navedenim ciljevima EU).

Podnositelj ustavne tužbe baš se i pozivao na zastaru kaznenog progona, dakle na razlog fakultativnog neizvršenja naloga, prema Okvirnoj odluci. Okolnost da je hrvatskim zakonom zastara progona "promovirana" među obvezujuće razloge neizvršenja, nije taj razlog za odbijanje provedbe uhidbenog naloga učinila nelegitimnim. Stoga, i u kontekstu ovog tumačenja Suda EU, mora se zaključiti da je nastup zastare kaznenog progona (ako je do toga došlo u konkretnom slučaju) legitiman razlog za odbijanje predaje vlastitog državljanina. Kategorizacija (svrstavanje) toga uskraćujućeg razloga među *mandatories* ili *optionals*, nije relevantna, odlučujuća, za mogućnost primjene te odredbe u konkretnom slučaju.

Druga presuda Suda EU (velikog vijeća) od 16. lipnja 2005 u slučaju C-105/03,¹⁸ navedena je ukazivanjem na to da je taj sud već tada, 2005. godine, proširio doktrinu o posrednom učinku prava Zajednice i na okvirne odluke, utvrdivši načelo lojalnosti kao temelj za postojanje obveze usklađene interpretacije. To, međutim, u kontekstu predmeta koji je bio pred Ustavnim sudom, nije bilo sporno. Dapače, i podnositelj ustavne tužbe predlagao je već u postupcima pred sudom prvoga i drugog stupnja da sudovi zatraže od Suda EU tumačenje, donošenjem prethodne odluke, baš radi odgovora na konkretno pitanje - relevantnosti zastare kao razloga za odbijanje predaje prema europskom uhidbenom nalogu.

U točki 11 obrazloženja Odluke Suda ("opća načela") iznesena je konstatacija o ograničenoj ulozi Ustavnoga suda kod procjene moguće povrede ustavnih prava u postupcima povodom

¹⁸ Pupino (*Criminal proceedings against Maria Pupino* [2005] ECR I-5285).

izvršenja EUN. Sud je pri tome podsjetio da se u tim stvarima ne radi o kaznenom postupku u kojemu bi se odlučivalo o krivnji ili kazni osobe osumnjičene za neko kazneno djelo, već da je to sudski postupak *sui generis*. Stoga da su sudske odluke iz tih postupaka podložne ustavnosudskom preispitivanju samo u odnosu na vrlo uzak opseg mogućih povreda koje se tiču isključivo ljudskih prava i temeljnih sloboda zajamčenih Ustavom (ustavnih prava). Navedena konstatacija upućuje na svojevršno minoriziranje važnosti ekstradicijsko-predajnih postupaka sa stajališta potrebe zaštite ustavnih prava, u odnosu prema ("pravom") kaznenom postupku.

Nema sumnje da se kod ekstradicije radi o postupku *sui generis*. No, takva, često zgodna ali ne odveć rječita, kvalifikacija, ne mora značiti, a smatram da ovdje i ne znači, da se radi o (bitno) manje važnom postupku od onoga s kojim se uspoređuje. Naime, kad se ekstradicija uspoređuje s "meritornim" kaznenim postupkom, ne čini se da bi se tu radilo o manjem stupnju potrebe zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Možda bi bilo razloga čak i za suprotan zaključak. Imam pri tome na umu baš ono što je i Ustavni sud naveo na početku obrazloženja svoje Odluke, a u kontekstu ustavne odredbe o načelnoj zabrani izručenja/predaje državljanina stranoj državi, iz članka 9 stavak 2. Tamo je naglašeno da je načelna zabrana izručenja/predaje vlastitog državljanina "... izraz ustavnopravnog priznanja posebnog odnosa hrvatskih državljanina sa svojom državom. Taj odnos ih štiti od neizvjesnosti da bi u inozemstvu mogli biti suđeni u sustavu koji im je nepoznat". Tako impostirana načelna zabrana ekstradicije ne upućuje na minoran značaj ekstradicijskog postupka. Dapače, prije bi se moglo govoriti o njezinoj primarnoj važnosti, u jednom prethodnom ali važnom postupku. Konačno, dvojbeno je ima li uopće potrebe i opravdanja da se postupci gradiraju s aspekta mjere provjere povrede ustavnih prava. To samo po sebi krije opasnost moguće arbitrarne procjene, ne samo u kaznenim stvarima.

Na liniji takvog suženja ingerencije Ustavnoga suda kod kontrole odluka pravosudnih tijela donesenih u provedbi EUN, Sud je, barem za ovaj slučaj, reducirao i svoju uobičajenu procjenu arbitarnosti razmatranoga pojedinačnog akta. Istaknuo je da je on nadležan ispitati (samo) je li ocjena domaćih sudova koji su odlučivali o predaji bila "flagrantno i očito arbitarna" do stupnja da bi hrvatski državljanin bio predan drugoj državi članici EU suprotno članku 9 stavku 2 Ustava. Pri određivanju takve "flagrantne i očite arbitarnosti", Sud se pozvao na ESLJP koji je u predmetu *Kononov protiv Latvije*¹⁹ naglasio: "108. (...) Sud neće dovoditi u pitanje ocjenu (*assessment*) domaćih vlasti osim ako je ona flagrantno i očito arbitarna ... Ovo opće pravilo, koje je inicijalno oblikovano za pravo na pošteno saslušanje iz članka 6 stavka 1 Konvencije, primjenjuje se na sve materijalne odredbe (*substantive provisions*) Konvencije (...)".

