

# PRITVOR U PRAVU EUROPSKE UNIJE\*\*

UDK: 341.45 (4)

Doc.dr.sc. Marija Pleić  
Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu  
marija.pleic@pravst.hr

Europska unija je posljednjih godina intenzivirala svoju aktivnost u području oduzimanja slobode te ovaj rad ima za svrhu izložiti tendencije EU u pogledu zaštite osoba lišenih slobode u kaznenom postupku. Uvodno se iznose podatci o primjeni mjere pritvora u europskim državama i uočenim problemima u praksi. Zatim se iznosi pregled zakonodavnih i praktičnih aktivnosti Europske unije na području pritvaranja. Posebno se obrađuje problem neprihvatljivih uvjeta pritvaranja kao mogući razlog za odbijanje izvršenja europskog uhiđenog naloga tj. odnos zaštite ljudskih prava i načela uzajamnog povjerenja. U posebnom poglavlju analizira se Okvirna odluka o europskom nalogu o mjerama nadzora te potencijal tog instrumenta u reduciranju prekomjerne uporabe pritvora.

**Ključne riječi:** pritvor, europski nalog o mjerama nadzora, europski uhiđeni nalog, uzajamno povjerenje

## 1. UVOD

Pritvor se u europskim državama primjenjuje prečesto, traje predugo, a uvjeti u kojima se izdržava ova mjera procesne prisile često su neprihvatljivi i dovode do povrede temeljnih ljudskih prava osoba lišenih slobode. Ova tvrdnja posljednjih godina je učestala u istraživanjima o primjeni najteže mjere procesne prisile u kaznenom postupku.<sup>1</sup>

Glavni akter na području zaštite prava pritvorenika na regionalnom planu je Vijeće Europe

---

\* Ovaj rad je financirala Hrvatska zaklada za znanost projektom 8282 "Hrvatska kaznenopravna suradnja u Europskoj uniji i regiji: nasljeđe prošlosti i izazovi budućnosti (CoCoCrim)" Na početku je potrebno objasniti korištenu terminologiju u radu. U fokusu ovog rada je najteža mjera procesne prisile u kaznenom postupku koju je hrvatski Zakon o kaznenom postupku iz 1997. poznavao pod pojmom pritvor, a prema važećem Zakonu o kaznenom postupku naziva istražni zatvor. Ustav Republike Hrvatske kao akt najviše pravne snage koji određuje ustavnopravni okvir za oduzimanje slobode tijekom kaznenog postupka ne poznaje pojam istražni zatvor, već u tom smislu u čl. 24. i 25. govori o pritvoru. Ni odredbe relevantnih međunarodnih ugovora koji se primjenjuju kao dio unutarnjeg pravnog poretka u RH ne sadrže pojam istražni zatvor, s obzirom na to da su nastali u vremenu kad se za istražni zatvor u hrvatskom pravnom nazivlju koristio pojam pritvor. Nadalje, službeni hrvatski prijevodi zakonodavstva Europske unije, odnosno okvirnih odluka i direktiva čija je analiza predmet ovog rada koriste pojam pritvora i privremenog pritvaranja u značenju koje sukladno važećem kaznenoprocesnom zakonodavstvu ima pojam istražnog zatvora. Stoga se, s obzirom na usmjerenost ovog rada na zakonodavstvo EU, korištenje pojma pritvor čini opravdanim. Opš. o pojmovnom određenju Pleić, M.: Standardi izvršenja pritvora u kaznenom postupku, doktorska disertacija, Zagreb, 2014., str. 4-9.

1 Opš. *infra* 2.

koji putem *soft law* instrumenata<sup>2</sup> te posebno u praksi Europskog suda za ljudska prava (dalje: ESLJP) kao sudbenog mehanizma zaštite prava zajamčenih Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, razvija minimalne standarde postupanja s pritvorenicima. ESLJP je tumačenjem Konvencije, posebno članka 5. koji jamči pravo na osobnu slobodu,<sup>3</sup> u značajnoj mjeri oblikovalo pritvorsko pravo država Vijeća Europe.<sup>4</sup>

Posljednjih nekoliko godina raste interes i intenzivira se aktivnost Europske unije na području oduzimanja slobode. Europska unija suočava se s dugotrajnim problemom prenapučenosti zatvora koji sve češće dovodi do utvrđivanja systemske povrede čl. 3. EKLJP,<sup>5</sup> te prijeteći potkopavanju načela uzajamnog povjerenja i funkcioniranja instrumenata uzajamnog priznanja, posebno europskog uhidbenog naloga. Europska komisija i Parlament prepoznaju potrebu poboljšanja standarda pritvaranja, a i recentne odluke Suda Europske unije su potiču na zakonodavnu aktivnost.

U radu se uvodno iznose podaci o primjeni mjere pritvora u europskim državama i uočenim problemima. Slijedi izlaganje o razvoju aktivnosti Europske unije na području oduzimanja slobode u kaznenom postupku. Zatim se, u kontekstu oduzimanja slobode za potrebe izvršenja europskog uhidbenog naloga posebno obrađuje problem neprihvatljivih uvjeta pritvaranja kao mogući razlog za odbijanje izvršenja EUN-a. Posljednje poglavlje prije zaključka analizira instrument europskog naloga o mjerama nadzora kao alternative pritvoru te potencijalu tog instrumenta u reduciranju prekomjerne uporabe pritvora.

## 2. PRIMJENA MJERE PRITVORA U EUROPI

Uvodno iznesena tvrdnja o prekomjernoj uporabi pritvora temelji se na statističkim podatcima te na komparativnim istraživanjima koja se posljednjih godina redovito provode na svjetskoj i regionalnoj razini. Prema statistici organizacije *International Centre for Prison Studies* gotovo tri milijuna osoba diljem svijeta nalazi se u nekom obliku pritvora, a u Europi ta brojka

- 2 Ovdje treba spomenuti preporuke Vijeća Europe, a u kontekstu oduzimanja slobode u kaznenom postupku posebno su značajne Preporuka R(2006)13 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o primjeni pritvora, uvjetima u kojima se izvršava i određenja zaštitnih mehanizama protiv zlouporabe te Preporuka R (2006) 2 o Europskim zatvorskim pravilima
- 3 Članak 5. Konvencije propisuje uvjete pod kojim država može pojedincu oduzeti slobodu te odgovarajuća procesna prava uhićenim, zadržanim ili zatvorenim osobama.
- 4 Opš. Đurđević, Z.; Tripalo, D.: Trajanje pritvora u svjetlu međunarodnih standarda te domaćeg prava i prakse, Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 13, broj 2/2006, str. 553 i dalje.
- 5 Porast broja presuda ESLJP-a u kojima su utvrđene ponavljane povrede konvencijskih prava u istovrsnim slučajevima uzrokovane određenom strukturalnom ili systemskom povredom doveo je do razvitka instituta ogledne (pilot-) presude. Opš. Omejec, J.: Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u praksi Europskog suda za ljudska prava, Strasbourški *acquis*, Novi informator, Zagreb, 2013., str. 331-332. Sud je prvu, oglednu (pilot-) presudu u slučaju neprimjerenih uvjeta u zatvoru donio u predmetu *Ananyev i drugi protiv Rusije* (42525/07, 60800/08, od 10.1.2012.) Uslijedila je zatim i druga pilot presuda u predmetu *Torreggiani i drugi protiv Italije* (zahtjev br. 43517/09, presuda od 8. siječnja 2013.)

prelazi tristo dvadeset tisuća.<sup>6</sup> Pritvorenici čine otprilike jednu petinu zatvorske populacije (22%, 120539) u Europskoj uniji.<sup>7</sup> U 2014. godini 13 europskih država se suočilo s problemom prenapučenosti zatvora,<sup>8</sup> od čega osam država članica EU, što je pad u odnosu na 2013. godinu kada je prenapučenost zahvatila 21 europsku državu.<sup>9</sup> Udio pritvorenika koji još ne izdržavaju kaznu zatvora u zatvorskoj populaciji u državama članicama Vijeća Europe u 2014. godini je iznosio 24,2% a stopa pritvorenika je iznosila 28,7 (medijan).<sup>10</sup> Prosječno trajanje pritvora u europskim državama u 2014. iznosilo je četiri mjeseca. U Republici Hrvatskoj je na dan 31. 12. 2014. mjeru istražnog zatvora izdržavalo ukupno 812 zatvorenika ili 21,57% od ukupnog broja svih kategorija zatvorenika (3763) što predstavlja zanemarivo smanjenje u odnosu na 2013. godinu. Nekoliko posljednjih godina može se zamijetiti relativno ustaljivanje broja istraživih zatvorenika nakon značajnijeg pada tog broja 2011. godine.<sup>11</sup>

Istraživanje organizacije *Fair Trials International* o primjeni mjere pritvora provedeno u 15 država Europske unije u 2011. iznjedrilo je kao ključne probleme prenapučenost i loše uvjete izvršenja pritvora, predugo trajanje pritvora, nepostojanje odgovarajućeg sustava kontrole zakonitosti pritvaranja i diskriminiranje stranaca u primjeni ove mjere te je ukazalo na potrebu hitnog djelovanja u okviru EU legislative na području pritvaranja.<sup>12</sup> Primijećen je i povećan broj pritvorenika koji nakon izručenja temeljem europskog uhidbenog naloga čekaju mjesecima na početak suđenjima tisućama kilometara od doma.<sup>13</sup>

- 6 World Pre-trial/Remand Imprisonment List (2nd Edition), 18/06/2014, dostupno na: [http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs\\_term\\_node\\_tid\\_depth=27](http://www.prisonstudies.org/research-publications?shs_term_node_tid_depth=27). Statistički pregled WPL-a obuhvaća osobe koje su, pod sumnjom u počinjenje kaznenog djela, lišene slobode u sudskom ili drugom zakonitom postupku, ali nisu konačno osuđene.
- 7 Fair Trialas, "A Measure of Last Resort? The Practice of Pre-Trial Detention Decision-Making in the EU", Report, Fair Trials, 2016., str. 3. dostupno na: <https://www.fairtrials.org/wp-content/uploads/A-Measure-of-Last-Resort-Full-Version.pdf>
- 8 Aebi, M. F., Tiago, M. M., Burkhardt, C. (2015). SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2014. Strasbourg: Council of Europe. Statistika SPACE I uzima kao prenapučene zatvorske sustave s preko 110 zatvorenika na 100 raspoloživih mjesta.
- 9 Države s najvećom prenapučenosti zatvorskog sustava u 2014. su bile Mađarska, Belgija, FYRO Makedonija, Grčka, Albanija, Španjolska, Francuska, Slovenija, Portugal, Srbija i Italija. SPACE I 2014, Facts and Figures, Executive Summary, December 2015., str. 1. [http://wp.unil.ch/space/files/2016/07/SPACE-I-2014\\_Executive-Summary\\_E\\_160725\\_final.pdf](http://wp.unil.ch/space/files/2016/07/SPACE-I-2014_Executive-Summary_E_160725_final.pdf)
- 10 Kada je riječ o pritvorenima, statistika SPACE I razlikuje više kategorija osoba lišenih slobode prije i tijekom kaznenog postupka. SPACE I razlikuje zatvorenike protiv kojih nije još donesena presuda (*untried prisoners*), zatvorenike koji su osuđeni, ali im još nije izrečena kazna, zatvorenike kojima je izrečena kazna, ali je žalbeni postupak u tijeku ili još nije istekao rok za podnošenje žalbe te kategoriju *ostale*. Postotak pritvorenika kojima još nije izrečena presuda (*untried detainees*) iznosi 19,6%, a njihov udio na 100000 stanovnika iznosi 23,1
- 11 Izvješće o stanju i radu kaznionica, zatvora i odgojnih zavoda za 2014. godinu, Ministarstvo pravosuđa, Zagreb, travanj 2015. godine, str. 34-35. Dostupno na: <https://pravosudje.gov.hr/pristup-informacijama-6341/strategije-planovi-i-izvjesca/izvjesce-o-stanju-i-radu-kaznionica-zatvora-i-odgojnih-zavoda/6720>. Za detaljniji statistički pregled i kretanje broja pritvorenika u RH i Europi vidjeti Pleić, M., *op. cit.* (bilj. 1), str. 11-14.
- 12 Fair Trial International, Report. Detained without trial: Fair Trials International's response to the European Commission's Green Paper on Detention, October 2011, dostupno na: <http://www.fairtrials.org/documents/DetentionWithoutTrialFullReport.pdf>
- 13 *Ibidem*, str. 6., str. 38.

