Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 2. ožujka 2016.[1]

Predmet C-241/15

Niculaie Aurel Bob-Dogi

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Curtea de Apel Cluj (Žalbeni sud u Cluju, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Europski uhidbeni nalog – Članak 8. stavak 1. točka (c) – Nepostojanje nacionalnog uhidbenog naloga koji prethodi europskom uhidbenom nalogu i koji je od njega različit – Posljedica“

1. Je li nacionalni propis kojim je predviđeno da područje primjene europskog uhidbenog naloga obuhvaća državno područje države članice izdavanja i na temelju kojeg je, slijedom toga, dopušteno izdavanje takvog naloga zbog vođenja kaznenog progona, a da prethodno nije izdan zaseban nacionalni uhidbeni nalog, u skladu s Okvirnom odlukom Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica[2], kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009.[3]?

2. Takvo je pitanje postavljeno u ovom zahtjevu za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje članaka 3., 4. i 8. Okvirne odluke i koji je podnesen povodom zahtjeva za izvršenje europskog uhidbenog naloga u Rumunjskoj koji je 23. ožujka 2015. izdao Mátészalkai járásbíróság (Lokalni sud u Mátészalki, Mađarska) protiv N. A. Bob-Dogija, rumunjskog državljanina koji je uhićen u svojoj državi 2. travnja 2015. i nad kojim je primijenjena mjera opreza.

3. Curtea de Apel Cluj (Žalbeni sud u Cluju) u biti pita podrazumijeva li „uhidbeni nalog”, na koji se, na temelju članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke, mora uputiti u europskom uhidbenom nalogu, nacionalni uhidbeni nalog koji je različit od europskog uhidbenog naloga i koji je izdan prije njega te, ako je odgovor na to pitanje potvrdan, treba li nepostojanje nacionalnog uhidbenog naloga koji bi udovoljavao tom zahtjevu smatrati implicitnim razlogom za neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

4. Tehnička narav tih pitanja prikriva važno pitanje za budućnost instrumenata uzajamnog priznavanja i, stoga, za europski pravosudni prostor, koje se odnosi na definiciju jamstava koja su uspostavljena radi osiguranja poštovanja temeljnih prava u okviru mehanizma europskog uhidbenog naloga, čije izvršenje neophodno podrazumijeva lišenje slobode u kraćem ili duljem razdoblju.

5. Nemam dvojbi o odgovoru, jednom kad sam utvrdio, s jedne strane, da ocjenu mađarskog zakonodavstva o kojem se raspravlja u glavnom postupku treba provesti u odnosu na zahtjeve zaštite temeljnih prava i, s druge strane, da to zakonodavstvo ne predstavlja mjerilo za učinkovitost i brzinu mehanizma europskog uhidbenog naloga.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 190, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83.)

3 — SL L 81, str. 24. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.; u daljnjem tekstu: Okvirna odluka)

6. U tim okolnostima smatramo, kao prvo, da se europski uhidbeni nalog može izdati samo za izvršenje zasebnog nacionalnog uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, kojima se nalaže traženje i uhićenje osobe koja se kazneno goni i koji su usvojeni sukladno pravilima kaznenog postupka države članice izdavanja.

7. Istaknut ćemo, kao drugo, da s obzirom na to da nepostojanje različitog nacionalnog uhidbenog naloga predstavlja bitnu postupovnu povredu u vezi s formalnom pretpostavkom o kojoj ovisi samo postojanje europskog uhidbenog naloga, pravosudno tijelo izvršenja mora odbiti izvršiti akt kao europski uhidbeni nalog.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Unije*

8. U uvodnim izjavama 5. do 8. i 10. Okvirne odluke navodi se:

„(5) Cilj koji si je postavila Unija, da postane područje slobode, sigurnosti i pravde, vodi prema ukidanju izručenja između država članica i njegovu zamjenjivanju sustavom predaje osoba između pravosudnih tijela. Nadalje, uvođenje novog pojednostavljenog sustava predaje osuđenih ili osumnjičenih osoba u svrhe izvršenja kaznenih presuda ili kaznenog progona omogućuje ukidanje zamršenosti i opasnosti od kašnjenja koji postoje kod sadašnjih postupaka izručivanja. Tradicionalni odnosi suradnje koji su do sada prevladavali između država članica trebali bi biti zamijenjeni sustavom slobodnog protoka sudskih odluka u kaznenim stvarima, kako prije, tako i poslije donošenja pravomoćnih odluka, u području slobode, sigurnosti i pravde.

(6) Europski uhidbeni nalog, predviđen ovom Okvirnom odlukom, prva je konkretna mjera u području kaznenog prava kojom se primjenjuje načelo uzajamnog priznavanja, koje Europsko vijeće smatra ‚kamenom temeljcem' pravosudne suradnje.

Budući da cilj ukidanja sustava multilateralnog izručivanja osoba, utemeljenog na Europskoj konvenciji o izručenju od 13. prosinca 1957., ne može biti dostatno postignut pojedinačnim djelovanjem država članica nego ga je, zbog njegovih učinaka i dosega, lakše ostvariti na razini Unije, Vijeće može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 2. [UEU-a] i članka 5. [UEZ-a]. U skladu s načelom proporcionalnosti, utvrđenim u spomenutom članku, ova Okvirna odluka ne prelazi ono što je nužno za postizanje tog cilja.

(8) Odluke o izvršavanju europskog uhidbenog naloga moraju biti podložne dostatnom nadzoru, a to znači da će pravosudno tijelo države članice u kojoj je tražena osoba uhićena morati donijeti odluku o njezinoj predaji.

[...]

(10) Mehanizam europskog uhidbenog naloga temelji se na visokoj razini povjerenja između država članica [...]."

9. U članku 1. Okvirne odluke, naslovljenom „Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja", propisano je:

„1. Europski uhidbeni nalog je sudska odluka koju izdaje država članica s ciljem uhićenja i predaje tražene osobe od strane druge države članice, zbog vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili naloga za oduzimanje slobode.

2. Države članice izvršavaju svaki europski uhidbeni nalog na temelju načela uzajamnog priznavanja u skladu s odredbama ove Okvirne odluke.

3. Ova Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. [UEU-a].”

10. Članci 2., 4. i 4.a Okvirne odluke utvrđuju razloge za obvezno i za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

11. U članku 8. Okvirne odluke, naslovljenom „Sadržaj i oblik europskog uhidbenog naloga”, propisano je:

„Europski uhidbeni nalog sadrži sljedeće informacije, u skladu s obrascem u prilogu:

[...]

(c) dokaz o postojanju izvršive presude, uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, obuhvaćene odredbama članaka 1. i 2.;

[...]”

12. U članku 15. stavku 2. Okvirne odluke određeno je:

„Ako pravosudno tijelo izvršenja utvrdi da su informacije koje je dostavila država članica izdavateljica uhidbenog naloga nedostatne i ne omogućavaju donošenje odluke o predaji tražene osobe, od nje zahtijeva da potrebne dopunske informacije, posebno one u vezi s člancima 3. do 5. te s odredbama članka 8., budu žurno dostavljene te može postaviti rok za njihov primitak, uzimajući u obzir potrebu poštovanja rokova iz članka 17.”

