

UDK: 343.1.061(4)EU
izvorni znanstveni rad
primljen 20. 2. 2009.

Prof. dr. sc. Sabrina HOROVIĆ, izvanredna profesorica
kaznenog prava, Pravni fakultet, Sveučilište u Mostaru

KAZNENO PRAVO EUROPSKE UNIJE PREMA LISABONSKOM UGOVORU

Rad sadržava analitički pregled izmjena relevantnih za kazneno postupovno i materijalno pravo koje donosi Lisabonski ugovor, nosi osnivački ugovor Europske unije koji se trenutno nalazi u procesu ratifikacije. Kaznenopravni sadržaji Ugovora sistematizirani su u tematske cjeline: novi pravni okvir Europske unije s posebnim naglaskom na integraciju trećeg stupa EU u pravni poredak Europske zajednice, izmjene relevantne za kazneno materijalno pravo, te reforma zaštite ljudskih prava u EU koja obuhvaća novu nadležnost Europskog suda pravde te značenje Povelje o temeljnim pravima EU s osvrtom na pristupanje Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Zbog novih supranacionalnih harmonizacijskih ovlasti Unije u kaznenopravnom području opravdava ocjenu da je Lisabonski ugovor prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi.

Ključne riječi: Lisabonski ugovor

1. UVOD

Lisabonski ugovor¹ bitno je ojačao supranacionalne harmonizacijske ovlasti Europske unije u području kaznenog materijalnog prava. Temeljni propis Lisabonskog ugovora koji se odnosi na materijalno kazneno pravo je čl. 83, a uz njega se i u uvodnim odredbama navodi kao jedan od glavnih ciljeva Unije uspostavljanje prostora slobode, sigurnosti i pravde bez unutarnjih granica sprječavanjem i suzbijanjem kriminaliteta (čl. 2 (2) UEU). Unija je dobila ovlasti da „direktivama“ donesenim u redovitom zakonodavnom postupku uspostavlja minimalna pravila o opisima kaznenih djela i sankcija u područjima posebno teškog kriminaliteta s prekograničnim obilježjima koja proizlaze iz prirode ili posljedica tih kaznenih djela ili iz posebne potrebe njihovog sprječavanja na zajedničkom temelju (čl. 83 (1) 1 UFEU).

Posebno teška područja kriminaliteta u kojima Unija ima supranacionalne harmonizacijske ovlasti su: terorizam, trgovina ljudima, seksualno iskorištavanje žena i djece, nezakonita trgovina drogama, nezakonito trgovanje oružjem, pranje novca, korupcija, krivotvorenje sredstvima plaćanja, kompjuterski kriminalitet i organizirani kriminalitet.² Postavlja se pitanje je li ova lista taksativna ili egzemplarna, što je opravdano s ob-

1) Lisabonski ugovor potpisan je 17. prosinca 2007. godine.

2) Lista je preuzeta iz čl III-271 (1) 2 Ustavnog ugovora (Treaty Establishing Constitution for Europe) potpisan 29. listopada 2004. u Rimu. Neuspjeh Ustavnog ugovora dogodio se zbog njegovog odbijanja na referendumu u Francuskoj i Nizozemskoj, 29. svibnja i 1. lipnja 2005. godine.

zirom na to da je u Ugovoru iz Amsterdama tumačena egzemplarnom. Postupak odlučivanja o proširenju liste i na druga područja ide u prilog tumačenju da je lista strogo limitirana. Dok o mjerama iz navedenih područja kriminaliteta Vijeće odlučuje većinski, listu može proširiti daljnjim područjima kriminaliteta samo jednoglasnom odlukom (čl. 83. (1) 3 UFEU). Lisabonski ugovor uglavnom je normirao postojeće stanje, pri tome je ispušteno područje ilegalnih migracija koje se vjerojatno nije smatralo dovoljno teškim oblikom kriminaliteta, a novo je područje jedino nezakonita trgovina oružjem.

Pretpostavka prekograničnog obilježja u Ugovoru je vrlo široko određena jer ne proizlazi samo iz poduzimanja kriminalnih radnji na teritoriji više država, već i ako je posljedica kaznenih djela nastupila u više država ili ako postoji potreba njihovog sprječavanja sa teritorija više država. To znači da se prekogranično obilježje ne odnosi samo na kazneno djelo i njegove posljedice, već i na mjere njegovog sprječavanja i kaznenog progona.

Iz navedenog se može zaključiti da je Lisabonskim ugovorom normiran ukupan sadržaj kaznenopravnih nadležnosti Europske unije i Europske zajednice. Učinjena su dva bitna reformska pomaka temelj kojih je supranacionalni način odlučivanja parlamenta i Vijeća kvalificiranom većinom, a ne više jednoglasno. Prvo, kazneno pravo postalo je neovisna zajednička politika EU, pa je Europska unija dobila autonomnu, a ne samo funkcionalnu kaznenopravnu nadležnost. To znači da je ovlaštena urediti i izvorna kaznenopravna područja, odnosno ona koja kazneno pravo uređuje posve samostalno, kao npr. seksualne delikte³, a ne samo osigurati akcesornu odnosno komplementarnu kaznenopravnu zaštitu drugim pravnim granama. Unija je također ovlaštena odrediti ne samo obilježja kaznenih djela i zapriječenost kaznenom sankcijom, već i vrstu i mjeru te kaznene sankcije. Pri tome Unija mora ostaviti državama članicama toliki prostor za implementaciju da mogu integrirati supranacionalnu kaznenu sankciju u svoj sustav kaznenih sankcija uz opasnosti za njegovu koherentnost.

