EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 10.4.2026.
COM(2026) 156 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o primjeni Uredbe (EU) 2018/1805 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenog 2018. o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje

Sadržaj

1. UVOD 2
2. OPĆE TOČKE PROCJENE 4
   2.1. Opća pitanja 5
   2.2. Rokovi i vrijeme za odgovor (članci 9. i 20.; članak 7. stavak 2. i članak 18. stavak 5.) 5
   2.3. Odgoda i nemogućnost izvršenja (članci 10., 13., 21. i 22.) 6
   2.4. Komunikacija među nadležnim tijelima i s osobama na koje se nalog odnosi (članci 25. i 32.) 7
   2.5. Troškovi (članak 31.) 8
   2.6. Ostala pitanja 9
3. POSEBNE TOČKE PROCJENE U SKLADU S ČLANKOM 38. 10
   3.1. Mogućnost davanja i povlačenja izjava u skladu s člankom 4. stavkom 2. i člankom 14. stavkom 2. 10
   3.2. Međuodnos poštovanja temeljnih prava i uzajamnog priznavanja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje (članci 8. i 19.) 10
   3.3. Upravljanje i raspolaganje zamrznutom i oduzetom imovinom, uključujući povrat i naknadu štete (članci 28., 29. i 30.) 12
4. PRIJEDLOZI DIONIKA 15
   4.1. Države članice 15
   4.2. Eurojust 16
5. ZAKLJUČAK 17

1. UVOD

Glavni je motiv za zločinačke organizacije koje djeluju preko granica, među njima i za vrlo opasne kriminalne mreže, financijska dobit. Najnovija Europolova procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji (EU-SOCTA)[1], objavljena 2025., pokazuje da se dobit organiziranog kriminala u EU-u svake godine mjeri u milijardama. Zbog toga raste broj žrtava i nastaju znatni troškovi za države članice pri odgovaranju na štetu uzrokovanu takvom kriminalnom aktivnošću i njezinu ublažavanju. Nezakonita dobit prenosi se preko granica radi pranja novca i na taj način zločinačka udruženja stvaraju financijsku osnovu. To im pak omogućuje da nastave s kriminalnim aktivnostima, financiraju korupciju i infiltriraju se u zakonita gospodarstva. Dostupnost imovinske koristi ostvarene kaznenim djelom stoga znatno ugrožava integritet gospodarstva i društva jer narušava vladavinu prava i temeljna prava.

U tom je kontekstu iznimno važno da se kriminalcima, posebno članovima zločinačkih udruženja, oduzme imovinska korist ostvarena kaznenim djelima kako bi se suzbila ozbiljna prijetnja koja proizlazi iz organiziranog kriminala. Potrebno je uložiti znatno više truda da bi se to djelotvorno provodilo jer su stope oduzimanja unutar EU-a i dalje vrlo niske. To je važno i za žrtve kaznenih djela jer su mjere zamrzavanja i oduzimanja ključna sredstva koja omogućuju naknadu štete i povrat imovine njezinim zakonitim vlasnicima.

Uredba (EU) 2018/1805 o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje[2] („Uredba”) donesena je jer je prepoznato da je učinkovita prekogranična suradnja ključna za djelotvorno zamrzavanje i oduzimanje predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima. Ta je uredba jedan od nekoliko ključnih dijelova šire slagalice koja čini pravni okvir EU-a za borbu protiv pranja novca i organiziranog kriminala[3] te je zamijenila manje dalekosežne okvirne odluke 2003/577/PUP[4] i 2006/783/PUP[5], koje se sad primjenjuju samo na suradnju s Danskom i Irskom te između njih.

Na temelju članka 82. stavka 1. točke (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) Uredbom su utvrđena pravila koja obvezuju države članice da bez dodatnih formalnosti priznaju naloge za zamrzavanje i naloge za oduzimanje koje je izdala druga država članica u okviru postupaka u kaznenim stvarima te da izvrše te naloge na svojem državnom području. U Uredbi se pretpostavlja da će se odluke koje treba priznati i izvršiti uvijek donositi u skladu s načelima zakonitosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Uredbom se ujedno nastoji

[1] Dostupno na Promjenjiva priroda teškog i organiziranog kriminala – Procjena prijetnje teškog i organiziranog kriminala u Europskoj uniji 2025. godine (EU-SOCTA) | Europol.
[2] SL L 303, 28.11.2018., str. 1.
[3] Instrumenti koji su suštinski i operativno povezani s Uredbom uključuju, među ostalim, sljedeće zakonodavstvo: Direktivu 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL L 130, 1.5.2014., str. 1.), Direktivu (EU) 2024/1260 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o povratu i oduzimanju imovine (SL L, 2024/1260, 2.5.2024.) i pravnu stečevinu EU-a u području sprečavanja pranja novca, posebno Direktivu (EU) 2015/849 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2015. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma (kako je izmijenjena) (SL L 141, 5.6.2015., str. 73.).
[4] Okvirna odluka Vijeća 2003/577/PUP od 22. srpnja 2003. o izvršenju odluka o zamrzavanju imovine i osiguranju dokaza u Europskoj uniji (SL L 196, 2.8.2003., str. 45.).
[5] Okvirna odluka Vijeća 2006/783/PUP od 6. listopada 2006. o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje (SL L 328, 24.11.2006., str. 59.).

zajamčiti da se poštuju prava osoba na koje utječe priznavanje takvih naloga, u skladu s Poveljom EU-a o temeljnim pravima i pravnom stečevinom EU-a o postupovnim pravima[6]. Kako je navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 13., Uredba se primjenjuje na sve naloge za zamrzavanje i oduzimanje izdane u okviru postupaka u kaznenim stvarima. „Postupak u kaznenim stvarima" autonoman je pojam prava Unije kako ga tumači Sud Europske unije. Taj pojam stoga obuhvaća sve vrste naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje koji su izdani slijedom postupaka u vezi s kaznenim djelom. To uključuje, ali nije nužno ograničeno na naloge obuhvaćene područjem primjene Direktive (EU) 2024/1260[7]. S druge strane, nalozi za oduzimanje koji su izdani u okviru postupaka u građanskim ili upravnim pitanjima isključeni su iz područja primjene Uredbe.

Na temelju članka 38. Uredbe Komisija mora podnijeti izvješće Europskom parlamentu, Vijeću te Europskom gospodarskom i socijalnom odboru o primjeni Uredbe, među ostalim i o:

(a) mogućnosti da države članice daju i povuku izjave na temelju članka 4. stavka 2. i članka 14. stavka 2.;
(b) međuodnosu poštovanja temeljnih prava i uzajamnog priznavanja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje;
(c) primjeni članaka 28., 29. i 30. u vezi s upravljanjem i raspolaganjem zamrznutom i oduzetom imovinom, povratom imovine žrtvama i plaćanjem naknade štete žrtvama.

Kako bi prikupila informacije o točkama (a), (b) i (c), Komisija je državama članicama poslala upitnik. Odgovore je dostavilo 19 od 25 država članica sudionica.

Te informacije dopunjuju statističke podatke koje države članice moraju redovito prikupljati od svojih relevantnih tijela i slati Komisiji svake godine u skladu s člankom 35. Uredbe. Ti statistički podaci uključuju broj naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje koje je država članica primila od drugih država članica, a koji su priznati i izvršeni, te broj naloga za zamrzavanje i oduzimanje čije je priznavanje i/ili izvršenje odbijeno.