Za temu ove analize čini nam se zanimljivije stajalište²⁰ koje je ESLJP izrazio u tom maratonskom predmetu,²¹ u vezi s retroaktivnom primjenom propisa kojim je bilo produljeno vrijeme zastarijevanja (nije se radilo o primjeni EUN-a, već o kaznenom postupku zbog sumnje na kazneno djelo ubojstva). ESLJP je ipak smatrao da u njegovu nadležnost spada i procjena nacionalnog suda o osnovanosti retroaktivne primjene novog zakona ako je prije njegova donošenja već bila nastupila zastara kaznenog progona. Svoje je stajalište izrazio: "Istina, Sud je izrazio u prethodnim slučajevima da članak 7 Konvencije ne zabranjuje produljenje zastarnih rokova na temelju automatske primjene procesnog prava za određena kaznena djela koja još nisu

¹⁹ Presuda od 24. 07. 2008, zahtjev br. 36376/04.

²⁰ To se stajalište ESLJP-a ne navodi u Odluci Ustavnog suda.

²¹ Presuda je predana *Grand Chamber*-u Suda 26. 01. 2009, a trebala je postati konačna u skladu s uvjetima iz čl. 44 st. 2 Konvencije.

zastarjela. (Coëme i drugi, § 149). Međutim, tamo gdje se radi o kaznenim djelima prema materijalnom pravu, ta odredba u načelu sprečava otvaranje mogućnosti kažnjavanja počinitelja za djela koja više nisu kažnjiva jer je nastupila zastara. Jasno je iz Vladine tvrdnje da je upravo to ono što se dogodilo u ovome slučaju. U vezi s time, Sud ponavlja da zastarni rokovi, koji su zajednička značajka domaćih pravnih sustava država ugovornica, imaju višestruku svrhu, između ostalog štite pravnu sigurnost i konačnost te sprečavaju kršenje okrivljenikovih prava, koja bi mogla biti ugrožena ako su sudovi dužni odlučiti na temelju dokaza koji bi mogli biti nepotpuni zbog proteka vremena."²²

Ustavni je sud, međutim, procijenio da ga je podnositelj ustavne tužbe "pokušao navesti da preuzme ulogu redovnog suda višeg stupnja i ispita zakonitost osporenih rješenja o odobrenju predaje", te da "nije zadaća Ustavnog suda svojom ocjenom zamijeniti ocjenu nadležnih sudova" osim ako bi ocjena sudova bila "flagrantno i očito arbitrarna", a izneseni razlozi da u tom smislu nisu bili uvjerljivi.

Glavni razlog kojega je opravdanost tj. primjenjivost trebalo ocijeniti u postupku povodom EUN radi ocjene opravdanosti odluke o udovoljenju uhidbenom nalogu, a ujedno i glavni argument ustavne tužbe, bila je pravna prosudba egzistencije zastare kao odbijajućeg razloga, u situaciji kada se predaja osobe tražila zbog sumnje na počinjenje kaznenog djela "s liste" od 32 djela (iz čl. 10 ZPSKS-EU i čl. 2 t. 2 Okvirne odluke). No, Ustavni sud to pitanje nije razmatrao. Slično prethodnome, obrazložio je da on ne može ulaziti u zakonsko tumačenje odredaba mjerodavnog domaćeg prava o zastari kaznenog progona, jer da je to zadaća sudova na čelu s Vrhovnim sudom RH kao najvišim sudom u zemlji, kojemu je ustavna zadaća da "osigurava jedinstvenu primjenu prava i ravnopravnost svih u njegovoj primjeni".²³

Smatram, međutim, ako bi taj razlog ustavnosudskog neulaženja u pravno pitanje i bio opravdan kod razmatranja supsidijarnog argumenta za odbijanje zastare kao odbijajućeg razloga, tj. argumenta o potrebi nastupanja tzv. apsolutne zastare,²⁴ on nije bio primjenjiv kod ocjene opravdanosti eliminacije zastarnog odbijajućeg razloga kad su u pitanju djela "s liste", jer se tu radi primarno o tumačenju Okvirne odluke, a ne domaćeg prava kao implementacijskog.

²² Presuda ESLJP, & 144.

²³ Čl. 116 st. 1 Ustava. Autor ovoga teksta i sam je, još je prije pet godina, ukazao na "sukob nadležnosti" Vrhovnoga i Ustavnog suda u funkciji usklađivanja sudske prakse. Tom je prilikom, uz opis nadležnosti Ustavnog suda kod konkretne kontrole ustavnosti pojedinačnih akata, navedeno ".... velik je zadatak bio i jest pred Ustavnim sudom odrediti i određivati domašaj, opseg, kontrole pojedinačnih odluka, tj. granicu preko koje bi Ustavni sud postao *de facto* kasacijsko tijelo, hijerarhijski viša instancija od one završne u sudske ili nekom drugom postupku. Stoga, kada Ustavni sud, ocjenjujući povredu nekoga ustavnog prava, svojim odlukama interpretira materijalnopравни (ili procesnopравни) propis drukčije nego što ga tumači Vrhovni sud, kao ustavni unifikator sudske prakse, dovodi se u pitanje ne samo pravna sigurnost, već i ustavna zadaća i uloga Vrhovnoga suda." M. Giunio, Ustavnosudska derogacija povjerenja u zemljišne knjige - ozbiljno upozorenje na derogaciju ustavne uloge Vrhovnoga suda, *Liber amicorum in honorem Jadranko Crnić*, Zagreb 2009, ss. 620-623, 593-634. No, u tamo razmatranim odlukama Ustavnoga suda doista se radilo o ustavnosudskom mijenjanju ustaljene prakse Vrhovnoga suda. Stoga nije bilo neočekivano kada je uz kasniju odluku Ustavnoga suda u jednakom predmetu, i nakon djelomične promjene sastava Suda, dvoje sudaca dalo izdvojeno mišljenje, ukazujući na drugačiju hrvatsku ali i europsku praksu (Odluka Ustavnog suda br. U-III-821/2007 od 18. 06. 2008, NN 78/08). U izdvojenom mišljenju navedeno je uz ostalo: "Ovakva praksa ujedno posve odstupa od prakse zemalja Europske Unije, napose od prakse u onim zemljama koje baštine austrijsko-njemački pravni krug zemljišnih knjiga i zemljišnoknjižnog prava." (radilo se o sukobu prava stečenog povjerenjem u zemljišnoknjižno stanje i prava bračnog druga kao sudionika u vlasništvu nekretnine temeljem obiteljskog prava).

