Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
YVESA BOTA
od 3. ožujka 2016.[1]

Predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU

Pál Aranyosi (C-404/15)
i
Robert Căldăraru (C-659/15 PPU)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Viši regionalni sud u Bremenu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Policijska i pravosudna suradnja u kaznenim stvarima – Okvirna odluka 2002/584/PUP – Europski uhidbeni nalog izdan radi vođenja kaznenog progona ili izvršenja kazne zatvora ili mjere oduzimanja slobode – Predaja traženih osoba pravosudnim tijelima koja su izdala nalog – Članak 1. stavak 3. – Temeljna prava – Uvjeti oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici naloga – Rizik od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja – Potreba za ocjenom proporcionalnosti prilikom izdavanja europskih uhidbenih naloga“

I – **Uvod**

1. Izvršenje europskog uhidbenog naloga rezultira zadržavanjem tražene osobe. Dopušta li mogućnost ili vjerojatnost ponižavajućih uvjeta oduzimanja slobode, koji proizlaze iz općih nedostataka zatvora države članice izdavateljice naloga, pravosudnim tijelima izvršenja da odbiju izručiti dotičnu osobu?

2. U članku 1. stavku 3. Okvirne odluke Vijeća 2002/584/PUP od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica[2] navedeno je da „[odluka] ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. [UEU-a]”.

3. Ključno je pitanje je li snaga načela uzajamnog priznavanja ograničena ako je uzajamno povjerenje koje treba postojati između država članica narušeno zbog potencijalne povrede temeljnih prava za koja se pretpostavlja da ih poštuju.

4. Uzajamno priznavanje, čiju provedbu predstavlja i sam europski uhidbeni nalog, sukladno standardnom izrazu, jest „kamen temeljac”[3] područja slobode, sigurnosti i pravde koje je Europska unija, kako je predviđeno u Ugovorima, postavila kao svoj cilj.

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — SL L 2002., 190, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 3., str. 83.). Okvirna odluka, kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2009/299/PUP od 26. veljače 2009. (SL 2009., L 81, str. 24.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 169.) (u daljnjem tekstu: Okvirna odluka).

3 — U skladu s izrazom iz uvodne izjave 6. Okvirne odluke

5. Stoga Sud u ovom predmetu mora odvagnuti poštovanje temeljnih prava osobe koju se predaje u odnosu na apsolutnu nužnost postizanja tog zajedničkog područja, među ostalim, putem zaštite prava i sloboda drugih. Stoga će se Sud morati upitati mogu li se načela koja je odredio u drugim područjima prava Unije, poput onih iz presude N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), koja se odnose na zajednički europski sustav azila, prenijeti na specifičan mehanizam europskog uhidbenog naloga uz rizik od blokiranja tog sustava, nekažnjavanja kaznenog djela i stvaranja iznimno ozbiljnih posljedica za pravosudna tijela izvršenja.

6. U biti, smatram da se rješenje nalazi u samoj ravnoteži sustava uspostavljenog europskim uhidbenim nalogom, iz kojeg treba izvući odgovarajuće zaključke. Iako nalog zadržava snagu koju mu pruža načelo uzajamnog priznavanja, rješenje leži u činjenici da se u Okvirnoj odluci implicitno ili izričito upućuje na određena temeljna načela, osobito na načelo proporcionalnosti, opće načelo prava Unije.

7. Objasnit ću zašto pravosudna tijela koja izdaju uhidbeni nalog, kada se suočavaju s općom prenapučenosti u zatvorima čija je posljedica da su uvjeti oduzimanja slobode u suprotnosti s temeljnim načelima, moraju provesti ocjenu proporcionalnosti kako bi potrebu za izdavanjem europskog uhidbenog naloga prilagodila i s obzirom na narav kaznenog djela i s obzirom na posebne postupke izvršenja kazne.

8. Budući da je europski uhidbeni nalog instrument koji je stvoren i uređen pravom Unije, među ostalim u pogledu uvjeta njegova izdavanja, pravosudna tijela koja žele izdati takav nalog moraju osigurati ne samo da ispunjava uvjete iz Okvirne odluke u pogledu sadržaja i forme nego i da se izda u skladu s načelom proporcionalnosti. Šire gledano, tu ocjenu, utoliko što omogućuje nadzor nad uvjetima te, osobito, posljedicama predaje tražene osobe, treba smatrati dijelom obveza države članice izdavateljice uhidbenog naloga da osigura poštovanje temeljnih prava osobe koja se traži europskim uhidbenim nalogom te, posljedično, jamstvom povjerenja koje pravosudna tijela izvršenja moraju imati u državu članicu izdavateljicu naloga.

9. Naposljetku, ističem da ta ocjena ne smije zanemariti odgovornosti države članice izdavateljice naloga u pogledu poštovanja temeljnih prava pojedinaca kojima je oduzeta sloboda, u skladu ne samo s člankom 6. UEU-a nego i s načelom nadređenosti prava Unije i njezinom dužnosti lojalne suradnje, i radnje koje Vijeće Europske unije i Europska komisija nužno moraju poduzeti kako bi povećali učinkovitost sustava.

II – **Pravni okvir**

10. Prije analize problema koji su istaknuti u pitanjima upućenima Sudu, treba se podsjetiti temeljnih načela na kojima će se zasnivati moja analiza. Nalaze se u Ugovorima.

A – *Ugovori*

11. Kako je predviđeno člankom 3. stavkom 2. UEU-a i člankom 67. stavkom 1. UFEU-a, cilj je Unije usvajanjem odgovarajućih mjera u pogledu sprečavanja i suzbijanja kriminala nastaviti razvijati se kao područje slobode, sigurnosti i pravde na kojem je osigurano slobodno kretanje osoba, u skladu s temeljnim pravima svih.

12. U tu svrhu, prvim podstavkom članka 6. stavka 1. UEU-a predviđeno je da „Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom Europske unije o temeljnim pravima” (u daljnjem tekstu: Povelja).

13. Također, iz članka 6. stavka 3. UEU-a vidljivo je da „[t]emeljna prava, kako su zajamčena Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, [potpisanom u Rimu 4. studenoga 1950., u daljnjem tekstu: EKLJP] i kako proizlaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, čine opća načela prava Unije”.

14. U glavi V. trećeg dijela Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koja nosi naslov „Područje slobode, sigurnosti i pravde”, člankom 82. UFEU-a predviđeno je da se „[p]ravosudna suradnja u kaznenim stvarima u Uniji temelji […] na načelu uzajamnog priznavanja”. To načelo, kako sam naveo, predstavlja „kamen temeljac” pravosudne suradnje u kaznenim stvarima između država članica.

B – *Okvirna odluka*

15. Cilj europskog uhidbenog naloga, uspostavljenog Okvirnom odlukom, bio je da zamijeni tradicionalni mehanizam izručenja, koji uključuje odluku izvršnog tijela, uz postojanje instrumenta suradnje između nacionalnih sudskih tijela na temelju uzajamnog priznavanja presuda i sudskih odluka i uzajamnog povjerenja između država članica [4].

16. Okvirnom odlukom uspostavlja se novi pojednostavnjeni i učinkovitiji sustav predaje osoba osuđenih ili osumnjičenih za počinjenje kaznenog djela [5] tako što se strogo ograničavaju razlozi za neizvršenje te se određuju rokovi za donošenje odluka u pogledu europskog uhidbenog naloga [6].

17. Mehanizam europskog uhidbenog naloga, time što uspostavlja postupak koji je predviđen da bude učinkovitiji od prethodnog, prije svega predstavlja ključan doprinos progonu i kažnjavanju kriminalnog ponašanja unutar Unije. Utoliko što osigurava progon, suđenje i osudu počinitelja kaznenih djela počinjenih u nekoj od država članica, on danas predstavlja jamstvo koje je od temeljne važnosti za ukidanje unutarnjih granica u Uniji te je također osmišljen da poveća zaštitu žrtava kaznenih djela tako što osigurava da se njihovim počiniteljima sudi i izrekne osuda te da se brže i učinkovitije privedu sudovima.

18. Uvodne izjave 10. do 13. Okvirne odluke glase:

„(10) Mehanizam europskog uhidbenog naloga temelji se na visokoj razini povjerenja između država članica. Njegova primjena može biti suspendirana samo u slučaju da neka država članica ozbiljno i neprekidno krši načela iz članka 6. stavka 1. [UEU-a]. Kršenje utvrđuje Vijeće u skladu s odredbama članka 7. stavka 1. [UEU-a], s posljedicama predviđenima u članku 7. stavku 2. [UEU-a] [7].

(11) U odnosima između država članica, europski uhidbeni nalog trebao bi zamijeniti sve prethodne instrumente o izručenju, uključujući i odredbe glave III. Konvencije o primjeni Schengenskog sporazuma koje se odnose na izručenje.

(12) Ova Okvirna odluka poštuje temeljna prava i načela priznata u članku 6. [UEU-a], koja se odražavaju i u [Povelji], a posebno u njezinu poglavlju VI. […]

(13) Nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj postoji stvarna opasnost da će osoba o kojoj je riječ biti osuđena na smrt, podvrgnuta mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju.”

4 — Prvi podstavak članka 82. stavka 1. UFEU-a te izjave 5., 6., 10. i 11. Okvirne odluke

5 — Presude od 29. siječnja 2013., Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, t. 34. i od 26. veljače 2013., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 37.

6 — Presuda od 30. svibnja 2013., F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 57. i 58.

7 — Iako se u uvodnoj izjavi 10. upućuje na članak 7. stavak 1. UEU-a, čini mi se da je zakonodavac Unije htio uputiti na članak 7. stavak 2. UEU-a i članak 7. stavak 3. UEU-a.

19. U članku 1. Okvirne odluke, naslova „Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja”, predviđeno 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].”

20. Članci 3. do 4.a Okvirne odluke odnose se na razloge za obvezno neizvršavanje i razloge za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

III – **Glavni postupak i prethodna pitanja**

21. Predmetni zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na analizu koju Generalstaatsanwaltschaft Bremen (Državno odvjetništvo u Bremenu) provodi u pogledu dopuštenosti predaje P. Aranyosija i R. Căldărarua pravosudnim tijelima države članice njihova podrijetla [8].