*Fair Trials International* su u 2014. započeli projekt *The Practice of Pre-Trial Detention: Monitoring Alternatives and Judicial Decision-Making*, koji je trajao dvije godine i obuhvatio istraživanje o primjeni mjere pritvora u deset država članica Europske unije. Istraživanje je otkrilo nedostatke u pojedinim državama članicama u odnosu na pravo pristupa dokumentima bitnima za djelotvorno pobijanje zakonitosti pritvaranja, unatoč implementaciji Direktive o pravu na informaciju. Iako okrivljenici u državama članicama koje su bile predmet istraživanja u pravilu imaju pravo na pravnu pomoć tijekom ročišta za određivanje pritvora, uočeno je da u praksi nemaju uvijek praktičnu mogućnost ostvarivanja tog prava.<sup>14</sup> Nadalje, neka zakonodavstva, primjerice talijansko, ne predviđaju automatsku kontrolu zakonitosti pritvaranja već samo na zahtjev okrivljenika.<sup>15</sup> Zapaženo je da odluke o pritvoru sudovi nedostatno obrazlažu što otežava utvrđivanje i osporavanje zakonitosti pritvaranja.<sup>16</sup> Intervjui provedeni sa sucima i tužiteljima su ukazali općenito na nedostatno poznavanje i razumijevanje standarda utvrđenih u praksi ESLJP-a i njihovu primjenu u nacionalnom kontekstu.<sup>17</sup>

Odbor za pravne poslove i ljudska prava Parlamentarne skupštine Vijeća Europe podnio je 7. rujna 2015. godine izvješće pod nazivom „Zloupotreba pritvora u državama strankama Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda“<sup>18</sup> u kojem je pozvao države članice VE da usvoje posebne mjere koje imaju za cilj smanjiti primjenu pritvora te spriječiti zloupotrebe u primjeni ove mjere. Povodom izvješća Parlamentarna je skupština 1. listopada 2015. usvojila Rezoluciju<sup>19</sup> i Preporuku o zloupotrebi pritvora.<sup>20</sup> U Rezoluciji se ističu višestruki negativni učinci pritvora kako na pritvorenika tako i na društvo u cijelini. Visoki broj pritvorenika (gotovo 425000 tj. 25% svih zatvorenika u Europi u 2013. godini) ukazuje na to da se dopušteni temelji za određivanje pritvora, posebno opasnost od bijega i od ometanja kaznenog postupka tumače preširoko, a kako bi se opravdao pritvor u druge nedopuštene svrhe. Tako se u nekim državama članicama pritvor primjenjuje da bi se na pritvorenika izvršio pritisak da prizna počinjenje kaznenog djela ili na drugi način surađuje s tužiteljstvom, da bi se okrivljenika diskreditiralo ili na drugi način neutraliziralo političke protivnike. Također, visok postotak stranih državljana među pritvorenicima stvara zabrinutost da se pravni temelji za određivanje pritvora primjenjuju na diskriminatoran način. Parlamentarna skupština je pozvala da sve države članice implementiraju mjere za smanjenje pritvora kao što je podizanje razine svijesti među sucima i tužiteljima o zakonskim granicama za određivanje pritvora sukladno nacionalnim zakonodavstvima i konvencijskom pravu te o negativnim posljedicama pritvora, osiguranje veće jednakosti oružja između tužiteljstva i obrane uključujući pravo branitelja na kontakt s pritvorenicima, pravo uvida u spis predmeta, pravo na pravnu pomoć, poduzimanje prikladnih mjera da bi se ukinula diskriminatorna primjena pravila o pritvoru u odnosu na strance. U Preporuci je Skupština pozvala Odbor ministara da razmotri načine reduciranja uporabe pritvora općenito te zloupo-

14 Fair Trials Report 2016, *op. cit.* (bilj. 8), str. 13-15.

15 *Ibid.*, str. 30.

16 *Ibid.*, str. 20.

17 *Ibid.*, str. 18.

18 Abuse of pretrial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights, Report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Doc. 13863, 7 September 2015.

19 CoE, Parliamentary Assembly, Resolution 2077 (2015) on the abuse of pretrial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights

20 CoE, Parliamentary Assembly, Recommendation 2081 (2015) Abuse of pretrial detention in States Parties to the European Convention on Human Rights

rabe primjene te mjere u specifične svrhe kao što je provođenje političkih ili koruptivnih ciljeva. Osim toga, potiče tijela Vijeća Europe da intenziviraju svoju suradnju s EU s ciljem osiguranja da akcije poduzete radi smanjivanja primjene pritvora budu koordinirane te utemeljene na standardima postavljenima u praksi ESLJP.

### 3. RAZVOJ AKTIVNOSTI EUROPSKE UNIJE U PODRUČJU PRITVORA

#### 3.1 Nadležnost EU u području pritvora

Pretpostavke za određivanje pritvora kao i uvjeti u kojima se izvršava ta mjera u pojedinoj državi članici Europske unije mogu utjecati na pravosudnu suradnju među državama članicama. Osobe lišene slobode imaju pravo na odgovarajuće standarde zatvorskih uvjeta, a prekomjerno trajanje pritvora i neodgovarajući uvjeti oduzimanja slobode čimbenici su koji negativno utječu na razvijanje pravosudne suradnje te mogu potkopati uzajamno povjerenje na kojemu počiva cijeli sustav uzajamnog priznavanja odluka među državama članicama EU. Oduzimanje slobode u kaznenom postupku tako spada pod djelokrug Europske unije kao bitan aspekt prava koja se moraju štiti u cilju unaprjeđenja uzajamnog povjerenja i osiguranja funkcioniranja instrumenta uzajamnog priznavanja. Oduzimanjem slobode dovode se u pitanje temeljna ljudska prava koje EU podržava kao svoje temeljne vrijednosti.<sup>21</sup> Sukladno članku 6. Ugovora o EU Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima<sup>22</sup>. Temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.<sup>23</sup>

Kaznenoprocena mjera pritvora dotiče se prije svega prava na osobnu slobodu zajamčenog čl. 6. Povelje, ali može dovesti u pitanje i pravo na ljudsko dostojanstvo koje zauzima prvo mjesto u katalogu prava iz Povelje, te zabranu mučenja, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja zajamčenu čl. 4. Povelje. Ova je zabrana od posebnog značaja u kontekstu neprihvatljivih uvjeta zatvaranja koji mogu narušiti uzajamno povjerenje. U tom pogledu treba spomenuti i čl. 19. st. 2. ističe da nitko ne može biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna

21 V. European Commission, Strengthening mutual trust in the European judicial area – A Green Paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, Brussels, 14.6.2011 final, str. 3., van Kalmthout, A. M., Knapen, M. M., Morgenstern, C. (ur.): Pre-trial Detention in the European Union, An Analysis of Minimum Standards in Pre-trial Detention and the grounds for Regular Review in the Member States of the EU, WLP, Nijmegen, 2009., str. 6.

22 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL C 303/1, 12.12.2007.

23 Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Povelja EU o temeljnim ljudskim pravima postala je obvezujućim pravnim aktom te uz Osnivačke ugovore predstavlja primarni izvor prava Europske unije. Članak 6. Ugovora o Europskoj uniji ističe kao temeljne stupove te zaštite Povelju temeljnih prava, Europsku konvenciju o ljudskim pravima i ustavne tradicije zemalja članica. Opš. Crnić-Grotić, V., Sgardelli Car, N.: Ljudska prava u Europskoj uniji u praksi Europskog suda u Luksemburgu, Zbornik PFZ, 60, (5) 971-994 (2010), str. 973. U onoj mjeri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajamčenima Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, značenje i opseg primjene tih prava jednaki su onima iz spomenute Konvencije. To je minimum ispod kojeg se ne može ići, a šira zaštita od one zajamčene EKLJP-om je dopuštena.

opasnost da bude osuđen na smrtnu kaznu, mučenje li drugo neljudsko ili ponižavajuće postupanje ili kaznu. Primjena pritvora može dovesti do povrede drugih kaznenoprocenih prava zajamčenih Poveljom kao što su pravo na pravično suđenje, pretpostavka nedužnosti, prava obrane. Veliki broj stranaca u zatvorima diljem EU otvara i pitanje diskriminacije EU građana na temelju nacionalnosti, čime se izravno dotiče načelo zabrane diskriminacije proklamirano u čl. 18. Ugovora o funkcioniranju EU.

Bitan napredak u jačanju legitimnosti Unije na temelju učinkovite zaštite temeljnih prava i sloboda trebao bi se ostvariti pristupanjem Europske unije europskoj Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda sukladno čl. 6 st. 2. Ugovora o Europskoj uniji.<sup>24</sup> Time bi se u značajnoj mjeri poboljšali trenutačni strukturalni nedostaci koji postoji na području zaštite ljudskih prava u EU.<sup>25</sup> Međutim, negativno mišljenje Suda Europske unije o nacrtu sporazuma o pristupanju EU Konvenciji dovodi u pitanje pristupanje Konvenciji u skorije vrijeme.

S obzirom na vodeću ulogu Vijeće Europe u postavljanju standarda zaštite prava pritvorenika, opravdano se može postaviti pitanje zbog čega je potrebno zakonodavstvo Europske unije za rješavanje problematike oduzimanja slobode u kaznenom postupku. Komisija EU obrazlaže kako Vijeće Europe, s obzirom na svoje iskustvo i aktivnost na ovom području, ima vodeću ulogu, a da bi buduća aktivnost Europske unije na ovom području mogla biti u osiguravanju ujednačavanja zatvorskih standarda radi pravilnog funkcioniranja instrumenata pravosudne suradnje.<sup>26</sup> Unatoč tome što su presude ESLJP-a obvezujuće za države članice Vijeća Europe, mehanizmi izvršenja odluka tog suda nisu dovoljno jaki, dok s druge strane, direktive Europske unije imaju izravni učinak i primat pred nacionalnim pravom, a EU snažnije mehanizme nadzora njihove provedbe.<sup>27</sup> Čl. 82. Ugovora o EU omogućava uspostavu obvezujućih pritvorskih standarda za razliku od *soft law* instrumenata Vijeća Europe.

### 3.2 Aktivnost Europskog parlamenta

Europski parlament se već godinama osvrće na brojne probleme vezane uz pitanja oduzimanja slobode ističući zabrinjavajuće stanje u zatvorima diljem Europe a posebno problem prekomjerne uporabe pritvora. Već je u Rezoluciji za 2001. godinu pozvao države članice da naglase *ultima ratio* prirodu svih oblika zatvaranja te istaknuo potrebu ujednačavanja pravila vezanih za pritvor kako bi se zajamčila ista razina zaštite temeljnih prava u cijeloj EU. U Rezoluciji za 2002., Parlament je primijetio da se situacija zatvorenika u EU čak i pogoršala u nekim državama članicama, uglavnom kao rezultat prenapučenosti zatvora. Parlament je smatrao bitnim, pogotovo zbog toga što se EU pripremala za proširenje, da države članice poduzmu odlučnije mjere u odnosu na omogućavanje zatvorenicima kontaktiranja branitelja od samog početka, osiguranja određenih minimalnih standarda zdravstvenih i smještajnih uvjeta zatvaranja, i posebno, ispi-

24 Đurđević, Z., Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, u: Rodin, S.; Čapeta, T.; Goldner Lang, I. (ur): Reforma Europske unije. Lisabonski ugovor, Narodne novine, d.d., Zagreb, 2009., str. 340.

25 Korenica, F.: The EU Accession to the ECHR, Between Luxembourg's Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection, Springer, 2015., str. 430.

26 Green Paper on Detention, *op. cit.* (bilj. 22), str. 12.

27 Đurđević, Z.: The Directive on the right of access to a lawyer in criminal proceedings: filling a human rights gap in the European union legal order, u: European criminal procedure law in service of protection of European union financial interests: state of play and challenges, HUEKP, 2015., str. 21.

tati zatvorske postupke kako bi se osiguralo da se ne krše ljudska prava.<sup>28</sup> Sljedeća inicijativa, Preporuka Europskog parlamenta o pravima zatvorenika u Europskoj uniji iz 2003.,<sup>29</sup> potaknuta izvješćem o pravima zatvorenika i uvjetima u zatvorima, razvila je ideju o stvaranju tzv. *Prison Charter* koja bi uključivala sve članice Vijeća Europe. Namjera je bila stvoriti obvezujući instrument s detaljnim pravilima nasuprot Europskim zatvorskim pravilima koja, premda široko priznata, ipak predstavljaju neobvezujuću preporuku. Ta ideja, međutim, nije dalje razvijana. U prosincu 2011. Europski je parlament donio Rezoluciju o zatvorskim uvjetima u EU u kojoj je, izrazivši zabrinutost za alarmantnu situaciju u odnosu na zatvorske uvjete, pozvao na uvođenje zajedničkih standarda EU-a u pogledu zatvorskih uvjeta.<sup>30</sup> U odnosu na pritvor, Parlament je posebno pozvao sve države članice da osiguraju da pritvor ostane izvanredna mjera koja će se koristiti pod točno određenim uvjetima razmjernosti i nužnosti i za ograničeno razdoblje, u skladu s pretpostavkom nedužnosti i pravom osobe da ne bude lišena slobode, podsjećajući da se pritvor mora periodično kontrolirati od strane sudskog tijela te potičući primjenu alternativnih mjera u međudržavnim slučajevima.<sup>31</sup>

U Rezoluciji s preporukama Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga iz 2014. godine<sup>32</sup> Europski je parlament upozorio da nepostojanje minimalnih standarda u vezi s pritvorom, uključujući periodičnu kontrolu zakonitosti, nekorištenje pritvora kao krajnjeg sredstva te, nepostojanje pravilne procjene o tome je li predmet spreman za sudski postupak mogu dovesti do neopravdane i često prekomjerne duljine pritvora prije suđenja. Posebno je naglasio vezu između uvjeta pritvora i mjera europskog uhidbenog naloga upozorivši da nerazmjerna uporaba europskog uhidbenog naloga za lakša kaznena djela ili u okolnostima u kojima se mogu upotrebljavati manje nametljive alternative vodi ka neopravdanoj i često prekomjernoj duljini pritvora prije suđenja, te pozvao države članice da posebno uzmu u obzir prava ranjivih osoba i da općenito temeljito istraže alternative pritvoru.