²⁴ O tome v. Giunio (bilj. 10), ss. 23-25.

Uz to, Ustavni se sud nije osvrnuo na istaknutu okolnost postojanja različite prakse i na samome Vrhovnom sudu, koja nije usklađena na razini njegovoga Kaznenog odjela.²⁵ Različita primjena prava u činjenično i pravno jednakim stvarima, pa još k tome konstatirana i na razini najviše (redovne) sudske instancije, zacijelo je trebala biti, i u ovom slučaju, predmetom ustavnosudske pozornosti, sa stajališta jednakosti građana u materijalnom pravnom smislu (čl. 14 st. 2 i čl. 26 Ustava), kao i prava na pravično suđenje (čl. 29 st. 1 Ustava i čl. 6 Konvencije). Tim prije što je Sud ranije, u nizu svojih odluka, naglasio neprihvatljivost odstupanja od prakse bez valjanog obrazloženja promjene stajališta.²⁶

Na kraju (pod t. 18), Ustavni je sud naveo da nije razmatrao prijedlog podnositelja ustavne tužbe da taj sud podnese zahtjev Sudu EU za donošenje prethodne odluke, dakle za tumačenje relevantnoga spornog propisa. Ustavni sud nije naveo ni svoje razloge za to, navevši samo da su oba suda obrazložila razloge zbog kojih oni takav prijedlog smatraju neosnovanim, te da se ti razlozi u osnovi svode na to da se radi o tumačenju pri primjeni nacionalnog prava (ZPSKS-EU), a ne europskoga. To možemo razumjeti kao slaganje Ustavnoga suda sa stajalištem redovnih sudova. Međutim, taj razlog nepribjegavanju prethodnom odlučivanju pred Sudom EU ne čini nam se odveć uvjerljivim, jer je domaće pravo, ZPSKS-EU, rezultat implementacije Unijinoga, pa su i sudovi u obrazloženjima svojih rješenja naglašeno tumačili to domaće pravo baš pozivom na odnosne odredbe Okvirne odluke Vijeća. Dakle, u predmetu se radilo primarno o pravu Unije, a tek potom o provedbenoj nacionalnoj varijanti, i to u dijelu u kojem se nije moglo odstupiti od Okvirne odluke. Ustavni je sud o tome mogao zatražiti tumačenje od Suda EU u postupku donošenja *prethodne odluke (preliminary ruling)*, nakon što su to propustili učiniti redovni sudovi. I propis i praksa Suda EU daju i ustavnim sudovima država članica pravo na podnošenje takvog zahtjeva.²⁷

4. Postupak provedbe EUN prema ZPSKS-EU

Prema Okvirnoj odluci, u postupku izdavanja i izvršenja uhidbenog naloga sudjeluju *pravosudna tijela* (najmanje) dviju država, a nadležno pravosudno tijelo određuje se u skladu s pravom pojedine države (prema čl. 6). Uz to, svaka država može odrediti jedno ili više *središnjih tijela* za pružanje pomoći nadležnim pravosudnim tijelima, pa njima može povjeriti i dužnost administrativnog slanja i primanja europskih uhidbenih naloga i ostale korespondencije (prema čl. 7). Ako je poznata lokacije tražene osobe nije potrebna interpolacija službenog tijela, pa pravosudno tijelo svoj nalog može dostaviti neposredno takvom tijelu u državi izvršenja (prema čl. 9).

ZPSKS-EU, donesen 2010. i noveliran 2013, dosta je nespretno i teško čitljivo odredio nadležna pravosudna i središnja tijela za donošenje i/ili provedbu europskoga uhidbenog naloga, propisujući ne samo postupak u vezi s EUN, nego općenito pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima s članicama Unije. Nakon noveliranja, odredio je županijska državna odvjetništva kao

²⁵ O tome i Giunio (bilj. 10), uz navođenje i drugih autora, ali i njemačke prakse, ss. 19-23.

²⁶ Tako primjerice u rješenju br. U-I-4175/2013 od 27. 08. 2013, NN 108/2013.