Države članice moraju Komisiji poslati i sljedeće statističke podatke ako su dostupni na središnjoj razini:

(a) broj slučajeva u kojima je žrtva dobila naknadu štete ili joj je odobren povrat imovine stečene izvršenjem naloga za oduzimanje na temelju Uredbe; i

[6] Direktiva 2010/64/EU o pravu na tumačenje i prevođenje u kaznenim postupcima (SL L 280, 26.10.2010., str. 1.); Direktiva 2012/13/EU o pravu na informiranje u kaznenom postupku (SL L 142, 1.6.2012., str. 1.); Direktiva 2013/48/EU o pravu na pristup odvjetniku u kaznenom postupku i u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga te o pravu na obavješćivanje treće strane u slučaju oduzimanja slobode i na komunikaciju s trećim osobama i konzularnim tijelima (SL L 294, 6.11.2013., str. 1.); Direktiva (EU) 2016/343 o jačanju određenih vidova pretpostavke nedužnosti i prava sudjelovati na raspravi u kaznenom postupku (SL L 65, 11.3.2016., str. 1.); Direktiva (EU) 2016/1919 o pravnoj pomoći za osumnjičenike i okrivljenike u kaznenom postupku i za tražene osobe u postupku na temelju europskog uhidbenog naloga (SL L 297, 4.11.2016., str. 1.); Ispravak Direktive (EU) 2016/1919 (SL L 91, 5.4.2017., str. 40.); Direktiva (EU) 2016/800 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o postupovnim jamstvima za djecu koja su osumnjičenici ili optuženici u kaznenim postupcima (SL L 132, 21.5.2016., str. 1.).

[7] Direktiva (EU) 2024/1260 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o povratu i oduzimanju imovine (SL L, 2024/1260, 2.5.2024.).

(b) prosječno razdoblje potrebno za izvršenje naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje na temelju Uredbe.

Komisija napominje da nisu sve države članice u potpunosti ispunile zahtjeve iz članka 35. Dvije države članice nijednom nisu dostavile podatke, a njih šest nije dostavilo informacije za sve četiri godine otkad je Uredba stupila na snagu (2021. – 2024.). Postoje i razlike u formatu i usporedivosti primljenih podataka, pri čemu su neke države članice dostavile samo agregirane podatke za naloge za zamrzavanje i oduzimanje.

Ovo izvješće temelji se i na izvješću Eurojusta o radu na predmetima u vezi s Uredbom 2018/1805[8], koje je objavljeno u rujnu 2025., i na istraživanjima provedenima u okviru relevantnih projekata koji se financiraju iz programa Pravosuđe[9].

Sud Europske unije još nije imao priliku donijeti presude o tumačenju Uredbe, no trenutačno je u tijeku prethodni postupak koji se odnosi na Uredbu, predmet C-8/24, a mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Richarda de la Toura doneseno je 12. lipnja 2025. Osim same Uredbe, Sud je pozvan i da protumači prethodnicu Uredbe, Okvirnu odluku 2006/783/PUP o primjeni načela međusobnog priznavanja naloga za oduzimanje[10] i instrumenata EU-a, kojom se utvrđuju minimalna pravila o mjerama zamrzavanja i oduzimanja na nacionalnoj razini te o suradnji tijela za izvršavanje zakonodavstva u svrhu povrata imovine ostvarene kaznenim djelima, kao što su Okvirna odluka 2005/212/PUP o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelom[11], Direktiva 2014/42/EU o povratu i oduzimanju imovine[12] i njezin sljednik, Direktiva (EU) 2024/1260[13]. Sudska praksa Suda o tim instrumentima može se smatrati kontekstualno relevantnom za tumačenje Uredbe, na primjer ako pruža smjernice o tumačenju pojmova koji su zajednički svim instrumentima EU-a za povrat imovine ostvarene kaznenim djelima[14] ili o minimalnim standardima za djelotvorne pravne lijekove koji mogu imati ulogu u odlukama države izvršenja o priznavanju stranih naloga za zamrzavanje i oduzimanje[15].

2. OPĆE TOČKE PROCJENE

Otkad je Uredba stupila na snagu olakšano je priznavanje i izvršenje tisuća naloga za zamrzavanje i oduzimanje. Statistički podaci dostavljeni Komisiji u skladu s člankom 35.

[8] https://www.eurojust.europa.eu/publication/eurojust-report-regulation-20181805-mutual-recognition-freezing-and-confiscation-september2025.

[9] Za pojedinosti o programu Pravosuđe vidjeti https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/justice-programme_en?prefLang=hr.

[10] Vidjeti, primjerice, nedavnu presudu Suda (peto vijeće) od 29. siječnja 2026., *Munik*, predmet C-562/24, EU:C:2026:55.

[11] Okvirna odluka Vijeća 2005/212/PUP od 24. veljače 2005. o oduzimanju imovinske koristi, sredstava i imovine pribavljene kaznenim djelima (SL L 68, 15.3.2005., str. 49.)

[12] Direktiva 2014/42/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o zamrzavanju i oduzimanju predmeta i imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima u Europskoj uniji (SL L 127, 29.4.2014., str. 39.).

[13] Direktiva (EU) 2024/1260 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o povratu i oduzimanju imovine (SL L, 2024/1260, 2.5.2024.).

[14] Iako presuda Suda u predmetu C-655/24, Latranov, još nije donesena, u mišljenju nezavisnog odvjetnika Sánchez-Bordone od 11. prosinca 2025. (EU:C:2025:969) već se raspravljalo o tumačenju pojma „sredstva" u kontekstu povrata imovine ostvarene kaznenim djelima u EU-u.

[15] Vidjeti, primjerice, presudu Suda (prvo vijeće) od 14. siječnja 2021., OM, predmet C-393/19, EU:C:2021:8.

Uredbe pokazuju da je u razdoblju od prosinca 2021. do prosinca 2024. priznato više od 2700 naloga za zamrzavanje, a njih više od 1500 prijavljeno je kao izvršeno. Kad je riječ o nalozima za oduzimanje, priznato je više od 800 zahtjeva, od kojih je 370 prijavljeno kao izvršeno. Broj zahtjeva za zamrzavanje i oduzimanje koje su primile pojedinačne države članice znatno se razlikuje, a više od dvije trećine svih zaprimljenih zahtjeva redovito se odnosi na otprilike šest država članica.

Pritom su države članice prijavile više od 200 odbijanja priznavanja i/ili izvršenja naloga za zamrzavanje i više od 100 odbijanja priznavanja i/ili izvršenja naloga za oduzimanje. Osim toga, Eurojust je naveo da je u referentnom razdoblju (2021. – 2024.) od njega zatraženo da intervenira u više od 900 predmeta radi lakše suradnje. Naime, Eurojustovo izvješće o radu na predmetima i odgovori država članica na ciljani upitnik Komisije potvrđuju da i dalje postoje pitanja i poteškoće u vezi s primjenom Uredbe. U tom se kontekstu u ovom izvješću prikazuju posebni aspekti Uredbe i njezina primjena u praksi.

2.1. Opća pitanja

Uredba je po svojoj prirodi u načelu izravno primjenjiva i ne zahtijeva prenošenje u nacionalno pravo. Međutim, države članice mogu donijeti provedbene mjere kako bi olakšale njezinu primjenu. Takve mjere ne smiju dovoditi u pitanje izravnu primjenjivost Uredbe.

Od 19 država članica koje su odgovorile na upitnik Komisije o Uredbi njih 17 donijelo je zakonodavne ili praktične provedbene mjere kako bi olakšale njezinu primjenu u svojim pravnim sustavima. Te mjere uključuju, na primjer:

1) provedbeno zakonodavstvo koje pojašnjava stajalište i funkcioniranje Uredbe u odnosu na postojeću pravnu stečevinu EU-a i nacionalno pravo;
2) zakonodavne izmjene kako bi se utvrdila nacionalna pravila o pitanjima koja pripadaju postupovnoj autonomiji država članica[16] i/ili kako bi se zajamčilo da nacionalno pravo nije u suprotnosti s primjenom Uredbe niti je sprečava;
3) priručnike i druge smjernice za nacionalne stručnjake o priznavanju i izvršenju naloga za zamrzavanje i oduzimanje.

Nadalje, 12 država članica navelo je da je uspostavilo neki oblik nacionalnog mehanizma za praćenje provedbe i djelotvorne primjene Uredbe.

