EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 20.7.2021.
COM(2021) 409 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Direktive 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima

1. UVOD

Direktivom 2014/41/EU o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima[1] („Direktiva”) utvrđuje se jedinstveni sveobuhvatni okvir utemeljen na načelu uzajamnog priznavanja kojim se tijelima u jednoj državi članici omogućuje pribavljanje dokaza iz druge države članice.

Direktiva je predložena na inicijativu sedam država članica[2]. Donijeli su je Vijeće i Europski parlament 3. travnja 2014. u skladu s člankom 82. stavkom 1. točkom (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i obvezujuća je za sve države članice, osim za Irsku i Dansku.

Tom su direktivom zamijenjeni postojeći okviri za prikupljanje dokaza, to jest Konvencija EU-a iz 2000. o uzajamnoj pravnoj pomoći[3], Okvirna odluka 2008/978/PUP o Europskom dokaznom nalogu[4] i Okvirna odluka 2003/577/PUP o osiguranju dokaza[5].

U nastavku su navedeni glavni elementi Direktive.

- Europski istražni nalog („EIN”) je **sudska odluka** koju izdaje ili potvrđuje pravosudno tijelo jedne države članice radi izvršavanja ili priznavanja jedne ili nekoliko istražnih mjera u drugoj državi članici u svrhu pribavljanja dokaza.

- Direktiva obuhvaća **sve istražne mjere**[6] osim osnivanja zajedničkog istražnog tima u svim fazama kaznenih postupaka.

- Države članice obvezne su **brzo priznati i izvršiti EIN bez ikakvih dodatnih formalnosti**, a njegovo se izvršenje može odbiti jedino u vrlo ograničenim okolnostima, npr. zbog bitnih interesa nacionalne sigurnosti i poštovanja temeljnih prava.

- Direktivom se utvrđuju strogi **rokovi** za prikupljanje zatraženih dokaza.

[1] Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima, SL L 130, 1.5.2014., str. 1.
[2] Austrija, Bugarska, Belgija, Estonija, Slovenija, Španjolska i Švedska.
[3] Konvencija od 29. svibnja 2000. o uzajamnoj pravnoj pomoći u kaznenim stvarima među državama članicama Europske unije, SL C 197, 12.7.2000., str. 1.
[4] Okvirna odluka Vijeća 2008/978/PUP od 18. prosinca 2008. o Europskom dokaznom nalogu u svrhu pribavljanja predmeta, dokumenata i podataka za korištenje u kaznenim postupcima, SL L 350, 30.12.2008., str. 72. Ta okvirna odluka stavljena je izvan snage Uredbom (EU) 2016/95 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. siječnja 2016. o stavljanju izvan snage određenih akata u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, SL L 26, 2.2.2016., str. 9.
[5] Okvirna odluka Vijeća 2003/577/PUP od 22. srpnja 2003. o izvršenju odluka o zamrzavanju imovine i osiguranju dokaza u Europskoj uniji, SL L 196, 2.8.2003., str. 45.
[6] Na primjer, EIN omogućuje saslušanje osumnjičenika i svjedoka, među ostalim putem videokonferencija, te prikupljanje informacija o bankovnim i drugim financijskim računima ili mjere za očuvanje dokaza.

- Direktivom su predviđeni **standardni obrasci** za popunjavanje EIN-a (Prilog A), potvrđivanje njegova primitka (Prilog B) i slanje obavijesti o presretanju telekomunikacija na državnom području obaviještene države članice (Prilog C)[7].

- Direktiva sadržava nekoliko dodatnih **zaštitnih mjera za zaštitu prava na obranu**, ponajprije u članku 1. stavku 3., članku 6. i članku 14.

Komisija je u siječnju 2021. predložila izmjenu članka 20. Direktive radi njegova usklađivanja s pravilima EU-a o zaštiti osobnih podataka[8].

Člankom 37. Direktive od Komisije se zahtijeva da podnese izvješće Europskom parlamentu i Vijeću o primjeni Direktive na temelju kvalitativnih i kvantitativnih podataka. Izvješće posebno uključuje evaluaciju njezina učinka na suradnju u kaznenim stvarima i zaštitu pojedinaca, kao i na izvršenje njezinih odredbi o presretanju telekomunikacija s obzirom na tehnički napredak.

U prvom se dijelu opisuje trenutačno stanje provedbe Direktive u državama članicama, pri čemu su u prvom planu glavne odredbe koje su od ključne važnosti za nesmetano funkcioniranje EIN-a. U drugom se dijelu daje pregled ključnih elemenata koji se odnose na primjenu Direktive u državama članicama.

Komisija je za sastavljanje ovog izvješća koristila informacije koje su joj države članice dostavile u okviru obavješćivanja o nacionalnim mjerama za prenošenje Direktive i odgovore na upitnik dobivene od nadležnih tijela i odvjetnika iz država članica te od Eurojusta i Europske pravosudne mreže u kaznenim stvarima (Europska pravosudna mreža).

Izvješćem su obuhvaćene sve države članice koje su obvezane Direktivom.

2. OPĆA OCJENA

U trenutku isteka roka za prenošenje 22. svibnja 2017. (članak 36. stavak 1.) svega su dvije države članice obavijestile Komisiju o potrebnim mjerama, a u sljedećim je danima i tjednima Komisiju o tim mjerama obavijestilo još osam drugih država članica.

Komisija je u srpnju 2017. pokrenula postupke zbog povrede prava na temelju članka 258. UFEU-a protiv 13 država članica (Austrija, Bugarska, Cipar, Češka, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Luksemburg, Malta, Poljska, Portugal, Švedska i Slovačka) jer je nisu obavijestile o mjerama za prenošenje Direktive. Komisija je u siječnju 2018. poslala obrazložena mišljenja

[7] Vijeće je objavilo smjernice za popunjavanje obrazaca: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5291-2020-INIT/en/pdf.
[8] Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2014/41/EU radi njezina usklađivanja s pravilima EU-a o zaštiti osobnih podataka (COM(2021) 21 final).