Posebnu pozornost zaslužuje područje kaznenopravne zaštite financijskih interesa EU, odnosno prema Lisabonskom ugovoru borba protiv prijevare. Ustavni ugovor je u ovom području izričito ovlastio Europsku uniju da donosi uredbe (europske zakone), dakle pravne akte s neposrednim učinkom kojih je implementacija u nacionalne pravne poretke zabranjena. Međutim, Lisabonskim ugovorom izbrisana je rečenica iz čl. 280 (4) UEU koja je određivala da se mjere za borbu protiv prijevara na štetu financijskih interesa Zajednice ne odnose na primjenu nacionalnog kaznenog prava ili na nacionalno pravosuđe. Svaka mjera Vijeća je harmonizacija odredaba država članica kojima se štite financijski interesi Unije. Za razumijevanje sadržaja i opsega reforme koju de lege ferenda donosi Lisabonski ugovor, potrebno je predložiti ovlasti i pravni temelj materijalnog kaznenog prava Europske unije i Europske zajednice de lege lata.

2. HARMONIZACIJA KAZNENOG PRAVA U TREĆEM STUPU

2. 1. *Pravni temelj harmonizacije u primarnom i sekundarnom pravu Europske unije*

Stanište kaznenog prava u hramskoj strukturi Europske unije treći je stup nazvan Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima. U cilju poboljšanja kaznenoprav-

3) Novoselec, P., *Opći dio kaznenog prava*, Zagreb, 2007. str. 1.

ne suradnje među državama članicama radi „ostvarenja visokog stupnja sigurnosti na području slobode, sigurnosti i pravde“, jedan je od zadataka trećeg stupa harmonizacija kaznenomaterijalnih propisa (čl. 29 UEU). Ona je prvi put izričito normirana UEU iz Amsterdama koji je odredbom čl. 31 e ovlastio Uniju na stvaranje zajedničkih minimalnih pravila o obilježjima kaznenih djela i kaznama u području organiziranog kriminaliteta, terorizma i nezakonite trgovine drogama. Ograničavanje harmonizacije na navedena područja bila je pogreška zakonodavca⁴, jer je odredbom čl. 29 (2) UEU iz Amsterdama policijska i pravosudna suradnja proširena na sve oblike kriminaliteta.⁵ Zauzeto je stajalište da su područja kriminaliteta u čl. 31. e UEU navedena samo egzemplarno, a da je harmonizacija dopuštena u svim područjima ako je to potrebno za ostvarivanje ciljeva iz čl. 29 UEU, ako se odnose na zajedničke politike Unije ili imaju preograničenu dimenziju. Široko tumačenje harmonizacijskih ovlasti Unije prihvaćeno je i u praksi te je Europsko vijeće ekspanzivno izašlo iz okvira čl. 31 e UEU ujednačujući nacionalno kazneno pravo ne samo u pogledu organiziranog kriminaliteta⁶, terorizma⁷ i nezakonite trgovine drogama⁸, već i zaštite financijskih interesa EU⁹, pranja novca¹⁰, krivotvorenja eura¹¹, korupcije¹², trgovine ljudima¹³, kaznenih djela protiv djece¹⁴, ilegalnih migracija¹⁵, informatičkog kriminaliteta¹⁶ i financijskog kriminaliteta¹⁷.

4) Saztger, H., Utjecaji prava Europske zajednice/Europske unije na nacionalno kazneno pravo država članica, HLJKPP, 1/2003, str. 165-179, 174.

5) Amsterdamskim ugovorom proširena je stvarna nadležnost trećeg stupa u kaznenopravnom području na način da je borbi protiv terorizma, zlorabe droga, međunarodne prijevare i drugih oblika međunarodnog kriminaliteta dodana i nadležnost za borbu protiv krijumčarenja osoba, kaznenih djela protiv djece, nezakonite trgovine oružjem i korupcije (čl. 29 (2) UEU).

6) Okvirna odluka Vijeća 2005/212 PUP od 24. veljače 2005. o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelom. Prijedlog Okvirne odluke Vijeća o borbi protiv organiziranog kriminaliteta.

7) Okvirna odluka 2002/475/ PUP od 13. lipnja 2002. o borbi protiv terorizma (OJL 164 od 22. 6. 2002.).

8) Okvirna odluka Vijeća 2004/757/ PUP od 25. listopada 2004. o uspostavljanju minimalnih odredbi o obilježjima kaznenih djela i kazni u području nezakonite trgovine drogama (OJL 335 od 11. 11. 2004)

9) Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica (OJC 316 od 27. 11. 1995., 49-57.).

10) Okvirna odluka Vijeća od 26. lipnja 2001. o pranju novca, identifikaciji, pronalaženju, zamrzavanju, oduzimanju i konfiskaciji predmeta i rezultata kaznenog djela (OJ L 182 od 5. 7. 2001.). Protokol o kaznenoj odgovornosti pravnih osoba, konfiskaciji imovine i pranju novca (OJ C 221 od 19. 7. 1997., 12-22.).

11) Okvirna odluka Vijeća od 29. svibnja 2000. o jačanju zaštite kaznama i drugim sankcijama za krivotvorenje novca s obzirom na uvođenje eura (OJ L 140 od 14. 6. 2000.). Novelirana Okvirnom odlukom od 6. prosinca 2001. (OJ L 329.).

12) Protokol o korupciji međunarodnim i europskim službenicima (OJ C 313 od 23. 10. 1996., 2-10)., Okvirna odluka Vijeća 2003/568/ PUP od 22. 7. 2003. o sprječavanju korupcije u privatnom sektoru (OJ L 192 od 31. 7. 2003.).