²⁷ "Where such a question is raised before any court or tribunal of a Member State" - iz čl. 267 UFEU.

tijela za zaprimanje odluka stranih pravosudnih tijela, a Ministarstvo pravosuđa kao središnje tijelo za pružanje pomoći nadležnim tijelima, domaćim i drugih država članica (čl. 5). Državni odvjetnik dostavlja EUN s dokumentacijom županijskom sudu na nadležno postupanje (čl. 23 st. 4). Nadalje, prema novelom dodanoj postupovnoj odredbi, nakon postupka pred sucem istrage i određivanja istražnog zatvora, ako osoba na koju se odnosi europski uhiđbeni nalog ne pristaje na predaju, sudac istrage dostavlja dokumentaciju izvanraspravnom vijeću nadležnoga županijskog suda (čl. 24b st. 1). Nadležni državni odvjetnik u postupku pred sudom zastupa državu izdavanja naloga (čl. 23 st. 5). Rješenje o predaji tražene osobe bez njezinog pristanka na predaju dostavlja se traženoj osobi, branitelju i državnom odvjetniku, pa oni imaju pravo uložiti žalbu u roku od tri dana, a o žalbi odlučuje izvanraspravno vijeće višeg suda (u roku od tri dana - čl. 29 st. 6). Nakon iskorištenja redovnih pravnih sredstava, stranci (strankama) stoji na raspolaganju ustavnosudska procjena u postupku konkretne kontrole moguće povrede ustavnih prava pojedinačnim aktom.

Time su definirane uloge sudionika u postupku pred hrvatskim sudovima povodom primitka EUN, uključivo i uloga državnog odvjetnika, kao i pravni lijekovi.

5. Dvojbena dvostrukost uloge hrvatskoga državnog odvjetništva u provedbi EUN

5.1. Procesne radnje državnog odvjetništva u dvama postupcima povodom EUN

Županijska državna odvjetništva (DO), u zagrebačkome i velikogoričkom postupku u startu su naglasila svoju ambivalentnu ulogu u ovakvom postupku. Državno je odvjetništvo obrazložilo takvu dvostrukost time da ono s jedne strane zastupa državu izdavanja naloga (odnosno tužitelja te države), ali da je istodobno, kao državno odvjetništvo RH, dužno poštovati Ustav i zakone RH koji ga obvezuju da poduzima radnje za zaštitu zakonitosti. Kao zastupnik države izdavanja europskog uhiđbenog naloga, oba su županijska DO smatrala (iznosila) da je nalog izdan u skladu sa Okvirnom odlukom i sukladno članku 18 ZPSKS-EU, te da su ispunjeni uvjeti za postupanje prema nalogu, pa da su bila ovlaštena predložiti jedino priznavanje i izvršenje naloga. No, kao DO RH smatrali su da je prema hrvatskom zakonu nastupila zastara kaznenog progona za kazneno djelo za koje je izdan europski uhiđbeni nalog, jer se radi o pomaganju u počinjenju kaznenog djela ubojstva iz članka 34 stavak 1 i 2 točka 4 KZ RH u vezi sa člankom 24 Osnovnog KZ RH, kao najblažeg zakona za okrivljenika.²⁸

Očigledno postupajući u tom smislu, ali dajući prevagu onoj drugoj ulozi, DO nije uložio žalbu na rješenje kojim nije prihvaćen EUN, a uložio je žalbu protiv drugog rješenja, onoga o predaji, pridružujući se time, *via facti*, žalbi obrane.

DORH je naknadno objavio i posebno priopćenje kojim je dodatno objasnio dvostrukost svoje uloge u postupcima izvršenja europskih uhiđbenih naloga. Ukratko, navedeno je da DO s jedne

²⁸ U potkrjepu stajališta o nastupu zastare kaznenog progona priloženo je mišljenje profesora Davora Derenčinovića, predstojnika Katedre za kazneno pravo Pravnog fakulteta u Zagrebu, od 21. 10. 2013. Uz ovaj razlog kao obvezatan za odbijanje zahtjeva, DO je naveo i jedan fakultativan, tj. pozvao se na to da je ŽDO u Zagrebu odbacio kaznenu prijavu protiv J. P. zbog kaznenog djela iz čl. 34 st. 1 i 2 KZRH u vezi sa čl. 24 OKZRH, rješenjem br. KTV-120/97 od 14. 07.1997, i to zbog nepostojanja osnovane sumnje (a kod Z. M. "radi se o istom kaznenom djelu").

strane zastupa državu izdavanja EUN, prema članu 23 stav 5 ZPSKS-EU, ali da s druge strane štiti pravni poredak RH, te da ova druga uloga "ima prednost" pred onom prvom. Kao pravno uporište za ovu drugu ulogu, DO je ukazao na odredbu člana 125 Ustava RH (koji da je po pravnoj snazi iznad ZPSKS-EU), te na odredbu člana 4 ZPSKS-EU prema kojoj je "obveza poštivanja načela pravnog poretka RH jača od obveze ostvarivanja učinkovite pravosudne suradnje". DORH je napomenuo da je on i u ranijim slučajevima podnosio žalbe kada je bio povrijeđen ZPSKS-EU ili pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje.

U odnosu na meritum, DORH je ukazao na raniju, drukčiju praksu Vrhovni sud RH u ovakvim stvarima, navevši kao primjere predmete broj Kž-eun-2/2013 i Kž-eun-4/2013, gdje je izraženo stajalište da se zakonske pretpostavke za izvršenje EUN obvezatno provjeravaju kod svih kaznenih djela, pa i kod onih za koje nema obveze provjeravanja dvostruke kažnjivosti.

Dvostrukost uloge, makar ovako specifične stranke u ovom posebnom postupku, kad se taj dualitet sastoji u međusobnoj suprotstavljenosti uloga - ne čini se principijelno prihvatljivom, a sumnjam i da se može pravno temeljiti na navedenim propisima.