B – *Mađarsko pravo*

13. U članku 25. Zakona br. CLXXX iz 2012. o suradnji u kaznenim stvarima između država članica Europske unije (az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény) [4] propisano je:

„1) Ako je potrebno protiv osumnjičenika pokrenuti kazneni postupak, sud odmah izdaje europski uhidbeni nalog radi njegova uhićenja i predaje, pod uvjetom da težina kaznenog djela to opravdava

[...]

7) Područje primjene europskog uhidbenog naloga obuhvaća i državno područje Mađarske.

[...]”

II – Glavni postupak i prethodna pitanja

14. Dana 23. ožujka 2015. Mátészalkai járásbíróság (Lokalni sud u Mátészalki) izdao je europski uhidbeni nalog protiv N. A. Bob-Dogija, rumunjskog državljanina, u okviru kaznenog progona koji je protiv njega pokrenut zbog djela koje je počinjeno u Mađarskoj 27. studenoga 2013. i koje se može kvalificirati kao „nanošenje teške tjelesne ozljede”.

4 — *Magyar Közlöny* 2012/260

15. Činjenični opis djela odnosi se na prometnu nesreću koja se dogodila na javnoj cesti, u kojoj je M. Katona, mađarski državljanin koji je upravljao mopedom, zadobio višestruke prijelome, za koju je odgovoran N. A. Bob-Dogi i koju je uzrokovala prekomjerna brzina kamiona kojim je upravljao.

16. Dana 30. ožujka 2015. upozorenje koje se odnosi na europski uhidbeni nalog uneseno je u Schengenski informacijski sustav (SIS).

17. Dana 2. travnja 2015. N. A. Bob-Dogi uhićen je u Rumunjskoj te je, nakon pritvaranja, doveden pred Curteu de Apel Cluj (Žalbeni sud u Cluju) kako bi taj sud donio odluku u vezi s njegovom predajom mađarskim pravosudnim tijelima.

18. Taj je sud rješenjem, koje je donio istog dana, odbio prijedlog o određivanju pritvora protiv N. A. Bob-Dogija te je naložio da ga se odmah pusti na slobodu uz određivanje mjere opreza, određujući državnom odvjetniku rok za dostavu prijevoda europskog uhidbenog naloga na rumunjski.

19. Na raspravi od 15. travnja 2015. primjerak europskog uhidbenog naloga preveden na rumunjski dostavljen je N. A. Bob-Dogiju.

20. Sud koji je uputio zahtjev dvoji o usklađenosti mađarskog zakonodavstva s Okvirnom odlukom. Ističe da se u točki (b) europskog uhidbenog naloga – naslovljenoj „Odluka na kojoj se temelji uhidbeni nalog” – navodi „Državno odvjetništvo pri Nyíregyházi járásbíróságu (Sud u Nyíregyházi) K.11884/2013/4”, a u točki (b) podtočki 1. istog naloga – u kojoj je predviđeno navođenje uhidbenog naloga ili izvršive sudske odluke s istim učinkom – navodi se „europski uhidbeni nalog br. 1.B256/2014/19-II koji je izdao Mátészalkai járásbíróság i koji je na snazi i na mađarskom državnom području te na temelju toga predstavlja također nacionalni uhidbeni nalog”. Sud koji je uputio zahtjev se u biti pita može li se europski uhidbeni nalog valjano temeljiti sam na sebi a da se pritom ne uputi na raniji različiti nacionalni uhidbeni nalog.

21. U tom pogledu, navodi da su se među rumunjskim sudovima pojavila različita tumačenja.

22. Iako prema stavu većine u takvom slučaju treba odbiti zahtjev za izvršenje europskog uhidbenog naloga zbog osnovnog razloga što on ne može nadomijestiti nepostojanje nacionalnog uhidbenog naloga ili izvršive sudske odluke, drugi su sudovi prihvatili zahtjev za izvršenje europskog uhidbenog naloga s obrazloženjem da su pravni uvjeti bili ispunjeni s obzirom na to da su pravosudna tijela izdavanja izrijekom navela da izdani europski uhidbeni nalog predstavlja sudsku odluku na kojoj se temelji zahtjev koji je upućen rumunjskim pravosudnim tijelima, precizirajući da u određenim slučajevima, sukladno mađarskom zakonodavstvu, europski uhidbeni nalog predstavlja istodobno i nacionalni uhidbeni nalog.

23. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je, u okviru postupka izvršenja europskog uhidbenog naloga, odluka koju priznaje pravosudno tijelo izvršenja nacionalna sudska odluka koju donosi nadležno tijelo sukladno pravilima kaznenog postupka države članice izdavanja prije pokretanja postupka izdavanja europskog uhidbenog naloga.

24. Taj sud navodi da postoje bitne razlike između europskog uhidbenog naloga i nacionalnog uhidbenog naloga. Naime, europski uhidbeni nalog izdaje se kako bi se uhitilo i predalo osobu koja je optužena ili osuđena i koja se nalazi na državnom području države članice izvršenja, dok se nacionalni uhidbeni nalog izdaje kako bi se uhitilo osobu koja se nalazi na državnom području države članice izdavanja. Nadalje, izdavanje europskog uhidbenog naloga temelji se na uhidbenom nalogu ili odluci o izvršenju kazne, dok se nacionalni uhidbeni nalog izdaje na temelju uvjeta i u slučajevima koji su izričito propisani kaznenim postupkom države članice izdavanja. Konačno, postoji više razlika između europskog uhidbenog naloga i nacionalnog uhidbenog naloga, s obzirom na njihov sadržaj, oblik i trajanje njihove valjanosti.

25. Sud koji je uputio zahtjev zaključuje da, u slučaju nepostojanja nacionalnog uhidbenog naloga, osoba ne može biti uhićena ni prisilno zadržana te se ne može prihvatiti da se europski uhidbeni nalog „pretvori" u nacionalni uhidbeni nalog nakon predaje tražene osobe. Takvo bi tumačenje, osim toga, bilo protivno temeljnim pravima koja su zajamčena pravom Unije.

26. Sud koji je uputio zahtjev također smatra da, osim razloga za moguće i obvezno odbijanje, koji su predviđeni u Okvirnoj odluci, iz sudske prakse proizlazi da postoje i drugi implicitni razlozi za odbijanje. Takav je slučaj kada nisu ispunjeni materijalni i postupovni uvjeti za izdavanje europskog uhidbenog naloga, osobito kada ne postoji nacionalni uhidbeni nalog države članice izdavanja, što je slučaj u glavnom postupku.

27. U tim je okolnostima Curtea de Apel Cluj (Žalbeni sud u Cluju) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li radi primjene članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke pod izrazom ‚postojanje uhidbenog naloga' smatrati nacionalni [...] uhidbeni nalog koji je izdan na temelju postupovnih odredbi države članice izdavanja i koji je, stoga, različit od europskog uhidbenog naloga?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, može li nepostojanje nacionalnog [...] uhidbenog naloga biti implicitan razlog za neizvršenje europskog uhidbenog naloga?"

III – Moja ocjena

A – *Prvo pitanje*

28. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 8. stavak 1. točku (c) Okvirne odluke tumačiti na način da uhidbeni nalog na čije se postojanje mora uputiti u obrascu podrazumijeva nacionalni uhidbeni nalog koji je različit od europskog uhidbenog naloga i koji je izdan sukladno pravilima kaznenog postupka države članice izdavanja.