13) Okvirna odluka Vijeća od 19. 7. 2002. o suzbijanju trgovine ljudima (OJ L 203 od 1. 8. 2002.).

14) Okvirna odluka Vijeća 2004/68/PUP od 22. prosinca 2003. o sprječavanju seksualnog iskorištavanja djece i dječje pornografije (OJ L 13. od 20. 1. 2004.).

15) Okvirna odluka Vijeća od 28. studenog 2002. o jačanju kaznenog okvira u cilju sprječavanja omogućivanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka (OJ L 328 od 5. 12. 2002.).

16) Okvirna odluka Vijeća 2005/222/PUP od 24. veljače 2005. o napadima na informacijske sustave (OJ L 69 od 16. 3. 2005.).

17) Okvirna odluka Vijeća od 28. svibnja 2001. o borbi protiv prijevare i krivotvorenja bezgotovinskim sredstvima plaćanja (OJ L 149 od 2. 6. 2001.).

2. 2. Pravni mehanizmi harmonizacije

Harmonizacija kaznenog materijalnog prava ostvaruje se kroz tri mehanizma, od kojih su dva propisana UEU, a jedan je uspostavio Europski sud. Tradicionalni pravni akti su konvencije, koje su kao međunarodni ugovori podložni ratifikaciji država članica. Neobjektivnost i sporost država članica u ratifikaciji konvencija¹⁸ dovele su do odugovlačenja u poduzimanju određenih mjera EU za sprječavanje kriminaliteta. Kako su se konvencije pokazale kao neprikladan instrument za izvršavanje ciljeva trećeg stupa, Amsterdamskim ugovorom uvedene su okvirne odluke kao posebna vrsta pravnih akata Unije namijenjenih upravo harmonizaciji zakona i propisa država članica (čl. 34 (2) b UEU). Po uzoru na direktive, okvirne odluke obvezuju države članice u pogledu rezultata koji treba postići, ali prepuštaju državnim vlastima da izaberu oblike i metode kojima će se to postići. Ali za razliku od direktiva, okvirne odluke nemaju neposredni učinak (čl. 34(29) b UEU). U zadnjem desetljeću okvirne odluke gotovo su u cijelosti zamijenile konvencije u području kaznenog materijalnog prava.

Izričito protivljenje država članica neposrednom učinku okvirnih odluka, eksplicitno, izraženo u odredbi Ugovora, nije spriječilo Europski sud da im prizna tzv. posredan učinak i tako stvori treći mehanizam za ujednačavanje zakona država članica. Europski sud dao je okvirnim odlukama tzv. posredan učinak, odnosno stvorio je obvezu nacionalnim sudovima da tumače nacionalno kazneno pravo sukladno pravu EU¹⁹. Ipak, za područje materijalnog kaznenog prava treba imati na umu ograničenja eurokonformnog tumačenja iz prvog stupa koja se primjenjuju i na akte trećeg stupa²⁰. Direktiva može imati neposredan kao i posredan učinak samo u vertikalnim pravnim odnosima u kojima je država nositelj obveze, a pojedinac nositelj prava. Direktiva s kaznenopravnim naputkom zahtijeva ustanovljivanje kaznene odgovornosti i sankcioniranje pojedinaca u nacionalnom kaznenom pravu, što znači da regulira obrnuti vertikalni odnos u kojem se nameću obveze pojedincu od strane države. Stoga direktiva kojom se ustanovljuje ili pooštava kaznena odgovornost pojedinca u nacionalnom pravu ne može imati neposredan učinak niti nacionalni sudovi mogu tumačiti odredbe kaznenog zakona sukladno direktivi na štetu pojedinca. Isto vrijedi i za okvirne odluke, pa one ne mogu imati posredan učinak u području materijalnog kaznenog prava na štetu okrivljenika, već samo kada dovode do dekriminalizacije određenog ponašanja ili ublažavanja kaznene odgovornosti.

2. 3. Ratione materiae harmonizacije

Ovlasti Unije u kaznenomaterijalnom području nisu neograničene, već imaju točno određen predmet harmonizacije. Unija uspostavlja minimalna pravila za definicije kaznenih djela i kazne. Uspostavljanje zajedničkih opisa kaznenih djela za

18) V. Đurđević, Z., Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica: nastanak, sadržaj i implementacija, HLJKPP, 2/2007, str. 928 i 929.

19) Sud je rekao da nacionalni sud ima obvezu tumačiti nacionalno pravo sukladno pravu Unije pazeći da postupak ostane pravičan sukladno čl. 6. Europske konvencije o ljudskim pravima. Nacionalni sud ima obvezu uzeti u obzir sva pravila nacionalnog prava i tumačiti ih što je moguće više u svjetlu teksta i svrhe okvirne odluke.

20) O sadržaju i granicama eurokonformnog tumačenja nacionalnog kaznenog prava V. Đurđević (supra, bilješka 18) str. 397.

određene oblike kriminaliteta dovodi u prvom redu do ujednačavanja posebnog dijela kaznenih zakona država članica. Pri tome treba imati na umu da određivanje minimalnih obilježja kaznenih djela ne znači minimum nego maksimum obilježja koje države članice mogu propisati u svom kaznenom zakonu za određeno kazneno djelo. Dodavanje daljnjeg obilježja ima kao učinak sužavanje kriminalne zone, što dovodi do nepotpune implementacije²¹. Suprotno tome, državama je dopušteno da propišu stroži oblik kaznene odgovornosti za određeno kazneno djelo, što se provodi ispuštanjem nekog od obilježja iz opisa kaznenog djela u okvirnoj odluci ili konvenciji.

