

Bruxelles, 14. lipnja 2024.
(OR. en)

10984/24

JAI 993
COPEN 312
DROIPEN 176
CATS 58
FREMP 298

ISHOD POSTUPAKA

Od: Glavno tajništvo Vijeća

Za: Delegacije

Br. preth. dok.: 10000/24

Predmet: Zaključci Vijeća „Budućnost kaznenog prava EU-a: preporuke o daljnjim koracima”

Na sastanku održanome 13. i 14. lipnja 2024. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove odobrilo je zaključke Vijeća naslovljene „Budućnost kaznenog prava EU-a: preporuke o daljnjim koracima”. Tekst koji je Vijeće odobrilo nalazi se u Prilogu.

Zaključci Vijeća

Budućnost kaznenog prava EU-a: preporuke o daljnjim koracima

Uvod

- a) O razvoju kaznenog prava Europske unije i njegovim načelima raspravlja se već nekoliko desetljeća, kako u institucijama tako i među akademskim stručnjacima¹. Rasprave su dobile na zamahu uoči stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, kojim su uvedene nove pravne osnove za kazneno pravo EU-a. Posebni zaključci Vijeća o oglednim odredbama za usmjeravanje vijećanja o kaznenom pravu u okviru Vijeća odobreni su 27. studenoga 2009.², a 2011. uslijedila je komunikacija Komisije³ naslovljena „Ususret kaznenoj politici EU-a: osiguravanje učinkovite provedbe politika EU-a s pomoću kaznenog prava”. Rezolucija Europskog parlamenta od 22. svibnja 2012. o EU-ovu pristupu kaznenom pravu usvojena je 2012.⁴
- b) Otad je donesen velik broj instrumenata EU-a u području kaznenog pravosuđa, čije su pravne osnove članci 82. i 83. UFEU-a uvedeni Ugovorom iz Lisabona. Ti se instrumenti, na primjer, odnose na osobito teški kriminalitet s prekograničnim elementima (članak 83. stavak 1. UFEU-a), ili se njima uvode mjere za osiguravanje učinkovite provedbe politika EU-a (članak 83. stavak 2. UFEU-a) i stvara kazneno procesno pravo (članak 82. UFEU-a). Osim toga, Uredba o Eurojustu donesena je na temelju članka 85. UFEU-a, a inovativni Ured europskog javnog tužitelja osnovan je na temelju članka 86. UFEU-a.

¹ Vidjeti, na primjer, Manifest o kaznenoj politici EU-a iz 2009. (www.crimpol.eu) i Manifest o europskom zakonu o kaznenom postupku iz 2013. (www.zis-online.com).

² ST 16542/2/09.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0573>.

⁴ SL C 264 E, 13.9.2013., str. 7.

- c) Vijeće i Parlament kao suzakonodavci i Komisija tijekom tog su razdoblja nastojali osigurati najvišu moguću kvalitetu kaznenog zakonodavstva. U tom su se pogledu sljedeća pitanja pokazala osobito važnima kada je riječ o kaznenom materijalnom pravu:
- da bi zakonodavac EU-a trebao osigurati da se u potpunosti poštuju zajednički dogovorena načela kaznenog prava, kao što su načelo zakonitosti, načelo da bi se kazneno pravo trebalo koristiti samo kao krajnja mjera (*ultima ratio*) te zaštita temeljnih prava općenito,
 - da se zaštiti unutarnja dosljednost pravne stečevine EU-a u području kaznenog prava,
 - da se instrumentima kaznenog prava EU-a poštuje različitost pravnih sustava i tradicija država članica, a državama članicama daje fleksibilnost koja im je potrebna da te instrumente provedu na način kojim se ne zadire u sustav ni u dosljednost nacionalnih kaznenih zakona.

Kada je riječ o kaznenom procesnom pravu, ključni međusektorski interesi bili su osigurati da instrumenti EU-a olakšavaju pravosudnu suradnju u kaznenim stvarima te da se pritom poštuje različitost pravnih sustava i tradicija država članica, te da budu usklađeni s obvezama koje države članice imaju na temelju međunarodnog prava, uključujući relevantne konvencije Vijeća Europe.

- d) Međutim, postalo je očito da je zbog velikog broja prijedloga koji sadržavaju elemente kaznenog prava u različitim područjima politika suzakonodavcima teško osigurati sustavno i potpuno uzimanje u obzir svih tih aspekata.
- e) Ovo prijelazno razdoblje između dvaju zakonodavnih ciklusa čini se pravim trenutkom za razmatranje budućnosti kaznenog prava EU-a na način kojim su obuhvaćeni različiti sektori, kako bi se unaprijedila kvaliteta kaznenog zakonodavstva.