Austriji, Bugarskoj, Španjolskoj i Luksemburgu jer je te države članice dotad još nisu obavijestile o mjerama za prenošenje. Do rujna 2018. sve su države članice koje su obvezane Direktivom obavijestile Komisiju o svojim nacionalnim mjerama za prenošenje. U analizi mjera o kojima je Komisija obaviještena nije utvrđen nedostatak bitnijih samostalnih elemenata, stoga su okončani postupci zbog povrede prava koji su pokrenuti zbog neobavješćivanja Komisije o mjerama za prenošenje[9].

3. SPECIFIČNE TOČKE OCJENE

3.1. Nadležna tijela i središnja tijela

Člankom 33. stavkom 1. od država članica zahtijeva se da obavijeste Komisiju o tijelima nadležnima za izdavanje i izvršavanje EIN-ova i o središnjem tijelu (ili više njih) ako ga je država članica imenovala u skladu s člankom 7. stavkom 3. Sve su države članice Komisiji poslale svoje obavijesti.

3.1.1. Tijela izdavatelji (članak 2. točka (c))

U članku 2. točki (c) navodi se da pojam „tijelo izdavatelj” obuhvaća suca, sud, istražnog suca ili javnog tužitelja[10]. Taj pojam obuhvaća i bilo koje drugo nadležno tijelo, kako je određeno u državi izdavateljici, koje u dotičnom predmetu djeluje kao istražno tijelo u kaznenom postupku s nadležnošću za prikupljanje dokaza u skladu s nacionalnim pravom, pod uvjetom da je taj EIN potvrdio sudac, sud, istražni sudac ili javni tužitelj.

Sud je presudio[11] da pojmovi „pravosudno tijelo” i „tijelo izdavatelj” iz članka 1. stavka 1. i članka 2. točke (c) obuhvaćaju javno tužiteljstvo države članice, neovisno o mogućem postojanju odnosa zakonske podređenosti između tog javnog tužiteljstva i izvršne vlasti te države članice ili izloženosti navedenog javnog tužiteljstva opasnosti od izravne ili neizravne podložnosti pojedinačnim nalozima ili uputama te vlasti u okviru donošenja EIN-a.

U većini su država članica tijela nadležna za izdavanje EIN-ova javna tužiteljstva, istražni suci ili sudovi. U jednoj su državi članici za izdavanje EIN-ova nadležni isključivo sudovi, a jedna je druga država članica, u skladu s člankom 2. točkom (c) podtočkom i. kao pravosudno tijelo izdavatelja imenovala svoje porezno tijelo, koje ima ovlasti javnog tužiteljstva i obavlja njegove

[9] Time se ne dovode u pitanje postupci zbog povrede prava koje bi Komisija mogla pokrenuti protiv određenih država članica ako utvrdi da je prijavljenim nacionalnim mjerama Direktiva nepravilno prenesena ili ako uoči sustavne nedostatke u primjeni Direktive u praksi.

[10] Člankom 1. stavkom 1. propisuje se da su EIN-ovi sudske odluke koje izdaju ili potvrđuju pravosudna tijela.

[11] Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2020. u predmetu *Staatsanwaltschaft Wien/A. i dr.*, C-584/19 PPU, ECLI:EU:C:2020:1002.

dužnosti[12]. Manje od polovine država članica iskoristilo je mogućnost da kao svoja tijela izdavatelje u skladu s člankom 2. točkom (c) podtočkom ii. imenuje nadležna istražna tijela, kao što su policijske službe. U nekim su slučajevima kao tijela izdavatelji u prekršajnim postupcima imenovana upravna tijela. Za takve su EIN-ove kao tijela potvrđivanja imenovani javni tužitelji, istražni suci ili sudovi. U jednoj državi članici nije uopće imenovano tijelo potvrđivanja za EIN-ove koje izdaje upravno tijelo u prekršajnim postupcima. Gotovo su sve države članice ispravno provele tu odredbu.

3.1.2. Tijela izvršitelji (članak 2. točka (d))

Velika većina država članica kao tijela izvršitelje imenovala je tijela koja su ujedno nadležna i za izdavanje EIN-ova. U nekim državama članicama tijela nadležna za priznavanje EIN-ova i osiguravanje njihova izvršenja ujedno su i tijela kaznenog progona ili upravna tijela.

3.1.3. Središnja tijela (članak 7. stavak 3.)

Člankom 7. stavkom 3. predviđa se mogućnost da države članice imenuju jedno ili više središnjih tijela koja pomažu nadležnim tijelima. Države članice mogu tim središnjim tijelima povjeriti odgovornost za administrativno prosljeđivanje i primanje EIN-ova te za druge službene prepiske povezane s EIN-ovima.

Znatan broj država članica prijavio je Komisiji imenovanje barem jednog središnjeg tijela. U većini su slučajeva kao središnja tijela imenovana ministarstva pravosuđa, pri čemu su im dodijeljene različite zadaće. Neka od tih središnjih tijela mogu pomagati i s administrativnim prosljeđivanjem i primanjem EIN-ova, a samo mali broj tih država članica zahtijeva da se svi dolazni EIN-ovi šalju preko njihovih središnjih tijela. U nekoliko je slučajeva prijavljeno imenovanje više središnjih tijela. U nekim državama članicama tijela mogu pružati pomoć iako nisu službeno prijavljena kao središnja tijela.

Nekoliko država članica dodijelilo je svojim imenovanim središnjim tijelima dodatne ovlasti (npr. dalo im je odgovornost za preliminarne provjere jesu li primljeni svi potrebni dokumenti ili za odbijanje izvršenja EIN-a pod određenim uvjetima). Gotovo su sve države članice ispravno provele tu odredbu.

