



**VIJEĆE
EUROPSKE UNIJE**

**Bruxelles, 25. veljače 2014.
(OR. en)**

6943/14

**COPEN 68
EUROJUST 46
EJN 34**

NASLOVNICA

Od:	Glavni tajnik Europske komisije, potpisao g. Jordi AYET PUIGARNAU, direktor
Datum primitka:	5. veljače 2014.
Za:	g. Uwe CORSEPIUS, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2014) 57 završna verzija
Predmet:	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

Za delegacije se u privitku nalazi dokument Komisije COM(2014) 57 završna verzija.

Priloženo: COM(2014) 57 završna verzija



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 5.2.2014.
COM(2014) 57 final

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}

SADRŽAJ

1.	Uvod.....	3
2.	Temelj za okvirne odluke: dosljedan i komplementaran zakonodavni paket	4
3.	Stanje provedbe i posljedice u slučaju neprenošenja	5
4.	Preliminarna ocjena zaprimljenih zakona u koje su prenesene odluke.....	6
4.1.	Uloga predmetne osobe u postupku transfera	6
4.2.	Načelo uzajamnog povjerenja: u načelu nema prilagodbe kazne	7
4.3.	Naknadne odluke: razlike u izvršenju kazne.....	7
4.4.	Obveza prihvatanja transfera, osim ako postoji osnova za odbijanje.....	8
4.5.	Vremenska ograničenja.....	9
4.6.	Veza između Okvirnih odluka i europskog uhišćenog naloga	9
4.7.	Izjave o prijelaznoj odredbi.....	10
5.	Novo pravno okruženje kojim će se osigurati primjena zakonodavstva trećeg stupa u praksi	10
6.	Zaključak.....	10

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

1. UVOD

U okviru zajedničkog europskog područja pravosuđa koje se temelji na uzajamnom povjerenju, EU je poduzeo mjere kojima će osigurati da se prema osobama protiv kojih se vodi kazneni postupak, a koje nemaju boravište u državi u kojoj se odvija suđenje ne postupa drugačije nego osobama koje imaju boravište u toj zemlji. To je posebno važno s obzirom na velik broj građana EU-a koji se nalaze u zatvorima u drugim državama članicama.

U tome je duhu EU u 2008. i 2009. donio tri uzajamno nadopunjujuće Okvirne odluke čiji su rokovi prenošenja istekli:

- Okvirna odluka Vijeća 2008/909/PUP¹ o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode (*Transfer zatvorenika*) morala je biti provedena do 5. prosinca 2011. Njome se, s jedne strane, dopušta državi članici izvršavanje zatvorske kazne koju je odredila druga država članica u odnosu na osobu koja ostaje u prvoj državi članici. S druge strane, njome se uspostavlja sustav za transfer osuđene osobe natrag u državu članicu podrijetla ili prebivališta (ili u drugu državu članicu s kojom ima uske veze) radi služenja kazne.
- Okvirna odluka Vijeća 2008/947/PUP² o primjeni načela uzajamnog priznavanja uvjetnih odluka i alternativnih sankcija (*Uvjetne odluke i alternativne sankcije*) morala je biti provedena do 6. prosinca 2011. Ona se primjenjuje na različite alternative zatvorskoj kazni i na mjere kojima se omogućuje uvjetni otpust (npr. obveza zabrane ulaska na određene lokalitete, obveza obavljanja rada za opće dobro ili upute u vezi s prebivalištem, osposobljavanjem ili radim mjestom). Uvjetna odluka ili druge alternativne sankcije mogu se izvršavati u drugoj državi članici uz pristanak predmetne osobe.
- Okvirna odluka Vijeća 2009/829/PUP³ o primjeni načela uzajamnog priznavanja odluka o mjerama nadzora među državama članicama Europske unije kao alternative privremenom pritvoru (*Europski nalog o mjerama opreza*) morala je biti provedena do 1. prosinca 2012. Odnosi se na privremeno

¹ Okvirna Odluka Vijeća 2008/909/PUP donesena 27. studenoga 2008. (SL L 327, 5.12.2008., str. 27.).