2.2. Rokovi i vrijeme za odgovor (članci 9. i 20.; članak 7. stavak 2. i članak 18. stavak 5.)

Člancima 9. i 20. Uredbe utvrđeni su rokovi u kojima se strani nalozi za zamrzavanje i oduzimanje moraju priznati i izvršiti. Za naloge za zamrzavanje tijelo izvršitelj mora donijeti odluku o priznavanju i izvršenju te izvršiti nalog bez odgode, jednako brzo i dajući mu jednaku prednost kao i sličnim domaćim slučajevima. Za naloge za oduzimanje tijelo izvršitelj mora donijeti odluku o priznavanju i izvršenju bez odgode, a najkasnije 45 dana od primitka.

[16] Na primjer, donošenje pravila na temelju nacionalnog prava o učinkovitim pravnim sredstvima u skladu s člankom 33. Uredbe.

Jedanaest država članica izvijestilo je da su se u ulozi države izdavanja povremeno susretale sa slučajevima u kojima se nisu poštovali rokovi za priznavanje i izvršenje naloga za zamrzavanje ili oduzimanje. Devet država članica navelo je da su imale poteškoće s poštovanjem rokova kad su djelovale kao država izvršenja. Čini se da su u većini takvih slučajeva kasnile zbog potrebe za traženjem dodatnih informacija od države izdavanja ili za provjerom informacija potrebnih za izvršenje. Jedna država članica navela je i da je do kašnjenja katkad dolazilo zbog velikog radnog opterećenja nadležnih tijela. Međutim, općenito se čini da su rokovi ispunjeni.

Eurojust je izvijestio da je tijelima država članica u prosjeku trebalo od 10 dana do nekoliko mjeseci za priznavanje i izvršenje naloga za zamrzavanje[17]. U svojem je izvješću Eurojust utvrdio da do tog znatnog odstupanja u brzini izvršenja dolazi zbog toga što u Uredbi ne postoje konkretni rokovi za priznavanje naloga za zamrzavanje koji nisu hitni. U članku 9. Uredbe ne navodi se broj dana, nego se samo navodi da se nalog mora izvršiti „bez odgode, jednako brzo i dajući mu jednaku prednost kao i sličnim domaćim slučajevima”.

Za hitne zahtjeve za zamrzavanje, odnosno zahtjeve za koje postoje legitimni razlozi za strah od neposrednog rasipanja imovine, Uredbom je utvrđeno mnogo kraće vrijeme za odgovor: 48 sati za odluku o priznavanju i dodatnih 48 sati za izvršenje te odluke. Države članice nisu izvijestile o posebnim poteškoćama u poštovanju rokova za hitne zahtjeve za zamrzavanje. Međutim, Eurojust je naveo[18] da države članice različito tumače pojam „hitnosti”, pri čemu ga neke primjenjuju šire od drugih.

Dvanaest država članica navelo je da su u ulozi države izdavanja povremeno imale slučajeve u kojima ih tijela izvršitelji nisu pravodobno izvijestili o priznavanju i izvršenju naloga za zamrzavanje i oduzimanje u skladu s člankom 7. stavkom 2. i člankom 18. stavkom 5. Uredbe. U nekim je slučajevima to kašnjenje trajalo i do šest mjeseci ili uopće nisu primile relevantnu obavijest. Međutim, većina pogođenih država članica navela je da takva kašnjenja nisu uobičajena i da je usklađenost s člancima 7. i 18. općenito osigurana. Unatoč toj općenito visokoj razini usklađenosti neke države članice navele su da su rokovi utvrđeni u Uredbi prekratki i da bi ih trebalo prilagoditi. Ujedno su navele da do nerazmjernih kašnjenja može doći zato što u Uredbi ne postoje rokovi za dostavu dodatnih informacija koje su potrebne za donošenje odluke o priznavanju.

2.3. Odgoda i nemogućnost izvršenja (članci 10., 13., 21. i 22.)

Članci 10., 13., 21. i 22. Uredbe odnose se na slučajeve u kojima je privremeno ili trajno nemoguće izvršiti nalog za zamrzavanje ili oduzimanje. Člancima 10. i 21. predviđena je mogućnost odgode izvršenja, na primjer, u slučajevima u kojima bi to izvršenje ugrozilo kaznenu istragu u tijeku ili ako je predmetna imovina već predmet drugog naloga. Člancima 13. i 22. uređuju se situacije u kojima je trajno nemoguće izvršiti nalog. Tijelo izvršitelj može proglasiti da je nemoguće izvršiti nalog, na primjer ako je imovina već oduzeta, ne nalazi se na lokaciji navedenoj na potvrdi ili je na drugi način nestala ili uništena.

[17] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 14.
[18] Ibid.

Jedanaest država članica dostavilo je podatke o primjeni mogućnosti iz članaka 10. i 21. za odgodu izvršenja naloga za zamrzavanje i oduzimanje. Nekoliko tih država članica navelo je da su njihova nadležna tijela odgodila izvršenje naloga za zamrzavanje jer je imovina već bila predmet postojećeg naloga koji je izdala druga država članica (članak 10. stavak 1. točka (b)) ili jer je bila predmet postojećeg domaćeg naloga koji ima prednost u skladu s nacionalnim pravom (članak 10. stavak 1. točka (c)). Potonja je situacija relativno česta barem u jednoj državi članici. Eurojust izvješćuje[19] da se to uglavnom događa kad se prekogranična kaznena djela prijevare istražuju u državi izdavanja, a s njima povezana kaznena djela pranja novca u državi izvršenja.

Nijedna država članica nije izvijestila o odgodi izvršenja naloga za oduzimanje u skladu s člankom 21.

Istih dvanaest država članica dostavilo je i informacije o slučajevima u kojima nije bilo moguće izvršiti nalog za zamrzavanje ili oduzimanje (članci 13. i 22.). Kad je riječ o nalozima za zamrzavanje, jedna država članica prijavila je slučaj u kojem se nalog nije mogao izvršiti jer je imovina već bila oduzeta (članak 13. stavak 3. točka (a)). Sedam država članica imalo je slučajeve u kojima je imovina nestala (članak 13. stavak 3. točka (b)) ili nije pronađena (članak 13. stavak 3. točka (d)). Dvije države članice izvijestile su o zahtjevima koji se odnose na uništenu imovinu (članak 13. stavak 3. točka (c)), a četiri države članice izvijestile su o slučajevima u kojima se imovina nije mogla pronaći jer informacije na potvrdi o zamrzavanju nisu bile dovoljno precizne (članak 13. stavak 3. točka (e)). Jedna država članica navela je da se općenito za otprilike 60 % zahtjeva za zamrzavanje predmetna imovina obično ne može pronaći ili da je iznos novca ili vrijednost druge pronađene imovine zanemariva. Sedam drugih država članica imalo je slična iskustva.

Kad je riječ o zahtjevima za oduzimanje, čini se da je bilo znatno manje slučajeva u kojima nije bilo moguće izvršiti nalog. Samo su četiri države članice imale takve slučajeve. To se odnosilo na nestalu imovinu (članak 22. stavak 3. točka (b), o čemu su izvijestile dvije države članice), uništenu imovinu (članak 22. stavak 3. točka (c), o čemu je izvijestila jedna država članica), imovinu koju nije bilo moguće pronaći (članak 22. stavak 3. točka (d), o čemu su izvijestile dvije države članice) i imovinu koju nije bilo moguće pronaći zbog nedovoljno preciznih informacija na potvrdi o oduzimanju (članak 22. stavak 3. točka (e), o čemu su izvijestile dvije države članice).

2.4. Komunikacija među nadležnim tijelima i s osobama na koje se nalog odnosi (članci 25. i 32.)

Člankom 25. Uredbe zahtijeva se da se tijela izdavatelji i tijela izvršitelji međusobno savjetuju kako bi osigurali učinkovitu primjenu Uredbe, što čine izravnom komunikacijom i, prema potrebi, uz sudjelovanje središnjih tijela.