29. Sud postavlja to pitanje zato što mora odlučiti o europskom uhidbenom nalogu u kojem se u točki (b) podtočki (1) obrasca upućuje na isti taj nalog jer, kada mađarska pravosudna tijela raspolažu ozbiljnim indicijama na kojima se temelji predmnjeva da se osoba tražena u svrhu kaznenog progona nalazi na državnom području druge države članice, ona moraju izravno izdati europski uhidbeni nalog temeljeći odluku na članku 25. mađarskog Zakona br. CLXXX iz 2012. o suradnji u kaznenim stvarima između država članica Europske unije, kojim je propisano da područje primjene europskog uhidbenog naloga obuhvaća i mađarsko državno područje.

30. Prije nego što dam odgovor na to pitanje, smatram važnim istaknuti da obrazac europskog uhidbenog naloga, na temelju kojeg su mađarska pravosudna tijela zatražila od rumunjskih tijela predaju N. A. Bod-Dogija, ne sadrži samo u točki (b) podtočki 1. upućivanje na taj isti nalog koji je izdao Mátészalkai járásbíróság (Lokalni sud u Mátészalki), već i u točki (b) pod naslovom „Odluka na kojoj se temelji nalog" navod „Državno odvjetništvo pri Nyíregyházi járásbíróságu (Sud u Nyíregyházi) K.11884/2013/4". Ističem da je zbog tog dvostrukog upućivanja europski uhidbeni nalog izvorno nejasan u odnosu na donositelja odluke. Tko je donio odluku o izdavanju uhidbenog naloga protiv N. A. Bob-Dogija? Je li to Državno odvjetništvo pri Nyíregyházi járásbíróságu (Sud u Nyíregyházi), čiju je odluku Nyíregyházi járásbíróság (Sud u Nyíregyházi) jednostavno započeo izvršavati ili je to taj drugonavedeni sud na temelju zahtjeva Državnog odvjetništva? O tome ne znam ništa i ozbiljno dvojim da je sud koji je uputio zahtjev dobio nekakvo jamstvo u tom pogledu.

31. Pod pretpostavkom da je odluku donio sud, smatram da članak 8. stavak 1. točku (c) Okvirne odluke treba tumačiti na način da je njime naloženo da se europski uhidbeni nalog temelji na različitom nacionalnom uhidbenom nalogu, kojim je naložena potraga i uhićenje osobe protiv koje se provodi kazneni progon na državnom području države članice izdavanja.

32. Smatram da tri podudarna razloga upućuju na takav zaključak. Kao prvo, sustav poput onoga koji je predviđen mađarskim zakonodavstvom nije u skladu s načelom autonomnosti pojma europskog uhidbenog naloga. Kao drugo, u tom sustavu osoba tražena u svrhu kaznenog progona lišena je postupovnih jamstava koja proizlaze iz činjenice donošenja nacionalne sudske odluke kojom se nalaže uhićenje i potraga za tom osobom. Kao treće, poistovjećivanje europskog uhidbenog naloga s nacionalnim uhidbenim nalogom onemogućuje da se u državi članici, poput Mađarske, u kojoj se primjenjuje načelo zakonitosti kaznenog progona, provede kontrola proporcionalnosti prilikom izdavanja tog naloga.

33. Svaku od tih tvrdnji ispitat ću zasebno.

1. Poistovjećenje europskog uhidbenog naloga s nacionalnim uhidbenim nalogom nije u skladu s načelom autonomnosti pojma europskog uhidbenog naloga

34. Rješenjem mađarskog prava poistovjećuje se pojam europskog uhidbenog naloga i pojam nacionalnog uhidbenog naloga, što nije u skladu ni s doslovnim sadržajem ni sa značenjem Okvirne odluke.

35. Kao prvo, to što se u europskom uhidbenom nalogu upućuje na njega samoga, a što je rezultat izdavanja europskog uhidbenog naloga koji vrijedi kao nacionalni uhidbeni nalog, suprotno je samom tekstu članka 8. stavka 1. točke (c) Okvirne odluke, u kojemu je predviđeno da europski uhidbeni nalog mora, sukladno obrascu u njezinu prilogu, sadržavati upućivanje na „dokaz o postojanju izvršive presude, uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, obuhvaćene odredbama članaka 1. i 2.”.

36. Valja navesti da ni pojam „uhidbeni nalog” kao ni pojam „druga izvršiva sudska odluka s istim učinkom” nisu definirani u Okvirnoj odluci.

37. U tom pogledu treba podsjetiti da se, u izostanku takve definicije u pravu Unije, prema ustaljenoj sudskoj praksi značenje i doseg tih pojmova određuju vodeći računa o pojmovima iz dotične odredbe prava Unije kao i o njezinu kontekstu [5].

38. Valja najprije navesti da se u članku 8. stavku 1. točki (c) Okvirne odluke koristi izraz „uhidbeni nalog”, dok se u naslovu, uvodnim izjavama te u naslovima i odredbama njezinih članaka koristi izraz „europski uhidbeni nalog” [6] kako bi se označio mehanizam predaje, što je predmet koji je njome uređen.

39. Izričaj naslova točke (b) obrasca u prilogu Okvirnoj odluci potkrepljuje tumačenje prema kojem postoji razlika između pojma „uhidbeni nalog” i pojma „europski uhidbeni nalog”, s obzirom na to da je u toj točki navedeno da se mora uputiti na odluku na kojoj „se temelji” europski uhidbeni nalog, što jasno podrazumijeva postojanje različite odluke od samog uhidbenog naloga, koja služi kao njegov temelj.

5 — Vidjeti presudu West (C-192/12, hitni prethodni postupak, EU:C:2012:404, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

6 — Iako se, u njezinoj francuskoj verziji, u članku 3. točki 1. Okvirne odluke koristi izraz „uhidbeni nalog”, premda se najvjerojatnije odnosi na europski uhidbeni nalog, pridjev „europski” se međutim navodi u više njezinih drugih jezičnih verzija (vidjeti osobito verzije na bugarskom, španjolskom, njemačkom, grčkom, mađarskom i nizozemskom jeziku).

40. U odnosu na tu razliku, izraz „uhidbeni nalog” treba sagledati ne kao opći pojam koji objedinjuje pod jednim nazivom europski uhidbeni nalog i nacionalne uhidbene naloge, već kao poseban izraz koji označava samo nacionalni uhidbeni nalog.

41. Stoga, suprotno onomu što smatra mađarska vlada, iz sadržaja Okvirne odluke i obrasca u njezinu prilogu proizlazi da je izdavanje europskog uhidbenog naloga uvjetovano postojanjem nacionalnog uhidbenog naloga na koji se europski uhidbeni nalog nadovezuje i koji predstavlja njegov pravni temelj.

42. Kao drugo, smatram da je poistovjećivanje europskog uhidbenog naloga s nacionalnim uhidbenim nalogom u osnovi suprotno pojmu mehanizma pravosudne suradnje koji je uspostavljen Okvirnom odlukom kao i definiciji iz njezina članka 1. stavka 1.

43. U tom pogledu valja podsjetiti da Okvirna odluka – kako je to Sud u više navrata ponovio, temeljeći se na njezinu članku 1. stavcima 1. i 2. kao i uvodnim izjavama 5. i 7. – „za cilj ima zamjenjivanje sustava multilateralnog izručivanja osoba između država članica sustavom predaje osuđenih ili osumnjičenih osoba u svrhe izvršenja kaznenih presuda ili kaznenog progona između pravosudnih tijela, koji se temelji na načelu uzajamnog priznavanja” [7].