Iako to nije evidentno iz odredaba Ugovora, Unija ima ovlasti ujednačavanja i pojedinih odredaba općeg dijela kaznenog zakona. Analiza sekundarnog prava trećeg stupa pokazuje da oni sadrže naputke u vezi s primjenom niza instituta općeg dijela kaznenog prava zahtijevajući da određene vrste radnji, oblici krivnje, stadiji počinjenja kaznenog djela ili oblik sudioništva trebaju biti kažnjivi u nacionalnom kaznenom pravu. Tako, npr. okvirne odluke i konvencije određuju da pokušaj, nečinjenje, poticanje i pomaganje određenog kaznenog djela bude inkriminirano i zapriječeno kaznom²². Unija je donijela i pravne akte o odgovornosti pravnih osoba za kaznena djela.

Minimalna pravila o kaznama u pravnim aktima trećeg stupa ne sadržavaju samo generalnu klauzulu iz znamenitog predmeta Komisija v. Grčka iz 1989. g., prema kojoj kazna mora biti učinkovita razmjerna i odvraćajuća²³, već i konkretnu vrstu i najmanju mjeru kojom mora biti zapriječeno određeno kazneno djelo u državama članicama. Tako Unija, npr. zahtijeva sankcioniranje počinitelja kaznom zatvora od najmanje osam godina²⁴. Osim toga, neke okvirne odluke sadrže i otegotne i olakotne okolnosti za odmjerenje kazni. Tako među otegotnim okolnostima nalazimo povrat²⁵, primjenu iznude, prisile ili prijetnje, ugrožavanje žrtve djela, članstvo u kriminalnoj organizaciji²⁶, a među olakotnim odustanak i pomoć u otkrivanju identiteta drugih počinitelja ili kriminalne mreže²⁷.

3. OVLASTI EUROPSKE ZAJEDNICE – KAZNENOPРАВNA IMPLEMENTACIJA ZAJEDNIČKIH POLITIKA

Harmonizacijske ovlasti Europske unije u području kaznenog prava ne mogu se smatrati supranacionalnim jer sve odluke donosi Vijeće jednoglasno (čl. 34(2) UEU), a instrumenti trećeg stupa nemaju neposredan pravni učinak, već se u poretke država članica implementiraju nacionalnim provedenim propisima. Situacija bi bila posve drukčija kada bi Europska zajednica dobila kaznenopravne ovlasti, što su zakonodavna tijela Europske zajednice kao i Europski sud sve do 2005. izričito odbijali.

21) Ibid., str. 949.

22) Ibid., str. 933.

23) V. Par. 24 i 25 presude u predmetu 68/88 Commission v. Greece od 21. rujna 1989., ECR I-2965.

24) Okvirna odluka Vijeća od 29. svibnja 2000. o jačanju zaštite kaznama i drugim sankcijama za krivotvorenje novca s obzirom na uvođenje eura, čl. 6.

25) Novela Okvirne odluke o krivotvorenju eura predviđa postojanje otegotne okolnosti počinjenja djela u povratu i kad je počinitelj već pravomoćno osuđen za isto djelo u drugoj državi članici (čl. 9.).

26) Čl. 5. Okvirne odluke o dječjoj pornografiji sadržava katalog otegotnih okolnosti.

27) Čl. 5. Okvirne odluke o trgovini drogama.

3. 1. *Direktive s kaznenopravnim naputcima te paralelna regulacija u prvom i trećem stupu Europske unije*

Iako prvi stup EU, odnosno Europska zajednica nije imala kaznenopravnu nadležnost pa stoga nije morala harmonizirati kaznena djela i kaznene sankcije²⁸, kazneno pravo imalo je važnu ulogu u reguliranju gospodarskih i financijskih aktivnosti Unije, kao i u zaštiti njezinog pravnog poretka.

Pojedina pravna dobra na području zajedničkih politika Zajednice mogla su se učinkovito štititi samo kaznenim pravom. Važnost osiguranja kaznenopravne zaštite rezultirala je s dvije posljedice. Jedno je nastanak direktiva s kaznenopravnim naputcima, a drugo tzv. sustav paralelne regulacije iste materije u prvom i trećem stupu EU.

Zajednica ima ovlast obvezati države članice da sankcioniraju kršenja prava Zajednice kroz smjernice s kaznenopravnim naputcima, ali im je morala prepustiti da same izaberu koja će vrsta i mjera sankcije u njihovom pravnom poretku biti primjerena za povredu dobra zajednice. Sukladno presudi u predmetu *Komisija v. Grčka* iz 1999. g., Zajednica može zahtijevati da države članice, sukladno načelu asimilacije, pruže istovrsnu zaštitu kao da se radi o nacionalnom pravnom dobru te propišu sankciju koja je učinkovita, razmjerna i odvraćajuća, ali radi li se u konkretnom slučaju o upravnompravnoj ili kaznenopravnoj sankciji, odlučuje država članica. Da Zajednica nema ovlast tražiti od država članica da određena ponašanja smatraju kaznenim djelima i za njih propisuju kaznene sankcije, nije potvrdio samo Europski sud, već je to potvrdila i praksa Europskog vijeća. Pojedini kaznenopravni naputci u nacrtima direktiva koje su obvezivale države članice da propišu kaznene sankcije zbog protivljenja Vijeća brisani su prije nego što su smjernice stupile na snagu²⁹.