22. U slučaju P. Aranyosija (C-404/15) njemačkim pravosudnim tijelima podnesen je zahtjev za njegovu predaju na temelju dvaju europskih uhidbenih naloga, koje je 4. studenoga 2014. odnosno 31. prosinca 2014. izdao Miskolc járásbíróság (Okružni sud u Miškolcu, Mađarska) radi vođenja kaznenog progona. P. Aranyosi je mađarski državljanin koji trenutačno živi u Bremerhavenu (Njemačka) sa svojom majkom te ima djevojku i malo dijete.

23. Optužen je da je provalio u kuću u Sajohidvegu (Mađarska) i ukrao 2500 eura i 100 000 mađarskih forinti (približno 313 EUR) u gotovini te razne vrijedne predmete te također da je ušao u školu u Sajohidvegu i oštetio opremu i ukrao tehničke uređaje i gotovinu procijenjene vrijednosti 244 000 mađarskih forinti (približno 760 eura).

24. U slučaju R. Căldărarua (C-659/15 PPU) njemačkim pravosudnim tijelima podnesen je zahtjev za njegovu predaju na temelju europskog uhidbenog naloga koji je 29. listopada 2015. izdao Judecatoria Fagaras (Okružni sud u Fagarasu, Rumunjska) radi izvršenja kazne zatvora u trajanju od jedne godine i osam mjeseci izrečene pravomoćnom presudom. R. Căldăraru rumunjski je državljanin.

25. Iako je R. Căldăraruu zbog vožnje bez vozačke dozvole 17. prosinca 2013. izrečena uvjetna kazna zatvora, 5. kolovoza 2014. ponovno je to učinio kako bi posjetio oca.

26. R. Căldăraru 8. studenoga 2015. uhićen je u Bremenu (Njemačka) te je smješten u pritvor za izručenje.

27. I P. Aranyosi i R. Căldăraru na saslušanjima su se usprotivili tomu da ih se izruči pravosudnim tijelima koja su izdala nalog te su, sukladno tomu, izjavili da ne pristaju na pojednostavnjeni postupak predaje.

8 — U skladu s člankom 29. stavkom 1. Zakona o međunarodnoj uzajamnoj pomoći u kaznenim stvarima (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen) od 23. prosinca 1982., kako je izmijenjen Zakonom o europskom uhidbenom nalogu (Europäisches Haftbefehlsgesetz) od 20. srpnja 2006., (BGBl. 2006. I, str. 1721., u daljnjem tekstu: IRG), Oberlandesgericht (Viši regionalni sud, Njemačka) na zahtjev Državnog odvjetništva odlučuje o dopuštenosti izručenja ako počinitelj nije pristao na izručenje. Odluka se donosi u obliku rješenja, u skladu s člankom 32. IRG-a.

28. Državno odvjetništvo u Bremenu u obama tim predmetima zatražilo je od pravosudnih tijela koja su izdala nalog da navedu naziv ustanova u koje će dotične osobe biti zatvorene u slučaju predaje, radi uvida u uvjete oduzimanja slobode koji potencijalno ne ispunjavaju minimalne europske standarde. Nijedno od tih tijela nije se o tome moglo izjasniti te se Državno odvjetništvo u Bremenu pita, s obzirom na članak 1. stavak 3. Okvirne odluke i odredbe iz članka 73. IRG-a [9], jesu li takve predaje dopuštene.

29. Stoga su predmetni zahtjevi za prethodnu odluku smješteni u vrlo specifičan kontekst, koji ne obilježava zaključak Europskog vijeća u skladu s mehanizmom sankcija koji je predviđen u članku 7. UEU-a te na koji se izričito upućuje u uvodnoj izjavi 10. Okvirne odluke, nego zaključak Europskog suda za ljudska prava.

30. U svojoj presudi Iavoc Stanciu/Rumunjska [10] i pilot-presudi [11] Varga i dr./Mađarska [12] taj je sud zaključio da rumunjski i mađarski zatvorski sustavi općenito loše funkcioniraju, što rezultira, među ostalim, općom prenapučenosti zatvora, zbog čega su zatvorenici u opasnosti da budu izloženi nečovječnom ili ponižavajućem postupanju dok su ondje smješteni, što je u suprotnosti s člancima 2., 3. i 5. EKLJP-a.

31. Budući da je utvrđeno da u Rumunjskoj desetero zatvorenika može biti smješteno u prostor od 9 m^2 i da stoga imaju manje od 2 m^2 životnog prostora te da je u tom pogledu pred Europskim sudom za ljudska prava pokrenuto nekoliko stotina pojedinačnih postupaka, imajući u vidu zaštitu temeljnih prava predanih osoba, ne možemo ne propitivati zakonitost izvršenja europskog uhidbenog naloga izdanog radi vođenja kaznenog progona ili radi izvršenja kazne zatvora.

32. Taj je zaključak ranije donio Europski sud za ljudska prava u trima pilot-presudama koje su se, pojedinačno, odnosile na Talijansku Republiku, Republiku Bugarsku i Mađarsku [13].

33. Unatoč tomu, njegova sudska praksa otkriva postojanje opetovanih problema u zatvorskim sustavima 47 država članica Vijeća Europe, uključujući države članice Europske unije.

34. U predmetima koji su se odnosili na Republiku Litvu, Republiku Poljsku i Republiku Sloveniju [14] Europski sud za ljudska prava zaključio je da je prenapučenost zatvora došla do takve razine da je već i taj čimbenik bio dostatna osnova za tvrdnju o postojanju povrede članka 3. EKLJP-a. Osim toga, iako nisu rezultirali presudom, taj je sud zaključio da su problemi koji proizlaze iz prenapučenosti zatvora u Belgiji bili sustavni te da se nisu odnosili samo na konkretnu situaciju tužitelja u dotičnom predmetu [15].

9 — U članku 73. IRG-a navodi se: „Uzajamna pravna pomoć i prijenos podataka, ako za njih nije podnesen zahtjev, nezakoniti su ako su u sukobu s osnovnim načelima njemačkog pravnog sustava. Ako je zahtjev podnesen sukladno dijelovima osam, devet i deset, uzajamna pravna pomoć nezakonita je ako bi povrijedila načela iz članka 6. [UEU-a].“

10 — Br. 35972/05 od 24. srpnja 2012. Europski sud za ljudska prava u toj je presudi, unatoč nastojanjima rumunjskih tijela da poboljšaju situaciju, zaključio da u tom području postoji strukturni problem.

11 — Postupak pilot-presuda omogućuje Europskom sudu za ljudska prava da utvrdi povredu EKLJP-a zbog postojanja sustavnih, opetovanih i trajnih problema u pogledu uvjeta oduzimanja slobode koji utječu ili mogu utjecati na velik broj osoba.

12 — Br. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 i 64586/13. Europski sud za ljudska prava u toj je presudi naglasio općenito loše funkcioniranje mađarskog zatvorskog sustava, zbog čega je, na temelju članka 3. EKLJP-a, protiv Mađarske već doneseno nekoliko presuda te se protiv te države trenutačno vodi 450 postupaka (vidjeti osobito t. 99. i 100.).

13 — Vidjeti, redom, presude ESLJP-a Torregiani i dr./Italija, br. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 i 37818/10 od 8. siječnja 2013., Neshkov i dr./Bugarska, br. 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 i 9717/13 od 27. siječnja 2015. te Varga i dr./Mađarska, navedenu gore.

14 — Vidjeti, redom, presude ESLJP-a Karalevičiu/Litva, br. 53254/99 od 7. travnja 2005.; Norbert Sikorski/Poljska, br. 17599/05 od 22. listopada 2009. i Mandić i Jović/Slovenija, br. 5774/10 i 5985/10 od 20. listopada 2011.

15 — Vidjeti presudu ESLJP-a Vasilescu/Belgija, br. 64682/12 od 25. studenoga 2014.

35. Europski parlament i Komisija 2011. izrazili su zabrinutost u pogledu načina na koji uvjeti oduzimanja slobode u državama članicama mogu utjecati na uzajamno povjerenje i pravilno funkcioniranje instrumenata uzajamnog priznavanja u području slobode, sigurnosti i pravde [16].

36. Pet godina nakon te izjave, Sud u pogledu tog pitanja sada odlučuje povodom predmetnih zahtjeva za prethodnu odluku.

37. Budući da je smatrao potrebnim od Suda zatražiti tumačenje članka 1. stavka 3. Okvirne odluke, Hanseatisches Oberlandesgericht u Bremenu (Viši regionalni sud u Bremenu) odlučio je prekinuti postupak i uputiti sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 1. stavak 3. Okvirne odluke tumačiti na način da je predaja u svrhu kaznenog progona [(predmet C-404/15) ili predaja u svrhu izvršenja kazni (predmet C-659/15 PPU)] nedopuštena ako postoje ozbiljne naznake da uvjeti oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici uhidbenog naloga povređuju temeljna prava osobe o kojoj je riječ i opća pravna načela kako su utvrđena u članku 6. UEU-a ili ga treba tumačiti na način da država članica izvršenja u tim slučajevima odluku o dopuštenosti predaje može ili mora uvjetovati jamstvima poštovanja uvjeta oduzimanja slobode? Može li ili mora li država članica izvršenja u tu svrhu postaviti konkretne minimalne zahtjeve za uvjete oduzimanja slobode koje treba zajamčiti?

2. Treba li članak 5. i članak 6. stavak 1. Okvirne odluke tumačiti na način da pravosudno tijelo koje je izdalo uhidbeni nalog također ima pravo dati jamstva poštovanja uvjeta oduzimanja slobode ili to u tom smislu ostaje podvrgnuto nacionalnim odredbama o nadležnostima države članice izdavateljice uhidbenog naloga?”

38. Iako se pitanja postavljena u vezi s predmetom C-404/15 odnose na izvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog radi vođenja kaznenog progona, dok se, nasuprot tomu, ona postavljena u vezi s predmetom C-659/15 PPU odnose na izvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog radi izvršenja kazne zatvora, ta se pitanja mogu razmatrati zajedno jer su problemi kojih se tiču istovjetni. Nadalje, dva postavljena pitanja razmatrat ću zajedno jer se međusobno nadopunjuju te su, posljedično, povezana.