Devet država članica izvijestilo je o poteškoćama u komunikaciji među nadležnim tijelima. Sve države članice potvrdile su da se savjetovanja mogu odvijati izravnim, neformalnim kontaktom među nadležnim tijelima (tj. e-poštom ili telefonom), a pritom mogu sudjelovati njihova imenovana središnja tijela. Međutim, neke države članice istaknule su ograničenja u

[19] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 15.

vezi s količinom i vrstom podataka koji se mogu ili bi se trebali slati e-poštom. Nekoliko država članica navelo je da su surađivale s Eurojustom i Europskom pravosudnom mrežom radi lakše koordinacije u hitnim slučajevima, posebno zato što su određene vrste nadležnih tijela, kao što su sudovi, često sporo odgovarali. Navele su da učinkovito savjetovanje otežavaju i jezične prepreke, nemogućnost potvrde primitka poruke i poteškoće u utvrđivanju pravih kontaktnih točaka. Eurojust je potvrdio da je u nekoliko slučajeva od njega zatraženo da pomogne u utvrđivanju nadležnih tijela u državi članici kojoj je upućen zahtjev. Eurojust je, na primjer, izvijestio da je u nekim državama članicama potrebno kontaktirati s više tijela kako bi se izvršila jedna potvrda kad se nalog za zamrzavanje odnosi na nekoliko dijelova imovine koji se nalaze na raznim područjima iste zemlje, kao što su bankovni računi otvoreni u različitim bankama[20].

Dvije države članice istaknule su i poteškoće u ispunjavanju obveze iz članka 32. Uredbe o obavješćivanju osoba na koje se nalog odnosi o izvršenju naloga za zamrzavanje ili odluke o priznavanju i izvršenju naloga za oduzimanje te o svakoj pomoći koju u takvoj situaciji tijelo izvršitelj može zatražiti od tijela izdavatelja. Ta je obveza posebno problematična ako se osoba na koju se nalog odnosi ne nalazi ni u državi članici izdavanja ni u državi članici izvršenja.

Još jedan uočeni problem bila je potreba za usklađivanjem zahtjeva za obavješćivanje s povjerljivošću istraga. U članku 11. stavku 2. Uredbe potvrđuje se da tijelo izvršitelj mora obavijestiti osobe na koje se nalog odnosi čim se izvrši nalog za zamrzavanje, u skladu s člankom 32. Međutim, u članku 11. stavku 3. pojašnjava se da tijelo izdavatelj može zatražiti od tijela izvršitelja da odgodi obavješćivanje osoba na koje se nalog odnosi kako bi se zaštitile istrage u tijeku. Eurojust je potvrdio[21] da je to prouzročilo probleme najmanje jednoj državi članici, čije je nacionalno pravo u tom pogledu u suprotnosti s Uredbom jer ne dopušta odstupanja od zahtjeva da se osobe na koje se nalog odnosi odmah obavijeste.

2.5. Troškovi (članak 31.)

Člankom 31. Uredbe od svake se države članice zahtijeva da snosi vlastite troškove nastale primjenom Uredbe. Međutim, tijelo izvršitelj može podnijeti prijedlog za podjelu velikih ili izvanrednih troškova.

Dvije države članice izvijestile su da njihova nadležna tijela katkad snose velike ili izvanredne troškove pri izvršenju naloga za zamrzavanje ili oduzimanje na temelju Uredbe. Posebno su istaknule da troškovi upravljanja mogu postati nerazmjerno visoki ako nakon zahtjeva za zamrzavanje država članica izdavanja ne donese konačnu odluku o oduzimanju u razumnom roku.

Međutim, čini se da su u većini država članica takvi slučajevi relativno rijetki. Šest država članica izvijestilo je da nikad nisu imale velike ili izvanredne troškove. Samo su dvije države članice dostavile nepotvrđena izvješća o poteškoćama u pregovorima o takvim sporazumima o podjeli troškova u skladu s člankom 31. stavkom 2.

[20] Ibid., str. 10.
[21] Ibid., str. 15.–16.

Općenito je nekoliko država članica napomenulo da su u više slučajeva zaprimile zahtjeve za zamrzavanje u kojima je vrijednost utvrđene imovine bila toliko niska da su resursi potrebni za njezino zamrzavanje i oduzimanje bili nerazmjerni. Kritizirale su činjenicu da se Uredbom ne dopušta odbijanje takvih zahtjeva samo na temelju toga što su troškovi povrata nerazmjerni vrijednosti imovine.

2.6. Ostala pitanja

Osim pitanja koja su razmotrena u odjeljcima od 2.1. do 2.5., države članice istaknule su određene dodatne poteškoće koje se ne odnose izričito na primjenu Uredbe, no s njom su povezane. Jedno od tih pitanja odnosi se na nedostatak pravne osnove za izdavanje zahtjeva za zamrzavanje isključivo radi naknade štete žrtvama, bez donošenja odluke o oduzimanju, kao što je predviđeno u pravnom sustavu nekih država članica. Takvi zahtjevi nisu obuhvaćeni Uredbom, u kojoj se „nalog za zamrzavanje" definira kao „odluka koju je izdalo ili potvrdilo tijelo izdavatelj kako bi se spriječilo uništenje, mijenjanje, premještanje, prijenos ili uklanjanje imovine **radi njezina oduzimanja**".

Još jedan problem o kojem su izvijestile države članice nedostatak je posebne pravne osnove EU-a za traženje istražnih mjera za utvrđivanje, praćenje i osiguravanje imovine nakon osuđujuće presude. Direktivom (EU) 2024/1260 od država članica izričito se zahtijeva da olakšaju suradnju među uredima za oduzimanje imovinske koristi u svrhu istraga radi praćenja imovine, među ostalim nakon osuđujuće presude. Direktivom o Europskom istražnom nalogu[22] (Direktiva o EIN-u) uređuje se pravosudna suradnja u svrhu pribavljanja dokaza. Međutim, neke države članice postavile su pitanje jesu li ti alati dostatni za osiguravanje djelotvornog povrata imovine tijekom faze kaznenog postupka nakon presude. Posebno je Belgija postavila to pitanje na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove 9. prosinca 2025.

Države članice izvijestile su Komisiju i da stručnjacima nije dovoljno jasna planirana interakcija između Uredbe i drugih instrumenata EU-a u području povrata imovine ostvarene kaznenim djelima. Ti instrumenti ne uključuju samo Direktivu o EIN-u i revidiranu Direktivu o povratu imovine, nego i instrumente kojima se uređuje pristup financijskim informacijama[23] i mehanizme za sprečavanje pranja novca[24].

Naposljetku, primijećeno je da neke države članice nameću uvjete ili zahtjeve za suradnju koji nisu podržani Uredbom. To uključuje, na primjer, zahtjev da nadležna tijela u državi izdavanja obnove zahtjev za zamrzavanje i ponovno izdaju ili ponovno potvrde temeljni nalog u redovitim vremenskim razmacima kako bi se zadržala mjera zamrzavanja. Na to je pitanje ukazao i Eurojust[25], koji nadalje napominje da neke države članice samoinicijativno

[22] Direktiva 2014/41/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o Europskom istražnom nalogu u kaznenim stvarima (SL L 130, 1.5.2014., str. 1.).
[23] Direktiva (EU) 2019/1153 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o utvrđivanju pravila kojima se olakšava uporaba financijskih i drugih informacija u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage ili progona određenih kaznenih djela i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2000/642/PUP (SL L 186, 11.7.2019., str. 122.).
[24] Vidjeti osobito Direktivu (EU) 2024/1640 Europskog parlamenta i Vijeća od 31. svibnja 2024. o mehanizmima koje države članice trebaju uspostaviti radi sprečavanja korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca ili financiranja terorizma, o izmjeni Direktive (EU) 2019/1937 te izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive (EU) 2015/849 (SL L, 2024/1640, 19.6.2024.).
[25] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 14.

ponovno izdaju naloge za zamrzavanje i traže produljenje mjera zamrzavanja u državi izvršenja u redovitim vremenskim razmacima iako to nije propisano ili predviđeno Uredbom.