Raskol zakonodavnih ovlasti između prvog i trećeg stupa u zaštiti istog pravnog dobra Zajednice doveo je do podvostručenja pravnih propisa odnosno tzv. „double text“ mehanizma. Pojedino područje u nadležnosti Zajednice uredilo bi se uredbom ili direktivom na temelju Ugovora o Europskoj zajednici, a njezina kaznenopravna zaštita, odnosno opis kaznenog djela, te vrsta i mjera kazne bili bi propisani okvirnom odlukom na temelju Ugovora o Europskoj uniji³⁰. Svaki put kada bi Komisija predložila mjeru s kaznenopravnim učinkom, Vijeće bi odvojilo kaznenopravni dio mjere i reguliralo je okvirnom odlukom³¹. Sukob nadležnosti između prvog i trećeg stupa EU iskazivao je rivalitet između supranacionalnog poretka Europske zajednice i nacionalnog kaznenopravnog monopola.

28) O indirektnim mehanizmima utjecaja Europske zajednice na kazneno pravo država članica V. Đurđević (bilješka 18.).

29) Direktiva Vijeća EEZ za koordinaciju propisa o insider poslovima od 13. studenog 1989., te Direktiva Vijeća EEZ br. 911308 o sprječavanju uporabe financijskog sustava u svrhu pranja novca od 10. lipnja 1991.

30) Npr. Uredba Vijeća 974/98 od 3. svibnja 1998. o uvođenju eura i Okvirna odluka Vijeća od 29. svibnja 2000. o jačanju zaštite kaznama i drugim sankcijama za krivotvorenje novca s obzirom na uvođenje eura, te Direktiva 2002/90, dopunjena okvirnom odlukom Vijeća od 28. studenog 2002. o jačanju kaznenog okvira u cilju sprječavanja omogućavanja neovlaštenog ulaska, tranzita i boravka.

31) Razlikuju se tri tipa zakonodavnih konflikata između EZ i EU od 1993. do 2005. To su: odbijanje prijedloga Komisije za kaznenopravnu harmonizaciju prava Zajednice od strane Vijeća., otklanjanje sadržaja uredbe ili direktive i kopiranje u prijedlog okvirne odluke, i vice versa, i prisilna kohabitacija kroz „double text“ mehanizam.

3. 2. Prijelazno razdoblje

Promjena pravnog okvira kaznenopravne suradnje Lisabonskim ugovorom, uklanjanjem pravnih akata trećeg stupa i uspostavljanjem nove nadležnosti Europskog suda otvara pitanje vremenskog važenja postojećih pravnih akata, njihove abrogacije, te sudskog nadzora nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Prijelazno razdoblje regulirano je Protokolom o prijelaznim odredbama³², koji je riješio navedena pitanja tako da je primijenio ustaljeni obrazac potpune integracije područja pravosuđa i unutarnjih poslova u pravni sustav Unije. Uvedeno je petogodišnje tranzicijsko razdoblje u kojem će vrijediti dva pravna režima, stari prema Ugovoru iz Nice i novi prema Ugovoru iz Lisabona.

Očekuje se da će u razdoblju od pet godina svi akti trećeg stupa (konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.) biti prevedeni u akte prvog stupa EU (direktive, odluke i dr.). Dok se ti akti ne zamijene ili ukinu novim aktima za implementaciju Lisabonskog ugovora prema čl. 9 Protokola, njihov pravni učinak ostat će nepromijenjen. Status quo bit će sadržan i u nadležnosti Europskog suda da rješava prethodna pitanja u pogledu akata trećeg stupa u razdoblju od pet godina od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (čl. 10 Protokola). Države koje nisu dale pristanak da se podvrgnu nadležnosti Suda u prethodnom postupku i dalje će biti izvan jurisdikcije Europske unije. Isto tako, Europska komisija tijekom prvih pet godina od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora neće biti ovlaštena pokretati postupke zbog povrede ugovora, odnosno primjenjivati svoje ovlasti iz čl. 258 Lisabonskog ugovora u odnosu na prijašnje akte policijske i pravosudne suradnje (čl. 10 (1) i (3) Protokola).

Prelazak iz starog u novi pravni režim događat će se pojedinačno i univerzalno. Nakon što pojedini akti trećeg stupa tijekom prijelaznog razdoblja bude izmijenjen sukladno Lisabonskom ugovoru, Komisija i Sud također će dobiti ovlasti sukladno Lisabonskom ugovoru. Po isteku petogodišnjeg prijelaznog razdoblja, Komisija i Sud početak će univerzalno izvršavati svoje ovlasti prema Lisabonskom ugovoru, odnosno uspostaviti će se opća nadležnost za sve akte Unije, pa i za akte trećeg stupa koji nisu prevedeni u novi pravni režim.

Jedina država koja je zadržala pravo da se izuzme od jurisdikcije Europske unije i nakon proteka pet godina je Ujedinjeno Kraljevstvo. Najmanje šest mjeseci prije isteka jednogodišnjeg prijelaznog razdoblja, UK može obavijestiti Vijeće da odbija ovlasti Komisije i Suda u odnosu na akte trećeg stupa (čl. 10 (4) Protokola). Takav stav UK ima isključujući učinak za čitavo kaznenopravno područje jer će svi akti trećeg stupa prestati proizvoditi pravne učinke u UK, te UK ne može nastaviti sudjelovati u zajedničkim kaznenopravnim politikama Unije. Međutim, UK nije dobio pravo samo na tzv. opt-out, već i tzv. opt-in, pa može naknadno obavijestiti Vijeće da želi sudjelovati u pojedinoj mjeri, u kojem se slučaju u pogledu tog akta primjenjuju pune ovlasti Komisije i Suda. Navedene odredbe omogućit će UK ne samo da bira kaznenopravne mjere Unije u kojima će sudjelovati (to pick-and-choose) već i da istupi iz mjera u kojima sada sudjeluje. Specifičnost je položaja UK prema Lisabonskom ugovoru da je ovo prvi put da je osnivački ugovor ponudio nekoj državi ne samo mogućnost odbijanja sudjelovanja u budućim mjerama, već i otklanjanja svoje već preuzete obveze prema prethodnim propisima.