44. U tu svrhu Okvirna odluka nastoji – uvođenjem novog, pojednostavnjenog i učinkovitijeg sustava predaje osuđenih osoba ili osoba osumnjičenih da su prekršile kazneni zakon – „olakšati i ubrzati pravosudnu suradnju u svrhu pridonošenja ostvarenju cilj dodijeljenog Uniji, da postane područje slobode, sigurnosti i pravde, zasnivajući se pri tome na visokoj razini povjerenja koja mora postojati između država članica” [8].

45. Europski uhidbeni nalog je stoga zamišljen kao sustav koji će zamijeniti postupak izručenja kako bi olakšala predaja tražene osobe koja se nalazi u državi članici koja nije ona u kojoj je izdan nalog. Ta ideja, koja služi kao temelj Okvirnoj odluci, jasno proizlazi iz definicije dane u njezinu članku 1. stavku 1., što dokazuje da se europski uhidbeni nalog odnosi isključivo na uhićenje tražene osobe u državi članici koja nije država članica izdavanja, a sve kako bi se predala potonjoj.

46. Kako to proizlazi osobito iz uvodnih izjava 5. i 6., Okvirnom odlukom zamjenjuje se klasični sustav suradnje između suverenih država, što podrazumijeva sudjelovanje i ocjenjivanje izvršne vlasti, mehanizmom suradnje između nacionalnih pravosudnih tijela čiji je cilj osiguranje slobodnog kretanja odluka u kaznenim stvarima u zajedničkom pravosudnom prostoru, gdje načelo uzajamnog priznavanja predstavlja „kamen temeljac”.

47. Iako se ostvarenje europskog uhidbenog naloga javlja u različitim pojavnim oblicima u odnosu na tradicionalni koncept izručenja, kao što je posebno judicijalizacija postupka, napuštanje pravila o neizručenju državljana i djelomično napuštanje doktrine o dvostrukoj inkriminaciji, valja međutim navesti da zakonodavac Unije nije stavio potpuno izvan snage mehanizam predaje između država članica, na način da bi stvorio sustav automatskog priznavanja nacionalnih uhidbenih naloga koji bi se tako mogli slobodno kretati u čitavom europskom pravosudnom prostoru.

48. Okvirna odluka predstavlja međufazu u postupnom ostvarenju i produbljenju načela uzajamnog priznanja, što se osobito vidi u činjenici da je europski uhidbeni nalog zamišljen kao instrument nacionalnog postupka, čije je izdavanje uvjetovano postojanjem ranijeg nacionalnog izvršivog naslova [9].

7 — Vidjeti u tom smislu presudu Lanigan (C-237/15, hitni prethodni postupak, EU:C:2015:474, t. 27. i navedenu sudsku praksu).

8 — Vidjeti u tom smislu presudu Lanigan (C-237/15, hitni prethodni postupak, EU:C:2015:474, t. 28. i navedenu sudsku praksu).

9 — Konačno, kasnija etapa postupka sastojala bi se ne u stavljanju izvan snage nacionalnog uhidbenog naloga, kao što to predviđa mađarsko pravo, već u tome da se nacionalni uhidbeni nalog može slobodno kretati čitavim europskih pravosudnim prostorom.

49. Znakovito je u tom pogledu da je tijekom zakonodavnog postupka koji je doveo do donošenja Okvirne odluke, navod „činjenica postoji *li ili ne* pravomoćna sudska odluka ili druga izvršiva sudska odluka” [10] iz članka 6. točke (c) Prijedloga okvirne odluke Vijeća o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica [11] zamijenjen navodom „dokaz o postojanju izvršive presude, uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom”, čime se odustalo od mogućnosti izbora koja je postojala u prvom prijedlogu.

50. Smatram da izraz „europski uhidbeni nalog” označava originalni instrument koji je stvoren Okvirnom odlukom, kojim pravosudno tijelo izdavanja traži izvršenje nacionalne odluke u području slobode, sigurnosti i pravde i koji obveznim navođenjima omogućuje pravosudnom tijelu izvršenja da provjeri postojanje naloga kao i njegovu formalnu valjanost u odnosu na zahtjeve koji proizlaze iz Okvirne odluke.

51. Budući da se radi o instrumentu kojim pravosudno tijelo države članice zahtijeva od pravosudnog tijela druge države članice predaju tražene osobe, europski uhidbeni nalog stoga nije isto što i nalog o potrazi i uhićenju radi čijeg je izvršenja izdan. Drukčije rečeno, on predstavlja akt koji omogućuje da se u europskom pravosudnom prostoru izvrši izvršiva sudska odluka kojom je naloženo uhićenje tražene osobe. Također, ne prihvaćam navode austrijske vlade prema kojima europski uhidbeni nalog „je [...] također uhidbeni nalog” te suprotno tomu smatram da posebna narav tog instrumenta pravosudne suradnje ne dopušta to da proširenje područja primjene na državni prostor države članice izdavanja, na temelju nacionalnog zakona države članice, može nadomjestiti neizdavanje nacionalnog uhidbenog naloga ili drugog izvršivog naslova iste snage, čime se europskom uhidbenom nalogu oduzima pravni temelj.

52. To pomanjkanje pravnog temelja još je neprihvatljivije s obzirom na to da je zbog toga tražena osoba lišena postupovnih jamstava koja su povezana s izdavanjem nacionalne sudske odluke i koja se javljaju kao dodatna jamstva koja su povezana s postupkom izdavanja europskog uhidbenog naloga.

2. Zbog proširenja područja primjene europskog uhidbenog naloga na državno područje države članice izdavanja osoba tražena u svrhu kaznenog progona lišena je postupovnih jamstava koja proizlaze iz činjenice donošenja nacionalne sudske odluke

53. Na raspravi, kao odgovor na pitanje koje je postavio Sud i koje se odnosilo na to mogu li se u takozvanom „pojednostavnjenom” postupku, o kojemu se raspravlja u glavnom postupku, ograničiti jamstva nacionalnog prava koja štite traženu osobu, mađarska vlada je opovrgnula postojanje opasnosti ograničavanja tih jamstava, ističući, s jedne strane, da za razliku od nacionalnog uhidbenog naloga, koji može izdati ne samo jedan sud već i policija ili državno odvjetništvo, europski uhidbeni nalog može izdati samo sud te, s druge strane, da su pravila povezana s njegovim izdavanjem stroža od onih koja uređuju izdavanje nacionalnog uhidbenog naloga.

54. Ta objašnjenja, koja nisu ni blizu otklonila moje sumnje, povećavaju moju zabrinutost, koju sam već istaknuo, u odnosu na opasnost smanjenja prava obrane kao rezultat nepostojanja nacionalne sudske odluke koja bi poslužila kao osnova europskom uhidbenom nalogu.

55. Smatram da strogo ograničenje razloga za neizvršenje europskog uhidbenog naloga pretpostavlja da u državi članici izdavanja europskog uhidbenog naloga postoje kao protuteža konkretna i djelotvorna postupovna jamstva prava obrane, bez kojih bi se uništila ravnoteža neophodna za stvaranje europskog pravosudnog prostora, između potrebe za djelotvornošću kaznenog pravosuđenja i zahtjeva zaštite temeljnih prava.

