

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda EU-a za pravosuđe za razdoblje do 2020. – Jačanje povjerenja, mobilnosti i rasta unutar Unije

COM(2014) 144 final

(2014/C 451/17)

Izvjestitelj: **Xavier VERBOVEN**

Dana 14. ožujka 2014., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

„Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Agenda EU-a za pravosuđe za razdoblje do 2020. – Jačanje povjerenja, mobilnosti i rasta unutar Unije”

COM(2014) 144 final.

Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo, zadužena za pripremu rada Odbora o toj temi, Mišljenje je usvojila dana 20. lipnja 2014. godine.

Europski gospodarski i socijalni odbor Mišljenje je usvojio na svom 500. plenarnom zasjedanju održanom 9. i 10. srpnja (sjednica od 10. srpnja), sa 72 glasa za, 1 glasom protiv i bez suzdržanih.

1. Zaključci i preporuke

1.1 Nakon što se upoznao s Komunikacijom Komisije, Odbor je ocijenio potrebnim iznijeti primjedbe koje se tiču političkih ciljeva uspostavljenih tom komunikacijom kao i nekoliko drugih specifičnih preporuka.

1.2 Što se tiče političkog cilja jačanja uzajamnog povjerenja, Odbor smatra da je riječ o punopravnom političkom prioritetu u skladu s onim što predviđa dio Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu UFEU) posvećen pravosuđu. Što se tiče inicijativa koje treba osmisliti tijekom narednih pet godina s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja, dokument Komisije je prilično neodređen i ne ulazi u srž pitanja. EGSO smatra da treba nastaviti poticati suradnju, uspostavljenu u prošlosti zahvaljujući zaključivanju sporazuma o suradnji, tako što će definirati instrumente koji će uslijediti tim sporazumima.

1.3 Kad je riječ o političkom cilju podrške gospodarskom rastu, Odbor napominje da su ambicije na tom području prepoznate kao prioritet od najvećeg značaja, pod uvjetom, međutim, da je riječ o održivom rastu. Ipak, gospodarski rast ne može se sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa koja, u skladu s UFEU-om, prije svega treba osigurati visok stupanj sigurnosti i jednostavan pristup pravosuđu, što je cilj koji se ne može podrediti gospodarskom rastu. Ipak, činjenica da države članice EU-a raspolažu pravosudnim sustavima koji dobro funkcioniraju moći će imati povoljan učinak na održiv gospodarski rast unutar Unije, naročito stoga što će se sporovi građanske prirode moći rješavati brže i učinkovitije, što će pravna sigurnost biti ojačana te što će se u kaznenim stvarima pojave poput pranja novca i organiziranog kriminala, štetne za formalno gospodarstvo, učinkovito rješavati.

1.4 Što se tiče političkog cilja podupiranja mobilnosti, EGSO primjećuje da se podrška mobilnosti unutar Europske unije, naročito s ciljem da se osigura da europski građani mogu ostvarivati svoja prava na cjelokupnom teritoriju EU-a, može povezati s ciljem olakšavanja pristupa pravosuđu utvrđenim UFEU-om. Treba, međutim, naglasiti da se u glavi V. kao cilj ne navodi samo „sloboda”, već i sigurnost i pravda, koji mogu dovesti do ograničenja slobode. Znatno više od podrške mobilnosti, cilj treba biti osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu za sve građane koji ostvaruju svoje pravo na slobodu kretanja.

1.5 Odbor, osim toga, primjećuje da se Komunikacija Komisije ne bavi nekim pitanjima koja bi mogla doprinijeti uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

- Kao prvo, u državama članicama bi se moglo imenovati suce specijalizirane za europsko pravo kako bi se u slučaju postupaka koji se tiču europskog zakonodavstva građanima ponudila veća pravna sigurnost.
- Drugo, moglo bi se uspostaviti operativne policijske i istražne službe na europskoj razini, s ciljem učinkovite borbe protiv kriminala i prijevare s prekograničnim elementima.
- Treće, trebalo bi provjeriti u kojoj bi mjeri, u kaznenim stvarima, bilo potrebno sastaviti minimalne propise za definiranje kaznenih djela i kazni za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja sredstava plaćanja, računalnog kriminala i organiziranog kriminala.
- Četvrto, moglo bi se uspostaviti obavezu uvođenja kolektivne pravne zaštite (engl. *class action*) koja bi trebala poboljšati pristup građana EU-a pravosuđu.
- Peto, poželjno je ažurirati tablicu postignuća za ostvarenja na području pravosuđa, naročito u pogledu provedbe akcijskih programa.
- Napokon, u sklopu budućeg sastava Komisije apsolutno je poželjno imenovati povjerenika koji je stručan na području ljudskih prava.