32) Protocol on Transitional Provisions.

4. POVELJA TEMELJNIH PRAVA EUROPSKE UNIJE

4. 1. *Općenito*

Povelja temeljnih prava trebala bi postati za Europsku uniju ono što je Europska konvencija o ljudskim pravima za Vijeće Europe ili Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima za Ujedinjene narode – katalog temeljnih ljudskih prava koja pojedincima jamči ta međunarodna organizacija. Prema čl. 6. Lisabonskog ugovora, Unija priznaje prava, slobode i načela sadržana u Povelji. Povelja je prvi put objavljena na Konvenciji u listopadu 2000.³³, s propalom namjerom da postane obvezujuća u okviru reforme osnivačkih ugovora 2004. godine u Nici. Iako je nakon Nice postala tzv. „soft law“ s neobvezujućim pravnim učinkom, Povelja je ipak posredno proizvodila pravne učinke jer se na nju u svojim presudama pozivao Europski sud, kao i preambule pravnih akata Unije, osobito u trećem stupu³⁴.

Ista verzija Povelje koja je odbijena u Nici ugrađena je u Ustavni ugovor te je ponovo prihvaćena 12. prosinca 2007., dan prije potpisivanja Reformskog ugovora u Lisabonu. Toga su dana predsjednici Europskog parlamenta, Europske komisije i Europskog vijeća u svečanoj formalnoj ceremoniji u Strasbourgu potpisali i proglasili Povelju temeljnih prava Europske unije. Za razliku od Ustava koji je integrirao Povelju u svoj tekst, Lisabonski je ugovor ne sadržava, već se ona nalazi u posebnom dokumentu. Bio je to politički ustupak na simboličnoj razini kojom su vlade željele pokazati građanima razliku Reformskog od Ustavnog ugovora opravdavajući time izostanak referenduma. Međutim, fizičko odvajanje Povelje od osnivačkog ugovora jest pro forma potez, jer će ona stupiti na snagu zajedno s Lisabonskim ugovorom te prema čl. 6. (1) tog ugovora ima istu pravnu snagu kao i ugovori. Daljnji ustupak u odnosu prema Ustavnoj koncepciji jest prihvaćanje rezervi dviju država članica reguliranih Protokolom o primjeni Povelje o temeljnim pravima Europske unije na Poljsku i Ujedinjeno Kraljevstvo³⁵. Te dvije države izuzele su se iz nadležnosti Europskog suda, te su uskratile nadležnost domaćim sudovima da ocjenjuju sukladnost domaćih propisa i prakse s temeljnim pravima iz Povelje (čl. 1. Protokola)³⁶.

Povelja sadržava katalog temeljnih prava koja obvezuju ustanove i tijela Unije, te države članice. Ustanove i tijela Unije kada donose pravne akte i postupaju, te države članice kada implementiraju pravo Unije dužni su paziti na poštovanje ljudskih prava i sloboda iz Povelje. Nadzor nad sukladnosti zakonodavstva i prakse s Poveljom provodi Sud EU, kao i domaći sudovi. Međutim, za razliku od Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Povelja ne sadržava mehanizam putem kojeg pojedin-

33) OJ 2000 C, str. 1.

34) V. preambule Okvirne odluke o europskom uhiđenom nalogu (OJ L 190., 18. 7. 2002.) Okvirne odluke o izvršenju naloga za zadržavanje imovine ili dokaznog materijala u Europskoj uniji (OJ L 196., 2. 8. 2003.), Okvirne odluke o primjeni načela uzajamnog priznanja na novčane kazne (OJ L 76., 22. 3. 2005.).

35) Protocol on the Application of the Charter of Fundamental Rights of the European Union to Poland and to the United Kingdom.

36) Lisabonskim ugovorom su u EU stvorena tri sustava zaštite ljudskih prava: opća načela Unije razrađena jurisprudencijom Europskog suda, Povelja o temeljnim pravima i Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava. Pokušaj stvaranja koherentnog i uporabljivog režima ljudskih prava u Lisabonskom ugovoru bitno je zakompliciran nejasnim odnosom između Povelje i prakse Europskog suda o općim načelima Unije i izuzimanje Poljske i UK iz djelovanja Povelje.

ci mogu pokretati postupke protiv svojih država zbog povrede prava iz Povelje. Oni su dužni obratiti se nacionalnim sudovima koji Europskom sudu mogu uputiti prethodno pitanje.

U Lisabonskom ugovoru izričito se navodi da Povelja ni na koji način ne proširuje ovlasti Unije određene ugovorima (čl. 6 (1)), te da se njome nije stvorilo nijedno novo pravo i načelo koje već nije sadržano u pravnom poretku EU³⁷. Dodatna je vrijednost Povelje ostvarivanje vidljivosti³⁸ prava, odnosno stvaranje popisa temeljnih prava Unije koja su bila raštrkana u zakonodavstvu Unije i jurisprudenciji Europskog suda. Povelja sadržava 54 članka od kojih 50 proklamiraju temeljna prava podijeljena u glave: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, građanska prava i pravosuđe. Katalog prava Povelje uglavnom odgovara katalogu temeljnih prava iz Europske konvencije o ljudskim pravima, uz dodatak modernijih prava uvjetovanih razvitkom znanosti i tehnologije kao što su, npr., zabrana eugeničke prakse na ljudima, zabrana stvaranja ljudskog tijela i njegovih dijelova radi financijske dobiti, te zabrana kloniranja.

