

POSTOJANJE PRAVNOG SREDSTVA PROTIV EUROPSKOG ISTRAŽNOG NALOGA KAO PRETPOSTAVKA ZA NJEGOVO IZDAVANJE

Stručni rad

UDK 341.645(4)EU
343.126(4)EU
341.49:343.14(4)EU

Primljeno: 10. siječnja 2022.

Dr. sc. Zoran Burić*

U članku se analiziraju dvije presude Suda Europske unije u kojima je razmatran utjecaj nepostojanja pravnog sredstva protiv europskog istražnog naloga u državi izdavanja naloga na izdavanje ili izvršenje europskog istražnog naloga. Obje presuda donesene su u kontekstu istog kaznenog postupka, koji se vodi pred bugarskim sudom, i vežu se na praksu Europskog suda za ljudska prava, u kojoj je opetovano utvrđivana neusuglašenost bugarskog prava sa standardima Europske konvencije. Ti se standardi odnose na dostupnost učinkovitih pravnih sredstava u domaćem pravnom poretku protiv odluka državnih tijela kojima se zadire u prava zajamčena čl. 8. Konvencije. Presude Suda Europske unije koje se ovdje analiziraju daju zanimljive odgovore ne samo na pitanja koja se odnose na tumačenje Direktive o europskom istražnom nalogu već i na ona koja se odnose na (pre)raspodjelu odgovornosti između države izdavanja i države izvršenja za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u kontekstu pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Ključne riječi: europski istražni nalog, EIN, pravno sredstvo, Sud Europske unije

1. ČINJENICE SLUČAJA

Protiv bugarskog se državljanina Ivana Gavanozova pred bugarskim sudom vodi rasprava u kaznenom postupku zbog kaznenog djela utaje poreza počinjenog u sastavu zločinačkog udruženja. Stavljeno mu je na teret da je u Bugarsku, putem fiktivnih društava, uvezio šećer iz drugih država članica i da ga je potom prodavao na bugarskom tržištu bez obračunavanja i plaćanja poreza na dodatnu vrijednost. Šećer je pretežno nabavljao preko trgovačkog društva X, čije je sjedište u Češkoj, a ovlaštena ga je zastupati osoba Y.¹ Tijekom rasprave sud koji je vodi odlučio je izdati europski istražni nalog kojim se traži pretraga i privremeno oduzimanje predmeta u prostorijama trgovačkog društva X i u domu osobe Y, kao i ispitivanje osobe Y kao svjedoka putem videokonferencije.²

* Dr. sc. Zoran Burić, izvanredni profesort na Katedri za kazneno procesno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

¹ Sud Europske unije, C-324/17, presuda od 24. listopada 2019., § 10.-11.

² *Ibid.*, § 12.

2. PRVO OBRAĆANJE SUDU EUROPSKE UNIJE

2.1. Dvojbe nacionalnog suda

Prilikom popunjavanja obrasca za izdavanje europskog istražnog naloga sud je naišao na teškoće nakon što je zaključio da u bugarskom pravu ne postoje pravna sredstva putem kojih bi osobe na koje se odnosi europski istražni nalog, u ovom slučaju društvo X i osoba Y, mogli u Bugarskoj osporavati postojanje materijalnopravnih pretpostavki za izdavanje naloga. Prema članku 14. stavku 2. Direktive o europskom istražnom nalogu³ materijalnopravne razloge za izdavanje naloga moguće je preispitivati samo u postupku pokrenutom u državi izdavateljici ne dovodeći u pitanje jamstva temeljnih prava u državi izvršiteljici. Prema stajalištu raspravnog suda ta odredba Direktive zahtijeva od nacionalnog zakonodavca da predvidi postojanje takvih pravnih sredstava u svom nacionalnom pravnom sustavu. Međutim u bugarskom pravnom sustavu trećim osobama (onima na koje se odnose istražne radnje čije se poduzimanje europskim istražnim nalogom traži, a koje same nisu okrivljene u kaznenom postupku iz kojeg europski istražni nalog proizlazi) takva pravna sredstva nisu stavljena na raspolaganje. Njima (u ovom slučaju društvu X i osobi Y) takva pravna sredstva nisu stavljena na raspolaganje ni a) u kaznenom postupku u okviru kojega se izdaje europski istražni nalog ni b) izvan njega, kroz mogućnost traženja naknade štete u građanskom postupku. Nadalje, takva pravna sredstva ne postoje a) ni u odnosu na europski istražni nalog b) ni u odnosu na istražne mjere koje su europskim istražnim nalogom naložene. S obzirom na to da takva pravna sredstva ne postoje, rezonira dalje bugarski sud, to znači da obrazac europskog istražnog naloga uopće nije moguće popuniti jer se jedan njegov dio odnosi na navođenje dostupnih pravnih sredstava u državi izdavanja naloga. A ako taj dio obrasca nije moguće ispuniti, znači li to da bugarska nadležna tijela uopće ne mogu izdavati europski istražni nalog u skladu s odredbama Direktive?