² Okvirna Odluka Vijeća 2008/947/PUP donesena 27. studenoga 2008. (SL L 337, 16.12.2008., str. 102).

³ Okvirna Odluka Vijeća 2009/829/PUP donesena 23. listopada 2009. (SL L 294, 11.11.2009., str. 20).

puštanje na slobodu prije suđenja. Njome će se omogućiti nadzor bez oduzimanja slobode (npr. obveza ostanka na određenom mjestu ili obveza javljanja određenom tijelu u određeno vrijeme) radi transfera iz države članice u kojoj postoji sumnja da je osoba koja u toj državi članici ne boravi počinila kazneno djelo u državu članicu u kojoj obično boravi. Na taj će način osumnjičena osoba, umjesto privremenog pritvora, biti podvrgnuta primjeni mjere nadzora u državi članici podrijetla do početka suđenja u drugoj državi članici, umjesto da bude u pritvoru.

Ocjena brojnih odgovora na Zelenu knjigu Komisije iz lipnja 2011. o primjeni kaznenog zakonodavstva EU-a u području privremenog pritvora⁴ pokazala je da bi odgovarajuća i pravovremena provedba Okvirne odluke trebala imati apsolutni prioritet.

Svrha je ovog izvješća dvostruka: kao prvo, ocijeniti stanje provedbe Okvirnih odluka u odnosu na ovlasti Komisije za pokretanje postupaka zbog povrede od 1. prosinca 2014.⁵; kao drugo, dati preliminarnu ocjenu nacionalnih zakona kojima se one prenose, a koje je Komisija dosad zaprimila.

2. TEMELJ ZA OKVIRNE ODLUKE: DOSLJEDAN I KOMPLEMENTARAN ZAKONODAVNI PAKET

Svake godine deseci tisuća građana EU-a podvrgnuti su kaznom progonu zbog sumnji da su počinili kazneno djelo ili su osuđeni u drugoj državi članici Europske unije. Često kazneni sudovi odrede pritvor osobama koje u toj državi članici nemaju boravište zbog straha da se neće pojaviti na suđenju. Osumnjičenik koji ima boravište u toj državi često bi dobio manje prisilnu mjeru nadzora, kao što je javljanje policiji ili zabrana putovanja.

Okvirne odluke potrebno je promatrati kao paket dosljednih i međusobno nadopunjućih propisa koji se bavi pitanjem privremenog pritvaranja državljana EU-a u drugim državama članicama i koji bi mogao dovesti do smanjenja broja pritvorenih osoba prije suđenja ili olakšati društvenu rehabilitaciju zatvorenika u prekograničnom kontekstu. Između tri okvirne odluke postoje operativne veze, kao i između tih Okvirnih odluka i Okvirne odluke o europskom uhidbenom nalogu⁶.

Odgovarajuća provedba *Europskog naloga o mjerama opreza* omogućit će osumnjičenim osobama na koje se primjenjuje europski uhidbeni nalog da se brzo vrate u zemlju u kojoj im je boravište dok čekaju suđenje u drugoj državi članici. Na taj će se način izbjeći dugotrajni privremeni pritvor u stranoj zemlji nakon izvršenja europskog uhidbenog naloga i prije samog suđenja. Osim toga, odgovarajućom primjenom *Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija* ohrabrit će se suci, koji će biti sigurni da će osoba biti pod odgovarajućim nadzorom u drugoj državi članici, da umjesto zatvorske kazne određuju alternativne sankcije koje se mogu izvršavati u inozemstvu.

⁴ COM (2011) 327 završna verzija: http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Datum isteka prijelaznog razdoblja u skladu s Protokolom 36. uz Ugovor iz Lisabona (vidi odjeljak 5.).

⁶ Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (*europski uhidbeni nalog*), SL L 190, 18.7.2002, str. 1.