IV – **Uvodna razmatranja u pogledu teškoća povezanih s prijenosom načela određenih u presudi N. S. i dr.**

39. Nekoliko država članica predlaže prijenos načela koja je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865 [17]. Točno je da se ta pomisao spontano javlja zbog činjenične usporedivosti na koju se, kao u kontekstu izreke da od šume ne možete vidjeti drveće, usredotočuju pozornost i razmišljanje.

40. Ta se usporedivost odnosi na činjenicu da se u tom predmetu, kao i u glavnom postupku, radilo o sustavnom nedostatku u državi članici u kojoj bi tražitelj azila bio prihvaćen u slučaju svojeg udaljenja, nedostatku koji je Europski sud za ljudska prava utvrdio u pojedinačnim predmetima koji su pred njim pokrenuti.

16 — Vidjeti Rezoluciju Europskog parlamenta od 15. prosinca 2011. o uvjetima oduzimanja slobode u Uniji [neslužbeni prijevod] (SL 2013., C 168 E, str. 82.) i točku 4. Izvješća Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi od 2007. Okvirne odluke Vijeća od 13. lipnja 2002. o Europskom uhidbenom nalogu i postupcima predaje između država članica [neslužbeni prijevod] [COM(2011) 175 *final*].

17 — U tom predmetu podnositelji zahtjeva za azil iz Afganistana, Irana i Alžira usprotivili su se tomu da ih se premjesti iz Ujedinjene Kraljevine i Irske u Grčku, državu članicu koja je nadležna razmotriti njihove zahtjeve na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 343/2003 od 18. veljače 2003. o utvrđivanju kriterija i mehanizama za određivanje države članice odgovorne za razmatranje zahtjeva za azil koji je u jednoj od država članica podnio državljanin treće zemlje (SL 2003., L 50, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 37.), jer bi u Grčkoj, zbog uvjeta njihova prihvata, bili izloženi opasnosti od nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja u smislu članka 4. Povelje.

41. U presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) Sud je zaključio da države članice, uključujući nacionalne sudove, ne smiju tražitelja azila prebaciti u „odgovornu državu članicu" u smislu Uredbe br. 343/2003 kada, na temelju instrumenata koji su im dostupni, ne mogu ignorirati da će tražitelj azila zbog sustavnih nepravilnosti u postupku azila i uvjeta prihvata tražitelja azila u toj državi članici vjerojatno biti izložen nečovječnom ili ponižavajućem postupanju u smislu članka 4. Povelje [18].

42. Pristupom iz te presude u biti se zahtijeva da država članica na čijem se državnom području tražitelj azila treba nalaziti sama razmotri zahtjev za azil ako država članica koja je „odgovorna" u smislu Uredbe br. 343/2003 ne pruži odgovarajuća jamstva u pogledu uvjeta prihvata u azilu.

43. Iako je vrlo privlačna, osobito zbog svoje jednostavnosti, ta mi se sudska praksa ne čini po analogiji primjenjivom na tumačenje odredbi Okvirne odluke.

44. Nekoliko je razloga za to.

45. Kao prvo, načelo koje je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) prijenos je na razini Unije temeljnog načela koje se primjenjuje na pravila o udaljavanju i protjerivanju u vezi s pravom na azil. To načelo, u skladu s kojim nitko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen u državu u kojoj postoji ozbiljna opasnost da bude podvrgnut smrtnoj kazni, mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupanju ili kazni, predviđeno je člankom 19. stavkom 2. Povelje i člankom 3. EKLJP-a.

46. Međutim, u vezi s mehanizmom europskog uhidbenog naloga, mora se istaknuti da se zakonodavac Unije protivi prijenosu tog načela, što je vidljivo iz teksta uvodne izjave 13. Okvirne odluke.

47. U toj se uvodnoj izjavi navodi da „[n]itko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj postoji stvarna opasnost da će osoba o kojoj je riječ biti osuđena na smrt, podvrgnuta mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju".

48. Ne spominje se „predaja" osobe. Međutim, budući da taj izraz označava temeljni i novi mehanizam uspostavljen europskim uhidbenim nalogom, malo je vjerojatno da bi ga zakonodavac Unije propustio uključiti da je postupak predaje osobe na koju se primjenjuje europski uhidbeni nalog namjeravao podvrgnuti načelu iz te uvodne izjave. Time je zakonodavac Unije napravio jasnu razliku između pravila koja uređuju europski uhidbeni nalog i onih koja uređuju zajednički europski sustav azila. Također je jasno istaknuo svoju namjeru da napusti tradicionalna pravila o izručenju, što je potpuno opravdano ako je namjera zamijeniti ih pravosudnom suradnjom koja se temelji na uzajamnom priznavanju i uzajamnom povjerenju [19].

49. Kao drugo, zajednički europski sustav azila i mehanizam europskog uhidbenog naloga, iako su oba dio stvaranja područja slobode, sigurnosti i pravde, ispunjavaju različite ciljeve te imaju posebna obilježja, strukturirana oko posebnih pravila i načela.

50. Kao prvo, zajednički europski sustav azila temelji se na cjelovitoj skupini pravila usklađenih na razini Unije. Kazneno pravo, materijalno i postupovno, nije usklađeno na razini cijele Unije te za njega i dalje, unatoč svemu, vrijedi teritorijalnost kaznenog prava.

18 — Vidjeti, među ostalim, točke 86., 94. i 106. te presude.

19 — Uvodna izjava 13. Okvirne odluke mora se tumačiti s obzirom na odredbe iz njezina članka 28. jer se načelo koje je njome uspostavljeno primjenjuje kada se, nakon što je europski uhidbeni nalog izvršen, u državi članici izdavateljici naloga pojavi pitanje udaljavanja, protjerivanja ili izručenja.

51. Kao drugo, svrha je zajedničkog europskog sustava azila pružiti područje zaštite i solidarnosti pojedincima koji bježe od progona i teških fizičkih ozljeda te traže međunarodnu zaštitu. Svrha je europskog uhidbenog naloga, pak, osigurati progon i kažnjavanje kriminalnog ponašanja u Uniji tako da omogući progon, suđenje i osudu počinitelja kaznenih djela.

52. Kao treće, zajednički europski sustav azila temelji se na isključivo administrativnom postupku razmatranja, čiji je cilj utvrditi ima li dotična osoba prava na status izbjeglice te, ako nema, udaljiti je s područja Unije. Europski uhidbeni nalog dio je isključivo unutarnjeg mehanizma Unije te se, nadalje, temelji na isključivo sudskom postupku. Nacionalni sud, a ne država članica, traži zatvaranje pojedinca te se Okvirnom odlukom od drugih država članica pod određenim uvjetima, odnosno uz određene rezerve zahtijeva da udovolje tom zahtjevu.

53. Kao četvrto, u zajedničkom europskom sustavu azila mjera oduzimanja slobode za odgovornu državu članicu predstavlja krajnje sredstvo, u potpunosti podredno, povezano s potrebom osiguravanja prisilnog udaljenja. Oduzimanje slobode kod europskog je uhidbenog naloga pravilo te proizlazi iz sudske odluke kojom je počinitelj osuđen za kazneno djelo ili se od njega zahtijeva, uz mogućnost prisilne provedbe, da se pojavi pred sudom kako bi mu se sudilo.

54. Naposljetku, moramo uzeti u obzir bit i vrlo specifične posljedice primjene sudske prakse iz predmeta N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) na europski uhidbeni nalog i granice te primjene s obzirom na ulogu i nadležnosti države članice pri izvršenju europskog uhidbenog naloga.

55. U predmetu N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) trebalo je utvrditi koja je država članica bila odgovorna za razmatranje zahtjeva za azil u smislu Uredbe br. 343/2003. Vrlo specifično, rješenje koje je Sud usvojio nije imalo nikakve posljedice osim što se od tijela Ujedinjene Kraljevine i Irske zahtijevalo da odrede, u skladu s kriterijima iz te uredbe, drugu „odgovornu državu članicu" ili da sama obrade zahtjev za azil tako da predvide, ako je to prikladno, da se dotične osobe udalje s njihova državnog područja. Dakle, radilo se o pitanju uvođenja iznimke od pravila teritorijalne nadležnosti, predviđene kako bi se raspodijelio teret upravnih postupaka na koje se primjenjuju materijalna pravila zajednička svim državama članicama.

56. U glavnom postupku radi se o potpuno različitom pitanju koje se tiče osiguravanja javnog reda i javne sigurnosti omogućavanjem kaznenog progona P. Aranyosija i osiguravanjem izvršenja kazne zatvora protiv R. Căldărarua.

57. Praktične posljedice također su veoma različite jer su, na temelju načela koja je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), pravosudna tijela izvršenja obvezna odbiti predaju tražene osobe.

58. Za razliku od zajedničkog europskog sustava azila – koji je, kako sam naveo, iznimno usklađen – kazneno pravo, materijalno i postupovno, nije usklađeno na razini cijele Unije te za njega i dalje, unatoč svemu, vrijedi teritorijalnost kaznenog prava.

59. U kontekstu izvršenja europskog uhidbenog naloga izdanog radi vođenja kaznenog progona, to znači da prijenos načela koje je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) dovodi do situacije u kojoj pravosudna tijela izvršenja ne mogu više predati traženu osobu radi vođenja kaznenog progona te ujedno više nemaju, kao opće pravilo, nadležnost sama je progoniti, umjesto pravosudnih tijela koja su izdala nalog. Kako je to vidljivo iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje u predmetu C-404/15 te osobito iz komentara Državnog odvjetništva okruga u Miškolcu, utvrđivanje kaznenog djela i odabir kazni koje će se primijeniti isključiva su nadležnost mađarskih pravosudnih tijela.

60. Stoga postoji jasan i očit rizik da će kazneno djelo proći nekažnjeno te da će ga njegov počinitelj ponoviti, čime će povrijediti prava i slobode drugih građana Unije.

61. U vezi s izvršenjem europskog uhidbenog naloga izdanog radi izvršenja kazne zatvora, problem se čini manje osjetljivim utoliko što, ako traženi pojedinac boravi na državnom području države članice izvršenja, pravosudna tijela te države mogu odlučiti izvršiti tu kaznu, na temelju odredbi članka 4. stavka 6. Okvirne odluke. Pravosudna tijela koja su izdala nalog mogu se, pak, pozvati na odredbe Okvirne odluke Vijeća 2008/909/PUP od 27. studenoga 2008. o primjeni načela uzajamnog priznavanja presuda u kaznenim predmetima kojima se izriču kazne zatvora ili mjere koje uključuju oduzimanje slobode, s ciljem njihova izvršenja u Europskoj uniji[20], kako bi taj pojedinac služio kaznu na državnom području države članice izvršenja.

