

Smjernice za rješavanje sukoba nadležnosti



Revidirano 2016

Tekst Smjernica za rješavanje sukoba nadležnosti preveden je s engleskog izvornika na hrvatski jezik. Prijevod nije potvrđen od strane Nacionalnog ureda Republike Hrvatske pri Eurojust-u. U slučaju nejasnoća predlaže se usporedba s engleskim izvornikom.

Smjernice za rješavanje sukoba nadležnosti

DIO I: POZADINA

Porast prekograničnog kriminala doveo je tijekom godina do povećanog broja predmeta u kojima više država članica, na temelju svog domaćeg zakonodavstva, ima nadležnost za kazneni progon u takvim predmetima.

U skladu sa svojim mandatom, sve od svog osnutka, Eurojust se bavi pitanjima tko je u najboljem položaju za kazneni progon u predmetima prekograničnog kriminala u kojima kazneni progon može biti ili je započet u jednoj ili dvjema državama članicama. Kako bi spriječio ili podržao rješavanje sukoba nadležnosti koji bi mogli rezultirati povredom načela *ne bis in idem* te kako bi osigurao upotrebu najučinkovitijih praksi u Europskoj uniji s obzirom na kaznene postupke, Eurojust je 2003. objavio *Smjernice za rješavanje sukoba nadležnosti*. Navedene *Smjernice* predlažu činitelje koje je potrebno uzeti u obzir u predmetima višestruke nadležnosti. Od njihovog prihvatanja bile su od pomoći nacionalnim nadležnim tijelima u utvrđivanju nadležnosti koja je u najboljem položaju glede kaznenog progona u međunarodnim predmetima. Isto tako, *Smjernice* su od pomoći Eurojustu koji može savjetovati nacionalna nadležna tijela o ovom pitanju. Uz to, od njihovog objavljivanja, neke države članice upotrebljavaju *Smjernice* kao referentnu točku prilikom razvoja svojih zakonodavstava ili smjernica.

Uzimajući u obzir razvoj u europskom području slobode, sigurnosti i pravde, operativno iskustvo koje je stekao Eurojust tijekom više od deset godina te potrebe stručnjaka kao što je iskazano u brojnim prigodama, Eurojust izdaje revidiranu verziju svojih *Smjernica*.

Budući da većina država članica nije utvrdila kriterije odlučivanja o najboljem mjestu za progon u slučaju međunarodnih sukoba nadležnosti i budući da u tom smislu ne postoji nikakav »horizontalni« pravni instrument Europske unije, *Smjernice* su zamišljene kao fleksibilni alat koji navodi i podsjeća nadležna tijela o činiteljima koje je potrebno uzeti u obzir. One osiguravaju zajedničku početnu točku na temelju koje je moguće donijeti odluku. *Smjernice* ne predstavljaju obvezujuća pravila i ne dovode u pitanje važeće nacionalne zakone, zakone Europske unije i međunarodne zakone.

Pravosudna tijela u ovim *Smjernicama* uključuju sudove, državna odvjetništva ili sva druga tijela nadležna u skladu s nacionalnim zakonom.

Zakonski okvir Europske unije

Smjernice uzimaju u obzir relevantni zakonski okvir Europske unije, posebice:

- ▶ Okvirnu odluku 2009/948/PUP od 30. studenoga 2009. o sprečavanju i rješavanju sporova o izvršavanju nadležnosti u kaznenim postupcima koja je trenutačno jedini instrument EU-e koji se odnosi na ovo pitanje. Ona predviđa mehanizme za izravne konzultacije između nadležnih tijela kako bi se postiglo učinkovito rješenje i izbjegle sve negativne posljedice koje se mogu pojaviti uslijed paralelnih postupaka. Upućivanje na neke relevantne činitelje koje bi nadležna tijela trebala razmotriti, uključujući one u Eurojust-ovim *Smjernicama* iz 2003. navedeno je u preambuli (uvodna izjava 9).
- ▶ Ostali pravni instrumenti u području kaznenih pitanja, posebice tekstovi koji se odnose na određeni tip kaznenog djela, poput Okvirne odluke 2002/475/PUP od 13. lipnja 2002. o borbi protiv terorizma (članak 9.) i Okvirne odluke 2008/841/PUP od 24. listopada 2008. o borbi protiv organiziranog kriminala (članak 7.), uključuju odredbe koje se odnose na činitelje koje je potrebno uzeti u obzir s namjerom vođenja kaznenog postupka u samo jednoj državi članici kada je više država članica nadležno za vođenje kaznenog postupka na temelju istih činjenica.
- ▶ Odredbe koje se odnose na Eurojust-ovu pomoć u olakšavanju suradnje i suradnja između nacionalnih nadležnih tijela uključuju:
 - članak 85. stavak 1. točku (c) Sporazuma o funkcioniranju Europske unije,
 - članak 6. i članak 7. (Eurojust-ove preporuke i neobvezujuća mišljenja) te članak 13. stavak 17. (obveza država članica o obavještanju Eurojusta u predmetima u kojima je došlo do sukoba nadležnosti ili postoji vjerojatnost njihovog pojavljivanja) Odluke Vijeća 2002/187/PUP o osnivanju Eurojusta, kako je izmijenjena Odlukom Vijeća 2009/426/PUP,
 - članak 12. i uvodne izjave 4, 9, 10 i 14 Okvirne odluke 2009/948/PUP i
 - članak 7. Okvirne odluke 2008/841/PUP.

DIO II: PRAKTIČNE SMJERNICE

Ključna načela

- ▶ »*Ne bis in idem*« osnovno je načelo kaznenog zakona regulirano na nacionalnim razinama, razinama Europske unije i međunarodnim razinama, a u skladu s kojim okrivljenik ne smije biti kazneno progonjen više od jednom za isto kazneno djelo, bez obzira je li prvi kazneni postupak gonjenja rezultirao presudom ili oslobađajućom presudom. Unutar europskog područja slobode, sigurnosti i pravde glavni pravni izvori ovog načela su članci od 54. do 58. Konvencije o provedbi Schengen-skog sporazuma (CISA) i članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima koje je potrebno tumačiti u svjetlu odgovarajuće sudske prakse Suda Europske unije. (Za pregled sudske prakse Suda u vezi s načelom *ne bis in idem* vidjeti Eurojust-ov dokument *Načelo ne bis in idem u kaznenim pitanjima u sudskoj praksi Suda Europske unije*.) Ove se *Smjernice* u potpunosti pridržavaju načela *ne bis in idem* te ga kao takvog podržavaju.
- ▶ U skladu s Okvirnom odlukom 2009/948/PUP (uvodna izjava 12), ove *Smjernice* u potpunosti podržavaju ideju da bi se unutar zajedničkog europskog područja slobode, sigurnosti i pravde, načelo obveznog kaznenog progona, kojim se uređuje postupovno pravo u više država članica, trebalo smatrati ispunjenim kada država članica osigura kazneni progon za pojedino kazneno djelo.
- ▶ Svaki je predmet jedinstven i stoga bi se svaka donesena odluka o tome koje je od nadležnih tijela u najboljem položaju glede kaznenog progona trebala temeljiti na činjenicama i postignućima svakog pojedinog predmeta. Sve činitelje za koje se smatra da su relevantni trebalo bi se razmotriti u najboljem interesu pravde.
- ▶ Prilikom donošenja odluke, pravosudna tijela trebala bi pažljivo i nepristrano odmjeriti sve činitelje za i protiv pokretanja kaznenog progona u svakom od nadležnih pravosudnih tijela.
- ▶ Pravosudne vlasti će utvrditi kod kojih pravosudnih tijela kazneni progon ne samo da je moguć, već se uspješno optuženje može realno očekivati.
- ▶ Kao dio svojih rasprava u rješavanju ovih predmeta, pravosudne bi vlasti trebale istražiti sve mogućnosti koje pružaju postojeće međunarodne konvencije i instrumenti Europske unije za npr. dobivanje prekograničnih dokaza, ustup kaznenog postupka ili predaju osoba.

- ▶ Ova odluka uvijek mora biti poštena, neovisna i objektivna i mora biti donesena uzimajući u obzir Europsku konvenciju o ljudskim pravima i Povelju Europske unije o temeljnim pravima osiguravajući da su pritom zaštićena postupovna jamstva svih okrivljenika ili potencijalnih okrivljenika.