10 — Moje isticanje

11 — COM(2001) 522 *final*

56. Međutim, uvjet kojim se traži postojanje nacionalnog uhidbenog naloga, različitog od europskog uhidbenog naloga, nije običan izraz pretjeranog i nepotrebnog formalizma, već suprotno tomu predstavlja bitno jamstvo zaštite te ravnoteže u sustavu Okvirne odluke.

57. Taj je uvjet neophodan za postojanje uzajamnog povjerenja i priznanje prava tražene osobe.

58. Kao prvo, uzajamno povjerenje uvjet je za postojanje nacionalnog uhidbenog naloga.

59. Načelo uzajamnog priznanja, na kojemu se temelji sustav europskog uhidbenog naloga, utemeljeno je na uzajamnom povjerenju koje, sukladno formulaciji iz presude West [12] „mora postojati" između država članica [13]. U svojoj presudi F. [14] Sud je precizirao da se uzajamno povjerenje između država članica odnosi na činjenicu da njihovi nacionalni pravni poredci mogu pružiti ekvivalentnu i djelotvornu zaštitu temeljnih prava zajamčenih na razini Unije, a osobito u Povelji (Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)) [15].

60. Proces uzajamnog priznavanja temelji se stoga na ideji da nije potrebno da sudska odluka, čije se izvršenje traži u državi članici, udovolji svim materijalnim i postupovnim uvjetima koji se zahtijevaju u toj državi članici, s obzirom na to da udovoljava istovjetnim normama države članice u kojoj je izdana. Kao što je to osnovano navela Europska komisija, u sustavu predaje, koji je uređen Okvirnom odlukom, uzajamno priznavanje počiva na premisi da se svaki europski uhidbeni nalog temelji na nacionalnom uhidbenom nalogu ili na drugoj izvršivoj sudskoj odluci s istim učinkom, koja je donesena sukladno pravilima kaznenog postupka u odnosnoj državi članici.

61. Postojanje nacionalnog uhidbenog naloga, za čije izvršenje je izdan europski uhidbeni nalog, omogućuje stoga da se pravosudnim tijelima drugih država članica jamči da su svi nacionalni zakonski uvjeti za nalaganje uhićenja ili pritvaranja osobe tražene u svrhu kaznenog progona ispunjeni. Bez tog minimalnog jamstva, umjesto poticanja povjerenja između pravosudnih tijela izdavanja i pravosudnih tijela izvršenja na kojemu se moraju temeljiti odnosi, pojednostavnjeni sustav predaje izazvao bi uzajamno nepovjerenje.

62. Uvjet postojanja nacionalne sudske odluke stoga nije isključivo formalan zahtjev doslovnog tumačenja Okvirne odluke. Time što je propisano da se europski uhidbeni nalog mora temeljiti na zajedničkom postupovnom temelju koji uključuje nacionalnu sudsku odluku kojom se jamči da je neovisni i nepristrani sud sudjelovao u donošenju prisilne mjere, Okvirna odluka daje bitan minimalni sadržaj načelu djelotvorne i jednake zaštite te slijedom toga omogućuje konkretno pravno otjelovljenje načela uzajamnog povjerenja koje, kako bi stvarno postojalo, ne može biti ograničeno na samo spominjanje i čarobnu formulu.

63. U tom pogledu, valja naglasiti da, iako se načelo uzajamnog povjerenja odnosi prije svega na države članice koje obvezuje da imaju uzajamno povjerenje unatoč razlikama između njihovih nacionalnih zakonodavstva, to načelo omogućuje sudu također dodatnu točku gledišta na pravila tumačenja obveza država članica koje proizlaze iz instrumenata kojima se postupno uspostavlja područje slobode, sigurnosti i pravde [16]. Smatram da uzajamno povjerenje zahtijeva još i da se uvjetu postojanja nacionalne sudske odluke koja služi kao osnova europskom uhidbenom nalogu prida velika važnost, a što proizlazi iz članka 8. Okvirne odluke.

12 — C-192/12 PPU, EU:C:2012:404

13 — Točka 53.

14 — C-168/13 PPU, EU:C:2013:358

15 — Točka 50.

16 — Vidjeti osobito De Schutter, O., „La contribution du contrôle juridictionnel à la confiance mutuelle", *La confiance mutuelle dans l'espace pénal européen/Mutual Trust in the European Criminal Area*, Institut d'études européennes de l'Université libre de Bruxelles (ULB), Bruxelles, 2005., str. 79., osobito t. 103., prema kojoj načelo uzajamnog priznavanja ima istu ulogu kao i načelo lojalne suradnje.

64. Kao drugo, poštovanje prava tražene osobe pretpostavlja postojanje nacionalnog uhidbenog naloga.

65. Valja navesti da uhidbeni nalog, po definiciji, sadrži ne samo naredbu uhićenja već i naredbu pritvaranja. On se ne može poistovjetiti s mjerom zadržavanja kod primjerice prisilnog zadržavanja tijekom istrage. Naime, izvršenje tog naloga dovest će, po naravi stvari, zbog rokova koji se ne mogu skratiti, a koji su osobito rezultat pravnih i materijalnih uvjeta njegova izvršenja, do razdoblja pritvaranja koje je u tom tekstu izjednačeno s početkom izvršenja kazne ili s mjerom privremenog pritvora prije suđenja, s obzirom na to da će se tako provedeno vrijeme morati uračunati u vrijeme kazne koja se treba izvršiti ili, prema potrebi, one koja se treba izvršiti nakon donošenja presude [17].

66. Postojanje nacionalnog uhidbenog naloga koji služi kao osnova europskog uhidbenog naloga mora se stoga tumačiti kao izraz načela zakonitosti, koje znači da se koercitivna vlast na temelju koje je izdan nalog za potragu, uhićenje i pritvor ne može izvršiti izvan zakonskih ograničenja, koja su utvrđena nacionalnim pravom svake države članice, unutar kojih javno tijelo ima ovlasti tražiti, progoniti i suditi osobi za koju se sumnja da je počinila kazneno djelo.

67. Pravni sustav koji se može primijeniti na izvršenje europskog uhidbenog naloga, poput onog iz glavnog postupka, ne odgovara tom temeljnom zahtjevu.

68. Valja najprije istaknuti da je to uređenje vrlo nejasno. Što konkretno znači odredba prema kojoj područje primjene uhidbenog naloga „obuhvaća i državno područje Mađarske”?

69. Doslovnim tumačenjem iz te odredbe proizlazi da se europski uhidbeni nalog primjenjuje na mađarsko državno područje te pritom i dalje slijedi svoje pravno uređenje. Zamislimo – bez upuštanja u školsko teoretiziranje – da osoba u bijegu protiv koje su mađarska pravosudna tijela izdala europski uhidbeni nalog koji vrijedi i kao nacionalni uhidbeni nalog, smatrajući da se nalazi u inozemstvu, bude konačno uhvaćena na mađarskom državnom području. Koja bi se pravila trebala primijeniti? Ako bi se doslovno držali nacionalne odredbe, akt koji služi kao temelj uhićenja zadržava pravnu narav europskog uhidbenog naloga čiji učinci „obuhvaćaju” državno područje. Iz toga slijedi da se pravno uređenje koje se primjenjuje na taj nalog mora primijeniti na mađarskom državnom području, isto kao što bi se primijenilo na državnom području druge države članice. Znači li to da se mađarska pravosudna tijela moraju smatrati kao da su istodobno i tijela izdavanja i tijela izvršenja, i da tražena osoba, jednom uhićena, raspolaže pravima koja su priznata Okvirnom odlukom te da stoga može odbiti pristati na predaju te koristiti pravila specijalnosti ili ih se odreći? Treba li poštovati rokove koji se primjenjuju na izvršenje europskog uhidbenog naloga? Ta različita pitanja pokazuju da se proširenjem područja primjene europskog uhidbenog naloga na državno područje države članice izdavanja uspostavlja potpuno nejasan pravni sustav, koji nikako ne odgovara zahtjevu pravne sigurnosti.