62. Iako je takvo rješenje zamislivo, ostaje činjenica da primjena načela koje je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) na mehanizam europskog uhidbenog naloga rezultira različitim postupanjem te stoga povredom načela jednakog postupanja, ovisno o tome je li tražena osoba optužena za kazneno djelo ili je već osuđena.

63. Osim toga, ne možemo isključiti mogućnost da takvo rješenje s vremenom može osobe koje se traži radi vođenja kaznenog progona ili izvršenja kazne zatvora potaknuti da odu u druge države članice kako bi izbjegle te progone ili kako bi mogle ondje služiti svoje kazne. Stoga bi te države postale države prebjega, kako je to Državno odvjetništvo u Bremenu izričito istaknulo tijekom rasprave pred Sudom. Kako se može osigurati da se potonje države same neće s vremenom suočiti s problemima i nedostacima u zatvorskom sustavu? One će zasigurno to izbjeći tako što neće izvršavati kazne u pogledu kojih su odbile izvršiti europski uhidbeni nalog. Takve se posljedice moraju ozbiljno razmotriti.

64. Nadalje, sudeći prema broju država članica za koje se, sukladno zaključcima Europskog suda za ljudska prava ili Komisije, treba smatrati da imaju nedostatke u pogledu uvjeta oduzimanja slobode, one se čine prikladnim mjestom prebjega. Budući da su već preopterećene, mala je vjerojatnost da će dodatno povećati broj zatvorenika u svojim zatvorima primanjem pojedinaca koje su osudila pravosudna tijela drugih država članica.

65. S obzirom na sva ta razmatranja, mora se istaknuti da bi prijenos načela koje je Sud odredio u svojoj presudi N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) naišao na velike prepreke u pogledu naravi i ciljeva europskog uhidbenog naloga te bi, nadalje, doveo ne samo do paralize mehanizma uvedenog Okvirnom odlukom nego i do krajnje teških i štetnih posljedica za pravosudna tijela izvršenja, što su pitanja kojima ću se kasnije vratiti.

V – **Analiza**

66. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima pita je li, s obzirom na odredbe članka 1. stavka 3. Okvirne odluke, pravosudno tijelo koje izvršava europski uhidbeni nalog obvezno predati traženu osobu radi vođenja kaznenog progona ili izvršenja kazne zatvora ako je vjerojatno da će ta osoba u državi članici izdavateljici naloga biti zatvorena u fizičkim uvjetima koji povređuju njezina temeljna prava te, ako jest, pod kojim uvjetima i u skladu s kojim postupovnim zahtjevima.

67. Problem koji je nacionalni sud iznio ne odnosi se na nepravilnost koja utječe na suštinsku valjanost europskog uhidbenog naloga ili na nepravilnost u postupku istrage, suđenju ili pravnim sredstvima koja se primjenjuju u državi članici izdavateljici naloga. Nepravilnost se odnosi na uvjete oduzimanja slobode u toj državi, odnosno na fazu nakon izvršenja europskog uhidbenog naloga. Ta nepravilnost uključuje rizik od podvrgavanja tražene osobe fizičkim uvjetima oduzimanja slobode koji su u suprotnosti s jamstvima iz članka 4. Povelje.

20 — SL 2008., L 327, str. 27. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 111.)

68. Stoga se problem koji je iznio sud koji je uputio zahtjev odnosi na klasičnu problematiku usklađivanja različitih temeljnih ciljeva, pitanja je li potrebno ostvariti te ciljeve te je li to moguće učiniti bez poništavanja ili slabljenja jamstava koja Uniju čine područjem pravde i slobode.

69. Kao prvo, provest ću tradicionalnu analizu teksta članka 1. stavka 3. Okvirne odluke, strukture te odluke i vodećih načela na kojima se temelji. Na kraju te analize zaključit ću da se članak 1. stavak 3. ne može tumačiti na način da predstavlja temelj za neizvršenje europskog uhidbenog naloga.

70. Međutim, neću zastupati apsolutnu obvezu predaje ako izvršenje europskog uhidbenog naloga može imati posljedice poput onih koje je opisao sud koji je uputio zahtjev.

71. Kao drugo, objasnit ću zašto je ocjena proporcionalnosti obvezna kada pravosudno tijelo, unatoč nedostatku prostora u zatvorima u dotičnoj državi te mnogobrojnim prigovorima toj državi zbog uvjeta oduzimanja slobode koji povređuju temeljna prava, odluči izdati europski uhidbeni nalog za lakša kaznena djela.

A – *Tekst članka 1. stavka 3. Okvirne odluke*

72. Članak 1. Okvirne odluke nosi naslov „Definicija europskog uhidbenog naloga i obveza njegova izvršenja”.

73. Zakonodavac Unije u članku 1. stavku 1. definira predmet europskog uhidbenog naloga te u članku 1. stavku 2. ističe načelo da ga države članice moraju izvršavati u skladu s načelom uzajamnog priznavanja.

74. Kada u članku 1. stavku 3. navodi da „Okvirna odluka ne mijenja obvezu poštovanja temeljnih prava i temeljnih pravnih načela sadržanih u članku 6. [UEU-a]”, zakonodavac Unije samo podsjeća sve države članice da su obvezne na temelju potonje odredbe poštovati temeljna prava.

75. Ta obveza, kako ćemo vidjeti, predstavlja izraz načela uzajamnog povjerenja između država članica, što je Sud ponovio u svojem mišljenju u predmetu 2/13 (EU:C:2014:2454).

76. Stoga zakonodavac Unije u članku 1. stavcima 2. i 3. Okvirne odluke navodi načela na kojima se temelji izvršenje europskog uhidbenog naloga, odnosno načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka i načelo uzajamnog povjerenja između država članica.

77. Stavci 2. i 3. međusobno se nadopunjuju jer su dva načela koja su u njima predviđena neraskidivo povezana utoliko što se načelo uzajamnog priznavanja temelji na povjerenju koje države članice imaju u pogledu toga da svaka od njih poštuje pravo Unije te osobito temeljna prava.

78. Stoga, s obzirom na ta razmatranja, članak 1. stavak 3. Okvirne odluke ne može se tumačiti na način da mu je cilj uvesti iznimku od općeg pravila o izvršenju europskog uhidbenog naloga.

B – *Struktura sustava*

79. Ako bi se članak 1. stavak 3. Okvirne odluke protumačio na način da predstavlja odredbu koja pravosudnom tijelu izvršenja dopušta da odbije izvršiti europski uhidbeni nalog zato što će tražena osoba vjerojatno biti izložena fizičkim uvjetima oduzimanja slobode koji povređuju njezina temeljna prava, takvo bi tumačenje bilo u očitoj suprotnosti sa strukturom sustava.

80. Učinak toga bilo bi uvođenje razloga za neizvršenje koji zakonodavac Unije očito nije predvidio.

81. Stoga bi to bilo protivno ne samo jasno izraženoj namjeri zakonodavca Unije u pogledu iscrpnog navođenja, iz razloga pravne sigurnosti, slučajeva u kojima se europski uhidbeni nalog ne smije izvršiti nego i sudskoj praksi Suda, koja primjenjuje vrlo strogo tumačenje Okvirne odluke te osobito razloga za neizvršenje iz njezinih članaka 3. do 4.a.

82. Učinak tog tumačenja također bi bilo uvođenje razloga za sustavno neizvršavanje europskog uhidbenog naloga koji izdaju države članice u kojima postoje veliki problemi u funkcioniranju zatvora, uz razlog izričito naveden u uvodnoj izjavi 10. Okvirne odluke.

83. U toj uvodnoj izjavi zakonodavac Unije izričito predviđa mogućnost suspenzije mehanizma europskog uhidbenog naloga u pogledu države članice u slučaju da ona ozbiljno i neprekidno krši načela iz članka 6. stavka 1. UEU-a.

84. Komisija „neprekidno" kršenje definira kao „sustavno ponavljanje pojedinačnih povreda"[21], pri čemu jasno ističe da činjenica da je „međunarodni sud, kao što je Europski sud za ljudska prava, tijekom određenog razdoblja državu članicu više puta ukorio zbog iste vrste povreda […], a ta država nije pokazala nikakvu namjeru da poduzme praktične radnje radi poboljšanja situacije"[22], predstavlja čimbenik koji se može uzeti u obzir.

85. Smatram da je to ovdje nedvojbeno slučaj.

86. U uvodnoj izjavi 10. Okvirne odluke zakonodavac Unije zagovara krajnju mogućnost intervencije političkih vođa radi suspenzije mehanizma europskog uhidbenog naloga, s obzirom na to da isključivo Europsko vijeće, u skladu s postupkom predviđenim u članku 7. stavku 2. UEU-a, može pokrenuti postupak radi suspenzije prava dotične države članice. Međutim, taj je postupak težak i složen jer Europsko vijeće djeluje jednoglasno na temelju prijedloga jedne trećine država članica ili Komisije i nakon što dobije suglasnost Europskog parlamenta te mu je za to očito potrebna snažna politička volja.

87. Time što je samo Europskom vijeću dopustio da suspendira mehanizam europskog uhidbenog naloga putem mehanizma sankcija predviđenog u članku 7. stavku 2. UEU-a, zakonodavac Unije htio je tu situaciju vrlo strogo urediti te očito nije htio pravosudnim tijelima izvršenja dopustiti da odbiju u takvim okolnostima izvršiti europski uhidbeni nalog.

88. Nadalje, da je htio pružiti tu mogućnost, imao je mnogo prilika to učiniti.

89. Kao prvo, zakonodavac Unije mogao je to navesti u uvodnoj izjavi 10. Okvirne odluke.

90. Potom je mogao analogijom primijeniti temeljno načelo koje vrijedi za pravila o udaljavanju, protjerivanju i izručenju, navedeno u uvodnoj izjavi 13. Okvirne odluke, u skladu s kojim, ponavljam, „[n]itko ne smije biti udaljen, protjeran ili izručen državi u kojoj postoji stvarna opasnost da će osoba o kojoj je riječ biti osuđena na smrt, podvrgnuta mučenju ili drugom nečovječnom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju".