3.2. Definicija i područje primjene EIN-a i vrste postupaka za koje se može izdavati

3.2.1. Definicija EIN-a (članak 1.)

Sve države članice prenijele su članak 1. stavak 1. u kojem se EIN definira kao sudska odluka koja se izdaje radi izvršavanja jedne ili nekoliko posebnih istražnih mjera u drugoj državi članici u svrhu pribavljanja dokaza. U uvodnoj izjavi 25. navodi se da se Direktivom utvrđuju pravila o

[12] Vidjeti predmet C-66/20, koji se trenutačno vodi pred Sudom Europske unije.

provedbi istražne mjere u svim fazama kaznenog postupka, uključujući fazu suđenja. U manjem se broju država članica EIN može izdati i tijekom izvršenja presude ili kazne. Jedna država članica propisala je da se EIN može izdavati i za dodatne postupovne mjere.

Neke države članice nisu u svojim odredbama za prenošenje izričito navele prava osumnjičenika ili okrivljenika, ili odvjetnika koji ih zastupa, da zatraže izdavanje EIN-a (članak 1. stavak 3.), no moguće je da je tomu tako jer su takva prava već predviđena u nacionalnim kaznenim postupcima.

Velika većina država članica nije u svojim odredbama za prenošenje izričito navela temeljna prava i pravna načela (članak 1. stavak 4.). Međutim, manji broj država članica pozvao se na Povelju Europske unije o temeljnim pravima, nacionalne ustave ili Europsku konvenciju o ljudskim pravima. Unatoč tomu, većina država članica izričito je propisala opći uvjet poštovanja temeljnih prava kao razlog za odbijanje u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (f) u slučaju kršenja.

3.2.2. Područje primjene (članak 3.)

U članku 3. Direktive navodi se da područje primjene EIN-a obuhvaća sve istražne mjere s izuzetkom osnivanja zajedničkog istražnog tima i prikupljanja dokaza u okviru takvog tima. U uvodnim izjavama 9. i 34. pojašnjava se da se Direktiva ne bi trebala primjenjivati na prekogranični nadzor ili praćenje iz Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma[13] ni na privremene mjere koje se provode radi oduzimanja predmeta ili imovine.

Većina država članica izričito je prenijela članak 3. Nekoliko je država članica dodalo dodatna izuzeća, a to su prikupljanje podataka iz kaznene evidencije, pravna pomoć pri dostavi postupovnih akata, saslušanje okrivljenika putem telefonske konferencije i zapljena predmeta koji podliježu oduzimanju. U manjem je broju država članica iz područja primjene EIN-a izričito isključen prekogranični nadzor ili praćenje iz Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma. Gotovo sve države članice pravilno su provele tu odredbu.

3.2.3. Vrste postupaka (članak 4.)

U članku 4. Direktive navodi se da se EIN može izdati u kaznenim postupcima u svim državama članicama (članak 4. točka (a)). Međutim, u jednoj državi članici zahtijeva se da se EIN izdaje u vezi s kaznenim postupkom za kazneno djelo počinjeno u državi izdavateljici, umjesto upućivanja na „kazneno djelo prema nacionalnom pravu države izdavateljice”. Nekoliko je država članica, u svojem položaju države izdavateljice, navelo da je moguće izdati EIN u postupku za djela koja su kažnjiva prema nacionalnom pravu države izdavateljice jer čine

[13] Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama (SL L 239, 22.9.2000., str. 19.).

kršenje pravnih pravila u skladu s člankom 4. točkama (b) i (c) Direktive. U velikom broju država članica zakonodavstvo kojim se prenosi Direktiva ne uključuje izričito upućivanje na postupke za kaznena djela ili kršenja za koje pravna osoba može biti odgovorna ili kažnjena u državi izdavateljici (članak 4. točka (d)). Gotovo su sve države članice ispravno provele tu odredbu.

3.3. Izdavanje EIN-a

3.3.1. Sadržaj i oblik EIN-a (članak 5. stavak 1.)

Člankom 5. stavkom 1. Direktive propisuju se zahtjevi o sadržaju EIN-a te se utvrđuje obveza izdavanja EIN-ova prema obrascu iz Priloga A Direktivi.

Većina država članica prenijela je obrazac utvrđen Direktivom na potpun i sukladan način.

3.3.2. Uvjeti izdavanja EIN-a (članak 6.)

U skladu s člankom 6. stavkom 1. EIN se može izdati: (a) ako je izdavanje EIN-a potrebno i proporcionalno u svrhu postupka iz članka 4., uzimajući u obzir prava osumnjičenika ili okrivljenika i (b) ako su istražne mjere navedene u EIN-u mogle biti određene pod istim uvjetima u sličnom domaćem slučaju.

U nekim državama članicama nije bilo moguće utvrditi da je članak 6. stavak 1. izričito prenesen, a u nekoliko su drugih država članica utvrđeni neki slučajevi neispravnog prenošenja.

Znatan broj država članica nije izričito naveo mogućnost savjetovanja s tijelom izdavateljem o važnosti izdavanja EIN-a (članak 6. stavak 3.), no neke su od tih država članica donijele horizontalne odredbe o savjetovanju s tijelom izdavateljem o priznavanju i izvršenju EIN-ova. Manji broj država članica prenio je članak 6. stavak 3. tako što je uputio na savjetovanje s tijelom izdavateljem samo pod uvjetima utvrđenima u skladu s člankom 6. stavkom 1. točkom (a). Manji broj država članica propisao je obvezno savjetovanje s tijelom izdavateljem, a ne savjetovanje na temelju diskrecijske odluke.

Većina država članica pravilno je prenijela članak 6. Međutim, u nekoliko država članica prenošenje nije u skladu s Direktivom.

3.3.3. Jezični režim (članak 5. stavci 2. i 3. i članak 33. stavak 1. točka (b))

U skladu s člankom 5. stavkom 3. nadležna tijela države izdavateljice moraju prevesti EIN na službene jezike države izvršiteljice ili na bilo koji drugi jezik koji je ta država prijavila kao prihvatljiv jezik.

Većina država članica prenijela je članak 5. stavak 3. na potpun i sukladan način, a vrlo mali broj država članica nije ga izričito prenio.