2.2. Posebnosti bugarskoga prava u odnosu na pravna sredstva

U odnosu na bugarsko pravo u praksi Europskog suda za ljudska prava opetovano je utvrđivano kako to pravo ne ispunjava konvencijske standarde zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda jer osobama na koje se odnose mjere ograničenja prava zajamčenih člankom 8. Konvencije ne stavlja na raspolaganje pravna sredstva kojima bi u nacionalom pravnom poretku mogle učinkovito osporavati zakonitost i opravdanost takvih ograničenja. Na to u svojem mišljenju upozorava nezavisni odvjetnik Bot i upućuje na relevantne presude Europskog suda za ljudska prava.⁴ U postupku izvršenja tih presuda (*Peev protiv Bugarske, Ilija Stefanov protiv Bugarske*) Bugarska se obvezala izmijeniti svoje nacionalno pravo kako bi omogućila *a posteriori* sudski nadzor akta kojim se nalažu

³ Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL 2014, L 130, str. 1, i ispravak SL 2015, L 143, str. 16).

⁴ Mišljenje nezavisnog odvjetnika Yvesa Bota od 11. travnja 2019. u predmetu C-324/17, kazneni postupak protiv Ivana Gavanozova.

pretraga i zapljena, odnosno nadzor koji pokreću osobe na koje se odnosi pretraga, odnosno zapljena, međutim u trenutku obraćanja Sudu Europske unije to još uvijek nije bilo učinjeno.⁵

2.3. Mišljenje Suda Europske unije

Sud Europske unije pronašao je način da u svojoj presudi zaobiđe dati odgovor na niz važnih pitanja koja je u svojem obraćanju istaknuo bugarski sud. Ta se pitanja direktno odnose na pravna sredstva koja u državi izdavanja naloga trebaju biti na raspolaganju osobama na koje se dokazne radnje zatražene u nalogu odnose, ali se posredno tiču i raspodjele odgovornosti za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u kontekstu pravosudne suradnje između države izdavanja i države izvršenja naloga. Tim se pitanjima iscrpno u svojem mišljenju bavio nezavisni odvjetnik Bot, ali se Sud u svojem odgovoru ograničio samo na davanje upute nacionalnom Sudu oko toga kako ispravno popuniti obrazac za izdavanje europskog istražnog naloga. Sud Europske unije uputio je nacionalni sud da u dio obrasca koji se odnosi na pravna sredstva ne treba unijeti podatke o onim pravnim sredstvima koja su eventualno dostupna u toj državi članici,⁶ već samo o onim pravnim sredstvima koja su zaista izjavljena. Dakle taj dio obrasca treba popunjavati samo podacima o onim pravnim sredstvima koja su eventualno izjavljena, a ne o onim pravnim sredstvima koja su eventualno dostupna (ili nisu dostupna). Na pitanje je li okolnost da takva pravna sredstva nisu u Bugarskoj stavljena na raspolaganje trećim osobama na koje se odnose dokazne radnje naložene u europskom istražnom nalogu zapreka za izdavanje naloga Sud nije odgovorio smatrajući to nepotrebno s obzirom na okolnosti predmeta.⁷ Takvim načinom rezoniranja Suda Europske unije sva važna pitanja koja proizlaze iz ovoga slučaja ostala su neodgovorena. Bugarski sud nije dopustio da tako i ostane te se u kontekstu istog postupka, istih činjenica i istih pravnih problema ponovno obratio Sudu Europske unije.

3. DRUGO OBRAĆANJE SUDU EUROPSKE UNIJE

Bugarski sud ponovno se obratio Sudu Europske unije, i to, u osnovi, s istim pitanjem: je li bugarsko pravo, koje ne predviđa pravna sredstva ni u odnosu na radnje čije je poduzimanje europskim istražnim nalogom naloženo ni u odnosu na sam nalog, u skladu s odredbama Direktive o europskom istražnom nalogu, te ako nije, mogu li po tim okolnostima bugarska nadležna tijela uopće izdati europski istražni nalog. Ovaj je put bugarski sud izbjegao pozivanje na bilo kakve probleme vezane uz ispunjavanje obrasca i time jasno dao do znanja Sudu Europske unije da od njega očekuje odgovor na suštinska, a ne na tehnička pitanja.