3. POSEBNE TOČKE PROCJENE U SKLADU S ČLANKOM 38.

3.1. Mogućnost davanja i povlačenja izjava u skladu s člankom 4. stavkom 2. i člankom 14. stavkom 2.

Člankom 4. Uredbe uređuje se slanje naloga za zamrzavanje. U stavku 2. tog članka predviđa se da države članice mogu izjaviti da im tijelo izdavatelj pri slanju potvrde o zamrzavanju s ciljem priznavanja i izvršenja naloga za zamrzavanje mora poslati i izvornik naloga za zamrzavanje ili njegovu ovjerenu presliku. To vrijedi i za naloge za oduzimanje na temelju članka 14. stavka 2. Uredbe.

Šesnaest država članica dalo je izjavu u skladu s člankom 4. stavkom 2. Te iste države članice dale su izjave i u skladu s člankom 14. stavkom 2. Međutim, nisu u svim izjavama navele da bi tijelo izdavatelj uvijek trebalo slati izvornik naloga za zamrzavanje ili oduzimanje zajedno s potvrdama. Naime, dvije države članice izričito navode da to nije potrebno, dok jedna druga država članica dopušta svojim tijelima izvršiteljima da zatraže izvorni nalog, no ne zahtijeva to od njih.

Nije povučena nijedna izjava na temelju članka 4. stavka 2. ili članka 14. stavka 2.

Eurojust izvješćuje da čak i u slučajevima u kojima države članice nisu dale izjavu u skladu s člankom 4. stavkom 2. ili člankom 14. stavkom 2. njihova nadležna tijela ipak katkad zahtijevaju izvorne nacionalne naloge za zamrzavanje ili oduzimanje. Ti zahtjevi mogu biti posljedica nedostatnih informacija u standardnoj potvrdi o zamrzavanju ili oduzimanju[26].

3.2. Međuodnos poštovanja temeljnih prava i uzajamnog priznavanja naloga za zamrzavanje i naloga za oduzimanje (članci 8. i 19.)

Kako je navedeno u uvodu ovog izvješća, Uredba se temelji na uzajamnom povjerenju među državama članicama, čime se olakšava uzajamno priznavanje. Međutim, uzajamno povjerenje ne podrazumijeva da se svi zahtjevi za pravosudnu suradnju uvijek moraju priznati i izvršiti. U Uredbi su utvrđeni mogući razlozi za odbijanje priznavanja i/ili izvršenja naloga za zamrzavanje i oduzimanje (članci 8. i 19.) kako bi se, među ostalim, zajamčilo poštovanje temeljnih prava osoba na koje se ti zahtjevi odnose.

Nekoliko razloga za odbijanje utvrđenih u člancima 8. i 19. Uredbe, kao što su oni povezani s načelom *ne bis in idem* i suđenjem u odsutnosti (članak 8. stavak 1. točka (a) i članak 19. stavak 1. točke (a) i (g)), imaju dimenziju temeljnih prava ili su relevantni za temeljna prava. Osim toga, u članku 8. stavku 1. točki (f) i članku 19. stavku 1. točki (h) izričito je predviđeno da država izvršenja može odbiti priznavanje ili izvršenje naloga za zamrzavanje „ako u iznimnim situacijama postoje ozbiljni razlozi za pretpostavku da bi, na temelju specifičnih i objektivnih dokaza, izvršenje naloga za oduzimanje, u posebnim okolnostima

[26] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 9.

slučaja, podrazumijevalo očito kršenje relevantnog temeljnog prava kako je utvrđeno u Povelji, posebice prava na djelotvoran pravni lijek, prava na pošteno suđenje ili prava na obranu".

Komisija je u upitniku zatražila od država članica da navedu u koliko su slučajeva primijenile svaki od specifičnih razloga za odbijanje utvrđenih u Uredbi (članci 8. i 19.). Odgovori ukazuju na to da je većina tih razloga dosad primijenjena samo u ograničenoj mjeri.

Za naloge za zamrzavanje 13 država članica dostavilo je razvrstane informacije o razlozima za odbijanje na koje su se njihova nadležna tijela dosad pozivala. Od toga je samo jedna država članica navela da su se njezina nadležna tijela pozvala na razlog za odbijanje koji se temelji na načelu *ne bis in idem* (članak 8. stavak 1. točka (a)), a jedna država članica navela je da je odbila nalog za zamrzavanje na temelju toga što postupanje u vezi s kojim je izdan nalog nije kazneno djelo prema njezinu pravu (članak 8. stavak 1. točka (e)). Pozvale su se na te razloge u manje od 10 slučajeva. Nijednom se nisu pozvale na razloge za odbijanje koji se temelje na povlasticama ili imunitetima (članak 8. stavak 1. točka (b)), počinjenju kaznenog djela izvan državnog područja (članak 8. stavak 1. točka (d)) i pitanjima temeljnih prava (članak 8. stavak 1. točka (f)).

Međutim, jedna država članica koja nije mogla dostaviti konkretne podatke o odbijanju zahtjeva za zamrzavanje istaknula je da su se njezina tijela često susretala sa slučajevima u kojima su se osobe na koje se nalog odnosi pozivale na argumente o temeljnim pravima pri traženju takvih odbijanja.

Eurojust isto tako izvješćuje[27] da je imao slučajeve u kojima su tijela izvršitelji efektivno odbila priznati ili izvršiti naloge za zamrzavanje na temelju percipiranog neopravdanog zadiranja u prava trećih strana na koje se nalog odnosi. To uključuje slučajeve u kojima je roba stečena prijevarom brzo preprodana drugoj osobi. Uredbom se državama članicama omogućuje da odbiju priznati ili izvršiti naloge za oduzimanje ako bi prava osoba na koje se nalog odnosi onemogućila izvršenje naloga za oduzimanje na temelju prava države izvršenja. Međutim, za naloge za zamrzavanje ne postoji takav razlog za odbijanje. Eurojust navodi da su, barem u nekim slučajevima, tijela izvršitelji ipak pronašla načine za odbijanje priznavanja na toj osnovi, primjerice službenim pozivanjem na drugi razlog za odbijanje, kao što je nepotpunost potvrde o zamrzavanju (članak 8. stavak 1. točka (c)), ili oslanjanjem na šire argumente koji se odnose na temeljna prava i proporcionalnost, bez jasnog navođenja razloga za odbijanje.

Jedini razlog za odbijanje na koji se pozvalo nekoliko država članica bila je nepotpunost ili netočno popunjavanje potvrde o zamrzavanju (članak 8. stavak 1. točka (c)). Čini se da se na tom razlogu temelji većina svih odbijanja. U jednoj državi članici 31 odbijanje bilo je povezano s nepotpunim ili netočnim potvrdama.

Navedeni problemi uključuju netočne ili zastarjele informacije o imovini koju treba zamrznuti ili njezinoj lokaciji te probleme s kvalitetom prijevoda potvrda o zamrzavanju. Eurojust potvrđuje da je kvaliteta prijevoda standardnih potvrda često loša i da je više puta morao intervenirati kako bi se razjasnili nastali nesporazumi[28]. U tom je kontekstu jedna

[27] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 16.
[28] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 9.

država članica posebno istaknula da je važno da se tijela koja primaju zahtjev savjetuju s tijelima koja podnose zahtjev prije nego što taj zahtjev odbiju, kao što je propisano Uredbom, kako bi im se omogućilo da riješe sve utvrđene probleme.

Slična je situacija i s nalozima za oduzimanje. Jedanaest država članica dostavilo je razvrstane informacije o razlozima za odbijanje predviđenima Uredbom koje su njihova nadležna tijela dosad primjenjivala. Samo je jedna država članica navela da su se njezina nadležna tijela pozvala na razloge za odbijanje na temelju načela *ne bis in idem* (članak 19. stavak 1. točka (a)), jedna se pozvala na postojanje povlastica ili imuniteta (članak 19. stavak 1. točka (b)), a jedna na činjenicu da prava osoba na koje se nalog odnosi onemogućuju izvršenje naloga za oduzimanje u skladu s pravom te države članice (članak 19. stavak 1. točka (e)). Kao i u slučaju odbijanja zahtjeva za zamrzavanje, pozvale su se na te razloge u manje od 10 slučajeva. Nijednom se nisu pozvale na razlog za odbijanje koji se temelji na počinjenju kaznenog djela izvan državnog područja (članak 19. stavak 1. točka (d)). Tri države članice odbile su priznati naloge za oduzimanje povezane s postupanjem koje nije kazneno djelo prema njihovu pravu (članak 19. stavak 1. točka (f)). Dvije države članice odbile su priznavanje zbog toga što je osobi na koju se nalog odnosi suđeno u odsutnosti (članak 19. stavak 1. točka (g)).