2. Podaci o Komunikaciji Komisije ⁽¹⁾

2.1 Kontekst Komunikacije

2.1.1 Europska Komisija pokrenula je već više zakonodavnih inicijativa, kako u kaznenim tako i u građanskim stvarima. One su prenesene u velik broj mjera koje su doprinijele uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

2.1.2 Smjernice su bile definirane u više petogodišnjih planova, poput programa iz Tamperea, programa iz Haaga i, naposljetku, programa iz Stockholma. Program iz Stockholma ističe krajem 2014. godine. Imajući u vidu završetak programa iz Stockholma i širenje ovlasti Unije na području pravosuđa koje proizlazi iz Ugovora iz Lisabona, Komunikacija Komisije nastoji odrediti prioritete kojima bi trebalo težiti kako bi se do 2020. godine ostvario nov napredak na putu prema potpuno operativnom području slobode, sigurnosti i pravde, usmjerenom na povjerenje, mobilnost i rast.

2.1.3 Cilj je te komunikacije doprinijeti strateškim smjernicama za zakonodavno i operativno planiranje koje će Europsko vijeće odrediti u skladu s člankom 68. UFEU-a s ciljem uspostave područja slobode, sigurnosti i pravde, te strateškim odlukama Europskog parlamenta na tom području ⁽²⁾.

2.2 Sadržaj Komunikacije

2.2.1 Budući izazovi i politički ciljevi

Komisija u svojoj komunikaciji definira tri cilja za budućnost:

a) Uzajamno povjerenje

Nastaviti jačanje povjerenja građana, odvjetnika i sudaca u sudske odluke, neovisno o tome u kojoj su državi članici EU-a donesene.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, „Uvod”, točka 1.

b) *Mobilnost*

Nastaviti s uklanjanjem prepreka s kojima se građani EU-a još uvijek susreću kada žele ostvariti slobodu kretanja.

c) *Gospodarski rast*

Politika na području pravosuđa treba nastaviti podržavati gospodarski rast, naročito jačanjem izvršnog karaktera ugovora u prekograničnim trgovinskim odnosima te podržavanjem digitalnog gospodarstva.

2.2.2 Za postizanje navedenih ciljeva Komisija je definirala sljedeća sredstva: konsolidaciju, kodifikaciju i dopunu. Komisija stoga ističe kako je potrebno osigurati da inicijative namijenjene dopuni postojećih političkih instrumenata uvijek imaju za cilj jačanje uzajamnog povjerenja i rasta, te da život građana čine jednostavnijim.

3. Napomene

Primjedbe u vezi s političkim ciljevima koje je definirala Komisija

3.1 Nadležnost Unije na području pravosuđa

3.1.1 Nadležnost EU-a na području pravosuđa izričito je definirana u glavi V. trećeg dijela UFEU-a pod nazivom „Prostor slobode, sigurnosti i pravde”.

3.1.2 Prema članku 67. UFEU-a, Unija predstavlja područje slobode, sigurnosti i pravde s poštovanjem temeljnih prava i različitih pravnih sustava i tradicija država članica.

3.1.3 U tom su okviru zadaće institucija Europske unije sljedeće ⁽³⁾:

- osigurati da se osobe pri prijelazu unutarnjih granica ne provjeravaju i oblikovati zajedničku politiku azila, useljavanja i kontrole vanjskih granica;
- osigurati visoku razinu sigurnosti;
- olakšati pristup pravosuđu.

3.1.4 Kako bi ispunila te zadaće, Unija ima nadležnost u pogledu pravosuđa, policije, azila i useljavanja.

3.1.5 Što se tiče pravosuđa, EU ima nadležnost i u građanskim i u kaznenim stvarima.

3.1.6 Među ovlastima **u kaznenim stvarima na prvom je mjestu** ona koja se odnosi na usvajanje mjera i definiciju minimalnih zahtjeva u pogledu kaznenog postupka s ciljem primjene načela uzajamnog uvažavanja presuda. To, primjerice, obuhvaća uspostavu minimalnih zahtjeva u pogledu prava osoba u kaznenom postupku ili prava žrtava kaznenih djela, ili pak usvajanje mjera namijenjenih sprečavanju i rješavanju sukoba nadležnosti. Drugo, ovlasti EU-a u kaznenim stvarima obuhvaćaju i sastavljanje minimalnih propisa za definiciju kaznenih djela i sankcija za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja novca, računalnog kriminala i organiziranog kriminala. Treće, EU može poduzimati mjere kako bi potaknuo sprečavanje kriminala. Četvrto, europske ovlasti u kaznenim stvarima obuhvaćaju konsolidaciju i razvoj usklađenosti i suradnje između nacionalnih tijela nadležnih za istragu i progon. Peto, Unija je nadležna za uspostavu europskog javnog tužiteljstva u cilju borbe protiv kaznenih djela koja štete financijskim interesima EU-a.