⁵ *Ibid.*, § 65. i bilj. 19.

⁶ Sud Europske unije, C-324/17, presuda od 24. listopada 2019., § 38.

⁷ *Ibid.*, § 37.

3.1. Mišljenje Suda Europske unije

Sud Europske unije prije svega je zaključio da članak 14. Direktive o europskom istražnom nalogu ne traži od država članica uvođenje novih pravnih sredstava, već jedino traži da pravna sredstva protiv europskog istražnog naloga i radnji koje su u njemu naložene budu jednaka pravnim sredstvima koja su dostupna u sličnom domaćem slučaju.⁸

Međutim u sljedećem koraku Sud Europske unije u lanac argumentacije uključuje jamstva zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda koji su zajamčeni Poveljom Europske unije i Europskom konvencijom za ljudska prava. U odnosu na Povelju Sud zaključuje da se pretragama i oduzimanjem predmeta za potrebe kaznenog postupka ograničavaju prava koja su zaštićena člancima 7. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja) i 17. stavkom 1. (pravo na vlasništvo).⁹ To znači da osobe protiv kojih se te mjere poduzimaju trebaju imati pravo na učinkovito pravno sredstvo koje je zagantirano člankom 47. Povelje.¹⁰ U odnosu na pretrage i oduzimanje predmeta isto proizlazi i iz prakse Europskog suda za ljudska prava razvijene vezano uz članak 13. Konvencije, koji također jamči pravo na učinkovito pravno sredstvo.¹¹ Iz Povelje i iz Konvencije prema tome proizlazi da je država članica izdavanja naloga obvezna osobama u odnosu na koje se izvršava europski istražni nalog osigurati da pred sudom te države članice mogu osporavati potrebu za izdavanjem tog naloga i njegovu pravilnost „u najmanju ruku s obzirom na materijalnopravne razloge za izdavanje europskog istražnog naloga“.¹² U osnovi isto Sud je zaključio i u odnosu na osobe koje su bile obvezne odazvati se pozivu na svjedočenje u okviru izvršenja europskog istražnog naloga,¹³ ali je pritom argumentaciju za takvo stajalište pronašao isključivo u svojoj dosadašnjoj praksi (ne i u praksi Europskog suda za ljudska prava), prema kojoj „zaštita od intervencija javne vlasti, svojevoljnih ili neproporcionalnih, u sferu privatnih aktivnosti osobe, bila ona fizička ili pravna, čini opće načelo prava Unije“¹⁴ te se na tu zaštitu može pozvati svatko „kako bi pred sudom osporio akt koji na njega negativno utječe, kao što je to nalog za dostavu informacija ili sankcija izrečena zbog nepoštovanja tog naloga“.¹⁵

Na temelju iznesenih razmatranja Sud je zaključio da se članku 14. Direktive, kada se on tumači u vezi s člankom 47. Povelje, „protivi propis države članice izdavateljice europskog istražnog naloga kojim nije predviđeno nikakvo pravno sredstvo protiv izdavanja europskog istražnog naloga za provođenje pretraga, privremenih oduzimanja predmeta i saslušanja svjedoka putem videokonferencije“.¹⁶

⁸ Sud Europske unije, C-852/19, presuda od 11. studenog 2011., § 26.

⁹ *Ibid.*, § 31.

¹⁰ *Ibid.*, § 32.

¹¹ *Ibid.*, § 34.

¹² *Ibid.*, § 41.

¹³ *Ibid.*, § 49.

¹⁴ *Ibid.*, § 45.

¹⁵ *Ibid.*, § 46.

¹⁶ *Ibid.*, § 50.

Pozivajući se prije svega na načela uzajamnog povjerenja i lojalne suradnje, Sud je nadalje zaključio da u okolnostima kakve postoje u ovom slučaju, gdje nacionalno pravo države izdavanja naloga ima sustavan nedostatak koji onemogućuje adekvatnu zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda, nisu ispunjene pretpostavke za izdavanje europskog istražnog naloga, odnosno da bi izdavanje naloga pod tim okolnostima bilo protivno odredbama Direktive o europskom istražnom nalogu, Povelje o temeljnim pravima i Ugovora o Europskoj uniji.¹⁷