Uloga DO-a u postupku povodom EUN precizno je uređena u ZPSKS-EU.

Za zaprimanje odluka stranih pravosudnih tijela u odnosu na EUN nadležna su županijska državna odvjetništva prema mjestu gdje je tražena osoba zatečena odnosno gdje ima prebivalište ili boravište (čl. 5 st. 1). Izvanraspravno vijeće županijskog suda, po primitku spisa od suca istrage, poziva na sjednicu, uz traženu osobu i njezinog branitelja, i državnog odvjetnika. Državni odvjetnik prema potrebi dodatno objašnjava traženoj osobi njezina prava. Obveza DO-a na sjednici sudskog vijeća jest navesti osnovu za izdavanje EUN, kazneno djelo na kojem je nalog utemeljen, kao i razloge za njegovo izdavanje, te predložiti priznavanje i izvršenje tog naloga (sve prema odredbama čl. 24b st. 1 do 5). Ako, pak, DO tijekom ispitivanja tražene osobe koja je državljanin Republike Hrvatske utvrdi da ta osoba uživa imunitet u Republici Hrvatskoj, zatražit će od nadležnog tijela odobrenje za postupanje po nalogu protiv te osobe (čl. 25 st. 1).

Dakle, prema ZPSKS-EU, sve su obveze i ovlaštenja DO-a u funkciji ostvarenja provedbe EUN, i to zastupajući državu izdavanja naloga. Radnje ili propusti koji bi bili u funkciji neostvarenja provedbe EUN - ne bi bili spojivi s mandatom koji hrvatski zakon daje DO-u u provedbi međunarodne obveze prema Okvirnoj odluci.

Spomenuti članak 4 ZPSKS-EU sadrži načelo učinkovite suradnje. Prema njemu su "nadležna tijela RH u okviru svojih nadležnosti i u skladu s temeljnim načelima pravnog poretka RH obvezna postupati tako da se u najvišoj mogućoj mjeri postigne svrha pravosudne suradnje". Čini se da ova odredba, naglašavajući načelo učinkovite suradnje, samo potvrđuje uloge "nadležnih tijela u RH" i način njihova postupanja. Pri tome DO ima samo jednu ulogu, s jedinim ciljem promocije naloga, a jedino sud ima zadatak ocijeniti postojanje uvjeta za udovoljenje tome nalogu.

Ustav RH, nabrajajući ovlaštenja i dužnosti DO-a navodi i podnošenje "pravnih sredstava za zaštitu Ustava i prava" (čl. 125 st. 1). Međutim, također, "djelokrug i nadležnost državnog

odvjetništva uređuju se zakonom" (st. 11). Dakle, ustavna ovlaštenja u postupanju DO-a moraju biti utvrđena zakonom, te se ne mogu *ad hoc* proširivati izvan zakonom propisanih slučajeva.²⁹

Vrhovni je sud, u razmatranom slučaju, prihvatio legitimaciju DO-a za podnošenje žalbe protiv vlastitog prijedloga (zahtjeva). Postoji i raniji presedan u kojemu je također žalbu protiv rješenja o predaji, uz traženu osobu, uložio i DO (VSRH ju je prihvatio), ali tamo se radilo o gruboj pogreški u postupku koja je proceduralno diskvalificirala sudsku odluku. Dvojimo da je i u takvoj situaciji DO, s obzirom na svoju procesnu poziciju, bio legitimiran za takvu žalbu.

5.2. Funkcija državnog odvjetništva u postupku EUN - *de lege lata* i *de lege ferenda*

Mišljenja sam, *de lege lata*, da bi DO, kao podnositelj uhidbenog naloga sudu, bio legitimiran na podnošenje žalbe protiv odluke o udovoljenju nalogu, dakle protiv odluke prema zahtjevu DO-a kao zastupnika države izdavanja, samo onda kada bi imao procesnu mogućnost (pravo) odustati od zahtjeva, povući ga. Prema hrvatskom zakonu, DO, uz obvezu postupanja prema mandatu nadležnog tijela zemlje izdavanja naloga, nema takvu mogućnost (pravo, ovlaštenje) u postupku provedbe EUN-a. Smatram, dosljedno tome, da bi takve žalbe DO-a, koje sadrže zahtjev za neprihvatanje njegovog zahtjeva - trebalo odbacivati. DO u ovim postupcima ne nastupa u ime RH, nego kao zastupnik države izdavanja naloga. Odluka o osnovanosti EUN-a isključivo je u kompetenciji suda države izvršenja.

Postupci DO-a u razmatranim predmetima, koliko god ih smatramo procesno kontradiktornim i na zakonu neutemeljenim, razumljivi su s načelnoga i pragmatičnog aspekta, te ukazuju na nedostatke postojećega hrvatskog normativnog uređenja.

Stoga, *de lege ferenda*, smatram da bi bilo opravdano preraditi i popraviti postojeće zakonsko rješenje o nadležnim tijelima za zaprimanje i prosljeđivanje odluka stranih pravosudnih tijela, te o ulozi državnog odvjetništva u tim postupcima, posebno u postupku povodom primitka EUN. Ima razloga, čini se, omogućiti državnom odvjetništvu drugačiju, aktivniju i samostalniju ulogu u tom postupku, tako da bi doista ono zastupalo RH kao državu izvršenja. Odredbe članaka 6 i 7 Okvirne odluke Vijeća daju za to okvir državam članicama, omogućavajući im da ta pitanja riješe u skladu s vlastitim pravnim sustavom i potrebama.³⁰ Zakonska rješenja u ZPSKS-EU nisu, čini se, dostatno promišljena, a praksa, naročito ova recentna, pokazuje njihove nedostatke.