Što učiniti?

- ▶ Čim se otkriju paralelni postupci, nadležna tijela sudjelujućih država članica trebala bi međusobno stupiti u kontakt.

U okviru svog mandata, Europska pravosudna mreža (EJN) može pružiti pomoć nadležnim tijelima, npr. olakšavanjem komunikacije te identifikacijom i prikupljanjem informacija o nadležnim tijelima koje je potrebno kontaktirati.

- ▶ Kao sljedeći korak, uključena nadležna tijela trebala bi početi surađivati i koordinirati svoje aktivnosti kako bi se izbjeglo trošenje sredstava, udvostručenje rada ili rizik od kršenja načela *ne bis in idem*. U većini slučajeva, dijalog, uzajamno povjerenje i koordinacija između nadležnih tijela rezultiraju uspješnim pronalaženjem rješenja.
- ▶ Kada su paralelni postupci koordinirani, nadležna tijela bi trebala razmotriti vođenje jednog kaznenog postupka kod jednog nadležnog pravosudnog tijela, pod uvjetom da je to praktično, uzimajući u obzir učinak koji bi kazneni progon nekih okrivljenika kod jednog nadležnog tijela mogao imati na kazneni progon kod drugih ili trećih nadležnih pravosudnih tijela. Trebalo bi poduzeti sve napore kako bi se spriječilo da se kazneni progoni međusobno ugrožavaju.
- ▶ Odluku o tome gdje poduzeti kazneni progon trebalo bi postići što je ranije moguće tijekom istrage ili optuženja i nakon međusobnog savjetovanja sa svim relevantnim činiteljima u svakom nadležnom pravosudnom tijelu.
- ▶ Eurojust ima privilegirani status i može ponuditi pomoć dotičnim nadležnim tijelima u njihovim nastojanjima da surađuju i pronalaze rješenja u bilo kojem trenutku u svim prethodnim koracima, te čak može identificirati predmete koji su u tijeku u državama članicama u kojima bi moglo doći do ovih sukoba (*vidjeti dolje*).

Glavni činitelji

Prilikom donošenja odluke o nadležnosti za kazneni progon potrebno je u obzir uzeti niz činitelja. Svi oni

moгу utjecati na konačnu odluku. Prednost i važnost svakog od ovih činitelja razlikovati će se od predmeta do predmeta. Neki od činitelja koje je potrebno uzeti u obzir su sljedeći:

Teritorijalnost Potrebno je krenuti od preliminarne pretpostavke da, ako je moguće, kazneni progon treba biti tamo gdje se dogodila većina — ili najvažniji dio — kaznenog djelovanja ili tamo gdje je nastupila posljedica — ili njen najteži dio. Stoga je potrebno s dužnom pozornošću razmotriti i kvantitativne (većina) i kvalitativne (najvažniji dio) elemente.

Lokacija osumnjičenika/optuženika U vezi s ovim činiteljem moguće je razmatrati određeni broj elemenata poput:

- ▶ mjesta na kojemu je osumnjičenik/optuženik pronađen;
- ▶ državljanstvo ili uobičajeno boravište osumnjičenika/optuženika;
- ▶ eventualne snažne osobne veze s nekom državom članicom ili drugi značajni interesi osumnjičenika/optuženika;
- ▶ mogućnost osiguravanja predaje ili izručivanja osumnjičenika/optuženika drugoj nadležnosti; i
- ▶ mogućnosti ustupa kaznenog postupka u nadležnost u kojoj se osumnjičenik/optuženik nalazi.

U situacijama u kojima je moguće identificirati nekoliko su-okrivljenika, nije važan samo njihov broj, nego i njihove uloge u počinjenju kaznenog djela te lokacije na kojima se nalaze. Ponovno, u obzir se uzimaju i kvantitativni i kvalitativni elementi.