Više od polovine država članica obavijestilo je Komisiju u skladu s člankom 33. stavkom 1. točkom (b) da prihvaćaju EIN-ove na jezicima koji nisu njihovi službeni jezici (obično na engleskom jeziku). Nekoliko država članica kao uvjet za prihvaćanje EIN-ova na takvim drugim jezicima odredilo je hitnost zahtjeva ili postojanje recipročne obveze druge predmetne države članice. Manji broj država članica utvrdio je i povlaštene jezične režime za određene susjedne države članice. Velika većina država članica u svojem je zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva navela jezik koji se može koristiti za ispunjavanje ili prevođenje EIN-a kad je predmetna država članica država izvršiteljica, no vrlo mali broj država članica u svojem zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva nije utvrdio jezični režim.

3.4. Priznavanje i izvršenje EIN-a

3.4.1. Priznavanje i izvršenje EIN-a (članak 9.)

U skladu s člankom 9. tijelo izvršitelj ima opću dužnost priznati EIN i osigurati njegovo izvršenje na isti način i pod istim uvjetima kao da je predmetnu istražnu mjeru odredilo tijelo države izvršiteljice.

Vrlo mali broj država članica nije u svojem zakonodavstvu kojim se prenosi Direktiva izričito naveo obvezu priznavanja EIN-a. Jedna država članica pozvala se na diskrecijsku slobodu odlučivanja umjesto obveze izvršenja EIN-a.

Većina država članica pravilno je prenijela članak 9. stavak 2. Tim se člankom zahtijeva poštovanje formalnosti i postupaka koje je izričito navelo tijelo izdavatelj pod uvjetom da nisu u suprotnosti s temeljnim načelima prava države izvršiteljice. Jedna država članica predvidjela je pritom postojanje diskrecijske slobode odlučivanja umjesto obveze poštovanja tih formalnosti i postupaka. U nekoliko se država članica nije moglo utvrditi postojanje odgovarajućih odredbi koje obuhvaćaju upravne kaznene postupke. Nekoliko država članica prenijelo je upućivanje na „temeljna načela prava” kao opće upućivanje na „nacionalno pravo” ili njegova „temeljna načela”.

Člankom 9. stavkom 3. zahtijeva se da tijelo izvršitelj državi izdavateljici vrati EIN koji nije izdalo tijelo izdavatelj. Velika većina država članica pravilno je prenijela tu odredbu. Međutim, nekoliko država članica nije izričito prenijelo tu odredbu, a jedna država članica prenijela ju je kao razlog za neizvršenje ili nepriznavanje.

U manjem broju država članica nije se moglo utvrditi postojanje odredbi za izričito prenošenje članka 9. stavaka 4. i 5. u kojima se navodi da tijela države izdavateljice mogu pomagati u izvršenju EIN-a u državi izvršiteljici, a u nekoliko drugih država članica utvrđeni su problemi povezani s usklađenošću.

3.4.2. Primjena neke druge vrste istražne mjere (članak 10.)

U skladu s člankom 10. stavkom 1. tijelo izvršitelj ima obvezu primijeniti istražnu mjeru različitu od mjere predviđene u EIN-u ako zatražena mjera ne postoji u okviru nacionalnog prava ili ne bi bila dostupna u sličnom domaćem predmetu.

Većina država članica prenijela je članak 10. na usklađen način, a u nekoliko su država članica utvrđeni problemi povezani s usklađenošću. Ti se problemi odnose, primjerice, na to da je primjena neke druge vrste istražne mjere (stavak 1.) prepuštena diskrecijskoj odluci umjesto da bude obvezna ili na to da je primjena manje nametljive istražne mjere (stavak 3.) obvezna umjesto da bude prepuštena diskrecijskoj odluci, a pritom je nekoliko država članica odredbu iz stavka 5. prenijelo kao razlog za nepriznavanje ili neizvršenje.

3.4.3. Razlozi za nepriznavanje ili neizvršenje (članak 11. stavak 1., članak 22. stavak 2., članak 23. stavak 2., članak 24. stavak 2., članak 26. stavak 6., članak 27. stavak 5., članak 28. stavak 1., članak 29. stavak 3. i članak 30. stavak 5.)

Opća dužnost izvršenja EIN-a iz članka 9. stavka 1. ograničena je neobveznim razlozima za nepriznavanje ili neizvršenje koji su navedeni u članku 11. stavku 1. te dodatnim razlozima za određene istražne mjere koji su navedeni u članku 22. stavku 2., članku 23. stavku 2., članku 24. stavku 2., članku 26. stavku 6., članku 27. stavku 5., članku 28. stavku 1., članku 29. stavku 3. i članku 30. stavku 5.

Više od polovine država članica prenijelo je sve ili neke razloge za nepriznavanje ili neizvršenje u skladu s člankom 11. stavkom 1. kao obvezne razloge, a ostale su ih države članice prenijele kao neobvezne razloge. Neke države članice nisu izričito prenijele neke od razloga za odbijanje u skladu s člankom 11. stavkom 1. Nekoliko država članica nije prenijelo razloge ili je prenijelo dodatne razloge u skladu s člankom 22. stavkom 2., člankom 24. stavkom 2., člankom 26. stavkom 6., člankom 27. stavkom 5., člankom 28. stavkom 1., člankom 29. stavkom 3. i člankom 30. stavkom 5. ili ih je prenijelo kao obvezne razloge.

Znatne razlike u pristupima u prenošenju uočene su kod odredbe iz članka 11. stavka 1. točke (d), kojom se utvrđuje neobvezni razlog za odbijanje izvršenja EIN-a ako bi ono bilo u suprotnosti s načelom *ne bis in idem*. Dok su se neke države članice samo pozvale na to načelo, druge su ga i pobliže utvrdile, a neke od njih dodale su i uvjet za izvršenje[14].