3.1.7 U skladu sa svojim ovlastima na području pravosuđa u **građanskim stvarima**, EU može poduzimati mjere potrebne da bi se: 1. među državama članicama potaknulo uzajamno priznavanje sudskih odluka i njihovo izvršenje; 2. olakšala prekogranična dostava sudskih pismenih obavijesti; 3. odredila pravila o dodjeli sudske nadležnosti i određivanju mjerodavnog prava (međunarodno privatno pravo); 4. osigurala suradnja pri prikupljanju dokaza; 5. zajamčio učinkovit pristup pravosuđu; 6. uklonile prepreke dobrom funkcioniranju građanskih postupaka; 7. uskladila pravila koja se primjenjuju u pitanjima sukoba zakona i nadležnosti; i 8. razvile alternativne metode rješavanja sporova.

⁽³⁾ Članak 67. UFEU-a.

3.2 Usklađenost političkih ciljeva Komisije s odredbama UFEU-a kojima su definirane ovlasti Unije na području pravosuđa.

3.2.1 Politički cilj jačanja uzajamnog povjerenja

3.2.1.1 Komisija s razlogom kao cilj na području pravosuđa definira jačanje uzajamnog povjerenja nadležnih tijela različitih država članica u presude koje donose tijela drugih država članica te taj cilj treba podržati, iako je on prije sredstvo promicanja pravosudne suradnje nego cilj sam po sebi.

3.2.1.2 U skladu s UFEU-om, zadaća Unije je da vodi politiku koja i u kaznenim i u građanskim stvarima potiče pravosudnu suradnju utemeljenu na načelu uzajamnog priznavanja sudskih odluka, koja podrazumijeva uzajamno povjerenje država u njihove međusobne odluke⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Što se tiče inicijativa koje treba osmisлити tijekom narednih pet godina s ciljem jačanja uzajamnog povjerenja, dokument Komisije je prilično neodređen i ne ulazi u srž pitanja. EGSO smatra da i dalje treba poticati i podupirati suradnju, uspostavljenu u prošlosti zahvaljujući zaključivanju sporazuma o suradnji, naročito tako da se definiraju instrumenti koji će uslijediti tim sporazumima.

3.2.2 Politički cilj podrške gospodarskom rastu

3.2.2.1 Činjenica da Komisija kao cilj na području pravosuđa definira gospodarski rast ne podrazumijeva se sama po sebi. Naime, UFEU Europskoj uniji dodjeljuje ovlasti na području pravosuđa također je postala instrument čiji je cilj održavanje gospodarskog oporavka, rasta i strukturnih reformi. Odbor naglašava da se gospodarski rast ipak ne može sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa. Potrebno je izbjeći da se u budućim politikama EU-a na području pravosuđa prioritet u bilo kojem slučaju daje inicijativama čiji je jedini cilj olakšavanje trgovinskih razmjena ili koje se jedino na taj način mogu interpretirati. To za sobom povlači rizik da se drugi aspekti koji su u jednakoj, ili čak većoj, mjeri povezani sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde – poput zaštite temeljnih prava – (više) ne uzimaju u obzir.

3.2.2.2 Tijekom posljednjih godina, osobito pod utjecajem financijske krize i krize državnog duga te u skladu sa strategijom Europa 2020., politika EU-a na području pravosuđa također je postala instrument čiji je cilj održavanje gospodarskog oporavka, rasta i strukturnih reformi. Odbor naglašava da se gospodarski rast ipak ne može sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa. Potrebno je izbjeći da se u budućim politikama EU-a na području pravosuđa prioritet u bilo kojem slučaju daje inicijativama čiji je jedini cilj olakšavanje trgovinskih razmjena ili koje se jedino na taj način mogu interpretirati. To za sobom povlači rizik da se drugi aspekti koji su u jednakoj, ili čak većoj, mjeri povezani sa stvaranjem područja slobode, sigurnosti i pravde – poput zaštite temeljnih prava – (više) ne uzimaju u obzir.