Ocjena ovih elemenata trebala bi isto tako uzeti u obzir sve važeće pravne instrumente EU-a, poglavito one koji se odnose na načelo uzajamnog priznavanja. Njihova primjena može utjecati na procjenu ovih činitelja pa tako i na konačnu odluku o mjestu kaznenog progona. Primjerice, primjena Okvirne odluke o uzajamnom priznavanju presuda kojima se izriču kazne zatvora (2008/909/PUP) u kombinaciji s Okvirnom odlukom o europskom uhidbenom nalogu (2002/584/PUP) može učiniti lokaciju osumnjičenika/optuženika kriterijem sekundarne važnosti, jer u kasnijoj fazi osuđena osoba može biti prebačena u neku drugu državu članicu na odsluženje zatvorske kazne.

Dostupnost i prihvatljivost dokaza Pravosudna tijela mogu donositi odluke u kaznenim postupcima samo upotrebom pouzdanih, vjerodostojnih i prihvatljivih

dokaza. Lokacija i dostupnost dokaza u odgovarajućem formi kao i prihvatljivost i prihvaćanje od strane suda trebali bi biti uzeti u obzir. Isto tako, u obzir bi trebalo uzeti i kvantitetu i kvalitetu dokaza u dotičnim državama članicama, iako se može očekivati da pravni okvir koji je uveden Europskim istražnim nalogom (Direktiva 2014/41/EU) olakša prikupljanje dokaza na međunarodnoj razini.

Prikupljanje dokaza koji se odnose na svjedoke, stručnjake i žrtve Pravosudna tijela trebat će razmotriti mogućnost prikupljanja dokaza koji se odnose na svjedoke, stručnjake i žrtve, uključujući, prema potrebi, njihovu mogućnost putovanja u druga nadležna pravosudna tijela radi izvođenja dokaza. U obzir bi trebalo uzeti i mogućnost izvođenja dokaza u pisanom ili drugim oblicima, poput izvođenja dokaza na daljinu putem telefonske linije ili videokonferencije.

Zaštita svjedoka Pravosudna tijela trebala bi uvijek nastojati osigurati da svjedoci ili osobe koje pomažu u kaznenom postupku nisu u opasnosti. Prilikom donošenja odluke o nadležnosti za kazneni progon, činitelji koje je potrebno razmotriti mogu primjerice uključivati i mogućnost da je jedno nadležno pravosudno tijelo u mogućnosti ponuditi program zaštite svjedoka, dok kod drugog nadležnog tijela to nije moguće.

Interesi žrtava U skladu s Direktivom 2012/29/EU o pravima žrtava, pravosudna tijela dužna su uzeti u obzir značajne interese žrtava, uključujući njihovu zaštitu te hoće li nepristranost biti ugrožena ukoliko se kazneni progon izvrši kod jednog, a ne drugog nadležnog pravosudnog tijela. Takvo promišljanje uključuje i mogućnost traženja odštete od strane žrtava.

Stadij kaznenog postupka Potrebno je uzeti u obzir u kojem je stadiju kazneni postupak u dotičnoj državi članici. Kada je istraga već uznapredovala kod jednog nadležnog pravosudnog tijela, prijenos predmeta drugom nadležnom pravosudnom tijelu mogao bi biti neprikladan.

Trajanje postupka Iako vrijeme ne bi trebalo biti odlučujući činitelj u odlučivanju o sukobu nadležnosti, u situaciji kada su ostali činitelji izjednačeni, sudjelujuća pravosudna tijela trebala bi razmotriti trajanje postupka do njegovog zaključenja kod nadležnih pravosudnih tijela (»pravda koja kasni, uskraćena je pravda«).

Pravni zahtjevi Potrebno je razmotriti postojeće zakonske okvire, uključujući obveze i zahtjeve koji su propisani svim nadležnim pravosudnim tijelima, kao i sve moguće posljedice odluke da se kazneni progon vrši kod jednog, a ne drugog nadležnog pravosudnog tijela, kao i eventualni ishod kod svakog od nadležnih pravosudnih

tijela. Međutim, pravosudna vlasti ne bi se trebale odlučivati za kazneni progon kod jednog umjesto drugog nadležnog pravosudnog tijela samo kako bi izbjegle postupanje u skladu sa zakonskim obvezama koje se primjenjuju u jednoj, ali ne i u drugoj državi članici.