Najčešće primijenjen razlog za odbijanje bilo je podnošenje nepotpunih ili netočnih potvrda o oduzimanju (članak 19. stavak 1. točka (c)). Sedam država članica izvijestilo je da su se pozvale na taj razlog za odbijanje. Međutim, čini se da je broj slučajeva u kojima je došlo do odbijanja manji nego u slučaju zahtjeva za zamrzavanje. Pitanja temeljnih prava kao takva (članak 19. stavak 1. točka (h)) navedena su kao razlog za odbijanje samo u dvije države članice, a pritom je prijavljeno manje od pet slučajeva.

Tumačenje razloga za odbijanje na temelju pitanja temeljnih prava, kako je navedeno u članku 19. stavku 1. točki (h), predmet je zahtjeva za prethodnu odluku upućenog Sudu u predmetu C-8/24. Taj se predmet odnosi na pravosudnu suradnju između Hrvatske i Slovenije na temelju Uredbe. Od Suda je zatraženo da pojasni sprečava li se Uredbom priznavanje naloga za oduzimanje ako osoba na koju se odnosi oduzimanje nije uživala određena postupovna prava. Nezavisni odvjetnik Richard de la Tour donio je mišljenje 12. lipnja 2025.[29] Nezavisni odvjetnik zaključio je da članak 19. stavak 1. točku (h) Uredbe 2018/1805 treba tumačiti na način da se priznavanje i izvršenje naloga za oduzimanje ne može odbiti ako je osobi na koju se nalog odnosi uredno dostavljen predmetni nalog, a ona nije zatražila dostupan pravni lijek koji je mogao dovesti do preispitivanja usklađenosti sa standardima poštenog suđenja. Međutim, Sud još nije donio konačnu presudu.

3.3. Upravljanje i raspolaganje zamrznutom i oduzetom imovinom, uključujući povrat i naknadu štete (članci 28., 29. i 30.)

Člancima 28., 29. i 30. Uredbe uređuju se upravljanje i raspolaganje zamrznutom i oduzetom imovinom te zaštita prava žrtava.

Člankom 28. od država članica zahtijeva se da osiguraju da se zamrznutom i oduzetom imovinom upravlja na način da se spriječi smanjenje njezine vrijednosti. Nadležna tijela to

[29] Mišljenje nezavisnog odvjetnika de la Toura od 12. lipnja 2025., predmet C-8/24, EU:C:2025:430.

prvenstveno mogu postići prodajom zamrznute imovine prije oduzimanja. Ta vrsta prodaje prije oduzimanja, koja se obično naziva „preliminarna prodaja”, predviđena je i člankom 20. Direktive EU-a o povratu imovine[30]. U skladu s tom direktivom prodaja se mora provesti uz stroge zaštitne mjere kako bi se zajamčilo poštovanje prava pogođenih osoba.

Nisu prijavljeni problemi u vezi s provedbom članka 29. Četiri države članice navele su da su na upravljanje imovinom u domaćim postupcima povrata imovine primjenjivale pravila različita od onih koja se primjenjuju u postupcima suradnje na temelju članka 28. Uredbe. Međutim, nije prijavljeno da su te razlike uzrokovale probleme u praksi.

Člankom 29. uređuje se povrat zamrznute imovine žrtvama kaznenih djela. Ako su nadležna pravosudna tijela u državi koja podnosi zahtjev odlučila da bi određenu imovinu trebalo vratiti žrtvi, tijelo izdavatelj mora o toj odluci obavijestiti tijelo koje prima zahtjev. Tijelo koje prima zahtjev zatim mora vratiti imovinu u skladu sa svojim nacionalnim postupcima. Moguće je izravno prenijeti tu imovinu žrtvi. Međutim, neophodno je da se ne osporava pravo žrtava na imovinu, da imovina nije potrebna kao dokaz i da se tijekom postupka ne krše prava osoba na koje se odnosi povrat.

Šesnaest država članica dostavilo je informacije o svojem iskustvu s primjenom članka 29. Sve osim jedne navele su da su žrtvama vratile zamrznutu imovinu. Pet država članica naišlo je pritom na određene poteškoće. Jedna država članica napomenula je, na primjer, da se susrela sa slučajevima u kojima je država članica izvršenja insistirala na tome da odluku o vraćanju zamrznute imovine žrtvi mora donijeti sud u državi izdavanja. Međutim, taj zahtjev nije predviđen Uredbom, kojom se ne ograničavaju vrste tijela koja mogu izdati tu odluku kako bi bila priznata u skladu s člankom 29. Države članice i Eurojust[31] naveli su i da je primjena članka 29. problematična ako više žrtava ima pravo na povrat imovine, a zamrznuta imovina nije dovoljna za namirenje svih potraživanja žrtava ili ako postoje žrtve s legitimnim potraživanjima u više jurisdikcija. Uredbom nije utvrđen postupak koji treba slijediti u takvim slučajevima.

Eurojust u svojem izvješću o radu na predmetima isto tako ističe da je povrat zamrznute imovine i dalje operativno složen. Potvrđuje da dolazi do poteškoća u predmetima koji uključuju višestruke i/ili konkurentne zahtjeve žrtava te izvješćuje o nekoliko predmeta u kojima je država članica izvršenja u potpunosti ili djelomično odbila postupiti u skladu s člankom 29. Uredbe, navodeći proturječne odredbe nacionalnog prava kojima se ne dopušta povrat zamrznute imovine, ili barem određenih vrsta te imovine, prije nego što se izda konačan nalog za oduzimanje[32].

Većina država članica koje su odgovorile najčešće prenosi imovinu koja je namijenjena vraćanju ili naknadi izravno žrtvama, pri čemu država izdavanja ne djeluje kao posrednik, iako se metoda prijenosa obično razlikuje ovisno o okolnostima slučaja. To je u skladu s člancima 29. i 30. Uredbe.

[30] Direktiva (EU) 2024/1260 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. travnja 2024. o povratu i oduzimanju imovine (SL L, 2024/1260, 2.5.2024.).
[31] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 19.
[32] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 19.

Navedeni su primjeri dobre prakse u koordinaciji aktivnosti na temelju Uredbe s aktivnostima na temelju Direktive 2014/60 o povratu kulturnih predmeta[33]. Međutim, u Eurojustovu izvješću o radu na predmetima napominje se da vrijeme koje je tijelima izvršiteljima potrebno za stvarni prijenos imovine žrtvama, posebno zamrznute imovine koju treba vratiti u skladu s člankom 29. Uredbe, može znatno varirati. Dok su u nekim slučajevima vraćanja trajala manje od dva mjeseca, u drugim su žrtve morale čekati više od godinu dana. To nije u skladu sa zahtjevom iz članka 29. da se vraćanje izvrši što prije.

Člankom 30. uređuje se raspolaganje oduzetom imovinom. Osnovno je pravilo za takvo raspolaganje da se daje prednost izvršenju odluka o vraćanju imovine žrtvama kaznenih djela ili isplati naknade štete. Kao i u članku 29., država izdavanja mora obavijestiti državu izvršenja o takvim odlukama. Država izvršenja zatim mora izvršiti te odluke što prije i prenijeti imovinu žrtvi izravno ili preko države članice izdavanja. Ako nije moguće vratiti izvornu imovinu koja je oduzeta žrtvi, ali je izvršenjem naloga za oduzimanje koji se odnosi na tu imovinu stečen novac, žrtvi se mora prenijeti odgovarajući novčani iznos.