### 3.3 Zelena knjiga Komisije o provedbi kaznenopravnog zakonodavstva EU na području zatvaranja

Europski parlament nekoliko je godina pozivao Komisiju da poduzme aktivnosti u području zatvaranja. U lipnju 2011. Komisija je objavila Zelenu knjigu o provedbi kaznenopravnog zakonodavstva EU na području zatvaranja<sup>33</sup> nastojeći ispitati u kojem opsegu zatvorska pitanja utječu na međusobno povjerenje, a time i na međusobno priznavanje i općenito pravosudnu suradnju u okviru Europske unije. Premda zatvorski uvjeti i upravljanje zatvorima spada u nadležnost država članica, Komisija je zainteresirana za ova pitanja zbog iznimne važnosti načela međusobnog priznavanja sudskih odluka za područje slobode, sigurnosti i pravde.<sup>34</sup> Uvjeti zatvaranja mogu imati izravan utjecaj na neometano funkcioniranje uzajamnog priznavanja

28 van Kalmthout, A. M.; Knapen, M. M.; Morgenstern, C., *op.cit.* (bilj. 22), str. 6.

29 Preporuka Europskog parlamenta o pravima zatvorenika u Europskoj uniji (2003/2188(INI))

30 Kao što su Europska zatvorska pravila koja je usvojilo Vijeće Europe. *European Parliament resolution of 15 December 2011 on detention conditions in the EU* (2011/2897(RSP))

31 Citirano prema Pleić, M., *op. cit.* (bilj. 1), str. 57.

32 Rezolucija Europskog parlamenta od 27. veljače 2014. s preporukama Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga (2013/2109(INL))

33 Green Paper on Detention, *op. cit.* (bilj. 22). U smislu ovog dokumenta, zatvor (detention) se razumijeva u skladu s značenjem koje pojam „detention“ ima u čl. 5. (1) (a), (b) i (c). EKLJP. *Ibid.* str. 2., bilj. 1.

34 *Ibid.*, str. 1.

sudskih odluka, a ispodprosječni uvjeti mogu navesti sud da odbije predaju tražene osobe npr. u postupku europskog uhiđenog naloga. Vrijeme koje osoba provede u pritvoru prije suđenja i tijekom suđenja razlikuje se u velikoj mjeri između pojedinih država članica, pretjerano duga razdoblja pritvora su štetna za pojedinca te mogu narušiti sudsku suradnju među državama članicama i ne predstavljaju vrijednosti za koje se zalaže EU.<sup>35</sup> Komisija je u upitniku uz Zeleni knjigu državama članicama postavila pitanje o prikladnosti uspostave na razini EU zajedničkih minimalnih pravila o pritvaranju, pogotovo u pogledu trajanja pritvora te periodične kontrole zakonitosti, a u cilju jačanja uzajamnog povjerenja. Nisu sve države pozdravile takvu ideju, a i među državama koje su poduprle usvajanje zajedničkih minimalnih pravila većina ipak nije sklona takvim zakonodavnim aktivnostima EU koje bi smjerale usklađivanju maksimalnih rokove trajanja pritvora. Države koje nisu poduprle ideju o stvaranju zajedničkih minimalnih pravila ističu kako su razlike u režimu oduzimanja slobode u različitim zakonodavnim sustavima opravdane te ne utječu na pravosudnu suradnju. Osim toga, ističe se kako Europska unija nije nadležna za ovo područje te kako Ugovor o funkcioniranju EU ne obuhvaća područje pritvora.<sup>36</sup> Unatoč utvrđenim problemima u pritvorskoj praksi država članica EU, za sada dakle, ne postoji, konsenzus među državama članicama u pogledu takve zakonodavne aktivnosti EU na području pritvaranja koja bi rezultirala harmonizaciji pravila o pritvoru.

### 3.4 Zajednička pravila o oduzimanju slobode

Niz instrumenata uzajamnog priznavanja u formi okvirnih odluka<sup>37</sup> povezano je izravno ili neizravno uz oduzimanje slobode u kaznenom postupku. Okvirna odluka o europskom uhiđenom nalogu<sup>38</sup> instrument je pravosudne suradnje čije izvršenje pretpostavlja oduzimanje slobode radi predaje osobe državi izdavanja u svrhu izvršenja kazne zatvora ili u svrhu kaznenog progona. Okvirna odluka o transferu zatvorenika,<sup>39</sup> Okvirna odluka o uzajamnom priznanju alternativnih sankcija i probacije<sup>40</sup> te Okvirna odluka o europskom nalogu o mjerama nadzora<sup>41</sup> tvore tzv. zajednička pravila o oduzimanju slobode (*common detention rules*), a omogućuju izvršavanje kazne zatvora, probacijskih odluka i mjera nadzora u drugim EU državama, različitim

35 Green Paper on Detention, *op. cit.* (bilj. 22), str. 2., Cit. prema Pleić, M., *op. cit.* (bilj. 1), str. 57-58.

36 Analysis of the replies to the Green paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, str. 11. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/files/110510/summary\\_gpreplies\\_ms\\_ongs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/files/110510/summary_gpreplies_ms_ongs_en.pdf)

37 Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora okvirne su odluke, uz zajednička stajališta, odluke i konvencije, predstavljale akte Trećeg stupa. Bile su definirane jednako kao direktive, međutim, za razliku od direktiva, izravni učinak okvirnih odluka bio je izriječom isključen. Čapeta, T.: Pravni akti Europske unije, u: Rodin, S.; Čapeta, T.; Goldner Lang, I. (ur): Reforma Europske unije. Lisabonski ugovor, Narodne novine, d.d., Zagreb, 2009., str. 123.

38 Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhiđenom nalogu i postupcima predaje između država članica (*europski uhiđeni nalog*), SL L 190, 18.7.2002.

39 Okvirna odluka Vijeća 2008/909/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode, SL L 327/27, 5.12.2008.

40 Okvirna odluka Vijeća 2008/947/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja uvjetnih odluka i alternativnih sankcija, SL L 337, 16.12.2008.

41 Okvirna odluka Vijeća 2009/829/PUP od 23. listopada 2009. o primjeni načela uzajamnog priznavanja odluka o mjerama nadzora među državama članicama Europske unije kao alternative privremenom pritvoru, SL L 294 11.11.2009.



od one u kojoj je osoba osuđena ili u kojoj je kazneni postupak u tijeku. Ove su tri odluke važno sredstvo daljnje društvene rehabilitacije zatvorenika kao i smanjenja broja pritvorenih osoba prije suđenja.<sup>42</sup> Međutim, samo posljednja od navedenih uređuje pitanja vezana uz oduzimanje slobode u svrhe kaznenog postupka, a prve su dvije okvirne odluke instrumenti pravosudne suradnje u stadiju izvršenja kaznenopravnih sankcija. Ipak, između tri okvirne odluke postoje operativne veze, kao i između tih Okvirnih odluka i Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu.<sup>43</sup> Okvirna odluka o europskom uhidbenom nalogu je poslužila kao predložak za sve ostale mjere uzajamnog priznanja koje su od tada usvojene, a posebno je usko povezana, s obzirom na sadržaj i svrhu s Okvirnom odlukom o transferu zatvorenika i Okvirnom odlukom o europskom nalogu o mjerama nadzora.<sup>44</sup> Odgovarajuća provedba Europskog naloga o mjerama nadzora trebala bi omogućiti osumnjičenim osobama na koje se primjenjuje europski uhidbeni nalog da se brzo vrate u zemlju svog boravišta dok čekaju suđenje u drugoj državi članici. Na taj bi se način izbjegao dugotrajni pritvor nakon izvršenja europskog uhidbenog naloga i prije samog suđenja. Osim toga, odgovarajuća primjena Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija trebala bi potaknuti sudove da umjesto zatvorske kazne određuju alternativne sankcije koje se mogu izvršavati u inozemstvu. Postoji i veza između Europskog naloga o mjerama nadzora i Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija. Kada je osuđena osoba već poslana natrag u zemlju boravišta na temelju Europskog naloga o mjerama nadzora u fazi prije suđenja i ako je pokazala da poštuje uvjete koji su joj tada određeni, sudovi će biti skloniji odrediti alternativnu sankciju (umjesto zatvorske kazne) koja se može izvršavati u inozemstvu nakon suđenja.<sup>45</sup> Pravilna i učinkovita primjena ovih instrumenata trebala bi ojačati pravo osobe na osobnu slobodu, međutim, njihova implementacija i primjena u praksi za sada ne ide u tom smjeru.<sup>46</sup>

---

42 Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirnih odluka 2008/909/PUP, 2008/947/PUP i 2009/829/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjera koje uključuju lišavanje slobode, o uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama i o mjerama nadzora kao alternative privremenom pritvoru od strane država članica, Bruxelles, 5.2.2014, COM (2014) 57 final, str. 4.

43 *Ibidem*

44 Peers, S.: *The European Arrest Warrant: The Dilemmas of Mutual Recognition, Human Rights and EU Citizenship*, u: *Court of Justice of the European Union, The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case*, ASSER PRESS, The Hague, 2013., str. 524.

45 Izvješće Komisije o primjeni zajedničkih pravila o oduzimanju slobode, *op. cit.* (bilj. 43), str. 4.

46 Opš. *infra* 5.3.

### 3.5 Direktive o procesnim pravima osumnjičenika i optuženika u kaznenom postupku

Recentni razvoj prava EU u području jačanja procesnih prava osumnjičenika u kaznenom postupku izravno se dotiče prava osoba lišenih slobode u kaznenom postupku.<sup>47</sup> U okviru Plana jačanja procesnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima usvojene su tri direktive: Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima<sup>48</sup> Direktiva o pravu na informacije u kaznenom postupku<sup>49</sup> i Direktiva o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima tijekom trajanja oduzimanja slobode.<sup>50</sup> Svaka od ovih Direktiva obuhvaća i utječe na jačanje procesnih jamstava osoba lišenih slobode u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhiđenog naloga.

Direktiva o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima<sup>51</sup> osigurava osobama koje ne govore ili ne razumiju jezik na kojem se postupak vodi pravo na tumačenje bez odlaganja tijekom kaznenog postupka pred istražnim i pravosudnim tijelima, dakle ne samo tijekom sudskih rasprava već i tijekom policijskih ispitivanja i svih drugih potrebnih saslušanja, kako bi im se zajamčilo pravo na pravično suđenje. Osigurava se pravo na prevođenje dokumenata bitnih za osiguranje ostvarivanja njihova prava na obranu, među koje Direktiva ubraja, osim optužnih akata i presuda, odluke o lišavanju slobode.

Direktivom o pravu na informaciju u kaznenom postupku utvrđuju se zajednički minimalni standardi u području informiranja o pravima i o optužbama za osumnjičene i okrivljene osobe koje su počinile kazneno djelo s ciljem poboljšanja uzajamnog povjerenja između država članica. Standardi zaštite ovih prava su pojačani kada je riječ o osobama lišenima slobode. Osumnjičenik ili okrivljenik u slučaju uhićenja ili zadržavanja treba žurno dobiti pisanu obavijest o pravima

47 U prosincu 2009. Vijeće je odobrilo novi višegodišnji program na području slobode, sigurnosti i pravde za razdoblje od 2010. do 2014. „Stockholmski program - otvorena i sigurna Europa koja služi svojim građanima i štiti ih“ u koji je uključilo Plan jačanja procesnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting citizens, Official Journal C 115 of 4.5.2010. U studenom 2009. Vijeće je usvojilo Plan jačanja procesnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima (Resolution of the Council of 30 November 2009 on a Roadmap for strengthening procedural rights of suspected or accused persons in criminal proceedings, OJ 2009 C 295/01) kojim je definirano šest glavnih područja za koja su potrebne zakonodavne ili druge inicijative: pisano i usmeno prevođenje, informacije o pravima i optužnici, pravno savjetovanje i pravna pomoć, komuniciranje s rodbinom, poslodavcima i konzularnim tijelima, posebne zaštitne mjere za osjetljive kategorije osumnjičenih i optuženih osoba te zelena knjiga o zatvaranju.

48 Direktiva 2010/64/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. listopada 2010. o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima, SL L 280, 26. 10. 2010.

49 Direktiva 2012/13/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 22. svibnja 2012. o pravu na informaciju u kaznenom postupku SL L 142, 1. 6. 2012.