Postoji i veza između *Europskog naloga o mjerama opreza* i *Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija*. Kada je osuđena osoba već poslana natrag u zemlju boravišta na temelju *Europskog naloga o mjerama opreza* u fazi prije suđenja i ako je pokazala da poštuje uvjete koji su joj određeni u fazi prije suđenja, sudac će biti skloniji odrediti alternativnu sankciju (umjesto zatvorske kazne) koja se može izvršavati u inozemstvu nakon suđenja.

Osim toga, u članku 25. *Transfera zatvorenika* uspostavlja se veza s *europskim uhidbenim nalogom*. Tom odredbom, u kombinaciji s člankom 4. stavkom 6. i člankom 5. stavkom 3. *europskog uhidbenog naloga*, dopušta se državi članici da odbije predati svoje državljane ili rezidente ili osobe koje borave u toj državi članici ako ta država članica odluči izvršiti kaznu zatvora u skladu s *Transferom zatvorenika*.

Primjena svega što nudi ovaj zakonodavni paket zahtijeva pravilno prenošenje Okvirnih odluka u nacionalno zakonodavstvo.

3. STANJE PROVEDBE I POSLJEDICE U SLUČAJU NEPRENOŠENJA

U trenutku pisanja ovog izvješća Okvirne odluke nije prenijelo 10, 14 i 16 država članica u više od dvije odnosno jednu godinu od datuma provedbe. Komisija je primila obavijesti o nacionalnim zakonima u koje su te odluke prenesene samo od sljedećih država članica:

- *Transfer zatvorenika*: od **DK, FI, IT, LU i UK** do datuma provedbe i od **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI i SK** nakon datuma provedbe.
- *Uvjetne odluke i alternativne sankcije*: od **DK i FI** do datuma provedbe i od **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI i SK** nakon datuma provedbe.
- *Europski nalog o mjerama opreza*: od **DK, FI, LV i PL** do datuma provedbe te od **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI i SK** nakon datuma provedbe.

Od sljedećih država članica nije zaprimljena **nikakva obavijest**⁷:

- *Transfer zatvorenika*: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT i SE**.
- *Uvjetne odluke i alternativne sankcije*: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE i UK**.
- *Europski nalog o mjerama opreza*: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE i UK**.

Tablica o stanju provedbe Okvirnih odluka nalazi se u priloženom Radnom dokumentu zajedno s tablicom s izjavama koje su dale države članice u tom kontekstu.

⁷

Neke države članice obavijestile su Komisiju o postupku pripreme mjerodavnog zakonodavstva na nacionalnoj razini. Međutim, niti jedna od tih država članica nije donijela zakon ili obavijestila Komisiju prije prosinca 2013.

Države članice moraju provesti Okvirne odluke kao i bilo koji drugi element pravne stečevine EU-a. Okvirne odluke po svojoj su prirodi obvezujuće za države članice s obzirom na ono što se njima nastoji postići, ali nacionalne vlasti odabrat će oblik i način provedbe. Okvirne odluke nemaju izravan učinak. Međutim, obveza usklađenog tumačenja obvezujuća je u odnosu na Okvirne odluke donesene u kontekstu Glave VI. bivšeg Ugovora o Europskoj uniji⁸.

Činjenica da neke države članice nisu provele Okvirne odluke veoma je problematična jer države članice koje su pravilno provele Okvirne odluke ne mogu imati koristi od njihovih odredaba o suradnji u odnosima s onim državama članicama koje ih nisu provele na vrijeme. Osim toga, načelo uzajamnog priznavanja, koje je u osnovi zajedničkog pravosudnog područja, zahtijeva reciprocitet u prenošenju; ono ne može funkcionirati ako dvije predmetne države članice nisu pravilno provele instrumente. Zbog toga će države članice koje su odluke primijenile na vrijeme, kada surađuju s državama članicama koje to nisu na vrijeme učinile, morati prilikom transfera zatvorenika ili kazni u druge države članice nastaviti primjenjivati odgovarajuće konvencije Vijeća Europe.