91. Tekst te uvodne izjave pažljivo je odabran jer se ništa ne govori o „predaji" osobe na temelju europskog uhidbenog naloga. Smatram da je postojala jasna namjera razlikovati pravila o europskom uhidbenom nalogu od onih o zajedničkom europskom sustavu azila kao i namjera da se napuste tradicionalna pravila o izručenju, što je potpuno opravdano ako je namjera zamijeniti ih pravosudnom suradnjom koja se temelji na uzajamnom priznavanju i uzajamnom povjerenju.

21 — Vidjeti točku 1.4.4. Komunikacije Komisije Europskom parlamentu o članku 7. Ugovora o Europskoj uniji – Poštovanje i promicanje vrijednosti na kojima se temelji Unija [neslužbeni prijevod] [COM(2003) 606 *final*].

22 — *Idem*

92. Naposljetku, zakonodavac Unije mogao je taj razlog izričito uključiti u razloge za neizvršenje, obvezno ili moguće, predviđene u člancima 3. do 4.a Okvirne odluke, ali nije to učinio.

93. S obzirom na ta razmatranja, mogu samo reći da zakonodavac Unije utvrđivanjem načela iz članka 1. stavka 3. Okvirne odluke nije namjeravao pravosudnim tijelima izvršenja dopustiti da u okolnostima poput onih iz predmetnih slučajeva odbiju predati traženu osobu.

C – *Vodeća načela Okvirne odluke*

94. Kao što znamo, Okvirna odluka temelji se na načelima uzajamnog priznavanja i uzajamnog povjerenja, koja od pravosudnih tijela izvršenja zahtijevaju da pri provedbi europskog uhidbenog naloga razmotre hoće li pravosudna tijela koja su izdala nalog osigurati poštovanje temeljnih prava predane osobe.

1. Načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka

95. Primjena načela uzajamnog priznavanja postala je potrebna kako bi se ostvarilo područje slobode, sigurnosti i pravde, cilj koji je sama Unija postavila u članku 3. stavku 2. UEU-a i članku 82. UFEU-a.

96. Postavljanjem tog načela kao „kamena temeljca” tog područja, jasno je da su ga države članice htjele ostvariti a da prethodno nužno ne usklade nacionalno kazneno pravo. Ranija iskustva dostatno su pokazivala da bi taj korak, iako logično potreban, u konačnici najvjerojatnije doveo do blokade. Stoga su države članice tu blokadu htjele probiti, zadržavajući pritom ideju da bi usklađivanje i dalje moglo biti potrebno, ali da će nadalje imati sporednu ulogu.

97. Taj se zaključak, iako ne predstavlja mišljenje akademskih odvjetnika, može jasno izvući iz teksta članka 82. stavaka 1. i 2. UFEU-a.

98. Tu je logiku Sud u potpunosti prihvatio, čak i prije izrade nacrta Ugovora iz Lisabona, kada je u presudi Gözütok i Brügge [23] definirao načelo uzajamnog priznavanja, u vezi s primjenom pravila *ne bis in idem*. Potonje načelo može se primjenjivati u prekograničnom kontekstu samo ako se sudske odluke različitih država članica načelno ne zanemaruju te se priznaju u okolnostima i s učincima koje je Sud utvrdio. Sukladno tomu, uzajamno priznavanje nužno podrazumijeva, neovisno o načinu na koji se kazna određuje, da postoji uzajamno povjerenje između kaznenopravnih sustava država članica te da svaka od njih priznaje kaznene propise koji su na snazi u drugim državama članicama, čak i ako bi, da se primijene njihovi vlastiti kazneni propisi, ishod bio drukčiji [24].

99. Posljedično, u odnosu „uzajamnog priznavanja/uzajamnog povjerenja” prvonavedeno nameće potonje državama članicama. Od trenutka kada se načelo uzajamnog priznavanja primjenjuje i predstavlja „temeljno pravilo” na kojem se zasniva pravosudna suradnja [25], države članice moraju imati uzajamno povjerenje.

100. Smatram da nema sumnje da odredbe članka 82. UFEU-a predstavljaju implicitnu potvrdu sudske prakse Suda, koja se mogla lako zaobići kada se izrađivao nacrt Ugovora iz Lisabona. Treba istaknuti da članak 82. stavak 2. predstavlja pravnu osnovu za usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s ciljem olakšavanja uzajamnog priznavanja.

23 — C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87

24 — Točka 33. te presude

25 — Presuda od 28. lipnja 2012., West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, t. 62. i navedena sudska praksa)

101. Prethodna pitanja koja su upućena u vezi s provedbom europskog uhidbenog naloga omogućila su Sudu da uspostavi pravila koja dovode do stvaranja i održavanja europskog kaznenopravnog područja te da osigura puni učinak i značenje načela uzajamnog priznavanja.

102. Sud je od svoje presude Gözütok i Brügge [26] uvijek primjenjivao vrlo strogo tumačenje tog načela, osobito u pogledu automatske naravi predaje tražene osobe kada se ne može iznijeti nijedan prigovor protiv te predaje, na temelju izrazito stroge primjene načela uzajamnog priznavanja i uzajamnog povjerenja te promicanja učinkovitog i brzog funkcioniranja postupka predaje predviđenog u Okvirnoj odluci.

103. Iz toga slijedi da, ako pravosudno tijelo države članice zatraži predaju osobe na temelju pravomoćne presude ili zbog toga što je ta osoba predmet kaznenog progona, država članica izvršenja njegovu odluku mora automatski priznati te je obvezna, na temelju članka 1. stavka 2. Okvirne odluke, izvršiti taj nalog, osim ako postoje razlozi za neizvršenje koji su iscrpno navedeni u člancima 3. do 4.a te odluke [27]. Nadalje, pravosudno tijelo izvršenja može izvršenje tog naloga podvrgnuti samo uvjetima iz članka 5. Okvirne odluke.

104. Stoga, u skladu sa standardnom formulacijom, Sud je u svojoj presudi Wolzenburg (C-123/08, EU:C:2009:616) – radi „[olakšavanja] predaje traženih osoba u skladu s načelom uzajamnog priznavanja” [28] i radi „[osnaživanja] sustava predaje uspostavljenog Okvirnom odlukom za dobro područja slobode, sigurnosti i pravde” [29] – poticao države članice da što je više moguće ograniče situacije u kojima mogu odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga, pozvavši ih da nužno ne iskoriste mogućnost koju im pruža članak 4. Okvirne odluke u pogledu razloga za moguće neizvršenje, neovisno o tome koliko su ciljevi navedeni u tom članku važni [30]. Sud je stoga utvrdio da, unatoč važnosti cilja reintegracije tražene osobe u društvo [31], spomenutog u članku 4. točki 6. Okvirne odluke [32], države članice moraju imati mogućnost da, u skladu s načelom uzajamnog priznavanja, ograniče situacije u kojima bi trebalo biti moguće odbiti predaju te osobe.

105. U svojoj presudi West (C-192/12 PPU, EU:C:2012:404) Sud je, ponovno radi olakšavanja predaje i osnaživanja europskog uhidbenog naloga, u kontekstu uzastopnih predaja iste osobe ograničio pojam „država članica izvršenja” na državu članicu koja je izvršila zadnju predaju, kako bi ograničio situacije u kojima nacionalna pravosudna tijela mogu odbiti izvršiti europski uhidbeni nalog [33].

2. Načelo uzajamnog povjerenja između država članica

106. Načelo uzajamnog povjerenja između država članica danas je jedno od temeljnih načela prava Unije, koje ima status usporediv s načelima nadređenosti i izravnog učinka prava Unije.

26 — C-187/01 i C-385/01, EU:C:2003:87

27 — Vidjeti presude od 1. prosinca 2008., Leymann i Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, t. 51.; od 6. listopada 2009., Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, t. 57.; od 29. siječnja 2013., Radu, C-396/11, EU:C:2013:39, t. 35. i 36. i od 26. veljače 2013., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, t. 38.

28 — Presude od 6. listopada 2009., Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, t. 59. i od 28. lipnja 2012., West, C-192/12 PPU, EU:C:2012:404, t. 62.

29 — Presuda od 6. listopada 2009., Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, t. 58.

30 — Presuda od 6. listopada 2009., Wolzenburg, C-123/08, EU:C:2009:616, t. 62. i navedena sudska praksa

31 — Vidjeti presudu od 17. srpnja 2008., Kozłowski , C-66/08, EU:C:2008:437, t. 45.

32 — U skladu s tom odredbom, država članica izvršenja može odbiti izvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog radi izvršenja kazne zatvora ako se tražena osoba „nalazi, boravi u državi članici izvršenja ili je njezin državljanin“, a ta se država članica „obvezuje izvršiti tu kaznu“.

33 — Točka 62. te presude

107. U svojem mišljenju u predmetu 2/13 (EU:C:2014:2454) Sud (puni sastav) je ponovno potvrdio „temeljno značenje" tog načela „koje pravo Unije nameće među tim državama članicama" u smislu da „omogućuje stvaranje i održavanje prostora bez unutarnjih granica" te čije je poštovanje nužno za „ravnotežu na kojoj se temelji Unija" [34].

108. U pogledu područja slobode, sigurnosti i pravde, Sud je to načelo definirao na način da ono svakoj državi članici nalaže da smatra, osim u iznimnim okolnostima, da sve ostale države članice poštuju pravo Unije i osobito temeljna prava priznata tim pravom [35].

109. Stoga, prema mišljenju Suda, to načelo zabranjuje državi članici da provjerava je li druga država članica u konkretnom slučaju poštovala temeljna prava koja Unija štiti jer bi to „[ugrozilo] ravnotežu na kojoj je Unija utemeljena" [36].

110. Uzajamno povjerenje među državama članicama temelji se na nekoliko čimbenika.

111. Kao prvo, povjerenje koje svaka država članica mora imati u kaznenopravne sustave drugih država članica čini se logičnim i apsolutno neizbježnim zbog nestanka unutarnjih granica i stvaranja jedinstvenog područja slobode, sigurnosti i pravde.