²⁹ Državno odvjetništvo ima zadatak i ovlaštenje zastupati interese RH i prema Zakonu o državnom odvjetništvu - ZDO (NN 76/09, 153/09, 116/10, 145/10, 57/11, 130/11, 72/13, 148/13), ali u postupcima u kojima je RH stranka, ili pak samo DO ima položaj stranke (*ius standi*). Prema čl. 30 st. 3 ZDO: Nadležno državno odvjetništvo zastupa Republiku Hrvatsku u svim postupcima koji se vode radi zaštite njezinih imovinskih prava i interesa pred sudovima, upravnim i drugim tijelima, ako zakonom ili na njemu utemeljenom odlukom nadležnoga državnog tijela nije određeno drukčije. Prema čl. 33 st. 1: Državno odvjetništvo koje je nadležno prema članku 32 ovoga Zakona nadležno je i u postupcima u kojima državno odvjetništvo na temelju posebnog zakona ima položaj stranke.

³⁰ Čl. 6 Okvirne odluke: *Utvrdjivanje nadležnih pravosudnih tijela*

1. Pravosudno tijelo koje izdaje uhidbeni nalog jest pravosudno tijelo države članice koja izdaje uhidbeni nalog, nadležno za izdavanje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.
2. Pravosudno tijelo izvršenja jest pravosudno tijelo države članice izvršenja nadležno za izvršenje europskog uhidbenog naloga u skladu s pravom te države.

Imajući očito na umu slične situacije, zakonodavac je zakonskom novelom 2013. izričito odredbom potaknuo DO da, prateći i proučavajući primjenu propisa od važnosti za rad državnog odvjetništva, izvijesti Vladu o uočenim nedostacima ako ocijeni da je to od interesa za Republiku Hrvatsku.³¹

5.3. Pogled kroz prozor u slovensko susjedstvo

Komparativno, u kontekstu uloge državnog odvjetništva kao pravosudnog tijela u postupku EUN, zanimljivo je, rekli bismo i poučno, rješenje susjedne Slovenije koja je *Zakon o evropskem nalogu za prijetje in predajo* (ZENPP) donijela šest godina prije Hrvatske.³² Među uvodnim odredbama propisano je da se u pogledu pitanja koja ZENPP-om nisu posebno uređena smisleno primjenjuje zakon koji uređuje kazneni postupak (i izvršavanje kaznenih sankcija - čl. 1 st. 2). Kao tijelo za izdavanje i izvršavanje EUN određen je nadležni kazneni sud, a Ministarstvo pravosuđa za pomoć slovenskom sudu i stranom pravosudnom tijelu (čl. 3). Za provođenje postupka za predaju nadležan je istražni sudac okružnog suda prema prebivalištu ili mjestu gdje se tražena osoba zatekne (čl. 15). Ako tražena osoba ne pristane na predaju, istražni je sudac ispituje o razlozima protivljenja. Tome moraju prisustvovati branitelj tražene osobe i državni tužitelj, koji imaju pravo iznijeti svoje prijedloge i stajališta (čl. 21 st. 1). O udovoljenju ili odbijanju naloga odlučuje rješenjem tročlano vijeće okružnog suda, na obrazložen prijedlog istražnog suca. Rješenje se uručuje traženoj osobi, njezinom branitelju i državnom tužitelju, pa oni imaju pravo žalbe (u roku od tri dana) višem sudu (čl. 21 st. 4, 6 i 7).

Usporedbom se uočavaju velike procesne razlike između hrvatskoga i slovenskog zakona. Prvo, jasno je i pregledno uređena nadležnost pravosudnoga odnosno središnjeg tijela. Zatim, pred slovenskim sudom država izdanja nema slovenskog "zastupnika". Ministarstvo pravosuđa pomaže, kako pravosudnom tijelu zemlje izdanja naloga, tako i slovenskom sudu. Istražni sudac samo iznosi svoj obrazložen prijedlog, a taj prijedlog može biti pozitivan ili negativan. Državni tužitelj procesno je izjednačen s braniteljem tražene osobe, ali je njegova uloga određena neutralno, tako da on nije vezan postupati po instrukcijama pravosudnog tijela države izdanja, jer nije zastupnik te države.

3. Svaka država članica obavještava Glavno tajništvo Vijeća o nadležnim pravosudnim tijelima u skladu sa svojim pravom.

Čl. 7: *Sudjelovanje središnjeg tijela*

1. Svaka država članica može odrediti središnje tijelo ili, ako je to predviđeno u njezinu pravnom sustavu, više središnjih tijela za pružanje pomoći nadležnim pravosudnim tijelima.

2. Država članica može, ako je to nužno zbog unutarnje organizacije njezina pravosudnog sustava, jednom ili većem broju središnjih tijela povjeriti dužnost administrativnog slanja i primanja europskih uhidbenih naloga te ostale službene korespondencije koja se na to odnosi.

Država članica koja želi koristiti mogućnosti iz ovog članka Glavnom tajništvu Vijeća šalje podatke o imenovanom središnjem tijelu ili o središnjim tijelima. Ovi su podaci obvezni za sva tijela države članice izdavateljice uhidbenog naloga.