4. PRELIMINARNA OCJENA ZAPRIMLJENIH ZAKONA U KOJE SU PRENESENE ODLUKE

Na sastanku stručnjaka s državama članicama postalo je jasno da je nekim pitanjima i pravnim odredbama potrebno posvetiti dodatnu pozornost. To je potvrdila i preliminarna analiza provedbenog zakonodavstva država članica koje je Komisija već zaprimila.

Ovo se izvješće stoga usredotočuje na odabrane članke koji čine ključni dio Okvirnih odluka s obzirom na njihove ciljeve. Budući da izvješće pokriva tri Okvirne odluke, članci su grupirani po temi.

Budući da je riječ o preliminarnoj ocjeni, prerano je izvlačiti opće zaključke o kvaliteti provedbe. Razlog je i to što mnoge države članice još nisu ispunile obvezu prenošenja Okvirnih odluka u nacionalno zakonodavstvo.

Osim toga, države članice do sada su imale vrlo malo praktičnog iskustva u primjeni Okvirnih odluka. U trenutku pisanja ovog izvješća, Komisija je od tri države članice (BE, FI i NL) zaprimila ograničene indikativne podatke o praktičnoj primjeni Okvirnih odluka. Iz tih dostupnih podataka očito je 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 opreza*.

Treba naglasiti napore država članica koje su Okvirne odluke provele na vrijeme, a komentare tih država članica treba shvatiti u svjetlu pristupa Komisije da pruži pomoć u postupku provedbe.

4.1. Uloga predmetne osobe u postupku transfera

(članak 6. Transfera zatvorenika, članak 5. Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija i članak 9. Europskog naloga o mjerama opreza)

⁸

Vidi presudu Suda Europske unije, 16. lipnja 2005., Predmet C-105/03, *Pupino*.

S obzirom na važnost društvene rehabilitacije kao osnovnog načela Okvirnih odluka, provedbeni propisi država članica moraju osigurati da predmetna osoba na prikladan način iznese svoje mišljenje o odlukama o transferu.

Međutim, člankom 6. *Transfera zatvorenika* predviđa se mogućnost transfera bez pristanka osuđene osobe u određenim okolnostima. Budući da je to nov aspekt u usporedbi s Konvencijom Vijeća Europe iz 1983.⁹, važno je da države članice pravilno prenesu tu odredbu u nacionalno zakonodavstvo. U provedbenim propisima trebala bi biti predviđena mogućnost transfera osuđene osobe bez njezina pristanka samo u tri ograničene okolnosti navedene u članku. Kao minimalni zahtjev moraju postojati odredbe kojima se propisuje uzimanje u obzir mišljenja osuđene osobe (ako je ta osoba još uvijek u državi koja je izdala nalog), odredbe o informiranju osuđenih osoba, odredbe o konzultacijama između nadležnih tijela i odredbe o mogućnosti da tijela države koja izvršava nalog daju svoje obrazloženo mišljenje.

Iz preliminarne analize provedbenih propisa država članica može se zaključiti da nije uvijek izričito propisano da osoba mora biti obaviještena i da joj se mora dati prilika da izrazi svoje mišljenje, koje se mora uzeti u obzir.

U skladu s *Uvjetnim odlukama i alternativnim sankcijama*, pristanak osuđene osobe uvijek je potreban, osim ako se osoba već vratila u državu izvršenja, u kojem se slučaju pristanak podrazumijeva. To je važno jer se ova Okvirna odluka ne može primjenjivati protivno volji predmetne osobe. To je zbog toga što se ta Okvirna odluka primjenjuje tek ako je osoba već puštena u državi izdateljici i želi se kao „slobodna” osoba vratiti u državu podrijetla i spremna je surađivati s nadležnim tijelima za nadzor. Isto se primjenjuje i na *Europski nalog o mjerama opreza* koji se odnosi na fazu prije suđenja kada se osoba još uvijek smatra nedužnom.