Kad je riječ o razlogu za odbijanje na osnovi temeljnih prava u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (f), u znatnom broju država članica utvrđeno je da je ta odredba usklađeno prenesena. Međutim, nekoliko država članica nije navelo taj izričit razlog za nepriznavanje i neizvršenje. Nadalje, nekoliko država članica propustilo je pozvati se na članak 6. UFEU-a i Povelju,

[14] Taj uvjet proizlazi iz članka 54. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma („pod uvjetom da je izrečena kazna i izvršena, trenutačno u postupku izvršenja ili se više, prema zakonima ugovorne stranke koja ju je izrekla, ne može izvršiti”).

nekoliko ih se pozvalo na Europsku konvenciju o ljudskim pravima, a jedna država članica pozvala se na presude Europskog suda za ljudska prava.

Sve države članice prenijele su razlog za odbijanje na osnovi dvostruke kažnjivosti u skladu s člankom 11. stavkom 1. točkom (g), a neke su države članice uvele izuzeća ili uvjete koji dovode do problema povezanih s usklađenošću. Kad je riječ o kategorijama kaznenih djela za koje je ukinuta provjera dvostruke kažnjivosti, jedna država članica ne isključuje tu provjeru kad je riječ o njezinim državljanima, dok jedna druga država članica to isključuje, u pogledu zadirućih mjera, osim ako su te mjere ograničene na određena kaznena djela ili za njih postoji određeni prag. Jedna država članica uvela je mogućnost da se neprimjenjivanje tog razloga za nepriznavanje ili neizvršenje uvjetuje reciprocitetom. Samo vrlo mali broj država članica nije naveo mjeru oduzimanja slobode.

Dvije države članice nisu prenijele članak 11. stavak 2., kojim se propisuje da se razlog za odbijanje na osnovi dvostruke kažnjivosti te razlog za nepriznavanje ili neizvršenje na temelju članka 11. stavka 1. točke (h) ne primjenjuje na istražne mjere iz članka 10. stavka 2.

Većina je država članica u skladu s člankom 11. stavkom 3. ispravno prenijela izuzeće za fiskalna kaznena djela koja se odnose na poreze, davanja, carine i razmjenu valuta, dok u manjem broju država članica ne postoje provedbene mjere.

Člankom 11. stavkom 4. zahtijeva se da se tijelo izvršitelj savjetuje s tijelom izdavateljem prije donošenja odluke o nepriznavanju ili neizvršenju EIN-a na osnovi nekog od razloga za nepriznavanje ili neizvršenje. Većina država članica pravilno je prenijela tu odredbu, no neke su je prenijele samo djelomično, primjerice uz izostavljanje riječi „u cijelosti ili djelomično” i „bez odlaganja” ili uz izostavljanje zahtjeva o savjetovanju s tijelom izdavateljem o određenim razlozima za nepriznavanje ili neizvršenje.

U skladu s člankom 11. stavkom 5. tijelo izvršitelj obvezno je zatražiti od tijela u svojoj državi članici da ukine određenu povlasticu ili imunitet ako je to tijelo za to ovlašteno. Mali broj država članica nije prenio tu odredbu ili ju je prenio samo djelomično.

Osim razloga za nepriznavanje ili neizvršenje EIN-a utvrđenih u Direktivi nekoliko je država članica u svojem nacionalnom zakonodavstvu utvrdilo dodatne razloge. Na primjer, ako je obrazac EIN-a ili njegov prijevod nepotpun, netočan ili ako nedostaje, ako se EIN uspješno pravno ospori, ako se EIN povuče ili ako postoje drugi razlozi zbog kojih je nemoguće izvršiti postupovne radnje.

Takvi različiti pristupi provedbi mogu dovesti do neusklađenosti među pravnim sustavima, što pak može otežati primjenu Direktive u praksi. Kako je potvrdio Sud[15], EIN je „instrument koji se

[15] Vidjeti presudu Suda od 8. prosinca 2020. u predmetu *A i dr.*, C-584/19, ECLI:EU:C:2020:1002, točka 64.

temelji na načelima uzajamnog povjerenja i priznavanja, čije izvršenje predstavlja pravilo, a neizvršenje je zamišljeno kao iznimka koja se mora usko tumačiti".

3.5. Rokovi za priznavanje ili izvršenje i razlozi za odgodu priznanja ili izvršenja (članci 12. i 15.)

Rokovi i načela utvrđeni u članku 12. važni su za učinkovitost EIN-a.

Brojne države članice nisu prenijele formulaciju iz stavka 1. o tome da se odluka o priznavanju ili izvršenju donosi, a istražna mjera provodi, „jednako brzo te im se daje jednaka prednost kao i u sličnom domaćem slučaju".

Manji broj država članica nije prenio odredbu iz stavka 2. kojom se zahtijeva da tijelo izvršitelj uzme u obzir zahtjev tijela izdavatelja da se EIN izvrši u kraćem roku ili na točno određen datum.

Stavkom 3. propisuje se da se odluka o priznavanju ili izvršenju EIN-a mora donijeti što prije, a najkasnije 30 dana od primitka EIN-a. Velika većina država članica pravilno je i usklađeno prenijela taj rok, no kod manjeg broja postoje problemi povezani s usklađenošću, primjerice, zbog uvođenja iznimaka.

Stavkom 4. predviđa se da tijelo izvršitelj mora istražnu mjeru provesti bez odgode, a najkasnije 90 dana od donošenja odluke o priznavanju ili izvršenju EIN-a. Sve su države članice odredile taj rok u svojem nacionalnom zakonodavstvu.

Stavcima 5. i 6. dopušta se produljivanje tih rokova. Međutim, čini se da nekoliko država članica nije pravilno provelo te odredbe.

Priznavanje i izvršenje EIN-a može se odgoditi zbog dvaju razloga navedenih u članku 15. stavku 1. Čim ti razlozi prestanu postojati, tijelo izvršitelj mora bez odgode poduzeti potrebne mjere za izvršenje EIN-a i o tome obavijestiti tijelo izdavatelja (članak 15. stavak 2.). Većina je država članica pravilno prenijela te odredbe. Vrlo je malo država članica uvelo obvezu odgode priznavanja ili izvršenja umjesto davanja diskrecijske slobode odlučivanja o tome. Mali broj država članica samo je djelomično prenio članak 15. stavak 2.