4. 2. Značenje Povelje za kaznenopravno područje Europske unije

Povelja ima posebno značenje za razvitak kaznenopravnog područja kojeg je legitimitet neodvojivo vezan uz poštovanje temeljnih ljudskih prava i prava obrane. To se ističe i u preambuli Povelje tvrdnjom da se pojedinac stavlja u središte aktivnosti Unije stvaranjem prostora slobode, sigurnosti i pravde. Na čelu piramide prava Europske unije je pravo na ljudsko dostojanstvo (čl. 1.). To je fundamentalno ljudsko pravo koje je ugrađeno i u brojna druga prava i mora se poštovati u svakom odnosu ili postupku tijela Unije ili države. U najvišem razredu za kaznenopravno područje su pravo na život (čl. 2.), pravo na fizički i psihički integritet (čl. 3.), zabrana mučenja, okrutnog i ponižavajućeg postupanja ili kazne (čl. 4.), jednakost pred zakonom (čl. 20.) i zabrana diskriminacije (čl. 21.). Ta prava važna su i za vanjske odnose Unije u kaznenopravnom području u pogledu sklapanja međunarodnih ugovora o izručenju i međunarodnoj pravnoj pomoći.

Kaznenomaterijalna prava koja garantira Povelja jesu načelo zakonitosti i zabrane retroaktivnosti kaznenih zakona uz iznimku blažeg zakona (čl. 49 (1) i (2)), te načelo razmjernosti djela i kazne (čl. 49 (3)). Kaznenoprocena prava iz Povelje su pravo na slobodu (čl. 6.), pravo na privatan život (čl. 7.), pravo na pravično suđenje (čl. 47 (2)), pravo na pravnu pomoć (čl. 47 (3)), pravo na učinkovit pravni lijek (čl. 47 (1)), pretpostavka nedužnosti (čl. 48 (1)), prava obrane (čl. 48 (2)), ne bis in idem u domaćem pravnom poretku i na čitavom teritoriju Unije (čl. 50.).

Prava u Povelji opisana su minimalistički, s navođenjem nužnih pravnih pojmova i uz izostavljanje deskripcije, posebnih pretpostavki i pretpostavki za ograničenje pojedinog prava kao što su, npr., slučaj u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. To se posebice vidi u odredbi o pravu na pravično suđenje (čl. 47 (2)). Razlog tome je odredba čl. 52. (3) Povelje koja propisuje da, ako Povelja sadržava prava koja odgovaraju pravu zajamčenom Europskom konvencijom o ljudskim pravima, značenje i doseg tih prava bit će isti kao u Konvenciji. Time je stvoren i izričit normativni temelj po kojem Sud EU

37) Preambula Protokola o primjeni Povelje o temeljnim pravima Europske unije na Poljsku i Ujedinjeno Kraljevstvo.

38) V. Preambulu, Povelje, četvrti odlomak.

može temeljiti svoje odluke na jurisprudenciji Europskog suda za ljudska prava. U tom će se smislu na temeljna ljudska prava i slobode primjenjivati i ograničenja ustanovljena Europskom konvencijom ili praksom Suda za ljudska prava. Mogućnost ograničenja izvornih prava Povelje puno je šira jer se sukladno čl. 52 (1) traži da je ono propisano zakonom da poštuje bit prava, mora biti sukladno načelu razmjernosti, nužno i ispunjavati svrhu javnog interesa priznatog Unijom ili potrebom zaštite prava i sloboda drugih.

Pravo kojeg bi se zaštita trebala bitno poboljšati Poveljom je zaštita osobnih podataka. Stvaranje brojnih baza osobnih podataka u okviru primarno policijske suradnje, ali i pravosudne suradnje, kao što su npr. Schengenski informacijski sustav ili baze podataka Europol, stvorile su potrebe za zaštitu njegove tajnosti u okviru pravnog sustava Europske unije. Povelja među temeljne slobode ubraja zaštitu osobnih podataka i uspostavlja pravo svakog na zaštitu njihove tajnosti, te konstitucionalizira pravilo da se prikupljanje osobnih podataka može provesti samo uz pristanak ili na legitimnom temelju propisanom zakonom. Svatko ima pravo na uvid u vlastite podatke, te pravo na njihov ispravak (čl. 8 Povelje).

Osim Povelje o ljudskim pravima, bitan napredak u jačanju legitimnosti Unije na temelju učinkovite zaštite temeljnih prava i sloboda bit će njezino pristupanje Europskoj konvenciji o ljudskim pravima. Zapreka pristupanja Konvenciji zbog nedostatka pravne osobnosti Unije bit će otklonjena Lisabonskim ugovorom. Obveza Unije da pristupi Konvenciji izričito je navedena i u čl. 6 (2) Lisabonskog ugovora, te u posebnom Protokolu, u kojem se predviđa sudjelovanje Unije u radu kontrolnih tijela Europske konvencije o ljudskim pravima, te uspostavljanje suradnje između Europskog suda i Europskog suda za ljudska prava³⁹.

5. ZAKLJUČAK

Nakon dugogodišnjeg oklijevanja države članice ipak će nakon ratifikacije Lisabonskog ugovora prenijeti velik dio svojih kaznenopravnih ovlasti na Europsku uniju i dodijeliti joj supranacionalnu kaznenopravnu nadležnost. Lisabonskim ugovorom Unija je bitno osnažila zakonodavne, operativne i jurisdikcijske ovlasti u kaznenopravnom području.