Komisija će ocijeniti jesu li države članice u svome provedbenom zakonodavstvu ispravno predvidjele učinkovit postupak davanja uloge osuđenoj osobi u procesu transfera.

4.2. Načelo uzajamnog povjerenja: u načelu nema prilagodbe kazne

(članak 8. Transfera zatvorenika, članak 9. Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija i članak 13. Europskog naloga o mjerama opreza)

Važno je pronaći odgovarajuću ravnotežu između poštovanja izvorno određenih kazni i pravnih tradicija država članica kako ne bi nastali sukobi koji mogu imati negativan učinak na funkcioniranje Okvirnih odluka. Budući da se Okvirne odluke temelje na uzajamnom povjerenju u pravne sustave drugih država članica, odluka suca države izdateljice mora se poštovati i, u načelu, ne bi smjelo biti preinaka ili prilagodbi te odluke. Kazna se može prilagoditi samo ako trajanje ili priroda kazne nisu u skladu s nacionalnim pravom države članice koja izvršava odluku (kao što je zakonom propisana najveća kazna). Prilagodbom se kazna određena u državi izdateljici odluku u ne smije povećati ni u odnosu na prirodu niti u odnosu na trajanje kazne.

⁹

U Dodatnom protokolu uz tu Konvenciju već je bio predviđen transfer zatvorenika bez njihova pristanka u ograničenim okolnostima. Taj Protokol, međutim, nisu ratificirale sve države članice.

Neke su države članice proširile mogućnosti prilagodbe postavljanjem dodatnih uvjeta (PL, LV). Time se otvara mogućnost da država u kojoj se izvršava kazna može procijeniti odgovara li kazna određena u državi izdateljici kazni koja bi uobičajeno bila određena za to kazneno djelo u državi u kojoj se izvršava kazna. To je protivno ciljevima i duhu Okvirnih odluka.

U odnosu na kazne koje ne uključuju lišavanje slobode, u *Uvjetnima odlukama i alternativnim sankcijama* osigurava se mogućnost prenošenja alternativne sankcije čak i ako ta vrsta sankcija ne bi bila određena za slično kazneno djelo u državi članici izvršenja. Osim toga, države članice moraju predvidjeti barem uvjetne mjere i alternativne sankcije, kako je navedeno u članku 4. stavku 1. ove Okvirne odluke, pozitivna posljedica bit će promicanje i usklađivanje alternativa pritvoru u različitim državama članicama. Na temelju preliminarne ocjene zakonodavstva pokazalo se da neke države članice nisu provele sve obavezne mjere (BG, PL).

Isto se primjenjuje i na *Europski nalog o mjerama opreza* prema kojem države članice moraju predvidjeti barem šest obveznih mjera, kako je navedeno u članku 8. Stavku 1. HU dopušta prenošenje samo triju nadzornih mjera.

4.3. Naknadne odluke: razlike u izvršenju kazne

(članak 17. Transfera zatvorenika, članak 14. Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija i članak 18. Europskog naloga o mjerama opreza)

Koliko će vremena osuđena osoba zapravo provesti u zatvoru ovisi u velikoj mjeri o odredbama o prijevremenom i uvjetnom otpustu u državi članici izvršenja. Države članice znatno se razlikuju u tom pogledu: u nekim državama članicama osuđena se osoba pušta na slobodu nakon dvije trećine odslužene kazne, a u drugima nakon trećine odslužene kazne.

Člankom 17. *Transfera zatvorenika* predviđa se da se na izvršenje kazne, uključujući osnove za prijevremeni i uvjetni otpust, primjenjuje zakonodavstvo države članice u kojoj se izvršava kazna. Međutim, ta država članica mora na zahtjev obavijestiti državu članicu koja je odredila izvornu kaznu o pravilima koja se u državi izvršenja primjenjuju na prijevremeni ili uvjetni otpust. Ako se država izdateljica boji da bi transfer mogao dovesti do onoga što bi ona smatrala prijevremenim otpustom, ona može odlučiti ne odobriti transfer predmetne osobe i povući potvrdu. Stoga je važno da države članice pravilno provedu tu obvezu davanja podataka na zahtjev prije transfera i izvršenja kazne, što nije predviđeno u provedbenim propisima nekih država članica.