Samo je jedna država članica izvijestila o poteškoćama u vraćanju oduzete imovine žrtvama kaznenih djela, no čini se da je to pitanje operativne, a ne pravne prirode. Slična je situacija s uporabom oduzete imovine za naknadu štete žrtvama kaznenih djela: samo je jedna država članica izvijestila da je u rijetkim slučajevima imala poteškoća s pravilima iz članka 30. o izvršenju odluka o naknadi štete žrtvama. Međutim, Eurojust izvješćuje[34] da je naišao na slučajeve u kojima je bilo teško slijediti pravila o raspolaganju oduzetom imovinom radi povrata ili naknade štete. U predmetu koji je iznio Eurojust poteškoće su proizlazile iz specifičnosti nacionalnog prava države izdavanja. Nadležna tijela u državi izdavanja donijela su odluke o naknadi štete žrtvama, ali za zamrznutu imovinu u državi izvršenja nije izdan nalog za oduzimanje koji bi mogao biti osnova za ispunjenje zahtjeva za naknadu štete.

Budući da velika većina država članica ne prikuplja informacije o broju slučajeva u kojima je olakšan povrat ili naknada štete žrtvama, Komisija nema uvid u to koliko se često primjenjuju relevantne odredbe Uredbe (tj. članka 29. i članka 30. stavaka od 1. do 5.).

Ako ne postoje zahtjevi žrtava za namirenje ili ako vrijednost oduzete imovine premašuje te zahtjeve, ostatak se mora podijeliti između države izdavanja i države izvršenja. Kad je posrijedi novac, pravila su vrlo jednostavna. Svaki iznos veći od 10 000 EUR ravnomjerno se raspodjeljuje između tih država, osim ako je drukčije dogovoreno. Država izvršenja može zadržati bilo koji iznos jednak ili manji od 10 000 i ne mora ga dijeliti. Nenovčana imovina može se podijeliti na razne načine, uključujući mogućnost prodaje imovine i ravnopravne podjele prihoda, kako je prethodno navedeno. Postoji mogućnosti i da se država izdavanja i država izvršenja dogovore da bi imovina trebala ostati u državi izvršenja te se upotrebljavati za javni interes ili u socijalne svrhe. Države članice uključene u svaki pojedinačni slučaj moraju se dogovoriti koju će opciju primijeniti.

[33] Direktiva 2014/60/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o povratu kulturnih predmeta nezakonito iznesenih s državnog područja države članice i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (SL L 159, 28.5.2014., str. 1.).

[34] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 21.

Sve države članice osim jedne potvrdile su da su primjenjivale zadana pravila za dijeljenje novca. Ta jedna država članica koja je izvijestila o drukčijoj praksi navela je da su u rijetkim slučajevima dogovoreni drugi neformalni aranžmani, kako je dopušteno Uredbom.

4. PRIJEDLOZI DIONIKA

4.1. Države članice

S obzirom na prethodno navedene poteškoće u primjene Uredbe, Komisija je pitala države članice smatraju li da je Uredbu potrebno izmijeniti kako bi se povećala njezina korisnost ili omogućila učinkovita primjena. Osam država članica potvrdilo je da smatra da je to potrebno. Predložene izmjene uključuju, među ostalim, da se utvrdi sljedeće:

1) konkretni rokovi za priznavanje i izvršenje naloga za zamrzavanje;
2) konkretan rok za obavješćivanje tijela izdavatelja o svim okolnostima koje sprečavaju hitno priznavanje ili izvršenje naloga za zamrzavanje;
3) konkretan rok za izvješćivanje o izvršenju naloga za zamrzavanje i oduzimanje;
4) najdulje razdoblje tijekom kojeg država izvršenja može zadržati mjere zamrzavanja kako bi se izbjeglo nerazmjerno opterećenje za tu državu i nepotrebno dugotrajno zadiranje u prava osoba na koje se nalog odnosi;
5) razlog za odbijanje naloga za zamrzavanje ili oduzimanje koji se odnose na imovinu male vrijednosti ako su sredstva potrebna za izvršenje naloga nerazmjerna vrijednosti imovine;
6) izričit razlog za odbijanje naloga za zamrzavanje na temelju neopravdanog zadiranja u prava *bona fide* trećih strana;
7) pravilo kojim se zahtijeva prihvaćanje potvrda o zamrzavanju na engleskom jeziku, barem u hitnim slučajevima, nakon čega se što prije dostavlja prijevod;
8) pravna osnova za traženje zamrzavanja imovine isključivo u svrhu povrata ili naknade štete žrtvama;
9) postupak kojim se državama članicama omogućuje da zahtjeve za zapljenu dokaza na temelju Europskog istražnog naloga (EIN) povežu sa zahtjevima za zamrzavanje imovine ostvarene kaznenim djelima na temelju Uredbe;
10) mogućnost kojom se tijelu izdavatelju omogućuje da pri slanju zahtjeva za zamrzavanje izričito zatraži od tijela izvršitelja da provede daljnje istrage o imovini i financijskim poslovima osumnjičenika ili okrivljenika u državi izvršenja kako bi se utvrdilo nalazi li se na državnom području države izvršenja dodatna imovina koja bi se mogla ili trebala oduzeti;
11) odjeljak u potvrdi o zamrzavanju u kojem tijelo izdavatelj mora navesti vrstu oduzimanja (npr. oduzimanje predmeta u odnosu na oduzimanje na temelju vrijednosti) na koje se odnosi zahtjev za zamrzavanje. Pojašnjeno je da bi se time nadležnim tijelima olakšalo brzo izvršenje naloga za zamrzavanje onako kako je to tijelo izdavatelj predvidjelo;
12) standardni obrazac za izvješćivanje o izvršenju naloga za zamrzavanje.

Jedna država članica navela je i da primjenu Uredbe općenito otežava neusklađenost nacionalnih postupaka kojima se nastoji olakšati njezina primjena. Kako je navedeno u ovom izvješću, i države članice i Eurojust izvijestili su o opetovanim slučajevima u kojima su stupanj postupovne autonomije koji je ostavljen državama članicama na temelju Uredbe ili neizmjena nacionalnog prava radi sprečavanja sukoba s Uredbom vjerojatno utjecali na njezinu učinkovitu primjenu.

Državama članicama postavljeno je i pitanje vide li dodanu vrijednost u osmišljavanju neobvezujuće pravne mjere za pružanje smjernica o interakciji Uredbe s drugim pravnim instrumentima EU-a koji olakšavaju suradnju u svrhu povrata imovine ostvarene kaznenim djelima, kao što su Direktiva 2014/41 (Direktiva o EIN-u) i Direktiva 2024/1260 (revidirana Direktiva o povratu imovine). Od 19 ispitanih država članica njih 15 navelo je da vidi takvu dodanu vrijednost, posebno kako bi se osigurala jasnoća međudjelovanja Uredbe i revidirane Direktive o povratu imovine. Jedna država članica općenito je napomenula da bi bilo koja mjera za promicanje jedinstvenog pristupa država članica primjeni Uredbe (EU) 2018/1805 bila korisna, iako je napomenula i da bi svaka takva inicijativa trebala uključivati što manje opterećenje za nacionalna tijela, kako je istaknuto i u Izvješću Foruma na visokoj razini o budućnosti kaznenog pravosuđa EU-a[35].

Jedna država članica predložila je i da se pojasni međudjelovanje Uredbe i instrumenata EU-a u području suradnje u građanskim stvarima (npr. Uredba (EU) 655/2014[36] i Uredba (EU) 1215/2012[37]), koje bi moglo postati relevantno, posebno ako se obustave kazneni postupci i ukinu mjere zamrzavanja na temelju Uredbe, no i dalje postoje žrtve s građanskim tužbama koje zahtijevaju naknadnu građanskopravnu zapljenu imovine.