50 SL L 294, 6.11. 2013.

51 To je prvi zakonodavni dokument s područja kaznenog prava usvojen sukladno pravilima Lisabonskog ugovora te prva mjera iz Plana Vijeća o jačanju postupovnih prava osumnjičenika i okrivljenika u kaznenim postupcima. Opš. Cras, S.; De Matteis, L.: The Directive on the Right to Interpretation and Translation in Criminal Proceedings Genesis and Description, Eucrium 4/2010, str. 156., dostupno na: [http://www.mpicc.de/eucrium/archiv/eucrium\\_10-04.pdf](http://www.mpicc.de/eucrium/archiv/eucrium_10-04.pdf)

koju smije držati u svom posjedu za čitavo vrijeme dok mu je oduzeta sloboda. Obavijest o pravima treba sadržavati informacije o svakoj mogućnosti pobijanja zakonitosti uhićenja prema nacionalnom pravu, ostvarivanja preispitivanja zadržavanja ili podnošenja zahtjeva za privremeno puštanje na slobodu. Uhićenoj ili zadržanoj osobi ili njezinom odvjetniku trebaju biti dostupni dokumenti koji su ključni za djelotvorno pobijanje zakonitosti uhićenja ili zadržavanja.

Direktiva o pravu na pristup odvjetniku kao ključna mjera plana jačanja proceduralnih prava osumnjičenih i optuženih osoba u kaznenim postupcima inspirirana je praksom ESLJP u predmetu *Salduz protiv Turske*<sup>52</sup> i predstavlja temelj jamčenju ostalih procesnih prava osumnjičenika.<sup>53</sup> Direktiva propisuje detaljna pravila o pravu na pristup branitelju u kaznenim postupcima kao i pravu osoba u postupcima EUN-a postavljajući visoku razinu zaštite prava okrivljenika.<sup>54</sup> Pravo na pristup odvjetniku u najranijim stadijima kaznenog postupanja od posebne je važnosti u kontekstu odlučivanja o oduzimanju slobode u kaznenom postupku koje se obično odvija u stadiju postupka kada osumnjičenici imaju minimalni kontakt s odvjetnikom. Odredbe Direktive trebale bi osigurati da pravo na pristup odvjetniku ročištima za određivanje pritvora bude i praktički značajno odnosno da branitelj u tom stadiju može konkretno i učinkovito intervenirati u postupku. Direktiva posebno naglašava osjetljiv položaj osumnjičenika lišenih slobode i potrebu osiguravanja učinkovitog ostvarivanja njihovog prava na pristup odvjetniku, uključujući organizaciju pomoći odvjetnika ako ga dotična osoba nema, osim ako se odrekla tog prava.<sup>55</sup> Pravo na odvjetnika po vlastitom izboru te pravo obavještanja treće osobe o oduzimanju slobode ključne su mjere za osiguranje čovječnog postupanja tijekom pritvora. Kako je obrazloženo u izdvojenom mišljenju uz presudu ESLJP *Salduz protiv Turske*, činjenica da branitelj ima mogućnost posjetiti okrivljenika tijekom pritvora (policijskog ili sudskog) korisnija je od bilo koje druge mjere za sprječavanje postupanja zabranjenih člankom 3. Konvencije.<sup>56</sup> Tako recital 29 Direktive navodi da bi u slučajevima kada se pruža pravna pomoć osumnjičeniku ili optuženoj osobi kojoj je oduzeta sloboda, dotični odvjetnik trebao biti u mogućnosti pri nadležnim tijelima postaviti pitanje glede uvjeta u kojima je toj osobi oduzeta sloboda. Osim toga, i osiguranje pravne pomoći u postupku izvršenja europskog uhiđenog naloga koje jamči Direktiva može pomoći u reduciranju smanjivanju pritvora kako u državi izdateljici naloga tako i u državi izvršenja.

52 ESLJP, *Salduz protiv Turske*, 36391/02, presuda od 27.11.2008.

53 Opš. Cras, S.: The Directive on the Right of Access to a Lawyer in Criminal Proceedings and in European Arrest Warrant Proceedings, *Eucrim* 1/2014, str. 32. dostupno na: [www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim\\_14-01.pdf](http://www.mpicc.de/eucrim/archiv/eucrim_14-01.pdf), cit. prema Pleić, M., *op. cit.* (bilj. 1), str. 226.

54 O predmetu i području primjene Direktive opš. Ivičević Karas, E.: Pomicanje granica prava na branitelja pod utjecajem europskog kaznenog prava Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu (Zagreb), vol. 22, broj 2/2015, str. 361-366.

55 Recital 28. Direktive

56 *Salduz protiv Turske*, 36391/02, od 27.11.2008., *Concurring opinion of Judge Zagrebelsky, joined by Judges Casadevall and Türme.*

## 4. ODUZIMANJE SLOBODE U POSTUPKU NA TEMELJU EUROPSKOG UHIDBENOG NALOGA

### 4.1 Pravni temelj oduzimanja slobode radi izvršenja EUN-a

Europski uhidbeni nalog (skraćeno: EUN) prvi je usvojeni, najpoznatiji instrument pravosudne suradnje u kaznenim stvarima među državama članicama EU te najčešće korišten u praksi, koji omogućava predaju između država članica EU osobe koja se traži radi suđenja ili radi izdržavanja kazne nakon osude.<sup>57</sup> Izvršenje europskog uhidbenog naloga podrazumijeva oduzimanje slobode u državi izvršenja radi prisilne predaje osobe, a potom, nakon predaje oduzimanje slobode radi izvršenja kazne zatvora ili radi osiguranja prisutnosti osobe tijekom kaznenog postupka u državi izdatateljici EUN-a.<sup>58</sup>

Oduzimanje slobode i prisilna predaja osobe kao dio postupka europskog uhidbenog naloga konstituiraju miješanje u pravo na osobnu slobodu te moraju biti u skladu s čl. 5. Konvencije i čl. 6. Povelje EU te zadovoljavati zahtjeve nužnosti i razmjernosti.<sup>59</sup> Pritvaranje radi predaje obuhvaćeno je člankom 5. stavkom 1. točkom f) Konvencije koja, za razliku od osnove za oduzimanje slobode iz čl. 5. st. 1. točke c), ne traži da se pritvaranje osobe protiv koje je poduzeta akcija s ciljem deportacije razumno smatra nužnim, primjerice kako bi se spriječilo da počini kazneno djelo ili pobjegne. Sve što se traži pod tom točkom jest da je akcija poduzeta u cilju deportacije.<sup>60</sup> Oduzimanje slobode radi predaje osobe opravdano je nužnošću u demokratskom društvu u skladu s čl. 5. st. 1. toč. f., ali ono ne smije biti arbitrarno. Ako se postupak ne vodi uz dužnu pažnju, pritvor prestaje biti opravdan.<sup>61</sup> Sud Europske unije u predmetu *Lanigan* je ustvrdio da u slučajevima kada dođe do prekoračenja vremena predviđenog u čl. 17. Okvirne odluke za izvršenja EUN-a, pravosudno tijelo izvršenja može odlučiti o zadržavanju tražene osobe u pritvoru, u skladu s člankom 6. Povelje, samo ako je postupak izvršenja europskog uhidbenog naloga vođen s dovoljnom razinom pažnje i, u skladu s time, ako trajanje zadržavanja nije pretjerano s obzirom na obilježja postupka u predmetu iz glavnog postupka, što je dužan provjeriti sud koji je uputio zahtjev.<sup>62</sup>

57 Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica. SL L 190, 18. 7. 2002.

58 Sukladno čl. 12. Okvirne odluke o EUN-u pravosudno tijelo izvršenja odlučuje hoće li zadržati traženu osobu uhićenu na temelju europskog uhidbenog naloga, u skladu s pravom države članice izvršenja. Uhićena osoba u svakom trenutku može biti privremeno puštena na slobodu u skladu s domaćim pravom države članice izvršenja, pod uvjetom da nadležno tijelo te države članice poduzme sve mjere koje smatra potrebnima kako bi spriječilo bijeg te osobe.

59 *Opinion of Advocate General Sharpston delivered on 18 October 2012, ECJ Case C-396/11, Radu*, §§ 53. - 62. Dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62011CC0396&lang1=hr&type=TX&ancre=>

60 ESLJP, *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, 22414/93, presuda od 15. studenoga 1996., §112.

61 ESLJP, *Quinn protiv Francuske*, 18580/91, 22. ožujka 1995., § 48.

62 *Presuda Suda (veliko vijeće)*, 16. srpnja 2015., C-237/15 PPU, *Lanigan*. § 58. Ako pravosudno tijelo izvršenja odluči okončati zadržavanje tražene osobe, tada je dužno njezino privremeno puštanje na slobodu popratiti svakom mjerom koju smatra nužnom radi sprječavanja njezina bijega, kao i osigurati ispunjavanje materijalnih preduvjeta potrebnih za učinkovitu predaju tražene osobe sve dok se ne donese konačna odluka o izvršenju europskog uhidbenog naloga. *Ibid.* § 63.

Oduzimanje slobode nakon predaje osobe radi osiguranja nazočnosti u kaznenom postupku mora biti u skladu sa standardima postavljenima u praksi ESLJP-a vezanoj uz točku c) članka 5. stavka 1. Konvencije. Države članice koje izvršavaju europski uhidbeni nalog mogu prigovarati upotrebi instrumenta stvorenog radi brze predaje osobe radi njenog suđenja ako ta osoba nakon predaje riskira u boravak u pritvoru za dulje vrijeme dok čeka suđenje u stranoj državi, kada je tako mogla ostati i u svojoj državi dok pravosudna tijela države izdavanja naloga ne bi bile spremne za suđenje.<sup>63</sup> To je posebno problematično uzimajući u obzir nekritično korištenje instrumenta europskog uhidbenog naloga u postupcima za kaznena djela koja svojom težinom i drugim okolnostima ne opravdavaju oduzimanje slobode. Europski uhidbeni nalog ne bi trebalo primjenjivati u slučajevima u kojima je doduše dopušteno primijeniti pritvor, ali bi bilo primjereno i razmjerno primijeniti prisilne mjere koje ne uključuju oduzimanje slobode.<sup>64</sup> Za otklanjanje takvih opasnosti bitna je pravilna i učinkovita primjena europskog naloga o mjerama nadzora koji može osobi omogućiti čekanje suđenja na slobodi uz istovremeno jamstvo državi izdavanja naloga da će biti dostupna tijelima kaznenog postupka.

## 4.2 Neprihvatljivi uvjeti oduzimanja slobode kao razlog za odbijanje predaje osobe temeljem EUN-a

### 4.2.1 Uzajamno povjerenje i zaštita ljudskih prava

Jedno od otvorenih pitanja u primjeni instrumenata pravosudne suradnje, pogotovo u primjeni europskog uhidbenog naloga je odnos između načela uzajamnog povjerenja i temeljnih ljudskih prava koja mogu biti dovedena u pitanje u postupcima pravosudne suradnje među državama članicama EU. Europski sud pravde je u svom mišljenju o nacrtu sporazuma o pristupanju Europske unije Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda obrazložio da načelo uzajamnog povjerenja svakoj od država nalaže, osobito u pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, da smatra, osim u iznimnim okolnostima, da sve ostale države članice poštuju pravo Unije i konkretno temeljna prava priznata tim pravom.<sup>65</sup> Stoga, kada provode pravo Unije, od druge države članice ne samo da ne mogu zahtijevati višu nacionalnu razinu zaštite temeljnih prava od one koju osigurava pravo Unije nego ni, osim u iznimnim slučajevima, provjeriti je li ta druga država članica u konkretnom slučaju doista poštovala temeljna prava koja jamči Unija.<sup>66</sup> Načelo uzajamnog povjerenja podrazumijeva, dakle, automatizam u međudržavnoj pravosudnoj suradnji što znači da će se odluke donesene u jednoj državi članici tijela druge države članice

63 Green Paper on Detention, *op. cit.* (bilj. 22), str. 5.

64 Di Chiara, Giuseppe: The Protection of the Right of Freedom on the European Union Level: The European Arrest Warrant and Non-custodial Pre Trial Measures. The Guideline of the Principle of Proportionality: An Interpretive Perspective, u: Ruggeri, Stefano (ed): *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013. str. 244.

65 Mišljenje Suda 2/13, od 18. prosinca 2014., § 192. dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62013CV0002&lang1=hr&type=TEXT&ancre=>

66 *Ibid.*, § 194.

izvršavati bez previše postavljenih pitanja i uz postojanje izrazito ograničenih razloga za odbijanje takvog zahtjeva za pravosudnom suradnjom.<sup>67</sup>

Međutim, postavlja se pitanje postoji li zaista u praksi među državama članicama EU uzajamno povjerenje, odnosno je li takva apriorna postavka o uzajamnom povjerenju opravdana s obzirom na stanje ljudskih prava u državama članicama EU. Praksa Europskog suda za ljudska prava ukazuje na kontinuirane povrede temeljnih ljudskih prava od strane država članica Europske unije, uključujući povrede zabrane mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, prava na pravično suđenje, pravo na slobodu i drugih prava relevantnih u kontekstu EU područja slobode, sigurnosti i pravde.<sup>68</sup>

Učinkovitost instrumenta europskog uhidbenog naloga skriva opasnost povrede ljudskih prava do koje može doći zbog nedostatne sudske kontrole u izvršenju naloga te pretjeranog oslanjanja na uzajamno povjerenje.<sup>69</sup> Iako se načelo uzajamnog priznanja temelji na pretpostavci da svaka država članica poštuje zajedničke standarde i konvencijske obveze, postoje razlozi vjerovati da je ova pretpostavka oboriva i da povrede ljudskih prava mogu suspendirati obvezu države članice na priznanje i izvršenje europskog uhidbenog naloga u pojedinim slučajevima.<sup>70</sup>

U postupku izvršenja europskog uhidbenog naloga povjerenje među državama članicama mogu narušiti neprihvatljivi uvjeti oduzimanja slobode u državi izdavanja naloga kojima bi bila podvrgnuta tražena osoba, a koji mogu dovesti do povrede čl. 4. Povelje o pravima EU. Mogu li takvi neodgovarajući uvjeti zatvaranja odnosno opasnost od povrede apsolutnog i nederogabilnog prava kakvo je pravo zajamčeno člankom 4. Povelje biti razlogom za odbijanje izvršenja EUN-a?