Komisija će poticati razmjenu podataka o prijevremenom i uvjetnom otpustu putem baza podataka u suradnji s državama članicama i zainteresiranim stranama.

4.4. Obveza prihvatanja transfera, osim ako postoji osnova za odbijanje

(članak 9. Transfera zatvorenika, članak 11. Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija i članak 15. Europskog naloga o mjerama opreza)

Jedan od novih aspekata Okvirnih odluka jest da se njima nameće načelo obveze prihvatanja zahtjeva za transferom. To proizlazi iz načela uzajamnog priznavanja na kojem se temelje Okvirne odluke i odražava se u odredbi koja je zajednička

Okvirnom odlukama da država članica izvršenja *mora* priznati presudu koju je prosljedila država izdavateljica. Transferi se mogu odbiti samo u ograničenim okolnostima, naime ako postoji osnova za odbijanje navedena u različitim Okvirnim odlukama. S druge strane, država izdavateljica nema ju obvezu prosljediti (vidi članak 4. stavak 5. *Transfera zatvorenika*).

Preliminarna analiza provedbenog zakonodavstva u državama članicama pokazuje da postoje velike razlike u prenošenju osnova za odbijanje. Neke države članice nisu provele sve osnove za odbijanje navedene u Okvirnim odlukama (HU, LU, NL, DK, LV), a druge su dodale neke dodatne osnove (AT, BE, DK). Neke su države članice ispravno provele osnovu za odbijanje kao neobavezu za nadležna tijela (FI, LV, BG), a druge su ju provele kao obveznu (AT, IT, MT, SK), dok u trećoj skupini konačni rezultat predstavlja kombinaciju neobveznih i obveznih osnova (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Provedba dodatnih osnova za odbijanje kojima se daje obilježje obveze čini se suprotnom tekstu i duhu Okvirnih odluka.

U odnosu na pitanje treba li primjena osnova za odbijanje biti neobavezna za nadležna tijela koja donose odluke o priznavanju i provedbi, u tekstu Okvirnih odluka jasno je navedeno da nadležna tijela „mogu“ odbiti priznati odluku i izvršiti kaznu ako se primjenjuje osnova za odbijanje. Iz tog se teksta vidi da bi nadležna tijela trebala po vlastitom nahođenju moći odlučiti ovisno o predmetu hoće li primjenjivati osnovu za odbijanje uzimajući u obzir aspekt socijalne rehabilitacije, koji je u osnovi svih triju Okvirnih odluka. Primjena osnove za odbijanje stoga treba biti neobavezna za nadležna tijela.

Ovaj pristup u duhu je Okvirnih odluka kojima se zahtijeva da transfer mora povećati izgleda za društvenu rehabilitaciju i da se može odvijati na izričit zahtjev optužene ili osuđene osobe. U tom slučaju, obveza odbijanja transfera zbog primjene jedne od osnova za odbijanje obično ne bi bila u interesu same osuđene osobe.

4.5. Vremenska ograničenja

(članak 12 Transfera zatvorenika, članak 12. Uvjetnih odluka i alternativnih sankcija i članak 12. Europskog naloga o mjerama opreza))

Okvirnim odlukama uspostavlja se novi pojednostavljeni i učinkovitiji sustav prenošenja kazni u cilju lakše i brže pravosudne suradnje. Stoga su u njima predviđeni fiksni rokovi za transfer.

Države članice moraju primjenjivati vremenske rokove na način da donošenje konačne odluke, uključujući žalbeni postupak, bude dovršeno u zadanom roku. Rok može biti prijeđen samo u iznimnim okolnostima.