112. Kao drugo, kako to Sud ističe u svojem mišljenju u predmetu 2/13 (EU:C:2014:2454), to se povjerenje zasniva na temeljnoj pretpostavci da svaka država članica s drugim državama članicama dijeli i shvaća da one s njom dijele skupinu zajedničkih vrijednosti na kojima se Unija temelji, kao što su poštovanje ljudskog dostojanstva, sloboda, demokracija, jednakost, vladavina prava i poštovanje ljudskih prava, kako je navedeno u članku 2. UEU-a [37]. U skladu s tim, sve su države članice, kada su stvarale europske zajednice ili su im pristupale, pokazale da su države u kojima je prisutna vladavina prava te koje poštuju temeljna prava.

113. Kao treće, to se povjerenje temelji na činjenici da su sve države članice obvezne poštovati temeljna prava kako su predviđena EKLJP-om ili Poveljom ili njihovim nacionalnim pravima, čak i u pogledu kaznenog prava, materijalnog ili postupovnog, koje ne spada u područje primjene Okvirne odluke i prava Unije [38].

114. Stoga su države članice, unatoč tomu što na razini Unije materijalno i postupovno kazneno pravo do danas nije znatno usklađeno, mogle biti uvjerene da uvjeti progona traženih osoba, njihova suđenja te, ovisno o okolnostima, oduzimanja slobode u drugim državama članicama, poštuju prava tih osoba te im omogućuju da se propisno brane.

115. Prema mišljenju Suda, upravo ta obveza poštovanja temeljnih prava koju imaju sve države članice mora omogućiti državama članicama da imaju povjerenje „da njihovi nacionalni pravni sustavi mogu pružiti jednakovrijednu i učinkovitu zaštitu temeljnih prava priznatih na razini Unije, osobito u Povelji" [39].

34 — Točke 191. i 194. tog mišljenja

35 — Točka 191. mišljenja

36 — Mišljenje u predmetu 2/13, EU:C:2014:2454, t. 194.

37 — Točka 168.

38 — Presuda od 30. svibnja 2013., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 48.)

39 — Presuda od 30. svibnja 2013., F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 50.)

116. Stoga, u skladu s tim načelima, Sud je u svojoj presudi F. (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358) [40] zaključio da „osobe za koje je izdan europski uhidbeni nalog mogu u okviru pravnog sustava države članice izdavateljice naloga iskoristiti bilo koja pravna sredstva koja omogućuju pobijanje zakonitosti kaznenog postupka ili izvršenja kazne zatvora ili mjere oduzimanja slobode, ili pak meritornog kaznenog postupka koji je rezultirao izricanjem kazne ili mjere” [41].

117. Ponovno, u skladu s tim načelima, Sud je u svojoj presudi Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107) [42] zaključio da predaja mora biti automatska čak i ako država članica izvršenja u okviru svojeg ustava razvije zahtjevniji pojam prava na pošteno suđenje.

118. Stoga, od trenutka kada se pravosudno tijelo izvršenja ne može pozvati na jedan od razloga za neizvršenje koji su iscrpno navedeni u člancima 3. do 4.a Okvirne odluke, obvezno je traženu osobu predati pravosudnim tijelima koja su izdala nalog, čak i ako odredbe njegova nacionalnog prava, uključujući ustavne odredbe, predviđaju višu razinu zaštite temeljnih prava od one koja proizlazi iz odredbi Okvirne odluke.

119. Stoga je Sud u tom predmetu zaključio da bi se načela uzajamnog priznavanja i uzajamnog povjerenja, na kojima se temelji Okvirna odluka, povrijedila te da bi se, sukladno tomu, ugrozila učinkovitost te odluke ako bi se državama članicama dopustilo da primijene viši standard zaštite temeljnih prava iz svojih ustava kako bi time uvjetovale predaju osobe osuđene u odsutnosti.

120. Sud smatra da upravo ta obveza u pogledu poštovanja temeljnih prava u konačnici objašnjava tekst uvodne izjave 10. Okvirne odluke, u skladu s kojim se primjena europskog uhidbenog naloga može suspendirati samo u slučaju da neka država članica ozbiljno i neprekidno krši načela iz članka 6. stavka 1. UEU-a, što utvrđuje Europsko vijeće u skladu s odredbama članka 7. stavka 2. UEU-a, s posljedicama predviđenima u članku 7. stavku 3. UEU-a [43].

121. Stoga, ponovno prema mišljenju Suda, ta obveza osnažuje načelo uzajamnog priznavanja koje je temelj mehanizma europskog uhidbenog naloga u skladu s člankom 1. stavkom 2. Okvirne odluke.

122. Na kraju ove analize, jasno je da bi razlog za neizvršenje koji se temelji na opasnosti da će temeljna prava predane osobe u državi članici izdavateljici naloga biti povrijeđena znatno ugrozio odnos povjerenja koji se smatra temeljem suradnje među sudovima predviđene Okvirnom odlukom, čime bi se poništilo načelo uzajamnog priznavanja sudskih odluka.

123. S obzirom na broj država članica koje se suočavaju s lošim funkcioniranjem zatvorskih sustava i osobito problemom opće prenapučenosti zatvora, to bi tumačenje, kako smo vidjeli, imalo učinak uvođenja sustavne iznimke od izvršenja europskih uhidbenih naloga koje izdaju te države, što bi dovelo do paralize mehanizma europskog uhidbenog naloga.

124. Nadalje, činjenica je da pravosudna tijela izvršenja više ne bi mogla predati tražene osobe radi vođenja kaznenog progona ili izvršenja kazne zatvora.

125. Ako bi se mehanizam Okvirne odluke paralizirao, jedan od ciljeva područja slobode, sigurnosti i pravde u biti bi bio ugrožen, konkretno cilj osiguravanja progona i kažnjavanja kriminalnog ponašanja ne samo u općem interesu svih država članica nego i u interesu žrtava, jer, ako bi se radilo o europskom uhidbenom nalogu izdanom radi vođenja kaznenog progona, pravosudna tijela izvršenja

40 — Ta se presuda odnosi na mogućnost podnošenja žalbe koja odgađa izvršenje odluke pravosudnog tijela izvršenja.

41 — Točka 50.

42 — U toj je presudi Sud razmatrao područje primjene članka 4.a stavka 1. Okvirne odluke, u kojem su predviđeni razlozi za moguće neizvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog radi izvršenja kazne zatvora ili mjere oduzimanja slobode ako dotična osoba nije bila osobno prisutna na suđenju koje je dovelo do njezine osude.

43 — Presuda od 30. svibnja 2013., F., C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, t. 49.

zbog teritorijalnosti kaznenog prava načelno ne bi imala nikakvu nadležnost suditi dotičnoj osobi umjesto pravosudnih tijela koja su izdala nalog. S druge strane, ako bi bila nadležna, što se čini da je slučaj u ovom predmetu, Državno odvjetništvo u Bremenu istaknulo je teškoće i neproporcionalna sredstva koja bi to zahtijevalo.

126. Međutim, s jedne strane, nije odgovornost države članice izvršenja, unatoč njezinoj dužnosti u pogledu solidarnosti, kako je predviđena u članku 4. stavku 3. UEU-a, da zbog lošeg funkcioniranja zatvorskog sustava države članice izdavateljice naloga izvrši kaznu određenu traženoj osobi s troškovima koje to podrazumijeva, osim, naravno, ako je obvezna preuzeti tu odgovornost radi reintegracije te osobe u društvo, što je mogućnost koju pružaju odredbe Okvirne odluke. Osim u tim slučajevima, nije rješenje da se prenapučenost zatvora u jednoj državi članici smanjuje tako da se povećava u drugoj.

127. S druge strane, ne smijemo zaboraviti da se ovdje radi o smanjivanju rizika, a ne o utvrđivanju i kažnjavanju povrede. Iako postojanje sustavnog nedostatka predstavlja legitiman razlog za propitivanje uvjeta oduzimanja slobode predanih osoba, taj zaključak koji je utvrđen u određenom trenutku ne dopušta da se *a priori* sumnja u povredu temeljnih prava predanih osoba i blokiranje uzajamnog priznavanja uvođenjem „sustavnog” razloga za neizvršenje.

128. Naposljetku, ako bi Sud smatrao da postojanje sustavnog nedostatka u uvjetima oduzimanja slobode predstavlja razlog za neizvršenje europskog uhidbenog naloga, to bi ujedno bilo razlog da se ne provede transfer u skladu s Okvirnom odlukom 2008/909.

129. Stoga, s obzirom na pitanja koja se odnose na načelo uzajamnog priznavanja i koja iz njega proizlaze, pravosudna tijela izvršenja mogu se pozivati samo na razloge za obvezno ili moguće neizvršenje iz članaka 3. do 4.a Okvirne odluke te, ako se nije moguće pozvati na nijedan od tih razloga, moraju predati tražene osobe u skladu s uzajamnim povjerenjem koje moraju imati u pravosudna tijela koja su izdala nalog.

130. Stoga, iz te perspektive, logika sustava znači da je odgovor sudu koji je uputio zahtjev da je, kao opće pravilo, obvezan izvršiti europski uhidbeni nalog koji je nadležan razmotriti.

131. Međutim, je li samo na temelju toga moguće zaključiti da postoji obveza izvršenja europskih uhidbenih naloga čije bi izvršenje dovelo do neproporcionalnih posljedica poput onih koje su opisane u odlukama kojima su upućena prethodna pitanja?

132. Odgovor je negativan.

133. U iznimnim okolnostima [44], poput onih iz glavnog postupka, koje obilježava sustavni nedostatak u uvjetima oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici naloga, čije je postojanje utvrdio Europski sud za ljudska prava, legitimno je da se pravosudno tijelo izvršenja upita postoji li za predanu osobu „opasnost” da bude zatvorena u uvjetima koje je taj sud naveo.

134. Stoga pravosudno tijelo izvršenja mora razmjenom informacija koja se temelji na suradnji među sudovima, s obzirom na informacije koje mu pruži pravosudno tijelo koje je izdalo nalog, ocijeniti hoće li predana osoba doista biti zatvorena u uvjetima koji su neproporcionalni.

44 — Pritom mislim na iznimne okolnosti koje je Sud naveo u točki 191. svojeg mišljenja u predmetu 2/13, EU:C:2014:2454.