Okvirna odluka o EUN-u ne sadrži izričitu odredbu koja bi predviđjela spomenutu okolnost kao obligatorni ili fakultativni razlog za odbijanje predaje tražene. Međutim, članak 1. stavak 3. Okvirne odluke o EUN-u izražava obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. Ugovora o Europskoj uniji,<sup>71</sup> što uključuje i poštovanje zabrane mučenja, nečovječnog i ponižavajućeg postupanja, prava zajamčenog u čl. 4. Povelje o pravima EU (i čl. 3. EKLJP), kao i poštivanje nepovredivosti ljudskog dostojanstva zajamčenog čl. 1. Povelje.

Neke su države članice EU odredbu takvog sadržaja, u užem ili širem opsegu, odlučile unijeti u svoje implementacijske zakone kao izričit razlog za odbijanje predaje. Tako je Danska pred-

67 Mitsilegas, V.: *The Limits of Mutual Trust in Europe's Area of Freedom, Security and Justice: From Automatic Inter-State Cooperation to the Slow Emergence of the Individual*, Yearbook of European Law, Vol. 31, No. 1 (2012), str. 321.

68 V. Đurđević, Z.: *The Directive on the right of access to a lawyer in criminal proceedings: filling a human rights gap in the European union legal order*, u: *European criminal procedure law in service of protection of European union financial interests: state of play and challenges*, HUEKP, 2015., str. 12.

69 Böse, M.: *Human Rights Violations and Mutual Trust: Recent Case Law on the European Arrest Warrant*, u: S. Ruggeri (ed.), *Human Rights in European Criminal Law*, 2015., str. 144.

70 *Ibid.*, str. 136.

71 Sukladno članku 6. Ugovora o EU temeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije.

vidjela kao obvezan razlog za odbijanje predaje osobe slučajeve kada postoji moguća opasnost da će predaja dovesti do mučenja, ponižavajućeg postupanja, povrede pravičnog postupka ili ako bi predaja bila neopravdana iz humanitarnih razloga.<sup>72</sup> Jednako tako i irski Zakon o europskom uhidbenom nalogu zabranjuje predaju osobe ako postoje osnovani razlozi vjerovanju da će tražena osoba u državi izdavanja bila podvrgnuta mučenju, nečovječnom i ponižavajućem postupanju.<sup>73</sup> Zakon o ekstradiciji Ujedinjenog Kraljevstva sadrži odredbu o zabrani predaje osobe u slučaju ako bi predajom bila povrijeđena prava zajamčena Konvencijom.<sup>74</sup> Njemački Zakon o međunarodnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima u čl 73. propisuje da su pružanje pravne pomoći i prijenos podataka u slučaju nepostojanja zahtjeva nedopušteni ako su protivni bitnim načelima njemačkog pravnog poretka, a u slučaju zahtjeva za pravnom pomoći među državama članicama EU, pravna pomoć je nedopuštena ako je protivna načelima sadržanim u članku 6. UEU-a.<sup>75</sup>

Takvu implementaciju Okvirne odluke, kojom države u svoja zakonodavstva uvode dodatni razlog odbijanja predaje izvan razloga izričito predviđenih u Okvirnoj odluci, Komisija je početno kritizirala,<sup>76</sup> međutim Izvješće Komisije o implementaciji Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu iz 2011. godine ukazuje na promjenu stava. Komisija sada ističe kako je jasno da Okvirna odluka sukladno čl. 1. st. 3. ne obvezuje na predaju u slučajevima kada je pravosudno tijelo države izvršenja uvjereni da će predaja rezultirati povredom temeljnih prava tražene osobe zbog neprihvatljivih uvjeta oduzimanja slobode.<sup>77</sup> Jedna od preporuka Europskog parlamenta istaknutih u Rezoluciji EP-a s preporukama Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga od 27. veljače 2014. godine odnosi se upravo na uvođenje izričitog razloga za odbijanje predaje u slučajevima kada postoje valjani razlozi za sumnju da izvršenje mjere neće biti sukladno s obvezama države članice izvršenja uhidbenog naloga u skladu s člankom 6. Ugovora o Europskoj uniji i s Poveljom.

U praksi, nacionalni sudovi država članica su u skladu sa svojim implementacijskim zakonodavstvom odbijali u pojedinim slučajevima predaju tražene osobe državama u kojima se neprihvatljivim uvjetima zatvaranja krše temeljna ljudska prava. Tvrdnje o postojanju takvih povreda sudovi su zasnivali u pravilu na presudama ESLJP-a u kojima su utvrđene povrede čl. 3. Konvencije, a pogotovo onim presudama u kojima su utvrđene sistemske povrede ovog

72 Tako Klimek, L.: *European Arrest Warrant*, Springer, 2015., str. 215.

73 *European Arrest Warrant Act 2003*, section 37 (1) (b) (iii), dostupno na: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/45/enacted/en/print>

74 *The Extradition Act 2003*, § 21 (1), (2) dostupno na: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/41/contents>

75 § 73. Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen

76 Report from The Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States COM(2005) 63 final, str. 5. dostupno na: <http://www.statewatch.org/semDOC/assets/files/commission/COM-2005-63.pdf>

77 COM (11 April 2001) Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European Arrest Warrant and the surrender procedures between Member States, Brussels, 11.4.2011 COM(2011) 175 final, str. 7.

prava.<sup>78</sup> Visoki sud Engleske i Walesa u jednoj svojoj odluci ustvrdio je kako presude ESLJP-a zajedno s potvrdom postojanja kontinuiranog sistemskog problema zatvorskog sustava obaraju pretpostavku o poštivanju konvencijskih prava koja postoji kada se radi o državi članici Vijeća Europe i Europske unije. Takvo stanje podupire značajne razloge za vjerovanje da postoji stvarna opasnost od postupanja protivnog čl. 3. Konvencije te bi država izdateljica trebala ponuditi dostatne dokaze za otklanjanje takve sumnje.<sup>79</sup> Sumnje vezane uz eventualne povrede čl. 4. Povelje države izvršenja u praksi ponekad rješavaju traženjem jamstva od države izdavanja u pogledu uvjeta oduzimanja slobode kojima će tražena osoba nakon predaje biti izložena.<sup>80</sup> Da bi takvo jamstvo bilo prihvaćeno potrebno je potvrdno odgovoriti na dva pitanja. Prvo, može li se pravosudno tijelo države izvršenja pouzdati u tijelo države izdavanja naloga koje je dalo takvo jamstvo, odnosno radi li se o tijelu koje je nadležno i ovlašteno dati jamstvo i utjecati na odluku o smještaju tražene osobe u određenu ustanovu lišavanja slobode. Drugo je pitanje je li dano jamstvo dostatno da otkloni svaku sumnju o postojanju stvarne opasnosti od povrede čl. 3. Konvencije.<sup>81</sup>

#### 4.2.2 Praksa Suda Europske unije

Tenzije između načela uzajamnog priznanja i obveze poštivanja ljudskih prava Sud Europske unije pokušao je pomiriti u području zajedničkog sustava azila.<sup>82</sup> Sud EU je u predmetu *N.S.* iz 2011. godine ustvrdio da, iako treba početi od pretpostavke da je postupanje država članica s tražiteljima azila u skladu s Konvencijom i Poveljom, ta je pretpostavka ipak oboriva i dopušta dokazivanje suprotnog.<sup>83</sup> U slučaju kada sustavni nedostaci u jednoj državi članici ukazu na osnovane razloge za vjerovanje da će tražitelji azila biti suočeni sa stvarnom opasnošću podvravanja nečovječnom i ponižavajućem postupanju, država članica može odbiti transfer tražite-

78 Tako je irski Vrhovni sud svojom odlukom u predmetu *The Minister for Justice Equality and Law Reform v Robert Rettinger*, od 23.7.2010. ukinuo odluku nižeg suda o predaji okrivljenika temeljem EUN- državi izdateljici te naložio nižem sudu da razmotri sve okolnosti s ciljem utvrđivanja je li postojao rizik da će predana osoba biti podvrgnuta postupku protivnom članku 3. EKLJP. Pri tome se pozvao na niz presuda ESLJP-a u kojima su utvrđene povrede čl. 3. zbog neodgovarajućih uvjeta u zatvoru, ponajprije na presudu *Orchowski protiv Poljske* budući da je upravo ta država tražila predaju. [http://www.courts.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/\(WebFiles\)/7315CB96DC1EA9B180257769003DA284/\\$FILE/MJELR%20v%20Rettinger.pdf](http://www.courts.ie/supremecourt/sclibrary3.nsf/(WebFiles)/7315CB96DC1EA9B180257769003DA284/$FILE/MJELR%20v%20Rettinger.pdf)

79 *Badre v Court of Florence, Italy* [2014] EWHC 614 (Admin) (11 March 2014), dostupno na: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2014/614.html>

80 Tako su sudovi u Engleskoj u niz predmeta u postupcima izvršenja europskog uhidbenog naloga tražili od države izdavanja naloga jamstvo o uvjetima u kojima će tražena osoba izvršavati kaznu zatvora odnosno u kojima će biti pritvorena tijekom kaznenog postupka zbog kojeg je tražena predaja. Fair Trials Report 2016, *op. cit.* (bilj. 8), str. 34.

81 *Ilia v Appeal Court in Athens (Greece)* [2015] EWHC 547 (Admin) (06 March 2015), dostupno na: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2015/547.html>

82 Böse, M., *op. cit.* (bilj. 70), str. 137,

83 *ECJ (Grand Chamber), judgment of 21 December 2011, joined cases C-411/10 and C-493/10, N.S. and others* Ova je presuda uslijedila nakon odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetu *M.S.S. protiv Belgije i Grčke* u kojoj je utvrđena povreda članka 3. Konvencije od strane Belgije jer su vraćanjem podnositelja u Grčku belgijske vlasti istog izložile pritvoru i životnim uvjetima u toj državi koji predstavljaju povredu čl. 3. Konvencije. ESLJP, *M.S.S. protiv Belgije i Grčke*, 30696/09, 21.1.2011.



lja azila drugoj državi članici. Takav stav Suda o oborivosti pretpostavke da država članica EU poštuje temeljna ljudska prava označio je kraj automatizmu u međudržavnoj suradnji, ne samo u području zajedničke politike azila, već i u odnosu na sustav suradnje na području kaznenog prava,<sup>84</sup> odnosno označio je početak dekonstrukcije sustava slijepog uzajamnog povjerenja.<sup>85</sup>

Utjecaj ove odluke Suda EU na područje pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, posebno europskog uhiđenog naloga, vidljiv je u predmetu *Radu*.<sup>86</sup> Odlučujući o pitanju prava tražene osobe na saslušanje u postupku EUN-a, Sud EU je izbjegao otvoriti i razmotriti općenito pitanje povrede ljudskih prava u državi izdavanja naloga. Međutim nezavisna odvjetnica *Sharpstone* je u svom mišljenju iznijela sličan zaključak do kojeg je došao Sud u predmetu *N.S.*, a iz kojeg se da iščitati kako primarno pravo EU (Povelja) kreira dodatni razlog za odbijanje izručenja koji nije predviđen odredbama čl. 3. – 5. Okvirne odluke o EUN-u. Takav pristup vrijedi za sva temeljna prava koja proizlaze iz čl. 6. Ugovora o EU.<sup>87</sup>

Sud Europske unije je sasvim nedavno, u predmetima *Aranyosi i Căldăraru*<sup>88</sup> imao priliku odlučivati o odnosu načela uzajamnog povjerenja i povrede članka 4. Povelje u postupku izvršenja europskog uhiđenog naloga te je potvrdio da su države članice dužne poštivati temeljna prava osoba čija se predaja traži prilikom odlučivanja o europskom uhiđenom nalogu. Sud je u presudi jasno dao do znanja da u slučajevima postojanja stvarne opasnosti da će tražena osoba biti podvrgnuta uvjetima oduzimanja slobode koji predstavljaju povredu temeljnih prava, posebno čl. 4. Povelje, države članice izvršenja trebaju prije predaje temeljito ispitati poštovanje ljudskih prava te suspendirati predaju ako utvrde postojanje takve opasnosti od povrede temeljnih ljudskih prava.

Sud EU je u spomenutom predmetu povodom dvaju zahtjeva za prethodnom odlukom vezanih uz pitanje mogućnosti odbijanja izvršenja EUN-a, detaljno razjasnio postupanje i obveze nadležnih tijela država izvršenja u slučaju postojanja sumnji da će postupak predaje tražene osobe u državu izdateljicu dovesti do povrede čl. 4. Povelje.<sup>89</sup> Visoki zemaljski sud u Bremenu

84 Mitsilegas, V., *op. cit.* (bilj. 68), str. 358.

85 Đurđević, Z., *op. cit.* (bilj. 28), str. 16.