³¹ ZID ZDO (NN 72/13), odredba čl. 30 st. 5: Nadležna državna odvjetništva prate i proučavaju primjenu propisa od važnosti za rad državnog odvjetništva te o uočenim pojavama izvješćuju Državno odvjetništvo Republike Hrvatske koje u slučaju ako ocijeni da je to od interesa za Republiku Hrvatsku izvješćuje Vladu Republike Hrvatske.

³² ZENPP, Ur. l. RS 37/04 od 15. 04. 2004. Slovenski zakon uređio je samo područje suradnje u vezi s EUN.

Da je hrvatski zakonodavac usvojio slovensko rješenje, ne bi došlo do situacija kakve su nastale postupanjem državnog odvjetništva u dvama razmatranim slučajevima. Eventualnom izmjenom ZPSKS-EU moglo bi se ovlastiti Glavnoga državnog odvjetnika i na podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti u tom postupku, po uzoru na kazneni, ako je "sudska odluka donesena u postupku na način koji predstavlja kršenje temeljnih ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, međunarodnim pravom ili zakonom".

No, u svakom slučaju, pri mogućem normiranju drugačije uloge DO-a u postupku povodom europskoga uhidbenog naloga, treba imati na umu da Okvirna odluka Vijeća, kao ni ZPSKS-EU (koji je mora slijediti), ne daju mnogo manevarskog prostora za suprotstavljanje države izvršenja naloga, prihvaćanju naloga. Stoga bi DO, u drugačijoj procesnoj ulozi, mogao zastupati interese Države na način da doista štiti pravni poredak zemlje izvršenja naloga, bilo podrškom njegovoj provedbi, ili argumentima protiv toga, ali u svakom slučaju - samo inzistiranjem na poštivanju usklađenih pravila.³³

6. Zaključno

Polazišne osnove i načela za pravosudnu suradnju država članica EU u kaznenim stvarima u provedbi europskoga uhidbenog naloga sadržane su u četrnaest točaka preambule Okvirne odluke, te na samom početku njezinoga normativnog teksta.³⁴ Mehanizam europskog uhidbenog naloga temelji se na visokoj razini povjerenja između država članica (iz t. 10 preambule). Međutim, Okvirna odluka ne sprečava državu članicu da primijeni svoja ustavna pravila o pravu na pravičan sudski postupak (iz t. 12 preambule). Između ovih dviju apstraktnih postavki u praksi se postavljaju i razrješavaju dvojbe u pojedinačnim slučajevima. Ako se zanemare provedbene odredbe propisa ili pak načelne deklaracije koje ukazuju i na drugu stranu medalje, može dolaziti do neispravnih zaključaka (odluka) baziranih samo na nekim načelima. U tom smislu, primjena propisa mora biti sveobuhvatna.

Problemi nastaju ako se jednoj od navedenih silnica dade prednost pred drugom, tj. načelu uzajamnog priznavanja, nasuprot načelu poštovanja temeljnih prava i načela i postupanja "u skladu s odredbama Odluke", ili obrnuto. Procedura je i ovdje, kao i inače važna i nezanemariva.

U dvama razmatranim slučajevima primjene EUN pred hrvatskim sudom, bilo je sporno pitanje primjenjivosti zastarnoga odbijajućeg razloga uz kaznena djela "s liste". Iako se radilo primarno o tumačenju dviju odredbi Okvirne odluke, redovni su sudovi propustili priliku razjasniti to pitanje obraćanjem Sudu EU radi tumačenja (u postupku prethodnog odlučivanja). Tu je mogućnost eskivirao i Ustavni sud, bez vlastitoga obrazloženja razloga za to.

³³ Pri tome, npr. "zaštita nacionalnih interesa" države izvršenja naloga ne bila eurokonforman razlog protiv predaje tražene osobe (takav se razlog nalazi u pozadini mađarske uskrate izručenja Zsolta Hernadija, kada su vlasti te države odbile udovoljiti zamolbi hrvatskoga DO-a i svome državljaninu predati zahtjev za njegovo ispitivanje u Hrvatskoj).

³⁴ U čl. 1, uz definiciju uhidbenog naloga stoji: europski uhidbeni nalog je sudska odluka koju izdaje država članica s ciljem uhićenja i predaje tražene osobe od strane druge države članice, radi vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili naloga za oduzimanje slobode (1); države članice izvršavaju svaki europski uhidbeni nalog na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama ove Okvirne odluke (2); Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6 Ugovora o Europskoj uniji (3).

K tome, Ustavni je sud u ovome predmetu, čini se neuobičajeno, značajno reducirao svoju ulogu zaštite podnositelja ustavne tužbe, u situaciji kada su redovni sudovi različito tumačili zakon, ali i europski propis, a pri tome ni Vrhovni sud nije uspio uskladiti različita stajališta svojih vijeća o relevantnom pitanju zastare. Ustavni sud to je obrazložio time da bi drugačijim postupanjem zašao u nadležnost Vrhovnoga suda kao tumača prava.

Međutim, u ovdje razmatranom slučaju provedbe europskoga uhidbenog naloga, nije se radilo o interpretaciji isključivo hrvatskog prava, niti o mijenjanju ustaljene sudske prakse hrvatskih sudova. Kod ocjene prvoga pitanja, oko zastare kaznenog progona - tj. kod odnosa zastare kao razloga za odbijanje uhidbenog naloga i činjenice da se radi o djelu "s liste", primarno se tumačilo europsko pravo. Stoga je bilo razloga za obraćanje Sudu EU, pogotovo s obzirom na različita stajališta domaćih sudova i pravnih stručnjaka, kao i drugačijih presedana u Europi.