Iako je u zajedničkom interesu da sve države članice moraju osigurati osuđenim osobama ostvarivanje zakonskih prava i pristup pravnim lijekovima u skladu s nacionalnim pravom, AT, HU i LV nisu u svojim provedbenim propisima predvidjele najduži vremenski rok za donošenje odluka suda u žalbenom postupku u vezi s transferima.

Države članice moraju osigurati da ugrađivanje pravnih lijekova u njihov pravni sustav bude u skladu s važnošću poštivanja vremenskih rokova u Okvirnim odlukama¹⁰.

4.6. Veza između Okvirnih odluka i europskog uhidbenog naloga

(članak 25. *Transfera zatvorenika* i članak 21. *europskog naloga o mjerama opreza*)

Člankom 25. *Transfera zatvorenika* u kombinaciji s člankom 4. stavkom 6. i člankom 5. stavkom 3. *europskog uhidbenog naloga* dopušteno je državi članici da odbije predati osobu u skladu s Europskim uhidbenim nalogom (ili da predvidi predaju pod uvjetom da osoba mora biti vraćena u tu državu članicu) ako je tražena osoba državljanin, ima boravište ili trenutačno boravi u toj državi članici, ako se ta država članica obveže da će izvršiti zatvorsku kaznu u skladu s *Transferom zatvorenika*.

Neke države članice nisu navele u provedbenim propisima da bi se u gore navedenim situacijama trebale primjenjivati njihove nacionalne odredbe kojima se prenosi *Transfer zatvorenika* (DK, HU, LU, LV, MT i SK). AT predviđa tu mogućnost samo kada se zahtjev za predavanjem odnosi na vlastite državljane. Umjesto poštovanja obveze izvršenja kazne kako je određena u državi izdavateljici, NL zadržava pravo ocijeniti odgovara li određena kazna zatvora kazni koja bi bila određena u Nizozemskoj za to kazneno djelo. To se čini suprotnim tekstu i duhu Okvirnih odluka.

U članku 21. *Europskog naloga o mjerama opreza* predviđena je mogućnost za izdavanje europskog uhidbenog naloga za povrat osobe kada joj se mora suditi ili ako se mora vratiti jer ne ispunjava uvjete iz *Europskog naloga o mjerama opreza*. Članak 21. nisu u provele sve države (HU, LV i PL).

To je za žaljenje budući da bi po svojoj prirodi *Europski nalog o mjerama opreza* mogao omogućiti povratak kući osobama koje čekaju suđenje za lakša kaznena djela. S obzirom na tu činjenicu, u članku 21. *Europskog naloga o mjerama opreza* izričito se odbacuje zahtjev europskog uhidbenog naloga da kazneno djelo u odnosu na koje je izdan europski uhidbeni nalog bude kažnjivo najvišom zatvorskom kaznom od barem 12 mjeseci¹¹.

4.7. Izjave o prijelaznoj odredbi

(članak 28. *Transfera zatvorenika*)

Člankom 28. *Transfera zatvorenika* dopušteno je državama članicama da, pri donošenju okvirne Odluke, izjave da će nastaviti primjenjivati postojeće pravne instrumente o transferu osuđenih osoba u odnosu na konačne presude donesene prije određenog datuma (koji ne smije biti kasnije od 5. prosinca 2011.). Datum donošenja ove Okvirne odluke bio je 27. studenog 2008.

Iz podataka poslanih Komisiji može se zaključiti da su takve izjave dale četiri države članice (IE, MT, NL i PL). Međutim, prema posljednjim informacijama koje je

¹⁰ Vidi presudu Suda Europske unije od 30. svibnja 2013., predmet C-168/13 PPU, *Jeremy F. v. Premier ministre*.

¹¹ Vidi članak 2. stavak 1. *europskog uhidbenog naloga*.

primila Komisija, IE, MT i PL učinile su to nakon datuma donošenja ove Okvirne odluke, tj. nakon 27. studenog 2008. Prema mišljenju Komisije te izjave nisu valjane te bi države članice bez odlaganja trebale ukloniti vremenska ograničenja iz svojih postojećih ili predloženih provedbenih propisa.