3.2.2.3 Ambicije na području gospodarskog rasta prepoznate su kao prioritet od najvećeg značaja, pod uvjetom, međutim, da je riječ o održivom rastu. Ipak, gospodarski rast ne može se sam po sebi smatrati ciljem politike pravosuđa koja, u skladu s UFEU-om, prije svega treba osigurati visok stupanj sigurnosti i jednostavan pristup pravosuđu, što je cilj koji se ne može podrediti gospodarskom rastu. Stoga činjenica da države članice EU-a raspolažu pravosudnim sustavima koji dobro funkcioniraju može imati povoljan učinak na održiv gospodarski rast unutar Unije, naročito zbog toga što će se sporovi građanske prirode moći rješavati brže i učinkovitije, što će pravna sigurnost biti ojačana te što će se u kaznenim stvarima pojave poput pranja novca i organiziranog kriminala, štetne za formalno gospodarstvo, učinkovito rješavati.

3.2.3 Politički cilj podupiranja mobilnosti

3.2.3.1 Činjenica da Komisija kao cilj na području pravosuđa definira podupiranje mobilnosti unutar Europske unije, naročito s ciljem da se osigura da europski građani mogu ostvarivati svoja prava na cjelokupnom teritoriju EU-a, može se povezati s ciljem olakšavanja pristupa pravosuđu utvrđenim UFEU-om.

3.2.3.2 Treba, međutim, naglasiti da se u glavi V. kao cilj ne navodi samo „sloboda”, već i sigurnost i pravda, koji mogu dovesti do ograničenja slobode. Cilj nije toliko podrška mobilnosti koliko osiguravanje učinkovitog pristupa pravosuđu za sve građane koji ostvaruju svoje pravo na slobodu kretanja. U suprotnom bi se prekoračio okvir samog pravosuđa te bi se otvorila iznimno široka lepeza mogućih pitanja poput ukidanja birokracije pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje, postupka koji se u pogledu razvoda i nasljeđivanja primjenjuje na građane koji ostvaruju slobodu kretanja, propisa kojima se uređuje prijenos mirovinskih fondova za građane koji ostvaruju slobodu kretanja, propisa koji se tiču europskog tehničkog pregleda automobila itd.

⁽⁴⁾ Članci 81. i 82. UFEU-a.

3.3 Posebne napomene

3.3.1 Akcijski program Komisije ostavlja po strani više pitanja koja, međutim, doprinose uspostavi područja slobode, sigurnosti i pravde.

3.3.2 Kao prvo, u državama članicama bi se moglo imenovati suce specijalizirane za europsko pravo kako bi se u slučaju postupaka koji se tiču europskog zakonodavstva građanima ponudila veća pravna sigurnost.

3.3.3 Komisija s razlogom naglašava potrebu da se svi suci i tužitelji obrazuju o pravu Europske unije. Također poziva da se poduzme daljnji korak tako što će se svi pravni stručnjaci pozvati da sudjeluju u europskim programima izobrazbe u okviru programa Pravosuđe 2014.-2020. EGSO smatra da je to ključna točka. U skladu s ciljem jačanja prava na obranu, koji je utvrđen u okviru programa iz Stockholma, Odbor smatra izrazito važnim da odvjetnici, koji su također prva točka pristupa pravu, mogu koristiti ove programe.

3.3.4 Drugo, moglo bi se uspostaviti operativne policijske i istražne službe na europskoj razini, s ciljem učinkovite borbe protiv kriminala i prijevare s prekograničnim elementima.

3.3.5 Treće, trebalo bi provjeriti u kojoj bi mjeri, u kaznenim stvarima, bilo potrebno sastaviti minimalne propise za definiranje kaznenih djela i kazni za osobito teške oblike kriminala s prekograničnim elementima poput terorizma, trgovanja ljudima, seksualnog iskorištavanja, nezakonite trgovine drogom, trgovine oružjem, pranja novca, korupcije, krivotvorenja sredstava plaćanja, računalnog kriminala i organiziranog kriminala. Što se tiče ponašanja za koje u kaznenom pravu različitih država članica postoje razlike koje su toliko velike da su time ugrožena ljudska prava i pravna sigurnost, potrebno je ispitati u kojoj je mjeri neophodno usklađivanje kaznenog prava ⁽⁵⁾.

3.3.6 Četvrto, moglo bi se uspostaviti obavezu uvođenja kolektivne pravne zaštite (engl. *class action*) koja bi trebala poboljšati pristup građana EU-a pravosuđu.

3.3.7 Peto, poželjno je ažurirati tablicu postignuća za ostvarenja na području pravosuđa, naročito u pogledu provedbe akcijskih programa.

3.3.8 Napokon, u sklopu sastava nove Komisije, poželjno je predvidjeti mjesto povjerenika koji je stručan na području ljudskih prava.

Bruxelles, 10. srpnja 2014.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ S tim u vezi vidi također EGSO-ovo mišljenje 1302/2012 o „Europskoj politici o drogama”.