Velika većina ispitanih država članica podupire i ideju o osnivanju posebne, multidisciplinarne stručne skupine za povrat imovine ostvarene kaznenim djelima (s predstavnicima barem tijela kaznenog progona i pravosudnih tijela) i/ili izdvajanju dodatnih namjenskih financijskih sredstava EU-a za osposobljavanje stručnjaka uključenih u primjenu Uredbe.

4.2. Eurojust

Eurojust je u svojem izvješću o radu na predmetima utvrdio nekoliko temeljnih uzroka poteškoća u primjeni Uredbe. Napominje da u praksi nacionalne norme i tradicije i dalje katkad prevladavaju nad Uredbom. Eurojust kritizira i nisku razinu usklađenosti pravnih okvira država članica, a posebno pravnih odredaba i mehanizama kojima se podupire primjena Uredbe u slučajevima u kojima se dopušta postupovna autonomija država članica. To uključuje različite pristupe imenovanju nadležnih tijela. Eurojust nadalje utvrđuje poteškoće u određivanju pravilnog tumačenja Uredbe, a posebno autonomnih koncepata kao

[35] Dostupno na: https://commission.europa.eu/document/download/606f0f38-12f9-4893-8941-3ac835229bcd_en?filename=JUST_template_comingsoon_standard_16.pdf.
[36] Uredba (EU) br. 655/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi postupka za europski nalog za blokadu računa kako bi se pojednostavila prekogranična naplata duga u građanskim i trgovačkim stvarima (SL L 189, 27.6.2014., str. 59.).
[37] Uredba (EU) br. 1215/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2012. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima (preinačena), SL L 351, 20.12.2012., str. 1.

što je „postupak u kaznenim stvarima” i upozorava da bi standardne potvrde trebale biti prilagođenije korisnicima.

Eurojust stoga poziva na izradu jasnih smjernica o primjeni određenih odredaba Uredbe (kao što su odredbe članaka 29. i 30. o povratu i naknadi štete žrtvama), posebno u složenim predmetima[38]. U izvješću o radu na predmetima ističe se i da treba ojačati suradnju između pravosudnih tijela i drugih tijela uključenih u lanac povrata imovine (kao što su financijsko-obavještajne jedinice).

5. ZAKLJUČAK

Cilj je Uredbe olakšati učinkovit i djelotvoran prekogranični povrat imovine ostvarene kaznenim djelima, posebno radi suzbijanja prekograničnog organiziranog kriminala. To se postiže utvrđivanjem detaljnih pravila o tome kako se podnose zahtjevi za priznavanje naloga za zamrzavanje i oduzimanje te kako ih država članica koja prima zahtjev treba obraditi. Tako nastaje visok stupanj pravne sigurnosti za stručnjake koji primjenjuju taj instrument i sprečavaju se kašnjenja uzrokovana nepostojanjem jasnih pravila o ključnim postupovnim aspektima. Zahvaljujući obveznoj uporabi standardnih potvrda i održavanju djelotvornih komunikacijskih rutina pravosudna suradnja među državama članicama u povratu imovine ostvarene kaznenim djelima pojednostavnjena je u najvećoj mogućoj mjeri. Uredba je kao takva ključan instrument za pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima koji se uvelike primjenjuje. Ima jedinstvenu i iznimno važnu funkciju u okviru šire pravne stečevine EU-a jer se njome suzbijaju pranje novca, organizirani kriminal i financiranje terorizma te je znatno poboljšan prekogranični povrat imovine. Međutim, još ima prostora za poboljšanje u povećanju udjela utvrđene imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima koja je u konačnici oduzeta ili vraćena žrtvama kaznenih djela ili ponovno upotrijebljena u njihovu korist.

I dalje postoji niz prepreka djelotvornoj primjeni Uredbe. To je potvrdio i Eurojust u svojem izvješću o radu na predmetima, u kojem ističe da se Uredba u nekim slučajevima još ne primjenjuje ispravno, a čak se i osporava na temelju nacionalnog prava.

Mnoga pitanja istaknuta u ovom izvješću i izvješću Eurojusta o radu na predmetima mogu se pripisati ljudskoj pogrešci ili nedovoljnom poznavanju pravnih sustava drugih uključenih država članica. To uključuje, na primjer, slučajeve u kojima je prekogranična suradnja bila otežana ili odgođena zato što su zahtjevi za priznavanje naloga za zamrzavanje ili oduzimanje poslani pogrešnim tijelima u državi izvršenja ili zato što su potvrde nepravilno ispunjene. Očekuje se da će se neka od tih pitanja riješiti digitalizacijom potvrda koja je u tijeku. U njih će se uključiti upiti i unaprijed definirane poruke, zbog čega će biti pristupačnije korisnicima i osigurat će se veća dosljednost između oblika i sadržaja zahtjeva. Neobvezujuće pravne smjernice o primjeni Uredbe, najbolji primjeri iz prakse i pojačano osposobljavanje relevantnih stručnjaka isto tako mogu pridonijeti smanjenju tih prepreka. Većina država članica podupire namjensku dodjelu sredstava EU-a za takvo osposobljavanje.

Međutim, neka su pitanja više pravne ili sustavne prirode i možda će ih trebati riješiti na zakonodavnoj ili političkoj razini u državama članicama. To uključuje, na primjer,

[38] Vidjeti Eurojustovo izvješće o radu na predmetima, str. 22.

jednostrano nametanje uvjeta za suradnju na temelju nacionalnog prava koji nisu predviđeni Uredbom. Uključuju i opetovano nepoštovanje rokova i znatna kašnjenja između izdavanja zahtjeva za zamrzavanje i daljnjeg postupanja po zahtjevu za oduzimanje. Za rješavanje tih vrsta pitanja potrebne su, među ostalim, izmjene nacionalnog prava i prakse te preispitivanje resursa koji se dodjeljuju tijelima nadležnima za izdavanje i izvršenje zahtjeva za priznavanje naloga za zamrzavanje ili oduzimanje na temelju Uredbe. Komisija zadržava pravo na poduzimanje mjera koje su potrebne za osiguravanje potpune usklađenosti s Uredbom.

Naposljetku, ovo izvješće pokazuje da je potrebno ispitati ograničenja Uredbe i širi kontekst u kojem se primjenjuje. Države članice predložile su izmjene Uredbe za koje smatraju da bi poboljšale njezinu djelotvornost. Istaknule su i da Uredba ili drugo relevantno pravo EU-a ne obuhvaća sve faze ili elemente postupka povrata imovine. To se posebno odnosi na pravosudnu suradnju radi praćenja imovine nakon osuđujuće presude i zamrzavanja imovine u svrhu naknade štete žrtvama bez izvršenja naloga za oduzimanje. Komisija će po tom pitanju poduzeti daljnje korake na temelju belgijske inicijative[39]. Osim toga, predviđeno međudjelovanje raznih instrumenata u području povrata imovine ostvarene kaznenim djelima nije uvijek lako razumljivo stručnjacima. Stoga je, kad je riječ o tome, velika većina država članica poduprla neobvezujuće pravne smjernice.

Mnoge države članice poduprle su i osnivanje multidisciplinarne stručne skupine za povrat imovine ostvarene kaznenim djelima koja bi mogla olakšati cjelovitije razumijevanje okvira EU-a za povrat imovine ostvarene kaznenim djelima. U tom je kontekstu posebno važna i pravosudna fokusna skupina za pranje novca i povrat imovine koju je nedavno osnovao Eurojust[40].

Komisija će razmotriti najbolje načine za otklanjanje poteškoća utvrđenih u ovom izvješću o primjeni Uredbe te prijedloge i preporuke država članica i Eurojusta radi određivanja najboljih daljnjih koraka. Točnije, Komisija će nastojati pružiti smjernice o primjeni Uredbe unutar šireg okvira EU-a za povrat imovine ostvarene kaznenim djelima.

[39] Vidjeti odjeljak 2.6.
[40] Za pojedinosti vidjeti https://www.eurojust.europa.eu/news/eurojust-meeting-tackles-emerging-trends-money-laundering-and-asset-recovery.