86 Sud EU je u ovom predmetu ustvrdio da nadležna tijela izvršenja ne mogu odbiti izvršenje EUN-a na temelju toga što tražena osoba nije bila saslušana pred tijelima države izdavanja naloga. *ECJ, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 29 January 2013., Case C-396/11, Radu.*

87 Böse, M., *op. cit.* (bilj. 70), str. 138 – 139., *Opinion of Advocate General Sharpston, op. cit.* (bilj. 59), § 70 et seq., 74 et seq.

88 Presuda Suda (veliko vijeće) od 5. travnja 2016. *Aranyosi i Căldăraru*, spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU, dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CJ0404&lang=hr&type=TEXT&ancre=>

89 U predmetu C-404/15 radilo se o mađarskom državljaninu protiv kojeg je Okružni sud u Miskolcu izdao dva uhiđena naloga radi predaje u svrhe kaznenog progona. Državno odvjetništvo u Bremenu je povodom izdanog naloga, a pozivajući se na neodgovarajuće uvjete oduzimanja slobode u Mađarskoj, postavilo upit okružnom sudu o tome u kojoj ustanovi bi optužena osoba boravila u slučaju oduzimanja slobode. Iako u odgovoru nije navedeno izrijekom u kojoj bi ustanovi optuženik boravio, državno odvjetništvo u Bremenu je zaključilo kako ne postoje konkretni indiciji da će u slučaju predaje optužena osoba biti žrtva mučenja, ponižavajućeg ili nečovječnog postupanja. U predmetu C – 659/15, Prvostupanjski sud u Fagarasu, Rumunjska, izdao je europski uhiđeni nalog radi izvršenja kazne zatvora. Državno odvjetništvo u Bremenu je nakon uhićenja tražene osobe zatražilo pritvor za izručenje te da se predaja rumunjskim tijelima proglašila dopuštenom. Uz to je navelo da Prvostupanjski sud u Fargasu nije mogao navesti u kojoj bi zatvorskoj ustanovi trebao biti zatvoren.

podnio je zahtjeve smatrajući da odluke o dopuštenosti predaje traženih osoba ovise u bitnome o prethodnom rješavanju pitanja može li se, u skladu s Okvirnom odlukom o EUN-u, jamstvima koja daje država članica izdateljica otkloniti zapreka izručenju koja je po mišljenju tog suda postojala prema čl. 73. Njemačkog Zakona o europskom uhidbenom nalogu i čl. 1. st. 3. Okvirne odluke o Europskom uhidbenom nalogu.<sup>90</sup> Taj je sud smatrao da postoje značajne indicije prema kojima bi u slučaju predaje tražene osobe mađarskom pravosuđnom tijelu u prvom slučaju, odnosno rumunjskom pravosuđnom tijelu u drugom slučaju, te osobe mogle biti podvrgnute uvjetima oduzimanja slobode koji krše članak 3. EKLJP-a, temeljna prava i opća načela prava iz članka 6. UEU-a. Sud je takvo svoje uvjerenje utemeljio na recentnim presudama Europskog suda za ljudska prava kojima su Mađarska i Rumunjska, države izdateljice EUN-a u ova dva konkretna predmeta, bile osuđene zbog povrede čl. 3. Konvencije.<sup>91</sup>

Nezavisni odvjetnik Suda EU *Yves Bot* u svom je mišljenju o ovim predmetima iznio restriktivan stav po kojemu odredba čl. 1. st. 3. Okvirne odluke ne daje mogućnost pravosuđnim tijelima države izvršenja naloga da odbiju izvršenje naloga izvan razloga za odbijanje predaje izrijealom propisanih u čl. 3. – 4a. Okvirne odluke.<sup>92</sup> Prema *Botu*, tumačenje ove odredbe na način da bi dopuštala tijelima države izvršenja da odbiju izvršenje EUN-a zbog opasnosti da će tražena osoba biti izložena uvjetima zatvaranja koji povrjeđuju njena temeljna prava protivno je strukturi sustava predaje na temelju EUN-a i značilo bi konstituiranje novog razloga za odbijanje izvršenja EUN-a koji EU zakonodavac nije imao namjeru uspostaviti. Iz toga slijedi da, kada nadležno tijelo države članice izda europski nalog za uhićenje, takvu odluku nadležna tijela države izvršenja trebaju automatski priznati sukladno čl. 1. st. 2. Okvirne odluke, a izvršenje mogu odbiti jedino u slučaju postojanja nekog od razloga za neizvršenje naloga izrijealom navedenih u čl. 3. – čl. 4a. Okvirne odluke. Osim toga, izvršenje EUN-a može biti podvrgnuto isključivo uvjetima postavljenima u čl. 5. Okvirne odluke.<sup>93</sup>

Sud EU nije prihvatio takvo restriktivno tumačenje koje polazi od automatskog priznavanja odluke o europskom uhidbenom nalogu bez prethodne provjere uvjeta u kojima će se osoba lišiti slobode u državi izdavanja odnosno koje bi polazilo od neoborive pretpostavke o poštivanju

---

90 Visoki zemaljski sud postavio je Europskom sudu u svojim zahtjevima dva pitanja. Prvo se pitanje odnosilo na tumačenje čl. 1. st. 3. Okvirne odluke tj. razjašnjenje jesu li neodgovarajući zatvorski uvjeti u državi izdateljici naloga koji prelaze prag čl. 3. Konvencije bezuvjetan razlog za odbijanje izvršenja EUN-a ili država izvršenja može, ili pak mora uvjetovati odluku o dopuštenosti predaje jamstvima poštivanja uvjeta zatvaranja. Drugo se pitanje odnosilo na utvrđivanje nadležnog pravosuđnog tijela u državi izdateljici za davanje takvih jamstva o poštovanju uvjeta oduzimanja slobode.

91 *ESLJP, Varga i drugi protiv Mađarske*, br. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 i 64586/13, od 10. ožujka 2015., *ESLJP, Voicu protiv Rumunjske*, br. 22015/10; *Bujorean protiv Rumunjske*, br. 13054/12; *Constantin Aurelian Burlacu protiv Rumunjske*, br. 51318/12 i *Mihai Laurențiu Marin protiv Rumunjske*, br. 79857/12.

92 *Opinion of Advocate General Bot delivered on 3 March 2016, Cases C-404/15 and C-659/15 PPU*, dostupno na: <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CC0404&lang1=hr&type=TEXT&ancre=>

93 *Ibid.*, § 79. – 80., 103.

ljudskih prava. Sud tumači čl. 1. st. 3. Okvirne odluke šire od nezavisnog odvjetnika<sup>94</sup> te raščlanjuje elemente čije postojanje pravosuđe države izvršenja treba utvrditi da bi razmotrilo mogućnost odbijanja predaje zbog povrede čl. 1. st. 3. Okvirne odluke. Takva će se mogućnost pojaviti u slučaju kada dostupni podatci ukažu na određene nedostatke u pogledu uvjete oduzimanja slobode u državi izdavanja. Elementi na kojima država izvršenja temelji svoju sumnju u moguću povredu čl. 4. Povelje moraju ispuniti određene pretpostavke u pogledu kvalitete sadržaja, vjerodostojnosti i aktualnosti. Takvi podaci trebaju ukazivati na sustavne i općenite nedostatke u zatvorskom sustavu ili nedostatke u odnosu na određene kategorije osoba, primjerice, ako bi se radilo o neodgovarajućim uvjetima lišavanja slobode za maloljetne počinitelje, osobe s duševnim smetnjama ili neke druge ranjive kategorije osoba, ili pak mogu obuhvaćati određene centre za oduzimanje slobode, na primjer ako bi prenapučenost i neodgovarajući uvjeti zatvaranja postojali u ustanovama za izdržavanje mjere pritvora i sl.<sup>95</sup>

Postojanje informacija o nedostacima u državi izdavanja naloga, međutim, nije samo po sebi dovoljno za odbijanje izvršenja europskog uhidbenog naloga, već je indikacija koju tijelo države izvršenja treba konkretno i precizno ispitati. Država izvršenja se treba uvjeriti u (ne) postojanje ozbiljnih i utvrđenih razloga za vjerovanje da će osoba na koju se odnosi EUN biti izložena stvarnoj opasnosti od povrede čl. 4. Povelje i u tu svrhu treba zatražiti dodatne informacije od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog o uvjetima u kojim se traženoj osobi namjerava oduzeti sloboda.<sup>96</sup> Za to vrijeme tijelo izvršenja treba odgoditi svoju odluku o predaji, a ako po dostavi dopunskih informacija nije moguće u razumnom roku otkloniti postojanje opasnosti za temeljna prava tražene osobe, odlučit će o obustavi postupka.

Prilikom odlučivanja o odgodi odluke o izvršenju EUN-a pravosuđe tijelo izvršenja treba

94 Europski je sud u presudi zaključio sljedeće: „Članak 1. stavke 3. i 5. i članak 6. stavak 1. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., treba tumačiti na način da u slučaju postojanja objektivnih, vjerodostojnih, preciznih i odgovarajuće aktualiziranih elemenata o postojanju sustavnih i općenitih nedostataka ili nedostataka koji dotiču određene skupine osoba ili pak određene centre za oduzimanje slobode u državi članici izdavateljici, pravosuđe tijelo izvršenja mora na konkretan i precizan način ispitati postoje li u slučaju predaje navedenoj državi članici ozbiljni i utvrđeni razlozi za vjerovanje da će osoba na koju se odnosi europski uhidbeni nalog u svrhe izvršenja kaznenog progona ili izvršenja kazne oduzimanja slobode zbog uvjeta oduzimanja njezine slobode biti izložena stvarnoj opasnosti od podvrgavanja neljudskom i ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. U tu svrhu ono od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog mora zahtijevati dostavu dopunskih informacija koje, nakon što je po potrebi zatražilo pomoć središnjeg tijela ili jednog od središnjih tijela države članice izdavateljice, u smislu članka 7. Okvirne odluke, mora dostaviti te informacije u roku određenom tim zahtjevom. Pravosuđe tijelo izvršenja mora odgoditi svoju odluku o predaji dotične osobe dok ne dobije dopunske informacije koje mu omogućavaju da otkloni postojanje takve opasnosti. Ako postojanje te opasnosti ne može biti otklonjeno u razumnom roku, to tijelo mora odlučiti treba li obustaviti postupak predaje.“ *ECJ, Aranyosi i Căldăraru, op. cit.* (bilj.89)

95 Ti elementi mogu, među ostalim, proizlaziti iz međunarodnih sudskih odluka poput presuda ESLJP, sudskih odluka države članice izdavateljice kao i odluka, izvješća ili drugih dokumenata koje izrađuju tijela Vijeća Europe ili koji potječu iz sustava Ujedinjenih naroda.

96 Takve informacije, koje bi trebale otkloniti sumnje u opasnost od povrede čl. 4. bi bile obavijest o ustanovi u kojoj će tražena osoba izdržavati kaznu zatvora ili mjeru pritvora koja joj bude određena tijekom kaznenog postupka, zatim detaljni podaci o uvjetima u takvoj ustanovi, broj zatvorenika, prostorni, zdravstveni, higijenski uvjeti.

voditi računa o načelu proporcionalnosti i, kada se radi o predaji osobe u svrhe kaznenog progona, mora u dostatnoj mjeri voditi računa o načelu pretpostavke nedužnosti zajamčene članom 48. Povelje.<sup>97</sup> Naime, u slučaju odgode može doći do odugovlačenja postupka predaje za vrijeme dok se ne utvrde uvjeti u kojima će osoba biti lišena slobode u državi izdateljici naloga odnosno dok država izvršenja ne dobije povratne informacije neophodne za konačnu odluku o predaju. Za osobu čija se predaja traži to može značiti dulji boravak u pritvoru, odnosno dulje lišenje slobode. Pravosudno tijelo u tom slučaju može, sukladno stavu izraženom u predmetu *Lanigan*, odlučiti o zadržavanju te osobe u pritvoru samo ako je postupak izvršenja europskog uhiđenog naloga vođen s dovoljnom razinom pažnje i, u skladu s time, ako trajanje oduzimanja slobode nije pretjerano.<sup>98</sup>

## 5. EUROPSKI NALOG O MJERAMA NADZORA KAO ALTERNATIVE PRITVORU

### 5.1 Svrha donošenja

Načelo razmjernosti pretpostavlja oduzimanje slobode u kaznenom postupku samo u onim slučajevima kada se ista svrha ne može ostvariti primjenom blažih mjera koje ne uključuju lišavanje slobode. Jedan od razloga prekomjerne uporabe najstrože mjere procesne prisile u kaznenom postupku je upravo njegova neselektivna primjena u slučajevima u kojima bi se ista svrha mogla ostvariti i nekom blažom mjerom osiguranja nazočnosti okrivljenika.<sup>99</sup> Primjena mjera alternativnih pritvoru pogotovo je problematična u kaznenim postupcima s inozemnim elementom. Sudovi vrlo često određuju pritvor pozivajući se na postojanje opasnosti od bijega koja proizlazi iz činjenice da osoba nema prebivalište u dotičnoj državi dok bi se u sličnim okolnostima prema osobama s prebivalištem u državi kaznenog postupka umjesto oduzimanja slobode primijenile blaže mjere opreza.<sup>100</sup> Čak i kad bi se primijenile takve mjere, velika je vjerojatnost da bi okrivljeniku stranom državljaninu bilo zabranjeno napuštati državu kaznenog postupka.