3.6. Prijenos dokaza (članak 13.)

U skladu s člankom 13. stavkom 1. tijelo izvršitelj mora bez nepotrebne odgode prenijeti dokaze državi izdavateljici. Dokazi se mogu prenijeti i izravno nadležnim tijelima države izdavateljice koja pomažu pri izvršenju EIN-a u skladu s člankom 9. stavkom 4. Tu odredbu nisu pravilno prenijele sve države članice.

Prijenos dokaza može se suspendirati do donošenja odluke o pravnim sredstvima u skladu s člankom 13. stavkom 2. Mali broj država članica nije prenio tu odredbu ili ju je prenio samo djelomično. Nekoliko država članica predvidjelo je obvezu suspendiranja prijenosa dokaza, pri

čemu je jedna država članica navela da se prijenos dokaza ne smije suspendirati zbog čekanja na donošenje odluke o pravnim sredstvima.

U skladu s člankom 13. stavkom 4. tijelo izvršitelj može privremeno prenijeti dokaze državi izdavateljici ako su oni već relevantni za druge postupke. Nekoliko država članica nije prenijelo tu odredbu.

3.7. Pravna sredstva (članak 14.)

Člankom 14. stavkom 1., koji treba čitati zajedno s uvodnom izjavom 22., države članice obvezuju se osigurati da pravna sredstva, jednaka onima koja su dostupna u sličnom domaćem slučaju, budu primjenjiva na istražne mjere navedene u EIN-u.

Nekoliko država članica nije navelo da su pravna sredstva jednaka onima koja su dostupna u sličnom domaćem slučaju primjenjiva na istražne mjere navedene u EIN-u ako je taj EIN izdan u predmetnoj državi članici. Nekoliko država članica nije donijelo nikakvu izričitu odredbu o svojim radnjama u svojstvu država izvršiteljica. Međutim, brojne države članice navele su da se primjenjuju nacionalni zakoni o kaznenim postupcima. U malom broju država članica zakonima kojima se prenosi Direktiva propisana su pravna sredstva specifična za EIN-ove.

Neke države članice nisu izričito prenijele stavak 2. kojim se propisuje da samo država izdavateljica može osporavati materijalnopravne razloge za izdavanje EIN-a.

Znatan broj država članica nije izričito prenio stavke 3., 4., 6. i 7. o dostavljanju informacija o upotrebi pravnih sredstava, rokovima koji se primjenjuju na upotrebu pravnih sredstava ili posljedicama pravnog osporavanja.

U skladu sa stavkom 5. tijelo izdavatelj i tijelo izvršitelj moraju se međusobno obavješćivati o pravnim sredstvima koja se upotrebljavaju protiv izdavanja, priznavanja ili izvršenja EIN-a. Vrlo mali broj država članica nije uopće prenio tu odredbu, a druge je nisu provele pravilno.

3.8. Obveza obavješćivanja (članak 16.)

Većina država članica pravilno je prenijela obveze iz članka 16. o potvrđivanju primitka EIN-a i dostavljanju drugih informacija državi izdavateljici za vrijeme postupka priznavanja ili izvršenja EIN-a. Međutim, mali broj država članica samo je djelomično prenio članak 16. (npr. izostavljene su riječi „bez odlaganja” i „odmah”; tijelima izvršiteljima nije uvedena obveza potvrđivanja primitka EIN-a onda kad je uključeno središnje tijelo; nije prenesen članak 16. stavak 2. točka (b)).

4. PRIKUPLJANJE PODATAKA

Komisija je u rujnu 2020. nadležnim tijelima i odvjetnicima u državama članicama, Eurojustu i Europskoj pravosudnoj mreži poslala upitnike u kojima je zatražila kvalitativne i kvantitativne podatke u skladu s člankom 37. Direktive. Primila je odgovore od 19 nadležnih tijela država članica, Eurojusta i Europske pravosudne mreže te devet odgovora od odvjetnika.

Iz odgovora nadležnih tijela čini se da se EIN često primjenjuje: broj EIN-ova koji su izdani i izvršeni od početka primjene Direktive u rasponu je od niske troznamenkaste brojke (primjerice, jedna država članica izdala je 364 EIN-a i primila na izvršenje 180 EIN-ova) do niske peteroznamenkaste brojke (primjerice, jedna država članica izdala je približno 15 900 EIN-ova i primila na izvršenje približno 10 500 EIN-ova). Nadalje, broj EIN-ova za koje je zatražena pomoć od Europske pravosudne mreže znatno se povećao s 255 u 2017. na 1 762 u 2019. Ta je pomoć uključivala, primjerice, izravne kontakte među tijelima, ubrzavanje suradnje te davanje informacija o materijalnopravnim pitanjima ili statusu nekog kaznenog predmeta. Od početka primjene Direktive pomoć Eurojusta zatražena je u 3 348 predmeta koji su uključivali EIN-ove. Vrsta pomoći razlikovala se od predmeta do predmeta i obuhvaćala je više faza postupka, od izdavanja EIN-a, preko njegova priznavanja ili izvršenja, do daljnjih postupanja na temelju njega.

Saslušanje određenih osoba i pribavljanje informacija o bankovnim i drugim financijskim računima u većini su država članica među najčešće traženim istražnim mjerama. Međutim, čini se da se redovito traži većina istražnih mjera.