4. KOMENTAR

Ovdje prikazane presude Suda Europske unije zanimljive su iz nekoliko razloga. Prije svega, u podlozi obaju obraćanja Sudu Europske unije nalaze se isti kazneni postupak, iste činjenice i u osnovi ista pravna pitanja. Dok je Sud Europske unije u svojoj prvoj presudi odlučio zanemariti sva suštinska pitanja te svoju ulogu svesti na davanje tehničkih uputa, zbog čega mu se svakako treba uputiti kritika, drugu je šansu u potpunosti iskoristio te je dao niz važnih i dalekosežnih odgovora na neka od ključnih pitanja pravosudne suradnje u kaznenim stvarima. Kao povod za davanje tih važnih i dalekosežnih odgovora poslužilo je pitanje o tumačenju članka 14. Direktive o europskom istražnom nalogu, kojim se uređuje materija pravnih sredstava protiv europskog istražnog naloga. U odnosu na to pitanje Sud je odgovorio da članak 14. ne zahtijeva od država članica uvođenje novih pravnih sredstava protiv europskog istražnog naloga, različitih od onih pravnih sredstava koja su u domaćem pravnom poretku dostupna protiv radnji čije se poduzimanje europskim istražnim nalogom nalaže. Međutim činjenica da to članak 14. Direktive ne zahtijeva ne znači da to ne zahtijeva pravo Europske unije. Pored same Direktive Sud je u obzir uzeo Povelju temeljnih prava Europske unije i njome zajamčena prava, kao i svoju dosadašnju praksu, ali i praksu Europskog suda za ljudska prava. Uzimajući sve te relevantne pravne izvore u obzir, Sud Europske unije zaključio je da država članica izdavanja naloga u svojem pravnom poretku mora predvidjeti pravna sredstva protiv europskog istražnog naloga, odnosno da je protivno pravu Europske unije nacionalno pravno uređenje koje takva pravna sredstva ne predviđa.

Sud Europske unije otišao je i dalje te je zaključio da takva pravna sredstva trebaju biti predviđena ne samo u odnosu na pretrage i privremeno oduzimanje predmeta, za koje se pitanje pravnih sredstava uobičajeno veže i njihovo postojanje jedan je od zahtjeva koji proizlaze iz prakse Europskog suda za ljudska prava, već i u odnosu na ispitivanje svjedoka putem videokonferencije.

Posebnu pozornost zaslužuje zaključak Suda Europske unije da nepostojanje pravnih sredstava protiv europskog istražnog naloga u državi izdavanja naloga predstavlja prepreku za izdavanje naloga. Sud je odgovornost za zaštitu temeljnih ljudskih prava i sloboda u kontekstu pravosudne suradnje u kaznenim stvarima na taj način primarno

¹⁷ *Ibid.*, § 51.–62.

prebacio na državu izdavanja naloga. Uobičajeno je da se zadaća zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda u pravosudnoj suradnji povjerava državi izvršenja naloga, koja ima dužnost odbiti suradnju, odnosno odbiti izvršiti nalog, ako bi njegovo izvršenje moglo dovesti do povrede temeljnih ljudskih prava i sloboda.

Prikazane su presude zanimljive i iz aspekta nacionalnih pravnih sustava i njihova odnosa prema međunarodnim standardima zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda. Vidljivo je tako da Bugarska već duži niz godina ne osigurava standarde zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda koji su sukladni Europskoj konvenciji za ljudska prava. Realno je očekivati da će nemogućnost Bugarske da sudjeluje u postupcima pravosudne suradnje koji su vezani uz europski istražni nalog djelovati kao poticaj nadležnim bugarskim tijelima da svoje zakonodavstvo usklade sa standardima zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda koji proizlaze sada ne više samo iz Europske konvencije i prakse Europskog suda za ljudska prava već i iz prava Europske unije i prakse Suda Europske unije.

THE EXISTENCE OF A LEGAL REMEDY AGAINST THE EUROPEAN INVESTIGATION ORDER IN THE ISSUING STATE AS A PRECONDITION FOR ITS ISSUANCE

The paper analyses two judgments of the Court of Justice of the European Union in which the impact of a lack of legal remedy against the European Investigation Order in the issuing state on the issuance of the EIO was considered. Both judgments were handed down in the context of the same criminal proceedings before a Bulgarian court and are linked to the case law of the European Court of Human Rights, which has repeatedly found that Bulgarian law fails to comply with European Convention standards. These standards refer to the availability of effective remedies in the domestic legal order against decisions of state bodies that infringe the rights guaranteed by Article 8 of the Convention. The judgments of the Court of Justice of the European Union analysed in the paper provide interesting answers not only to questions related to the interpretation of the European Investigation Order Directive, but also to those related to the (re)distribution of responsibilities between issuing and executing states for the protection of fundamental human rights and freedoms in the context of judicial cooperation in criminal matters.

Keywords: European Investigation Order, EIO, legal remedy, Court of Justice of the European Union

Zoran Burić, PhD, Associate Professor at the Chair of Criminal Procedural Law of the Faculty of Law, University of Zagreb