Ovaj problem Europska je unija pokušala riješiti putem instrumenta pravosudne suradnje koji se sastoji u priznavanju i nadzoru nad izvršenjem alternativnih mjera nadzora u drugoj

97 *ECJ, Aranyosi i Căldăraru, op. cit.* (bilj. 89), § 100.

98 *ECJ, Lanigan, op. cit.* (bilj. 63), § 61.

99 Recentno istraživanje koje je provela organizacija *Fair Trial International* pokazuje da, unatoč tome što europska zakonodavstva poznaju brojne alternative pritvoru, u praksi se takve mjere ne primjenjuju u dovoljnoj mjeri te se od deset europskih država koje su bile predmet istraživanja, samo Irska te Engleska i Wales mogu istaknuti kao primjeri dobre prakse u primjeni alternativnih mjera. Osim toga, pravosudnim tijelima nedostaje povjerenja i iskustva u provođenju alternativnih mjera. *Fair Trials Report 2016, op. cit.* (bilj. 8), str. 26.

100 Podatci iz Italije tako ukazuju na očit nerazmjer u udjelu stranih državljana među pritvorenicima, strani državljani čine 8,9% ukupno zatvorske populacije ali istovremeno čak 40% pritvorske populacije. *Fair Trials Report 2016, op. cit.* (bilj. 8), str. 21. Postojanje sustava koji omogućava uhićenje stranaca koji napuštaju državu u kojoj se vrši kazneni progon protiv njih predstavlja jaki protuargument gotovo automatskom pritvaranju stranih osumnjičenika koji dolaze iz drugih država Europske unije. Morgenstern, C.: *Remand Detention in Europe*, u: Daems, T.; van Zyl Smit, D.; Snacken, S. (ur): *European Penology?*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013., str. 208., bilj. 31.

državi članici EU. Riječ je o Okvirnoj odluci Vijeća o primjeni načela uzajamnog priznavanja odluka o mjerama nadzora među državama članicama Europske unije kao alternative privremenom pritvoru (tzv. *European Supervision Order*, Europski nalog o mjerama nadzora). Okvirna je odluka donesena s ciljem smanjivanja broja nerezidentnih pritvorenika u Europskoj uniji, a istovremeno se ovim instrumentom nastoji učvrstiti pravo na slobodu i pretpostavku nedužnosti u EU te smanjiti opasnost od nejednakog postupanja prema optuženicima nerezidentima. Europski nalog o mjerama nadzora omogućava osobama podvrgnutima tom instrumentu da se vrate u državu prebivališta ili boravišta i tamo na slobodi čekaju suđenje.

U recitalu 5 Okvirne odluke navodi se kako je u zajedničkom europskom prostoru prava bez unutarnjih granica potrebno poduzeti mjere kojima bi se osiguralo da se s osobom koja podliježe kaznenom postupku, a nema boravište u državi u kojoj se odvija suđenje, ne postupi nimalo drukčije, nego li s osobom koja podliježe kaznenom postupku, a ima boravište u toj državi. Ova odredba odražava načelo jednakosti koje su sva državna tijela dužna poštovati, čime se nastoji spriječiti diskriminacija a time i povreda prava EU (čl. 18. TFEU) do koje može doći u slučajevima kada se sudovi pri odlučivanju o pritvoru koriste isključivo kriterijem državljanstva ili mjesta prebivališta osobe.<sup>101</sup>

Donošenje Okvirne odluke o priznavanju mjera nadzora kao alternative pritvoru bilo je dijelom Komisijinog plana već od usvajanja Programa o uzajamnom priznavanju u kaznenim stvarima 2001. godine.<sup>102</sup> Prvi prijedlog okvirne odluke podnesen je 2004. godine, a konačno je usvojena u listopadu 2009. godine. Ovo dugo vremensko razdoblje usvajanja Okvirne odluke posljedica je oprečnih mišljenja o tome postoji li uopće potreba za takvim instrumentom pravosudne suradnje. Provedena debata o tome nije imala dovoljno kvalitetnu empirijsku podlogu budući da broj EU građana u europskim zatvorima nije u pravilu obuhvaćen statistikama.<sup>103</sup> Na temelju statističkih podataka iz nekoliko europskih država, Komisija je procijenila da bi se europski nalog o mjerama nadzora mogao primijeniti na otprilike 80% građana EU koji se nalaze u pritvoru druge države članice EU.<sup>104</sup>

## 5.2 Sadržaj Europskog naloga o mjerama nadzora

Okvirna odluka polazi od inovativnog pristupa koji služi interesima svih uključenih strana: interesima države članice koja vrši kazneni progon da će se kazneni postupak provesti i da optuženi neće pobjeći te interesima optuženog za kojeg vrijedi pretpostavka nedužnosti, da može ostati na slobodi i koristiti se svojim temeljnim pravima. Ovo se ostvaruje prenošenjem nadzora nad kretanjem okrivljenika na državu njegovog prebivališta ili boravišta. Sukladno čl. 9. stavku 1. Okvirne odluke, osoba mora dati svoj pristanak na povratak u državu u kojoj ima zakonito i uobičajeno boravište.

Okvirna odluka, međutim, ne jamči osobi pravo na mjeru bez oduzimanja slobode kao al-

101 Klip, A.: *European Criminal Law*, Intersentia, 2012., str. 282.

102 Programme of measures to implement the principle of mutual recognition of decisions in criminal matters, Official Journal C 012, 15/01/2001 P. 0010 - 0022

103 Morgenstern, C., *op. cit.* (bilj. 101), str. 209. – 210. Statistika vijeća Europe SPACE I danas uključuje i ovo pitanje u upitnike koje šalje državama članicama.

104 Commission Staff Working Document. Accompanying document to the Proposal for a Council Framework Decision on the European supervision order in pre-trial procedures between Member States of the European Union {COM(2006) 468 final}, Brussels, 29.8.2006 SEC(2006)1079

ternativu pritvoru već to pitanje uređuju pravo i postupci države članice u kojoj se vodi kazneni postupak.<sup>105</sup> Okrivljenik se ne može pozivati pred sudom na pravo na zamjenu pritvora mjerom nadzora putem primjene europskog naloga o mjerama nadzora te primjena ovog instrumenta ovisi o diskreciji suda. Međutim, sudovi bi, sukladno načelu razmjernosti kod primjene mjera procesne prisile, u svakom konkretnom slučaju trebali voditi računa da ne primjenjuju najtežu mjeru procesne prisile, ako se ista svrha može ostvariti primjenom blažih mjera. Ako se radi o situaciji u kojoj je moguće primijeniti europski nalog o mjerama nadzora, npr. okrivljenik ima prebivalište u drugoj državi članici Europske unije, sudovi bi trebali razmotriti i tu mogućnost. U skladu s praksom Europskog suda za ljudska prava u vezi s člankom 5. EKLP, pritvor kao najteža mjera procesne prisile opravdan je jedino kada se utvrdi da su ostale dostupne alternative pritvoru neodgovarajuće u konkretnom slučaju.<sup>106</sup> Dužnost suda da uzme u obzir alternativne, blaže mjere obuhvaća tako i pitanje hoće li se primjenom mjera nadzora koje bi se izvršavale u državi prebivališta okrivljenika putem europskog naloga o mjerama nadzora osigurati prisutnost okrivljenika tijekom suđenja.

Okvirna odluka u čl. 8. stavku 1. navodi šest mjera koje države članice trebaju priznati i pratiti u slučaju kada država izdavanja dostavi državi izvršenja europski nalog o mjerama nadzora.<sup>107</sup> Međutim, neke države članice nisu prihvatile praćenje svih mjera navedenih u tom članku, premda su obvezne, što je ograničavajući čimbenik u primjeni ovog instrumenta pravosudne suradnje. Osim ovih obveznih mjera, države članice mogu pristati pratiti i druge mjere nadzora, koje se u Okvirnoj odluci ne navode taksativno već primjerno.<sup>108</sup> Države članice nemaju mogućnost prihvaćanja ili odbijanja pojedine mjere po *ad hoc* principu već moraju obavijestiti Vijeće o mjerama za koje prihvaćaju nadzor.<sup>109</sup>

Države članice mogu prilagoditi mjere nadzora koje je izrekla država priznavanja ako je narav te mjere nespojiva s pravom države izvršenja ali pri tom mora paziti da prilagođena mjera nadzora nije stroža od prvotno uvedene mjere (čl. 13. Okvirne odluke). Praćenje mjera nadzora, sukladno čl. 17., uređuje se pravom države izvršenja.

---

105 Članak 2. stavak 2. Okvirne odluke o europskom nalogu o mjerama nadzora

106 ESLJP, *Lelièvre protiv Belgije*, 11287/03, 8.11.2007.

107 To su mjere: obveza osobe da nadležno tijelo u državi izvršenja obavijesti o svakoj promjeni boravišta, posebno radi primanja sudskih poziva da tijekom kaznenog postupka bude nazočna na saslušanju ili suđenju; obveza da ne smije ući u neke prostore, mjesta ili određena područja u državi izdavanja ili državi izvršenja; obveza da prema potrebi određeno vrijeme ostane na određenom mjestu; obveza koja obuhvaća ograničenja u vezi s napuštanjem državnog područja države izvršenja; obveza javljanja određenom tijelu u određeno vrijeme; obveza izbjegavanja kontakta s određenim osobama koje su povezane s navodno počinjenim kaznenim djelom. Članak 8. Okvirne odluke

108 To su: obveza nesudjelovanja u određenim aktivnostima povezanim s navodno počinjenim kaznenim djelom, koje mogu uključivati bavljenje određenom profesijom ili područjem zaposlenja; obveza da ne vozi motorna vozila; obveza polaganja određenog novčanog iznosa ili pružanja neke druge vrste jamstva bilo u određenom broju obroka ili u jednokratnom iznosu; obveza terapijskog liječenja ili liječenja od ovisnosti; obveza izbjegavanja kontakta s određenim predmetima povezanim s navodno počinjenim kaznenim djelom/djelima

109 Fair Trial Internationals: A Guide to The European Supervision Order, September 2012., str. 8. [www.fairtrials.net/documents/ESOGuide](http://www.fairtrials.net/documents/ESOGuide)

U slučaju da se osoba prema kojoj su određene mjere nadzora na temelju europskog naloga o mjerama nadzora ne vrati dobrovoljno u državu izdavanja naloga, može biti predana državi izdavanja temeljem europskog uhidbenog naloga u postupku predaje između država članica. Budući da se europski nalog o mjerama nadzora primjenjuje i na lakša kaznena djela, za koja se prema čl. 2. st. 1. Okvirne odluke o Europskom uhidbenom nalogu ne može izdati EUN, članak 21. stavak 2. Europskog naloga o mjerama nadzora izričito odbacuje zahtjev da kazneno djelo za koje je izdan europski uhidbeni nalog bude kažnjivo najvišom zatvorskom kaznom od barem 12 mjeseci. Članak 21., nisu prenijele u svoje zakonodavstvo sve države članice, a dio država koje su implementirale odredbu čl. 21. pridržale su, sukladno stavku 3. čl. 21., pravo na primjenu čl. 2. st. 1. EUN-a.<sup>110</sup> Takav pridržaj obeshrabruje države članice da u slučajevima lakših kaznenih djela za koje bi najčešće bila moguća primjena alternativnih mjera izdaju europski nalog o mjerama nadzora jer ne mogu koristiti mehanizam prisilne predaje osoba protiv koje su određene mjere nadzora u slučaju kada se one ne žele dobrovoljno vratiti u državu izdavateljicu u kojoj se vodi kazneni postupak. Na taj je način u startu ograničena učinkovita primjena europskog naloga o mjerama nadzora u praksi s obzirom na to da bi po svojoj prirodi Europski nalog o mjerama nadzora mogao omogućiti povratak kući osobama koje čekaju suđenje za lakša kaznena djela.

### 5.3 Implementacija Okvirne odluke o europskom nalogu o mjerama nadzora

U veljači 2014. godine Komisija je objavila Izvješće o implementaciji zajedničkih pravila o oduzimanju slobode.<sup>111</sup> Izvješće predstavlja kvantitativnu analizu o implementaciji triju okvirnih odluka, a ne sadrži ocjenu o tome kako se primjenjuju ovi instrumenti odnosno jesu li i u kojoj mjeri utjecale na jačanje prava pojedinaca. S obzirom na zabrinjavajuće nisku razinu implementacije ovih okvirnih odluka, očigledno je da je takav utjecaj za sada zanemariv.