Većina izdanih EIN-ova uspješno je izvršena (od 76,65 % EIN-ova izvršenih u jednoj državi članici do 96,93 % EIN-ova izvršenih u drugoj), a odbijen je samo vrlo mali broj EIN-ova (od 0 % svih EIN-ova izdanih u jednoj državi članici do 17 % EIN-ova izdanih u drugoj). Međutim, pojavio se i neznatan broj problema s odbijanjima izvršenja EIN-ova u pojedinačnim predmetima, primjerice, zbog dvostruke kažnjivosti ili zbog toga što zatraženu mjeru nije bilo moguće odobriti u skladu s domaćim pravom, kao i zbog činjeničnih razloga ili problema s prijevodima, uključujući razloge kao što su proporcionalnost, politike *de minimis* i pandemija bolesti COVID-19 te odbijanja za koja nisu navedeni razlozi. Svega se nekoliko država članica pozvalo na članak 11. stavak 1. točku (f) (temeljna prava) kao razlog za nepriznavanje ili neizvršenje.

Većina država članica izvijestila je da su izvršenje EIN-a i prijenos dokaza državi izdavateljici provedeni u roku od 31 do 60 dana. Međutim, velik broj država članica izvijestio je da su dokazi iz države izvršiteljice primljeni tek u roku od 91 do 120 dana. Mnoge države članice smatraju da su rokovi za EIN primjereni. Međutim, jedna skupina država članica izvijestila je o (ozbiljnim) pojedinačnim kašnjenjima, čak i u hitnim slučajevima, a neki odgovori upućuju na to da postoje razlike među državama članicama kad je riječ o poštovanju rokova. Kao neki od razloga za kašnjenja navedeni su interni postupci, radno opterećenje i pandemija bolesti COVID-19 te drugi

razlozi, kao što su nemogućnost dostave sudskih poziva. Neke države članice izvijestile su da su takve probleme riješile izravnim kontaktima ili zahvaljujući podršci za hitne zahtjeve dobivenoj od Eurojusta, Europske pravosudne mreže ili Europola.

Većina država članica smatra da je postojeći okvir za uzajamno priznavanje EIN-ova općenito zadovoljavajući za potrebe pribavljanja dokaza. Međutim, postojeći okvir nije zadovoljavajući kad je riječ o elektroničkim dokazima[16]. U tom području države članice i dalje smatraju da postoji izražena potreba za posebnim pravilima, koja su još i hitnija zbog sve veće digitalizacije i pandemije bolesti COVID-19. Većina država članica smatra i da se zbog Direktive prikupljanje dokaza pojednostavnilo i ubrzalo te da je ona pozitivno utjecala na pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima. Eurojust i Europska pravosudna mreža u velikoj se mjeri slažu s tim stajalištima.

Utvrđene su poteškoće koje otežavaju nesmetano funkcioniranje EIN-a, a to su najčešće dužina i složenost obrasca. Utvrđene su i razlike koje proizlaze iz nacionalnih pravnih režima za pribavljanje dokaza te drugi problemi povezani s praktičnom primjenom u pojedinačnim predmetima. To su, primjerice, slučajevi u kojima država izvršiteljica traži da joj se osim obrasca EIN-a pošalje i nacionalna odluka (sudski nalog), nepotpuni obrasci, loši prijevodi i slučajevi u kojima se država izvršiteljica nije pridržavala posebnih postupovnih zahtjeva koje je zatražila država izdavateljica. Nekoliko država članica istaknulo je potonji problem u kontekstu prihvatljivosti dokaza dobivenih uz pomoć EIN-a na sudovima. Međutim, druge države članice nisu izvijestile da imaju poteškoće s prihvatljivošću dokaza ili o tome nisu imale informacije. Većina država članica smatra da su za poboljšanje funkcioniranja EIN-a poželjnije nezakonodavne mjere, ali iznijele su i prijedloge za pojednostavnjenje obrasca.

Na temu presretanja telekomunikacija većina država članica ili nije mogla dati točne podatke o tome koliko se često ta mjera dosad koristila ili su te brojke bile vrlo niske. Kad je riječ o članku 30., broj izdanih EIN-ova kretao se od 0 u jednoj državi članici do 25 u drugoj, a broj primljenih EIN-ova kretao se od 0 u jednoj državi članici do 90 u drugoj. Kad je riječ o članku 31., broj poslanih obavijesti kretao se od 0 u jednoj državi članici do barem 40 u drugoj, a broj primljenih obavijesti kretao se od 0 u jednoj državi članici do 35 u drugoj. Većina država članica nije mogla navesti u koliko je slučajeva presretanje telekomunikacija (u skladu s člancima 30. ili 31.) odbijeno ili je izvijestila o vrlo niskim brojkama.

Kad je riječ o tome jesu li odredbe o presretanju telekomunikacija iz Direktive zadovoljavajuće, uzimajući u obzir tehnički napredak, većina država članica navela je da smatra da je Direktiva u tom pogledu zadovoljavajuća te da se problemi ne mogu prevladati zakonodavnim putem. Nekoliko država članica ukazalo je na to da bi se područje primjene Direktive moglo dodatno

[16] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/e-evidence-cross-border-access-electronic-evidence_en

pojasniti ili da je potrebno posebno regulirati pružatelje takozvanih usluga *over-the-top* (OTT). Neke države članice uopće nisu izrazile stajalište o tom pitanju.

U jesen 2018. u kontekstu rasprava o novopredloženim pravilima o prekograničnom pristupu pohranjenim elektroničkim dokazima Komisija se savjetovala s državama članicama o postojećim problemima i mogućim načinima za poboljšanje prekograničnog presretanja u stvarnom vremenu. Ta su savjetovanja pokazala da se uvjeti za izdavanje naloga za presretanje (primjerice, ograničavanje primjene te mjere na određena kaznena djela ili određene pragove za sankcije) utvrđeni nacionalnim propisima država članica znatno razlikuju te su pokazala da su problemi koji se odnose na prekogranični prijenos podataka uglavnom tehničke prirode. Unatoč tomu, smatralo se da je postojeći sustav EIN-a primjeren i koristan instrument za rješavanje prekograničnih zahtjeva među državama članicama. Savjetovanja su pokazala i da se zakonodavne mjere ne smatraju primjerenim rješenjem, uključujući rješavanje problema presretanja u stvarnom vremenu u okviru predloženog paketa o e-dokazima i usklađivanje različitih nacionalnih uvjeta radi otklanjanja postojećih poteškoća. Naposljetku, ocjena usklađenosti pokazala je da, iako je većina država članica ispravno prenijela članke 30. i 31., nekoliko njih nije prenijelo određene dijelove tih odredbi ili prenesene odredbe na drugi način nisu bile u skladu s Direktivom jer su, primjerice, predviđale obvezne umjesto neobveznih razloga za nepriznavanje ili neizvršenje.