70. Samo se iskrivljavanjem sadržaj mađarske odredbe, kojom se proširuje područje primjene europskog uhidbenog naloga na mađarsko državno područje, može tumačiti kao što to čini mađarska vlada, tako da europski uhidbeni nalog ima istu pravnu narav kao i nacionalni uhidbeni nalog u Mađarskoj, a kao europski uhidbeni nalog u drugim državama članicama.

71. Međutim, čak i kad bih prihvatio tumačenje mađarske vlade, pravno uređenje tog naloga, koji poput dvoličnog Janusa pokazuje dva lica, jedno kao nacionalni uhidbeni nalog na državnom području države članice izdavanja i drugo kao europski uhidbeni nalog na državnom području drugih država članica, i dalje ostaje u velikoj mjeri neodređeno.

17 — Vidjeti članak 26. stavak 1. Okvirne odluke.

72. Kao prvo, s obzirom na to da je, kao što sam već ranije naglasio, europski uhidbeni nalog instrument pravosudne suradnje koji ne predstavlja naredbu potrage i uhićenja odnosne osobe na državnom području države članice izdavanja, takvo uređenje iskrivljuje predmet europskog uhidbenog naloga i lišava ga pravnog temelja.

73. Kao drugo, iz navedenog proizlazi da je tražena osoba, u slučaju nepostojanja akta koji se može pobijati, a koji nije europski uhidbeni nalog, lišena mogućnosti da u državi članici izdavanja ospori zakonitost svojeg uhićenja i pritvaranja u odnosu na odredbe te države. S obzirom na to da je pravosudno tijelo izvršenja nadležno za odlučivanje samo o razlozima neizvršenja koji su predviđeni Okvirnom odlukom, postoji stoga opasnost da jedan cijeli aspekt zakonitosti uhićenja i pritvaranja izbjegne sudsku kontrolu.

74. Naravno, postupak kaznenog progona ostaje izvan područja primjene Okvirne odluke i prava Unije. Stoga, države članice ostaju podvrgnute obvezi poštovanja temeljnih prava, kako su uređena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950. ili njihovim nacionalnim pravom [18], uključujući pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. te konvencije i članka 47. Povelje. Međutim, izdavanjem europskog uhidbenog naloga države članice nisu oslobođene obveze poštovanja postupovnih jamstava koja su predviđena njihovim nacionalnim pravom u slučaju odluke o lišenju slobode neke osobe.

75. Smatram da je, upravo kako bi otklonio opasnost od lišavanja jamstava koja su povezana sa sudjelovanjem suda, čuvara slobode pojedinaca, zakonodavac Unije predvidio da se europski uhidbeni nalog mora temeljiti na postojanju sudske odluke koja je donesena sukladno postupovnim pravilima države članice izdavanja.

76. K tomu, izdavanje samo jednog naloga, koji je istodobno nacionalni uhidbeni nalog i europski uhidbeni nalog, oduzima državi članici izvršenja jamstvo da je država članica izdavanja primijenila kontrolu proporcionalnosti.

3. Izdavanje europskog uhidbenog naloga koji vrijedi kao nacionalni uhidbeni nalog može dovesti do toga da se ne provede kontrola proporcionalnosti prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga

77. Pitanje kontrole proporcionalnosti jedna je od većih poteškoća s kojima se susreće sustav europskog uhidbenog naloga još od njegova uvođenja.

78. Komisija je u svojem izvješću o provedbi Okvirne odluke [19] od 2007. navela da je povjerenje glede primjene europskog uhidbenog naloga uzdrmano sustavnim izdavanjem europskih uhidbenih naloga radi predaje osoba traženih zbog beznačajnih kažnjivih djela [20]. Navela je nadalje da su posljedice u odnosu na slobodu traženih osoba neproporcionalne „kada su europski uhidbeni nalozi izdani u predmetima u kojima se pritvor redovito smatra neprikladnim” [21].

79. Europski je parlament uz svoju rezoluciju od 27. veljače 2014. koja se odnosi na preporuke Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga [22] dao preporuke prema kojima prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga nadležno tijelo „pozorno ocjenjuje potrebu za zahtijevanom mjerom na temelju relevantnih čimbenika i okolnosti, uzimajući u obzir prava osumnjičenika ili optuženika te raspoloživost odgovarajuće manje nametljive alternativne mjere za postizanje zadanog cilja” [23].

18 — Vidjeti presudu F. (C-168/13, hitni prethodni postupak, EU:C:2013:358, t. 48.).

19 — Izvješće Komisije upućeno Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi, počevši od 2007., Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (COM(2011) 175 *final*).

20 — Vidjeti točku 5. tog izvješća.

21 — *Idem*

22 — Dokument T7-0174/2014

23 — Vidjeti priloge toj rezoluciji.

80. Vijeće je u svojem konačnom izvješću o četvrtoj seriji uzajamne procjene, pod naslovom „Praktična primjena europskog uhidbenog naloga i odgovarajućih postupaka predaje između država članica”, donesenom 4. i 5. svibnja 2009.[24], ispitalo pitanje uvođenja kriterija proporcionalnosti „koji je shvaćen kao dodatna kontrola i koji se dodaje provjeri zahtijevanog praga, što omogućuje ocjenjivanje svrhovitosti izdavanja europskog uhidbenog naloga imajući u vidu okolnosti konkretnog slučaja”[25]. U preporuci br. 9 upućenoj državama članicama Vijeće je u svoje pripremne radove uključilo raspravu o uvođenju zahtjeva proporcionalnosti, što ima za cilj postizanje istovjetnog rješenja na razini Unije.

81. Nadalje, na svojim sjednicama od 3. i 4. lipnja 2010. Vijeće je odlučilo izmijeniti Europski priručnik o izdavanju europskog uhidbenog naloga[26] kako bi uključilo, u točki 3. tog priručnika, kriterije koje valja primijeniti prilikom izdavanja tog naloga.

82. Navodi se da „s obzirom na teške posljedice izvršenja europskog uhidbenog naloga u odnosu na nalaganje ograničenja fizičke slobode i kretanja tražene osobe, nadležna tijela moraju prije nego što odluče izdati nalog ispitati pitanje proporcionalnosti, imajući u vidu određeni broj važnih čimbenika”, kao što je „težina kaznenog djela, mogućnost zadržavanja osumnjičenika, [...] kazna na koju može biti osuđena ako bude presuđeno da je tražena osoba kriva za kazneno djelo koje joj se stavlja na teret [te] potreba da se osigura zaštita javnosti i da se vodi računa o interesima žrtve kaznenog djela”. Osim toga, prema Priručniku „valjalo bi se suzdržati od izdavanja [europskog uhidbenog naloga] kada prisilna mjera koja izgleda proporcionalna, svrhovita i primjenjiva na konkretni slučaj nije pritvor”.