Nadalje, kod ocjene drugog pitanja, oko nastupa zastare kaznenog progona, kad se pojam zastare vezuje uz tehniku računanja tijeka zastarijevanja (inzistiranjem na tzv. apsolutnoj zastari), pa se zanemaruje već nastupjela zastara (kada nije bilo prekida zastarijevanja), čini se da se s puno opravdanja može govoriti o "flagrantnoj i očigledno arbitrarnoj ocjeni", s obzirom na manjkavo obrazloženje takvoga stajališta u razmatranim odlukama, te uz dodavanje nepostojećeg atributa "apsolutna" kod citiranja pravnog shvaćanja Kaznenog odjela Vrhovnog suda,³⁵ kao i s obzirom na izražena suprotna stajališta nezanemarivih autora, implicitno i ono zakonodavčevo sadržano ("pretočeno") u odredbi člana 86 Kaznenog zakona iz 2011. godine.³⁶

Procesna rješenja hrvatskoga zakona (ZPSKS-EU) o ulozi državnog odvjetništva u postupku provedbe EUN nisu u skladu s "prirodnom" kao ni ustavnom pozicijom te institucije, a ne odgovaraju ni potrebama toga posebnog postupka. Državno odvjetništvo u svim postupcima zastupa hrvatsku državu i štiti njezin pravni poredak. Stoga se državno odvjetništvo ne smije staviti u poziciju da, zastupajući stranu državu (državu izdanja naloga) pred vlastitim sudom, potencijalno mora nastupati protivno svojoj ustavnoj funkciji. Čini se da je hrvatski zakonodavac u eurozanosu kod toga malo pretjerao. Hrvatsko uređenje, dakako, nije jedino moguće rješenje u provedbi Okvirne odluke, što pokazuje i primjer slovenskog zakona (*supra* 5.3).

Na startu primjene EUN, kao instituta europske međudržavne suradnje u kaznenim stvarima, bilo je dosta nespretnosti u političko-parlamentarnim okvirima. Pravosudna aktivnost koja je uslijedila nije opravdala očekivanja. Naprotiv, naglašene su pravne dvojbe ne samo u vezi s provedbom ili odbijanjem provedbe EUN, nego je, makar za potrebe ovog slučaja, i preotvoreno pitanje retroaktivne primjene zastarnog roka ako je on produljen nakon počinjenja kaznenog djela. Za potonje pitanje bili smo uvjereni da je konačno riješeno i potvrđeno čak višekratno

³⁵ Shvaćanje Odjela zauzeto je 11. 11. 2006, te je potpuno jednako ponovljeno 10. 09. 2007. Prvo se nalazi u knjizi A. Garačić, *Pravna shvaćanja u kaznenom pravu 1956 - 2008*, Zagreb 2008, ss. 182 i 183, a potonje je objavljeno u *Izboru odluka Vrhovnog suda Republike Hrvatske, 1-2007*, ss. 165 i 166. Sentencija shvaćanja glasi: "Određbe čl. 1. i čl. 2. Zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN 71/06 od 28.6.2006) primijenit će se na pojedino kazneno djelo ako u trenutku stupanja na snagu (1.10.2006) nije nastupila zastara kaznenog progona ili izvršenja kazne." Čl. 1 novele KZ-a odnosi se na čl. 19 st. 1 podst. 5, prema kojima se "kazneni postupak ne može pokrenuti kad proteknu tri godine za kazneno djelo s propisanom kaznom zatvora do 3 godine ili novčanom kaznom". Time je definirana zastara, a ona nastupa nakon tri godine od počinjenja djela, s tim da se, dakako, to vrijeme produljivalo do dvostrukoga (tzv. apsolutna zastara) ako je došlo do prekida. No, ako nema prekida, zastara nastupa istekom treće godine od počinjenja djela. Tek ako je u nekom konkretnom slučaju došlo (ili dolazilo) do prekida, zastara tada nastupa nakon šest godina (kao tzv. apsolutna).

³⁶ KZ, NN 125/11.

ponovljenim pravnim shvaćanjem Kaznenog odjela najviše pravne instancije, kao i njegovim fiksiranjem u spomenutom članku 86 novoga, pozitivnoga hrvatskog Kaznenog zakona.

Summary

On 13th June 2002 the Council of the European Union adopted the Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States. The Republic of Croatia implemented the Decision in 2010 by the Law on Judicial Cooperation in Criminal Matters with the Member States of the European Union. The paper analyzes the provisions of the Law regulating the procedure of implementation of the warrant as well as the authorities who participate in the procedure, all in the context of two cases which, at the beginning of 2014, have intrigued the Croatian professional and wider public, but also the public outside Croatia. The paper problematizes the interpretation of the Framework Decision and the Croatian Law respectively, in connection with the grounds for denial of implementation of the arrest warrant, specifically the grounds stated in the two reviewed proceedings. The paper also analyzes the decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia rendered in one of the cases, in connection with possible violation of human rights and fundamental freedoms and concludes that there were grounds for a different decision. The paper analyzes the position of the State Attorney's Office in the surrender procedure and gives a critical assessment of the solution of the Croatian legislator, particularly in comparison with the Slovenian example. In any case, the Framework Decision and the Law (which must follow the Decision) do not allow the state of execution much maneuvering space to oppose the warrant, so the interests of the state of execution may be represented only by protecting the legal order and insisting on respect of harmonized rules.