I Europska pravosudna mreža i Eurojust izvijestili su[17] o određenim poteškoćama u praktičnoj primjeni Direktive, a to su, primjerice, rješavanje hitnih predmeta, loši prijevodi, slabe točke u obrascu EIN-a, nepostojanje izričitog uređenja „pravila specijalnosti" i različito tumačenje odredaba. Za otklanjanje tih problema predložili su poduzimanje i zakonodavnih i nezakonodavnih mjera.

Odgovori dobiveni od odvjetnika pokazali su da je njihovo praktično iskustvo s EIN-ovima ograničeno. Primjerice, primijećeno je da je imaju vrlo ograničeno iskustvo s osporavanjem izdavanja EIN-a ili njegovim priznavanjem i izvršenjem ili da uopće nemaju iskustva u tom području. Mali broj odgovora pokazao je da se zahtjevi obrane za prikupljanje dokaza iz druge države članice (članak 1. stavak 3.) rijetko odobravaju. U nekima od odgovora istaknuta je važnost EIN-a kao nadopune europskom uhidbenom nalogu[18]. Iako su brojni odgovori upućivali na to da je postojeći okvir za uzajamno priznavanje EIN-ova zadovoljavajući s obzirom na zaštitu temeljnih prava, izneseno je nekoliko prijedloga za poboljšanje funkcioniranja EIN-ova zakonodavnim ili nezakonodavnim mjerama.

[17] O brojnim problemima u praktičnoj primjeni javno su izvijestili i Eurojust i Europska pravosudna mreža, primjerice u Zajedničkoj bilješki Eurojusta i Europske pravosudne mreže iz lipnja 2019. i u Izvješću o Eurojustovoj obradi predmeta iz studenoga 2020.

[18] Okvirna odluka Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, SL L 190, 18.7.2002., str. 1.

Mnoga su nadležna tijela iz država članica i odvjetnici te osobito Europska pravosudna mreža i Eurojust naveli primjere dobre prakse, među ostalim izravna savjetovanja među tijelima, osposobljavanje stručnjaka iz prakse, koordinacijske sastanke ili publikacije o primjeni EIN-a.

5. ZAKLJUČAK

Direktiva je glavni instrument za prikupljanje dokaza u EU-u. U njoj je primijenjen novi pristup koji se temelji na načelu uzajamnog priznavanja u svrhu pribavljanja dokaza u kaznenim stvarima. Općenito, pojednostavnjenjem postupka prikupljanja dokaza i uvođenjem konkretnih rokova za to Direktivom je ostvarena dodana vrijednost EU-a u usporedbi s prethodnim instrumentima.

Iako se priznaje trud koji su države članice do danas uložile u tom području, ova ocjena pokazuje da i dalje postoje poteškoće povezane s određenim ključnim odredbama iz Direktive, kao što su razlozi za nepriznavanje ili neizvršenje. Komisija će nastaviti ocjenjivati usklađenost država članica s Direktivom i poduzet će sve odgovarajuće mjere kako bi se odredbe Direktive poštovale u cijelom EU-u[19].

Istodobno, Komisija blisko surađuje s državama članicama kako bi se prevladale poteškoće u provedbi Direktive. Komisija je od donošenja Direktive organizirala tri sastanka stručnjaka s državama članicama kako bi im pružila potporu u primjeni Direktive u praksi[20]. Nadalje, Komisija promiče djelotvornu primjenu EIN-a, ponajprije putem financijske potpore, jačanjem svijesti o dostupnosti EIN-a i naglašavanjem potrebe za osposobljavanjem stručnjaka iz prakse o načinu primjene EIN-a[21]. Osim toga, razvila je i sustav digitalne razmjene e-dokaza (eEDES), a riječ je o informatičkom alatu koji države članice mogu koristiti za brzu i sigurnu razmjenu EIN-ova u digitalnom formatu u skladu sa zahtjevima utvrđenima u Direktivi. Taj se sustav može koristiti i za prijenos elektroničkih dokaza i povezanih dokaza od države članice izvršiteljice do države članice izdavateljice. U svojoj Komunikaciji o digitalizaciji pravosuđa donesenoj 2. prosinca 2020.[22] Komisija je potaknula sve države članice da se povežu sa sustavom eEDES jer se očekuje da će se time dodatno povećati učinkovitost Direktive.

[19] U skladu sa svojom provedbenom strategijom iznesenom u Komunikaciji Komisije „Pravo EU-a: boljom primjenom do boljih rezultata” (C/2016/8600), Komisija je kao svoj prioritet odredila istraživanje slučajeva u kojima su države članice neispravno prenijele direktive.
[20] Sastanci su održani 25. siječnja 2016., 18. svibnja 2016. i 22. lipnja 2017.
[21] Buduća uredba Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Pravosuđe.
[22] Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija *Digitalizacija pravosuđa u Europskoj uniji Paket mogućih instrumenata* (COM(2020) 710 final).

Naposljetku, budućim pravilima o elektroničkim dokazima[23] trebala bi se dopuniti Direktiva tako što će se uvesti brzi postupci koji odražavaju specifičnosti elektroničkih dokaza i kojima se odgovara na hitne i sve veće potrebe stručnjaka iz prakse.

[23] Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o europskom nalogu za dostavljanje i europskom nalogu za čuvanje elektroničkih dokaza u kaznenim stvarima (COM(2018) 225 final) i Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju usklađenih pravila za imenovanje pravnih zastupnika za potrebe prikupljanja dokaza u kaznenim postupcima (COM(2018) 226 final).