83. Dodat ću i to da je Vijeće izričito istaknulo zahtjev proporcionalnosti u svojoj odluci 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. o osnivanju, radu i korištenju druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II)[27], u kojoj je u članku 21. navedeno da prije izdavanja upozorenja države članice utvrđuju je li slučaj „primjeren, odgovarajući i dovoljno važan da se u SIS II unese upozorenje”. S obzirom na to da se upozorenje SIS, na temelju članka 9. Okvirne odluke, može odnositi i na europski uhidbeni nalog, tom je odredbom stoga unesena kontrola proporcionalnosti naloga u pozitivno pravo.

84. Međutim, sama Okvirna odluka izričito ne propisuje pravosudnim tijelima izdavanja da izvrše kontrolu proporcionalnosti te je stoga navedeno u točki 3. Priručnika da „je jasno da Okvirna odluka [...] nipošto ne obvezuje državu članicu izdavanja da provjeri proporcionalnost i da u tom pogledu zakonodavstvo država članica ima presudnu ulogu”. Kontrola proporcionalnosti od strane pravosudnog tijela izdavanja, prema tom priručniku, proizlazi iz „tumačenja [...] u skladu s odredbama Okvirne odluke [...] kao i s općim pristupom na kojem se temelji izvršenje naloga”[28].

85. Kontrola proporcionalnosti od strane pravosudnog tijela izdavanja ne temelji se na obveznom karakteru Okvirne odluke, već isključivo na širokom konsenzusu koji je postignut među državama članicama, koji prihvaćaju Parlament, Vijeće i Komisija. On je jednostavno „u skladu” s Okvirnom odlukom a da ga pritom ona ne nalaže.

86. Iako ne prihvaćam tu tvrdnju, koju smatram pogrešnom, prihvaćam napomenu prema kojoj Priručnik iznosi samo „stajališta” koja imaju vrijednost „jednostavnih preporuka”[29].

87. Smatram da Okvirna odluka ima obvezujuću snagu u dijelu u kojem je naložena kontrola proporcionalnosti u fazi izdavanja europskog uhidbenog naloga kao i u dijelu u kojem je ta kontrola načelno zabranjena u fazi izvršenja tog naloga, uz izuzetak izvanrednih okolnosti.

24 — Vidjeti točku 3.9. tog izvješća.

25 — Dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20

26 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139, u daljnjem tekstu: Priručnik

27 — SL L 205, str. 63. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 85.)

28 — Moje isticanje

29 — Vidjeti bilješku na dnu str. 1. Priručnika.

88. Načelo proporcionalnosti kao opće načelo prava Unije, izraženo u članku 5. UEU-a, spominje se u uvodnoj izjavi 7. Okvirne odluke, u kojoj se navodi da, sukladno tom načelu, Okvirna odluka ne prelazi ono što je nužno za postizanje cilja ukidanja sustava multilateralnog izručivanja osoba, utemeljenog na Europskoj konvenciji o izručenju od 13. prosinca 1957.

89. Nadalje, u članku 1. stavku 3. Okvirne odluke ponavlja se da ona ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela, kako su uređeni u članku 6. UEU-a i izraženi u Povelji.

90. Međutim, sukladno članku 52. stavku 1. Povelje, ograničenja prava i sloboda koji su njome uređeni moguća su samo „podložno načelu proporcionalnosti [...] ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba” [30].

91. U području kaznenog prava, to načelo proporcionalnosti posebno je uređeno u okviru načela proporcionalnosti kaznenih djela i kazni, koje je zajamčeno člankom 49. Povelje.

92. Izvan općenitih napomena načela proporcionalnosti, u članku 2. stavku 1. Okvirne odluke, određujući materijalno područje primjene europskog uhidbenog naloga, neizravno se, ali precizno, razmatra pitanje ocjene proporcionalnosti odluke o izdavanju takvog naloga te se predviđa da se on može izdati, radi vođenja kaznenog progona, samo za kaznena djela za koja je zakonom države članice izdavanja propisana najviša kazna zatvora ili oduzimanje slobode od najmanje dvanaest mjeseci i, kada se radi o izvršenju tih mjera, za kaznena djela za koja je izrečena kazna zatvora od najmanje četiri mjeseca.

93. Stoga, izdavanje europskog uhidbenog naloga sukladno uvjetima iz te odredbe ne isključuje nužno povredu načela proporcionalnosti. Kako to proizlazi iz popisa čimbenika koje valja uzeti u obzir, koji nije konačan i koji je naveden u Priručniku, stvarna provedba kontrole proporcionalnosti pretpostavlja ocjenu *in concreto*, imajući u vidu posebne okolnosti svakog konkretnog slučaja.

94. Smatram da je Okvirnom odlukom naložena obveza provođenja takve kontrole u fazi izdavanja europskog uhidbenog naloga, i pritom se ne može osnovano isticati da uvjeti izdavanja potpadaju pod isključivu nadležnost država članica u kaznenim stvarima.

95. Kao prvo, tim se navodom ne priznaje razlika koju valja imati u vidu između europskog uhidbenog naloga i nacionalnog uhidbenog naloga, koji mu služi kao temelj. S jedne strane uvjeti izdavanja nacionalnog uhidbenog naloga potpadaju pod nadležnost država članica u području kaznenog prava, a s druge strane europski uhidbeni nalog je instrument koji je stvoren i uređen pravom Unije, osobito u odnosu na uvjete njegova izdavanja, kako to proizlazi iz članka 2. stavka 1. Okvirne odluke u kojemu su navedeni slučajevi u kojima se europski uhidbeni nalog „može izdati”. Učinak Okvirne odluke jest taj da se odlukom proširuje teritorijalno područje primjene nacionalnog uhidbenog naloga na europski pravosudni prostor putem izdavanja europskog uhidbenog naloga, akta koji potpada pod pravo Unije. Odredba države članice kojom su, primjenom Okvirne odluke, utvrđeni uvjeti za izdavanje europskog uhidbenog naloga ne može izaći iz područja primjene prava Unije samo zato što ona potpada pod kazneno pravo te države [31].

96. Kao drugo, podsjećam da je cilj Okvirne odluke zamjena sustava izručenja sustavom predaje između pravosudnih tijela, koji se temelji na uzajamnom povjerenju između država članica u odnosu na njihove represivne sustave. To povjerenje počiva na ideji da svaka država članica mora prihvatiti primjenu kaznenog prava koje je na snazi u drugim državama članicama, čak i ako bi primjena vlastitog nacionalnog prava dovela do drukčijeg rješenja. S obzirom na to da sustav Okvirne odluke

30 — Moje isticanje

31 — Analogijom primjećujem da iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pravo Unije propisuje granice nadležnosti državama članicama u kaznenopravnoj materiji, s tim da propisi u tom području ne smiju, osobito, ograničiti temeljne slobode zajamčene pravom Unije (vidjeti presudu Dickinger i Ömer, C-347/09, EU:C:2011:582).

počiva na suradnji između sudova, upravo zajednička i ujednačena provedba kontrole proporcionalnosti od strane svih sudova europskog pravosudnog prostora omogućuje prihvaćanje tih razlika. Drugim riječima, povjerenje koje pravosudno tijelo izvršenja europskog uhidbenog naloga mora imati u kasnijoj fazi počiva na činjenici da mu sustav predaje jamči da je pravosudno tijelo izdavanja u ranijoj fazi provelo svoju kontrolu proporcionalnosti te da pritom ne postoji povezanost između njegove nadležnosti i odluke izvršne vlasti ili drugog upravnog tijela.