D – *Primjena načela proporcionalnosti na pitanje europskog uhidbenog naloga*

135. Jasno je da je u okolnostima poput onih iz glavnog postupka potrebno postići ravnotežu između prava predane osobe i zahtjeva u pogledu zaštite prava i sloboda drugih. Kako je to Sud istaknuo u svojoj presudi N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), članak 6. Povelje navodi da svatko ima pravo ne samo na slobodu nego i na sigurnost[45]. To je pravo, kao i ono zajamčeno člankom 4. Povelje, apsolutno i od njega nije moguće odstupiti. Ako se osobu za koju je izdan europski uhidbeni nalog traži zbog terorističkih djela ili silovanja djeteta, jasno je da neizvršenje tog naloga postavlja pitanje potrebe za zaštitom nacionalne sigurnosti i javnog reda.

136. Stoga je to postizanje ravnoteže ključno i potpuno u nadležnosti sudova, čuvara osobnih sloboda, koji su u toj situaciji prisiljeni na izbor; smatram da se ta ravnoteža može postići primjenom načela proporcionalnosti.

1. Područje primjene načela proporcionalnosti

137. Načelo proporcionalnosti ima osobito značajnu primjenu u sudskoj sferi, u obliku „individualizacije" kazne.

138. Individualizacija kazne ima dvije dimenzije: u fazi određivanja kazne i u fazi njezina izvršenja.

139. U fazi određivanja kazne načelo njezine individualizacije zabranjuje pravilo automatske i u potpunosti unaprijed određene kazne. Sud o kazni odlučuje u skladu s posebnim značajkama počinitelja koje proizlaze, među ostalim, iz naravi počinjenog kaznenog djela, okolnosti njegova počinjenja, izvješća o osobnosti počinitelja, izjava žrtava i svjedoka, psiholoških i psihijatrijskih izvješća i mogućnosti reintegracije koju pružaju posebne značajke tog pojedinca.

140. Ako sud izriče kaznu zatvora, radi određivanja njezina trajanja mora uzeti u obzir uvjete izvršenja kazne te osobito njihovu moguću težinu. Cilj je osigurati da zatvaranje predane osobe nema za nju neproporcionalne posljedice.

141. U vezi s tim, jasno je da treba uzeti u obzir kapacitet zatvora i moguću nesposobnost sustava da osigura propisne uvjete oduzimanja slobode zbog problema s prenapučenosti zatvora.

142. To načelo individualizacije primjenjuje se, i to s istom snagom, i na fazu izvršenja kazne. Govorim o prisilnoj provedbi kazne. U tom pogledu, zbog dvaju je razloga potrebno uzeti u obzir uvjete oduzimanja slobode, neovisno o aspektima koji se odnose na ljudsko dostojanstvo.

143. Kao prvo, moderna kriminologija jednoglasno skreće pozornost na neželjene učinke pretjerane prenapučenosti jer takav čimbenik uništava duh. Osjećaj nepravde koji je posljedica izloženosti ponižavajućem postupanju zatvorenika samo dodatno udaljava od društva te stoga samo eksponencijalno povećava rizik da ponovno počini kazneno djelo. Stoga se time jasno ugrožava cilj kazne, a to je da se u konačnici osigura rehabilitacija i reintegracija osuđene osobe u društvo.

144. Kao drugo, kazna ne smije postati poniženje. Pretjerano teški uvjeti oduzimanja slobode daju kazni dodatan stupanj težine koji nije namjera suda te koji pojačava gore opisani osjećaj nepravde.

145. Ta se proporcionalnost mora poštovati i kada se izdaje europski uhidbeni nalog radi vođenja kaznenog progona.

45 — Točka 53. i navedena sudska praksa

146. U toj situaciji, već sama presumpcija nevinosti koja vrijedi za optuženu osobu dovoljan je razlog za umjerenost. Osim toga, oduzimanje slobode koje je posljedica izvršenja europskog uhidbenog naloga u biti je slično privremenom oduzimanju slobode do suđenja, s obzirom na to da se trajanje tog oduzimanja slobode odbija od kazne koja će se izreći na kraju postupka. Stoga je razumno europski uhidbeni nalog izdati samo u slučajevima u kojima je vjerojatno da će kazna biti izrečena na temelju objektivne naravi počinjenih djela.

147. Točno je da nijedna odredba Okvirne odluke izričito ne zahtijeva provedbu ocjene proporcionalnosti. Međutim, budući da je načelo proporcionalnosti opće načelo prava Unije, na njega se, kao takvo, može pozivati protiv radnje države članice kojom se provodi pravo Unije, što uključuje Okvirnu odluku.

148. Osim toga, diskrecijska sloboda koja se pravosudnim tijelima izvršenja dopušta člancima 4. i 5. Okvirne odluke ne predstavlja ništa drugo nego primjenu načela proporcionalnosti. Svrha je te diskrecije koja je dodijeljena sudu od kojeg se traži izvršenje europskog uhidbenog naloga, u biti, da se omogući prilagodba prisilnih mjera, bilo da se radi o vođenju kaznenog progona ili izvršenju kazne zatvora, kako bi se izbjegla situacija u kojoj automatsko i opće izvršenje rezultira udaljavanjem dotične osobe od društva.

149. S obzirom na ta razmatranja, smatram da se ocjena proporcionalnosti mora provesti.

150. Čini se da i drugi dijele to mišljenje, iako ga temelje na drugim, ali u biti nadopunjujućim razlozima, poput onih koji se odnose, među ostalim, na slobodu kretanja.

151. Europski priručnik o tome kako izdati europski uhidbeni nalog [46] stoga prilično jasno poziva pravosudna tijela koja ga izdaju da provedu tu ocjenu. Taj priručnik, uzimajući u obzir ozbiljne posljedice izvršenja takvog naloga u pogledu ograničenja slobode kretanja tražene osobe, naglašava da se europski uhidbeni nalog mora koristiti „na učinkovit i proporcionalan način” kako bi se pospješio progon „najtežih ili najštetnijih” kaznenih djela.

152. U svojoj Rezoluciji od 27. veljače 2014. s preporukama Komisiji o reviziji europskog uhidbenog naloga [47] Parlament je također predložio da pravosudno tijelo prilikom izdavanja takvog naloga „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” [48].

153. U znatnom broju država članica pravosudna tijela koja izdaju nalog već su ugradila provedbu te ocjene pred izdavanje europskog uhidbenog naloga [49], bilo u mjeru kojom se prenosi Okvirna odluka [50] bilo u vlastitu praksu [51].

154. Dijelim stajalište Parlamenta, Vijeća i Komisije utoliko što navode da se ocjena proporcionalnosti mora provesti prilikom izdavanja europskog uhidbenog naloga.

46 — Dokument 17195/1/10 REV 1 – COPEN 275 EJN 72 Eurojust 139

47 — Dokument T7-0174/2014

48 — Vidjeti prilog toj rezoluciji. Zanimljivo je istaknuti da je zahtjev proporcionalnosti već ugrađen u okvir osnivanja, rada i korištenja druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II) koji je uspostavljen Odlukom Vijeća 2007/533/PUP od 12. lipnja 2007. (SL L 205, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 6., str. 85.). Člankom 21. te odluke predviđeno je da država članica prije izdavanja upozorenja utvrđuje je li slučaj „primjeren, odgovarajući i dovoljno važan da se u SIS unese upozorenje“.

49 — Vidjeti, među ostalim, konačno izvješće o četvrtoj rundi uzajamnih evaluacija „Praktična primjena europskog uhidbenog naloga i odgovarajućih postupaka predaje između država članica“, koje je Vijeće usvojilo 4. i 5. lipnja 2009. (dokument 8302/4/09 REV 4 – Crimorg 55 COPEN 68 EJN 24 Eurojust 20), u kojem se analizira provedba europskog uhidbenog naloga u svakoj pojedinoj državi članici.

50 — Među ostalim, u Češkoj Republici, Latviji, Litvi i Slovačkoj

51 — Među ostalim, u Belgiji, Danskoj, Njemačkoj, Estoniji, Irskoj (od strane policije i državnog odvjetništva), Španjolskoj, Francuskoj, Cipru, Luksemburgu, Nizozemskoj, Portugalu, Sloveniji, Finskoj, Švedskoj (od strane državnog odvjetništva) te u Ujedinjenoj Kraljevini

155. Sam duh sustava zahtijeva da pravosudno tijelo koje izdaje nalog treba provesti tu ocjenu, s obzirom na to da europski uhidbeni nalog mora ispuniti taj uvjet i prije nego što napusti granice državnog područja.

156. Međutim, to nije uvijek tako, zbog mnogih razloga.

157. Osobito, neka nacionalna zakonodavstva zabranjuju takvu ocjenu na temelju načela obveznog kaznenog progona. To je slučaj u Mađarskoj i Rumunjskoj [52], koje su bile obvezne to načelo strogo primjenjivati kada su pristupile Uniji.

158. To načelo zabranjuje svaku ocjenu proporcionalnosti u fazi donošenja odluke o kaznenom progonu ili izvršenju sudske odluke kako bi se osigurala potpuna neovisnost pravosudnog tijela. Njegov je cilj, koji je vrlo pohvalan te koji vrijedi i za pravosudna tijela koja nisu sudovi, na temelju automatske naravi postupka osigurati da pravosuđe ne bude izloženo nikakvom vanjskom utjecaju, osobito političkom.

159. Rezultat toga je automatizam koji može dovesti do stvarnog nedostatka čovječnosti prilikom provedbe odluka, u tolikoj mjeri da se mehanizmi poput europskog uhidbenog naloga mogu obezvrijediti. Kulminacija svega je sustavno i katkad neopravdano izdavanje europskog uhidbenog naloga radi predaje osoba koje se traži zbog kaznenih djela koja su često lakša [53], kao što je krađa 2 m^2 pločica ili kotača bicikla, što je praksa koju je i sama Komisija kritizirala u svojem izvješću spomenutom u bilješci 16. ovog mišljenja.

160. Zbog tih razloga smatram legitimnim da se pitanje proporcionalnosti europskog uhidbenog naloga može postaviti pred pravosudnim tijelom izvršenja.