Rok za implementaciju Okvirne odluke o mjerama nadzora istekao je u prosincu 2012. godine, do kada ju je u svoje zakonodavstvo implementiralo tek četiri države članice, a nakon isteka roka još osam država. Međutim, i one države koje su je implementirale još nemaju iskustva u njezinoj primjeni.<sup>112</sup> Činjenica da većina država članica nije implementirala Okvirnu odluku problematična je s aspekta njezine praktične primjene i učinka jer države članice koje su je pravilno provele ne mogu imati koristi od njenih odredaba o suradnji u odnosima s onim državama članicama koje nisu provele na vrijeme.<sup>113</sup>

Okvirna odluka o mjerama nadzora unesena je u pravni poredak Republike Hrvatske u lipnju 2013. godine, izmjenama i dopunama Zakona o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima

110 Izvješće Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o provedbi Okvirnih odluka 2008/909/PUP, 2008/947/PUP i 2009/829/PUP o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjera koje uključuju lišavanje slobode, o uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama i o mjerama nadzora kao alternative privremenom pritvoru od strane država članica, {SWD(2014) 34 final} Brussels, 5.2.2014, COM(2014) 57 final.

111 Termin „zajdnicka pravila o oduzimanju slobode“ odnosi se na tri okvirne odluke o kojima je bilo riječi *supra* 3.4.

112 Prema izvješću Komisije od 5. veljače 2014. god. Izvješće Komisije o primjeni zajedničkih pravila o oduzimanju slobode, *op. cit.* (bilj. 111), str. 6.

113 Komisija je zaprimila ograničene indikativne podatke o praktičnoj primjeni okvirnih odluka o oduzimanju slobode od svega tri države članice. Iz dostupnih podataka proizlazi da se *Transfer zatvorenika* već redovito primjenjuje, dok još nisu izvršeni transferi u skladu s *Uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama i Europskim nalogom o mjerama nadzora*. *Ibidem*

s državama članicama Europske unije.<sup>114</sup> U glavi VIII.a regulirano je priznanje i izvršenje odluka stranih pravosudnih tijela o izrečenim mjerama nadzora osobi koja na području Republike Hrvatske ima prebivalište ili boravište, odnosno boravak, i pristala se vratiti u Republiku Hrvatsku dok traje kazneni postupak te prosljeđivanje odluka domaćih pravosudnih tijela kojima su izrečene mjere nadzora osobi koja na teritoriju države članice ima zakonito i uobičajeno prebivalište i pristala se u tu državu članicu vratiti. ZPSKS-EU predviđa ukupno deset mjera nadzora čije izvršenje mogu nadzirati nadležna tijela RH. Radi se o mjerama opreza propisanim Zakonom o kaznenom postupku, što uključuje svih šest mjera koje Okvirna odluka predviđa kao obigatorne, te četiri od šest navedenih mjera koje države članice mogu fakultativno odlučiti pratiti. Od mjera koje nisu navedene u Okvirnoj odluci, RH priznaje još i zabranu uhođenja ili uznemiravanja žrtve ili druge osobe te udaljenje iz doma. I Republika Hrvatska se odlučila za ograničeni domašaj naloga o mjerama nadzora u pogledu čl. 21. Okvirne odluke što znači da će odbiti predaju osobe koja ne postupi sukladno nalogu o mjerama nadzora u slučaju kada se radi o kaznenim djelima sa zapriječenom kaznom do jedne godine zatvora.<sup>115</sup>

#### 5.4 Problemi u primjeni

Kao što je vidljivo iz izloženih podataka o implementaciji okvirne odluke, Europski nalog o mjerama nadzora nije zaživio u praksi država članica EU ni nakon šest godina od njegova donošenja, odnosno niti nakon više od tri godine od isteka roka za implementaciju. Premda su države članice pozdravile novi mehanizam pravosudne suradnje kao važan korak u promociji alternativa pritvoru koji bi mogao doprinijeti reduciranju primjene pritvora u EU,<sup>116</sup> u praksi ovaj instrument nije zaživio niti polučio očekivane rezultate.

Razlozi za to su dvojaki. S jedne strane je nedostatak uzajamnog povjerenja koje je temelj uzajamnom priznavanju mjera nadzora, a s druge strane je činjenica što ovaj instrument s obzirom na svoju svrhu i domašaj ne rješava temeljni problem u primjeni pritvora u EU a to je njegova prekomjerna uporaba. Neki kritičari smatraju da bi praktična primjena ovog instrumenta mogla potkopati nacionalna procesna jamstva te da pravosudni sustavi, posebice u novim državama članicama EU, neće biti u stanju nositi se s mjerama učinkovito i u skladu s vladavinom prava.<sup>117</sup> Primjena europskog naloga o mjerama nadzora za države znači da će biti primorane primijeniti naloge koje izdaju druge države a koje one same ne bi dopustile. Tako na primjer u njemačkom kaznenoprocesnom zakonodavstvu mjere nadzora predstavljaju zamjenu za istražni zatvor, dok neke druge države, poput Engleske i Poljske imaju sustav gradiranja koji dopušta primjenu mjera nadzora i u onim slučajevima kada nije dopuštena primjena istražnog zatvora. U takvim okolnostima može doći do toga da jedna država izvršava tj nadzire izvršavanje mjera

114 Zakon o pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima s državama članicama Europske unije, NN br. 91/2010, 81/2013, 124/2013, 26/2015

115 Council of the European union, Notification of Framework Decisions, Brussels, 12335/14, 17 September 2014, str. 12. Članak 131. ZPSKS-EU propisuje: Kad nadležno tijelo države izdavanja izda europski uhidbeni nalog, pred nadležnim sudom pokrenut će se postupak za predaju na temelju odredbi glave II. (Europski uhidbeni nalog) ovog Zakona, samo ako su odluke stranog tijela izdane u skladu s uvjetima za izdavanje europskog uhidbenog naloga.

116 Analysis of the replies to the Green paper on the application of EU criminal justice legislation in the field of detention, str. 4. Dostupno na: [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/files/110510/summary\\_gpreplies\\_ms\\_ongs\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/files/110510/summary_gpreplies_ms_ongs_en.pdf)

117 Morgenstern, C., *op. cit.* (bilj. 101), str. 210.



nadzora u situaciji u kojoj sukladno njezinom ZKP-u ne bi bilo moguće primijeniti takve mjere.<sup>118</sup>

Premda je ovaj instrument pravosudne suradnje usmjeren na smanjivanje broja stranih pritvorenika, činjenica je da se njegovom primjenom ne može riješiti problem velikog broja stranaca u europskim zatvorima u cijelosti s obzirom na to da značajan broj stranih zatvorenika dolazi iz država koje nisu članice EU pa time nije moguća ni primjena naloga u tim slučajevima.<sup>119</sup> Osim toga, problem velikog broja stranih pritvorenika u zatvorima EU nije izolirana pojava već se radi o samo jednom aspektu šireg problema prekomjerne primjene pritvora u europskim državama, koji nadilazi domašaj i svrhu ovog instrumenta pravosudne suradnje. Potencijal ovog instrumenta oslabljuje činjenica što njegova primjena ovisi isključivo o diskreciji nacionalnih sudova da u konkretnom slučaju uopće razmotre mogućnost primjene naloga o mjerama nadzora a zatim i da odluče izdati nalog kao zamjenu za pritvor. Za sada sudovi ne pokazuju volju iskoristiti ovaj instrument te nema uopće podataka da je do sada korišten u praksi.<sup>120</sup> Pravosudni sustavi mnogih EU država nisu još spremni iskoristiti potencijalnu vrijednost Europskog naloga o mjerama nadzora koji bi, makar u ograničenoj mjeri, ipak omogućio dokidanje diskriminacije prema stranim državljanima u pogledu odluke o puštanju iz pritvora te uštedio financijska sredstva.<sup>121</sup> Svakako je na državama članicama da počnu primjenjivati ovaj instrument pravosudne suradnje na način koji će predstavljati stvarnu alternativa pritvoru te djelovati kontinuirano i učinkovito diljem EU.<sup>122</sup>

## 6. ZAKLJUČAK

Osim što dovodi u pitanje temeljna ljudska prava osoba lišenih slobode, prekomjerna uporaba pritvora u kaznenom postupku predstavlja izazov i prijetnju učinkovitom funkcioniranju sustava uzajamnog priznavanja odluka među državama članicama Europske unije. Presude ESLJP-a o povredama članka 5. i članka 3. Konvencije od strane država članica EU, posebno pilot presude u kojima se utvrđuju sistemski nedostaci u pojedinim državama članicama pokazuju kako su krhki temelji na kojima počiva uzajamno priznavanje. Takvi nedostaci predstavljaju rastući izazov za nacionalne sudove kada odlučuju o europskim uhidbenim nalogima drugih država članica EU. U tom pogledu, recentna presuda Suda Europske unije u predmetu *Aranyosi i Căldăraru* ima dalekosežan učinak na jačanje jamstava poštivanja temeljnih ljudskih prava u postupcima pravosudne suradnje, ali s druge strane i na funkcioniranje sustava uzajamnog priznavanja sudskih odluka mijenjajući pretpostavku o tome da načelo uzajamnog povjerenje prekludira države članice od provjere poštuje li druga država članica temeljna prava u postupku na temelju EUN-a. Zaključak Suda EU o obvezi preispitivanja poštivanja temeljnih ljudskih prava u postupku izvršenja europskog uhidbenog naloga u slučajevima kada postoji stvarna opasnost od povrede čl. 4. Povelje dovest će u praksi do češćeg pozivanja sudova na neodgovarajuće zatvorske uvjete kao razlog odbijanja predaje što može ozbiljno potkopati učinkovitost

---

118 *Ibid.*

119 *Ibid.*, str. 211.

120 Vidjeti Min, B.: The European Supervision Order for transfer of defendants: why hasn't it worked?, <http://www.penalreform.org/blog/the-european-supervision-order-for-transfer-of-defendants/>

121 Primjerice, UK potroši približno 67,912,726 eura svake godine na strane pritvorenike, Njemačka € 121,104,000, Italija € 595,066,176. Fair Trial International Report 2011, *op. cit.* (bilj. 13), str. 9.

122 *Ibid.*, str. 37.

uzajamnog priznavanja odluka. Treba ipak reći kako je stav Suda EU da tijelo države izvršenja treba nastojati u izvršenju naloga no ne automatski već nakon prethodne provjere uvjeta lišavanja slobode u državi izdateljici. Međutim, čak i onda kada ishod postupka nije odbijanje predaje, dovodi se u pitanje visoka razina povjerenja između država članica ako sudske vlasti moraju opetovano vagati povjerenje naspram utvrđenih poteškoća vezanih uz zatvorske uvjete.

Rizik da okrivljenik s prebivalištem u drugoj državi članici EU neće biti dostupan tijekom suđenja tijelima države članice koja vodi kazneni postupak značajno je smanjen uspostavljanjem mehanizma europskog uhiđenog naloga, a u većoj mjeri je trebao biti reduciran pravilnom i redovitom primjenom Okvirne odluke o europskom nalogu o mjerama nadzora. Međutim, nekritična primjena EUN-a i na slučajeve u kojima to nije opravdano te izostanak primjene europskog naloga o mjerama nadzora u praksi podriva pozitivne učinke ovih instrumenata pravosudne suradnje. Osim toga europski nalog o mjerama nadzora, s obzirom na svoju ograničenu svrhu i domašaj, ipak ne može u znatnoj mjeri doprinijeti reduciranju prekomjerne uporabe pritvora te su potrebni drugi zakonodavni mehanizmi.

Sveukupno stanje na području oduzimanja slobode u EU poziva na zakonodavnu aktivnost Europske unije putem obvezujućeg instrumenta koji bi kodificirao postojeće konvencijske pritvorske standarde proizašle iz prakse ESLJP. Međutim, istraživanja ukazuju da među državama članicama EU za sada ne postoji konsenzus o potrebi uspostave takvih zajedničkih minimalnih pravila, barem ne kada je riječ o usklađivanju maksimalnih rokova trajanja pritvora. Kako je nezavisni odvjetnik Bot zaključio, Komisija je 2011. iznijela obeshrabrujuću sliku zatvorskih uvjeta u određenim državama članicama kao i posljedice takvog stanja za provedbu Okvirne odluke o EUN-u, ali unatoč tome niti Vijeće niti Komisija nisu poduzeli mjere kako bi države članice ispunile sve svoje obveze ili barem poduzele nužne mjere prema čl. 82. Ugovora o funkcioniranju EU pruža pravni temelj za takvo što.<sup>123</sup>

## SUMMARY

### PRE – TRIAL DETENTION IN EUROPEAN UNION LAW

The European Union has in recent years intensified its activity in the field of detention and this paper has the purpose to expose the tendencies of the EU regarding the protection of persons deprived of their liberty in criminal proceedings. Introductory presents data on the use of detention in European countries and indicates the problem of abuse of pre-trial detention. Afterwards, an overview of the legislative and practical activities of the European Union in the field of pre-trial detention is given. Special attention in paper is given to the problem of unacceptable conditions of detention as a possible reason for the refusal to execute a European arrest warrant i.e. the relationship of the protection of human rights and the principle of mutual trust. In that sense, recent judgment of the Court of Justice in the case *Aranyosi and Căldăraru* has far-reaching impact on the strengthening of guarantees of respect for fundamental human rights in the judicial cooperation in criminal matters (especially in EAW procedure). In a separate chapter the Framework Decision on the European supervision order is analyzed and potential of this instrument in reducing excessive use of pre-trial detention.

**Key words:** *pre-trial detention, european arrest warrant, european supervision order, mutual trust*

---

123 *Opinion of Advocate General Bot, op. cit. (bilj. 93), § 180. – 181.*