97. Dolazim dakle do zaključka da pravosudno tijelo koje izdaje europski uhidbeni nalog mora biti u mogućnosti provesti kontrolu proporcionalnosti. Nije mi jasno tumačenje prema kojem bi to oslabilo djelotvornost europskog uhidbenog naloga i omogućavalo drugim osobama osumnjičenima za počinjenje kaznenog djela da izbjegnu kaznu prelazeći preko granica. Predviđanje takve kontrole, suprotno tomu, osnažuje djelotvornost tog sustava time što se izbjegava izdavanje višestrukih europskih uhidbenih naloga prilikom vođenja kaznenih progona u kojima se mogu primijeniti manje otegotne mjere te time što se omogućuje policijskim i pravosudnim službama da se usredotoče na borbu protiv najtežih kaznenih djela.

98. Sustav poput onog predviđenog mađarskim pravom, koji počiva na izdavanju samo jedne odluke koja vrijedi istodobno kao europski uhidbeni nalog i nacionalni uhidbeni nalog, oduzima pravosudnom tijelu izdavanja, koje je vezano načelom zakonitosti kaznenog progona, mogućnost provođenja svoje kontrole proporcionalnosti te ga pretvara u prijenosni lanac policijskih službi ili državnog odvjetnika.

99. U tom pogledu, valja navesti da je u tablici koja se nalazi u dijelu VIII. radnog dokumenta Komisije od 11. travnja 2011.[32] na pitanje o postojanju testa proporcionalnosti Mađarska odgovorila „Ne (načelo zakonitosti)”.

100. Glavni postupak odlično prikazuje zamke koje bi se mogle izbjeći primjenom načela proporcionalnosti.

101. Iz podataka sadržanih u odluci o upućivanju zahtjeva proizlazi, naime, da je N. A. Bob-Dogi imao adresu u Rumunjskoj koja je poznata mađarskim pravosudnim tijelima, koja su mu uputila poziv za ročište 2. prosinca 2014. preporučenom poštom, za koju N. A. Bob-Dogi ne osporava da ju je primio, ali tek 5. prosinca 2014. Nadalje, iz optužnog akta mađarskog državnog odvjetništva proizlazi da se od Mátészalkai járásbírósága (Lokalni sud u Mátészalki) zatražilo da se N. A. Bob-Dogiju izrekne novčana kazna i da mu se zabrani upravljanje motornim vozilima po javnoj cesti. U tim se okolnostima ozbiljno dovodi u pitanje proporcionalnost odluke o izdavanju europskog uhidbenog naloga, koji je štoviše izdan trinaest mjeseci nakon počinjenja djela koje se stavlja na teret toj osobi.

102. U svakom slučaju, moram navesti da pojednostavnjeni sustav predaje predviđen mađarskim pravom, koji isključuje svaku mogućnost provedbe kontrole proporcionalnosti od strane pravosudnog tijela izdavanja, nije u skladu s Okvirnom odlukom.

103. Želim pojasniti doseg svoje analize. Poštovanje načela supsidijarnosti dovodi u pitanje načelo zakonitosti kaznenog progona samo počevši od trenutka kada je odlučeno izdavanjem europskog uhidbenog naloga proširiti teritorijalni doseg nacionalnog uhidbenog naloga na europski pravosudni prostor. Smatram da samo u tom slučaju, u kojemu se provodi pravo Unije kako bi se zajamčila učinkovitost mehanizma predaje koji je njome uspostavljen, Okvirnu odluku treba tumačiti na način da nalaže pravosudnim tijelima izdavanja da provedu kontrolu proporcionalnosti.

32 — Radni dokument službi Komisije koji prati treće izvješće Komisije upućeno Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi, počevši od 2007., Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica (SEC(2011) 430 *final*).

104. Na temelju svih gore navedenih razloga, predlažem Sudu da odgovori na prvo pitanje na način da Okvirna odluka dopušta izdavanje europskog uhidbenog naloga samo za izvršenje različitog nacionalnog uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, kojom se nalaže potraga i uhićenje osobe koja se kazneno goni i predaje sukladno pravilima kaznenog postupka države članice izdavanja.

B – *Drugo pitanje*

105. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita predstavlja li to što nije upućeno na postojanje nacionalnog uhidbenog naloga na kojemu se temelji europski uhidbeni nalog razlog za njegovo neizvršenje.

106. Kao što je to Sud već više puta utvrdio, struktura Okvirne odluke temelji se na načelu uzajamnog priznavanja koje je „kamen temeljac" pravosudne suradnje te u skladu s člankom 1. stavkom 2. Okvirne odluke podrazumijeva da su države članice načelno obvezne izvršiti europski uhidbeni nalog. One mogu odbiti izvršiti takav nalog samo kada postoje razlozi za neizvršenje navedeni u člancima 3. do 4.a Okvirne odluke, te njegovo izvršenje mogu uvjetovati isključivo uvjetima navedenima u njezinu članku 5.[33].

107. Iako struktura tih odredbi ne ostavlja mjesta nikakvom drugom razlogu za neizvršenje, valja međutim navesti da je njihov cilj isključivo utvrditi slučajeve u kojima je pravosudno tijelo izvršenja, kojemu je dostavljen europski uhidbeni nalog koji je pravilno izdan i koji proizvodi svoje učinke, oslobođeno od njegova izvršenja. Drugim riječima, odredbe počivaju na premisi prema kojoj akt čije je izvršenje obustavljeno odgovara definiciji europskog uhidbenog naloga iz članka 1. Okvirne odluke i udovoljava zahtjevima forme predviđenima u njezinu članku 8.

108. Međutim, to nije slučaj s europskim uhidbenim nalogom koji nije izdan za izvršenje nacionalnog uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom.

109. Nepostojanje nacionalne pravne osnove ne predstavlja formalnu nepravilnost koja se može ispraviti primjenom okvira suradnje predviđenog u članku 15. stavku 1. Okvirne odluke, već bitnu povredu zbog koje se akt ne može kvalificirati kao europski uhidbeni nalog.

110. Iz toga zaključujem da pravosudno tijelo izvršenja ne može izvršiti akt koji je kvalificiran kao europski uhidbeni nalog, ali koji nije izdan za izvršenje nacionalnog uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom.

33 — Vidjeti u tom smislu presude West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, t. 55.), Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, t. 38.) i F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 36.).

IV – Zaključak

111. Imajući u vidu prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je postavila Curtea de Apel Cluj (Žalbeni sud u Cluju) odgovori na sljedeći način:

Članak 1. stavak 8. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009., imajući u vidu načela zakonitosti i proporcionalnosti, treba tumačiti na način da:

— europski uhidbeni nalog može biti izdan samo za izvršenje različitog nacionalnog uhidbenog naloga ili druge izvršive sudske odluke s istim učinkom, kojima se nalaže potraga i uhićenje osobe koja se kazneno goni i koji su usvojeni sukladno pravilima kaznenog postupka države članice izdavanja;

— ako to nije slučaj, pravosudno tijelo izvršenja mora odbiti izvršiti akt kao europski uhidbeni nalog.