5. NOVO PRAVNO OKRUŽENJE KOJIM ĆE SE OSIGURATI PRIMJENA ZAKONODAVSTVA TREĆEG STUPA U PRAKSI

Okvirne odluke koje su donesene u okviru tzv. „trećeg stupa“ jednoglasno su dogovorile sve države članice koje su se obvezale provesti te odluke prije isteka roka za prenošenje.

Države članice stoga su stvorile pravni poredak koji je za njih obvezujući kao i u drugim područjima prava EU-a, čak i ako nije dostupan mehanizam provedbe do isteka prijelaznog razdoblja u skladu s Protokolom 36 uz Ugovor iz Lisabona.

Uobičajeno je da se izvršna snaga zakonodavstva EU-a, uključujući mjere donesene u okviru trećeg stupa, ne može razlikovati između država članica ovisno o razini provedbe u nacionalni pravi poredak a da se pritom ne dovede u pitanje učinkovita pravosudna suradnja.

Od 1. prosinca 2014. Sud Europske unije imat će potpunu nadležnost, uključujući za donošenje odluka o prethodnim pitanjima o tumačenju zakonodavstva, u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Komisija i države članice moći će pokrenuti postupke zbog povrede protiv onih država članica koje nisu provele ili ne primjenjuju pravo EU-a na ispravan način.

Te će nove mogućnosti biti posebno važne za najvažnije propise u području kaznenog pravosuđa, u koje Komisija razvrstava ove tri Okvirne odluke, koji su doneseni prije Ugovora iz Lisabona.

6. ZAKLJUČAK

Iako Komisija priznaje napore koje su neke države članice do sada uložile, razina provedbe ova tri važna propisa daleko je od zadovoljavajuće.

Cilj razvoja područja slobode, sigurnosti i pravde za sve državljane EU-a koji je propisan u članku 3. Ugovora o Europskoj uniji ne može biti ostvaren ako države članice pravilno ne provode instrumente oko kojih su se dogovorile.

Djelomično i nepotpuno prenošenje Okvirnih odluka sprječava primjenu načela uzajamnog priznavanja u području kaznenog pravosuđa. Time se krše i legitimna očekivanja državljana EU-a koji gube vrijedan alat kojime se mogu ublažiti negativne posljedice koje na njihov život može imati situacija kada su optuženi ili osuđeni u drugoj državi članici. To se posebno odnosi na one državljane na koje se u fazi prije suđenja primjenjuje europski uhiđbeni nalog. Istovremeno nije moguće ostvariti cilj Okvirnih odluka koji se odnosi na zadovoljenje pravde, uz omogućivanje socijalne rehabilitacije osumnjičene ili optužene osobe. I konačno, zakašnjela provedba nažalost utječe na mogućnost da se na temelju Okvirnih odluka skrate zatvorske kazne koje suci određuju osobama koje nemaju boravište u

predmetnoj državi članici. Na taj bi se način mogla smanjiti opterećenost zatvora i poboljšati uvjeti u pritvoru te omogućiti značajne uštede proračunskih sredstava koje države članice troše na zatvore.

Imajući na umu ovlast Komisije da započne postupak zbog povrede od 1. prosinca 2004., važno je da sve države članice razmotre ovo izvješće i dostave Komisiji sve dodatne potrebne podatke kako bi ispunile obveze iz Ugovora. Osim toga, Komisija potiče one države članice koje su najavile da pripremaju mjerodavno zakonodavstvo da te zakone donesu i da što prije o tome obavijeste Komisiju. Komisija od država članica koje to još nisu učinile traži da poduzmu hitne mjere za provedbu tih Okvirnih odluka u najvećoj mogućoj mjeri. Nadalje, poziva one koji su ih neispravno prenijeli da preispitaju i usklade nacionalne provedbene propise s odredbama Okvirnih odluka.