Zapriječene kazne Potrebno je osigurati da zakonom zapriječene kazne sukladno težini počinjenog kaznenog djela koje je predmet kaznenog postupka ne bi bile odlučujuće kod donošenja odluke o nadležnom pravosudnom tijelu, samo zbog toga što su kod toga tijela zapriječene strože kazne nego kod drugog nadležnog pravosudnog tijela. Isto tako, pravila pri odmjerenju kazne kod sudova u različitim nadležnostima ne bi trebala biti odlučujući činitelj kod odlučivanja o sukobu nadležnosti.

Imovinska korist ostvarena kaznenim djelima

Primjenjivi pravni instrumenti Europske unije i međunarodni pravni instrumenti, poglavito instrumenti

međusobnog priznavanja Europske unije o zamrzavanju i oduzimanju, trebali bi se uzeti u obzir kod ocjene zakonskih mogućnosti za zadržavanje, povrat, oduzimanje i konfiskaciju imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. Međutim, pravosudna tijela ne bi se trebala odlučivati za kazneni progon u jednoj umjesto u drugoj državi članici samo zato što bi kazneni progon u određenoj nadležnosti rezultirao učinkovitijim povratom imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima.

Troškovi i sredstva Dok bi pravosudna tijela trebala voditi računa o troškovima i sredstvima, troškovi kaznenog progona ili njihov utjecaj na sredstva državnog odvjetništva ne bi trebali biti činitelj kod odlučivanja o sukobu nadležnosti, osim ako svi drugi činitelji nisu izjednačeni.

Prioriteti država članica Pravosudna tijela ne bi smjela odbiti nadležnost za kazneni progon zato što ga se ne smatra prioritetnim u njihovoj državi članici.

Eurojust-ova potpora

- ▶ Bilo koje uključeno pravosudno tijelo u svakom trenutku ima pravo zatražiti pomoć Eurojusta.
- ▶ U okviru svog mandata, po mogućnosti od rane faze, Eurojust može pomoći u ostvarivanju prethodnih kontakata i savjetovanja između nadležnih tijela, koordinirati njihove aktivnosti, poticati i ubrzavati razmjenu informacija kako bi se dobila cjelovita slika o predmetu, osigurati glatku primjenu instrumenata pravosudne suradnje, razjašnjavati povezanost između različitih dijelova zločinačkih organizacija i olakšavati naknadne odluke o nadležnosti za kazneni progon. U predmetima u koje se Eurojust još nije uključio, a nadležna tijela ne mogu postići suglasnost o učinkovitom rješenju u kontekstu izravnih savjetovanja definiranih Okvirnom odlukom 2009/948/PUP, bilo koje od uključenih nadležnih tijela, prema potrebi, upućuje pitanje Eurojustu.
- ▶ Eurojust je u mogućnosti u ranoj fazi otkriti paralelne postupke i proaktivno pružati potporu nacionalnim nadležnim tijelima, zahvaljujući informacijama o predmetima u kojima je došlo do sukoba nadležnosti ili postoji vjerojatnost njihovog pojavljivanja, a koje je primio od država članica u skladu s Odlukom Vijeća o Eurojust-u.
- ▶ Nadležna tijela uključenih država članica na koordinacijskim sastancima u organizaciji Eurojusta mogu se međusobno susretati i raspravljati o spornim pitanjima, uz potporu nacionalnih članova. Uz to, zajednički istražni timovi (JIT) mogu poslužiti kao odličan alat za sprječavanje i rješavanje sukoba nadležnosti kao što se, unutar okvira zajedničkog istražnog tima, nadležna tijela mogu usuglasiti o nadležnosti za kazneni progon i o kaznenim djelima koja će biti predmet progona.
- ▶ Štoviše, djelovanjem putem svojih nacionalnih članova (pojedinačno ili zajednički) ili kao Kolegij, Eurojust može izdati preporuke i neobvezujuća mišljenja tražeći od nadležnih tijela da prihvate kako je netko od njih u boljem položaju za pokretanje istrage ili za kazneni progon određenih djela.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-HR-C • *ISBN* 978-92-9490-197-2 • *doi* 10.2812/0850
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-HR-N • *ISBN* 978-92-9490-143-9 • *doi* 10.2812/269584