Jačanje zakonodavnih ovlasti očituje se kroz uvođenje supranacionalnih formi odlučivanja u zakonodavnom postupku, kao i kroz proširenje kaznenoprocesnih i kaznenomaterijalnih sadržaja u nadležnosti Unije. Dosadašnja, pretežito međunarodnopravna regulacija zamijenjena je supranacionalnim zakonodavnim postupkom Europske zajednice uvođenjem sljedećih mehanizama donošenjem akata kvalificiranom većinom Vijeća, i to predstavlja ne samo radikalnu promjenu, već i nužan preduvjet učinkovitog djelovanja u Uniji., sudjelovanjem Europskog parlamenta u zakonodavnom postupku otklonjen je prigovor demokratskog legitimiteta nužnog za donošenje zakona u kaznenopravnom području., zakonodavnom inicijativom koja je dana Europskoj komisiji i jednoj četvrtini država članica, čime je prevladan partikularizam i stavljen naglasak na zajedničke europske interese. Ipak, Lisabonski ugovor sadrži i mehanizme koji omogućuju državama članicama da ograniče ovlasti Unije u kaznenopravnom području, a koji

39) Protocol relating to Article 6 (2) of the Treaty on European union on the Accession of the Union to the European Convention on the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

su relikti trećeg stupa Europske unije. To su postupak ranog upozorenja putem kojeg države članice nadziru poštovanje načela supsidijarnosti i razmjernosti, izvanredni prekid redovitog zakonodavnog postupka kojim se omogućuje donošenje pojedinog općeg akta Unije, te rezerve pojedinih država članica na odredbe Ugovora o kaznenopravnoj suradnji.

Kroz navedene supranacionalne postupke odlučivanja Unija je dobila ovlasti ujednačavanja velikog broja propisa kaznenog postupovnog i kaznenog materijalnog prava. Supranacionalno kazneno postupovno pravo u cijelosti će zamijeniti instrumente međunarodne pravne pomoći u kaznenim stvarima među državama članicama. Priznanje sudskih odluka drugih država članica, uzajamno priznanje dokaza, prava okrivljenika i žrtve u kaznenom postupku postat će predmet supranacionalnog kaznenog postupovnog prava. Ono će u formi direktiva imati neposredan i posredan učinak u nacionalnom kaznenopravnom sustavu. Kazneno materijalno pravo neće više biti samo funkcionalna i akcesorna ovlast Unije u cilju učinkovite implementacije pojedine zajedničke politike već Lisabonskim ugovorom prvi put postaje neovisna zajednička politika Europske unije. Supranacionalna kaznenopravna ovlast Unije uz propisivanje obilježja kaznenih djela proširena je i na određivanje vrste i mjere kaznene sankcije kao minimalnog standarda. Ipak, Lisabonski se ugovor zadržava na harmonizacijskim ovlastima Unije i ne daje ovlast Uniji da donosi uredbe o kaznenim djelima i sankcijama, pa će države članice imati slobodu implementacije supranacionalnog materijalnog kaznenog prava. Direktive će u kaznenomaterijalnom području imati neposredan i posredan učinak ako zadovoljavaju načelo zakonitosti i isključuju ili ublažavaju kaznenu odgovornost okrivljenika.

Napredak u razvoju supranacionalnih kaznenopravnih ovlasti moguć je samo uz uspostavljanje odgovarajuće zaštite ljudskih prava na supranacionalnoj razini. U tu je svrhu proširena kogentna jurisdikcija Europskog suda pravde i na kaznenopravno područje. Europski sud pravde moći će ocjenjivati sukladnost supranacionalnih kaznenopravnih propisa i s vlastitim pravnim aktom za zaštitu ljudskih prava – Poveljom o ljudskim pravima Europske unije. Jedna od najučinkovitijih mjera za implementaciju kaznenog prava EU svakako je ovlast Komisije da pokreće postupke protiv država članica zbog povrede Ugovora.

Nedvojbeno je da je Lisabonskim ugovorom napravljen korak dalje u procesu integracije kaznenopravnih sustava država članica. Razmatrajući evoluciju u klasičnim integracijskim modelima kooperacije, harmonizacije i unifikacije, može se zaključiti sljedeće: Iako Lisabonski ugovor nije prihvatio najsnažniji supranacionalni model-unifikaciju kaznenog prava država članica uredbama Europske unije, on se bitno udaljio od međunarodnog modela kooperacije država članica u kaznenopravnom području. Lisabonskim ugovorom razvijen je poseban supranacionalni model harmonizacije nacionalnog kaznenog materijalnog i kaznenog postupovnog prava koji će kroz načelo uzajamnog priznanja sudskih odluka stvoriti jedinstveni pravosudni prostor Unije u kaznenim stvarima. Zbroj novih supranacionalnih harmonizacijskih ovlasti Unije u kaznenopravnom području opravdava ocjenu da Lisabonski ugovor predstavlja prekretnicu u razvoju kaznenog prava u Europi.

CRIMINAL LAW OF THE EUROPEAN UNION AND THE LISBON TREATY

Summary

This paper provides an analytical overview of the relevant changes in criminal procedural law and substantive law brought about by the Lisbon Treaty, or the new EU treaty, which is currently undergoing ratification. The contents of the Treaty dealing with criminal law have been systematised into thematic sections: the new legal framework of the EU with special attention to the integration of the third EU pillar into the legal order of the European Community, amendments relevant to substantive criminal law, and the reform of the protection of human rights within the EU, which includes the new jurisdiction of the European Court of Justice, and the significance of the Charter of Fundamental Rights of the European Union for the accession of the Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The sum of the new supranational harmonisation powers of the Union in the area of Criminal law justifies the view that the Lisbon Treaty represents a milestone in the development of criminal law in Europe.

Key words: Lisbon Treaty