161. Istina, nipošto ne želim osporiti načelo postupovne autonomije.

162. Međutim, kada odluka pravosudnog tijela koje je izdalo nalog napusti državno područje na kojem se sama može provesti da bi se primijenila u području slobode, sigurnosti i pravde, ona mora biti u skladu s općim pravilima i načelima koja se primjenjuju u tom jedinstvenom pravosudnom području i omogućuju jedinstvenu primjenu načela uzajamnog priznavanja.

163. Obveza države članice izvršenja da „stranoj” odluci dâ istu snagu kao vlastitoj, iako bi njezino domaće pravo rezultiralo drukčijim rješenjem, ne može značiti da ona mora izvršiti europski uhidbeni nalog koji ne zadovoljava uvjete koje izričito i implicitno zahtijeva Okvirna odluka kojom je uređeno posebno područje uzajamnog priznavanja.

164. Smatram da se ta situacija mora razlikovati od one u kojoj pravosudno tijelo izvršenja pokušava ocijeniti zakonitost europskog uhidbenog naloga s obzirom na njegov vlastiti standard zaštite temeljnih prava, situacije koja je, među ostalim, uređena presudom Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107). To je pitanje određivanja je li, u specifičnom području kaznenog prava u okviru „horizontalnog” dijaloga između suverenih sudova, potrebno postaviti pitanje proporcionalnosti.

165. Najprije da kažem da smatram kako je isključivo na Sudu da definira područje primjene i, ako je potrebno, parametre načela proporcionalnosti, s obzirom na to da ono predstavlja opće načelo prava Unije. Stoga je na pravosudnom tijelu izvršenja da, ako je to prikladno, stvar uputi Sudu putem zahtjeva za prethodnu odluku.

166. Posebne postupke za ocjenu tog načela još treba utvrditi.

52 — To je izričito navedeno u odgovorima koje su te države članice dale u pogledu izvješća Komisije spomenutog u bilješci 16. ovog mišljenja.

53 — To je opširno zabilježeno u najnovijim institucionalnim dokumentima o primjeni Okvirne odluke. Vidjeti, među ostalim, točku 4. izvješća Komisije spomenutog u bilješci 16. ovog mišljenja.

2. Posebni postupci primjene načela proporcionalnosti na pitanje europskog uhidbenog naloga

167. Kada pravosudno tijelo izvršenja na temelju pouzdanih činjeničnih informacija utvrdi postojanje sustavnog nedostatka u pogledu uvjeta oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici naloga, mora biti u mogućnosti ocijeniti, s obzirom na posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja, hoće li njezina predaja izložiti traženu osobu neproporcionalnim uvjetima oduzimanja slobode.

168. U tu svrhu, pravosudno tijelo izvršenja mora biti u mogućnosti od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog zatražiti sve informacije koje smatra potrebnima. Zbog načela diobe vlasti, smatram da se pravosudno tijelo izvršenja treba obratiti svojem nadležnom nacionalnom tijelu kako bi moglo stupiti u izravan kontakt s nadležnim nacionalnim tijelom države članice izdavateljice naloga te mu se odgovori trebaju uputiti tim istim putem.

169. Što se tiče europskog uhidbenog naloga izdanog radi izvršenja kazne zatvora, mislim da se treba smatrati proporcionalnim ako uvjeti izvršenja ne dovode do štetnih posljedica koje su potpuno neproporcionalne onima koje bi izrečena kazna uzrokovala da je izvršena u normalnim okolnostima.

170. Što se tiče europskog uhidbenog naloga izdanog radi vođenja kaznenog progona, on je proporcionalan ako su uvjeti njegova izvršenja u skladu s jedinom potrebom osiguravanja da tražena osoba bude na raspolaganju sudu. Nadalje, Europski sud za ljudska prava u svojoj je presudi Ladent/Poljska [54] zaključio da izdavanje europskog uhidbenog naloga zbog počinjenja kaznenog djela za koje se privremeno oduzimanje slobode obično smatra neproporcionalnim može imati neproporcionalne posljedice za slobodu tražene osobe koje se mogu sagledavati iz perspektive jamstava iz članka 5. EKLJP-a [55].

171. Naposljetku, jasno je da se mogućnosti koje pružaju članci 4. i 5. Okvirne odluke moraju sustavno razmotriti.

172. Ako bi se pravosudno tijelo u pogledu ocjene proporcionalnosti suočilo sa specifičnim problemom ocjene, moralo bi se obratiti Sudu, koji ima isključivu nadležnost riješiti to pitanje prava Unije.

173. U svakom slučaju, ne smijemo zaboraviti činjenicu da je provedba ocjene proporcionalnosti prije svega obveza pravosudnog tijela koje izdaje nalog. Budući da je to pitanje provedbe prava Unije, njegova je odgovornost to učiniti čak i ako, da bi to učinilo, mora otkloniti primjenu svojeg nacionalnog zakonodavstva kojim se predviđa načelo obveznog kaznenog progona jer je odluku potrebno donijeti u skladu s pravom Unije, čija se nadređenost odnosi i na odredbe Okvirne odluke.

174. Doista, ako bi se ta ocjena provela, pitanja poput onih koja su postavljena u predmetnim zahtjevima za prethodnu odluku bila bi rijetka pojava.

175. Svjestan sam da stajalište koje predlažem Sudu djelomično od njega zahtijeva da se ponaša kao sud za ljudska prava. U području kaznenog prava, smatram da će se o tom pristupu prije ili kasnije morati raspraviti.

176. Međutim, ne mogu zanemariti činjenicu da je trenutačna situacija također posljedica štetnog nedjelovanja, kako država članica tako i institucija Unije.

54 — Br. 11036/03 od 18. ožujka 2008.

55 — Točke 55. i 56.

177. Ne bi trebalo biti potrebno isticati da svaka država članica mora osigurati poštovanje temeljnih prava u skladu s člankom 6. UEU-a. Kako smo vidjeli, tu obvezu nameće ne samo načelo uzajamnog povjerenja nego i načelo lojalne suradnje [56]. Ta su dva načela povezana. Osim toga, podsjetimo da je Sud u svojoj presudi Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386) izričito istaknuo da „bi Uniji bilo teško svoju zadaću učinkovito izvršavati ako načelo [lojalne] suradnje, koje osobito zahtijeva da države članice poduzmu sve odgovarajuće mjere, bilo opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjenje svojih obveza na temelju prava Unije […], ne bi bilo obvezujuće i u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima, koja se također u potpunosti temelji na suradnji između država članica i institucija” [57].

178. Ako inzistiramo na tome da pravosudna tijela izvršenja u okolnostima poput onih iz glavnog postupka moraju predati traženu osobu, načelo uzajamnog povjerenja znači da pravosudna tijela izvršenja kojima se to povjerenje daje i osobito država članica kojoj će se tražena osoba predati moraju poduzeti sve potrebne mjere, uključujući potrebne reforme kaznene politike, kako bi osigurali da ta osoba svoju kaznu služi u uvjetima koji poštuju njezina temeljna prava i da može iskoristiti sva pravna sredstva koja su joj dostupna za obranu njezinih osobnih sloboda.

179. U vezi s tim, mogu samo pozdraviti obveze koje su u tom pogledu preuzele Mađarska i Rumunjska.

180. S obzirom na vrlo velik broj pojedinačnih tužbi podnesenih Europskom sudu za ljudska prava, također ističem da pravna sredstva koja su dostupna u Mađarskoj i Rumunjskoj omogućuju pojedincima koji su izloženi fizičkim uvjetima oduzimanja slobode u suprotnosti s jamstvima iz članka 3. EKLJP-a da zaštite svoja temeljna prava.

181. Naposljetku, smatram da je jedino rješenje da se mehanizam europskog uhidbenog naloga ojača djelovanjem institucija Unije. Iako je Komisija 2011. prikazala tužnu sliku uvjeta oduzimanja slobode u određenim državama članicama i posljedica za provedbu Okvirne odluke, ističem da ni Vijeće ni Komisija nisu poduzeli nikakve radnje kako bi osigurali da države članice ispune sve svoje obveze ili da barem poduzmu potrebne mjere.

182. Međutim, članak 82. UFEU-a pruža im pravnu osnovu da to učine.

VI – **Zaključak**

183. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem da Sud na pitanja koja je postavio Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen (Viši regionalni sud u Bremenu) odgovori na sljedeći način:

Članak 1. stavak 3. 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., treba tumačiti na način da ne predstavlja razlog za neizvršenje europskog uhidbenog naloga izdanog radi vođenja kaznenog progona, izvršenja kazne zatvora ili mjere oduzimanja slobode, zbog rizika da će temeljna prava predane osobe biti povrijeđena u državi članici izdavateljici naloga.

Pravosudna tijela koja izdaju uhidbeni nalog trebaju provesti ocjenu proporcionalnosti kako bi potrebu za izdavanjem europskog uhidbenog naloga prilagodila i s obzirom na narav kaznenog djela i s obzirom na posebne postupke izvršenja kazne.

56 — To načelo lojalne suradnje proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a, pri čemu se na temelju te odredbe podrazumijeva da se ta obveza primjenjuje i u uzajamnim odnosima između država članica i Unije (vidjeti mišljenje u predmetu 2/13, EU:C:2014:2454, t. 202.).

57 — Točka 42.

U okolnostima poput onih iz glavnog postupka, koje obilježavaju sustavni nedostaci glede uvjeta oduzimanja slobode u državi članici izdavateljici naloga, pravosudno tijelo izvršenja može od pravosudnog tijela koje je izdalo nalog, putem nadležnih nacionalnih tijela ako je to prikladno, legitimno zatražiti bilo koje informacije koje su mu potrebne da ocijeni, s obzirom na posebne okolnosti svakog pojedinog slučaja, hoće li njezina predaja izložiti traženu osobu neproporcionalnim uvjetima oduzimanja slobode.

Država članica izdavateljica naloga također mora, u skladu s obvezama koje proizlaze iz članka 6. UEU-a i svojim dužnostima u pogledu načela uzajamnog povjerenja i lojalne suradnje, poduzeti sve potrebne mjere, uključujući potrebne reforme kaznene politike, kako bi osigurala da ta osoba svoju kaznu služi u uvjetima koji poštuju njezina temeljna prava i da može iskoristiti sva pravna sredstva koja su joj dostupna za obranu njezinih osobnih sloboda.