Zaključci Vijeća

Opće napomene

1. Europska unija ima obvezu osigurati da njezina djelovanja u području kaznenog prava poštuju posebna načela koja uređuju to područje, kao što su načelo zakonitosti i načelo *ultima ratio*, kao i opća načela dodjeljivanja nadležnosti, supsidijarnosti i proporcionalnosti, kako su navedena u članku 4. UFEU-a i člancima 4. i 5. UEU-a.
2. Konkretno, instrumente i odredbe kaznenog prava trebalo bi donositi samo kada je to potrebno za ostvarivanje cilja na kojem se ti instrumenti i odredbe temelje, ako se taj cilj ne može postići drugim sredstvima i ako za njih postoji jasna pravna osnova.
3. U skladu s Međuinstitucijskim sporazumom o boljoj izradi zakonodavstva⁵ potrebnost i primjerenost svih kaznenopravnih instrumenata ili odredaba moraju se temeljiti na čvrstim dokazima. Opće je pravilo da su za to potrebne detaljne procjene učinka.
4. Instrumenti i odredbe kaznenog prava EU-a, a posebno odredbe o sankcijama, kaznenoj odgovornosti, nadležnosti i rokovima zastare, moraju biti jasni i dosljedni.
5. Instrumenti i odredbe kaznenog prava EU-a moraju poštovati različitost pravnih sustava i tradicija država članica i biti izrađeni tako da se državama članicama omogući da ih provedu u postojećem sustavu nacionalnih kaznenih zakona, osobito bez ugrožavanja dosljednosti njihova općeg dijela.

⁵ SL L 123, 12.5.2016., str. 1–14.

Radnje koje treba poduzeti Vijeće

6. Vijeće će, polazeći od navedenih zaključaka Vijeća iz 2009. o oglednim odredbama, započeti rad na uspostavi moderniziranih oglednih odredaba za kazneno pravo EU-a, posebno u pogledu minimalnih pravila o sankcijama za fizičke i pravne osobe, odgovornosti pravnih osoba, otegotnih i olakotnih okolnosti, poticanja, pomaganja, sudioništva i pokušaja, nadležnosti, rokova zastare, dostupnosti učinkovitih i proporcionalnih istražnih alata na nacionalnoj razini te statističkih podataka. Te bi ogledne odredbe trebalo uključiti u buduće europsko zakonodavstvo u mjeri u kojoj se to smatra potrebnim kako bi se svaka tema koju obuhvaćaju obradila u posebnom zakonodavnom instrumentu, uzimajući u obzir različite pravne sustave i tradicije.
7. Vijeće poziva institucije EU-a koje sudjeluju u zakonodavnom postupku da postignu zajednički dogovor o oglednim odredbama, oslanjajući se na glavna načela kaznenog prava EU-a.
8. Nakon što se o njima postigne dogovor, Vijeće će promicati korištenje oglednih odredaba u zakonodavnom radu, osim u slučajevima kada postoje snažni i opravdani razlozi za odstupanje od njih.
9. Usporedno s radom na uspostavi moderniziranih oglednih odredaba o kaznenom materijalnom pravu Vijeće će nastaviti razmatrati budućnost pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

Institucijska razina

1. Vijeće poziva Komisiju da nastavi i unaprijedi svoje djelovanje:
 - kako bi osigurala da se svi prijedlozi s elementom kaznenog prava temelje na dokazima da je to zakonodavstvo nužno i proporcionalno za postizanje ciljeva te da se koristi samo kao krajnja mjera (*ultima ratio*),
 - kako bi izradila pomno pripremljene i detaljne procjene učinka, među ostalim učinka svih prijedloga na temeljna prava, i stavila ih na raspolaganje prije početka razmatranja prijedloga u Vijeću.
 2. Vijeće poziva Komisiju i Parlament da u okviru budućih zakonodavnih pregovora uzimaju u obzir potrebu država članica za osiguravanjem dosljednosti i zadržavanjem osnovnih načela svojeg nacionalnog pravnog poretka.
 3. Vijeće poziva Komisiju i Parlament da se uključe u strukturirano i opsežno zajedničko promišljanje o svim aspektima budućnosti kaznenog prava EU-a, među ostalim o jačanju unutarnje dosljednosti kaznenog prava EU-a i njegovoj usklađenosti s usko povezanim instrumentima te o mogućnosti uspostave zajedničkih oglednih odredaba.
 4. Strukturirano zajedničko promišljanje iz prethodne točke moglo bi, prema potrebi, uključivati i akademsku zajednicu, struku i druge vanjske stručnjake.
-