

Uvodna riječ: Neovisnost sudstva i dezintegracija Europske unije

Poštovano čitateljstvo,

dogadjaji vezani za krizu vladavine prava u Europskoj uniji u posljednjih godinu dana, od kada je toj temi posvećen uvodnik Ljetopisa broj 1 iz 2017., ključni su za funkcioniranje kaznenog pravosuđa te stoga iziskuju svoj nastavak. Pesimistični scenarij raspada Europske unije kao zajednice, nakon izlaska Velike Britanije, 27 suvremenih ustavnih demokracija dobio je, nažalost, još jedan čin u nizu. Dvije mlade demokracije istočne Europe, nastale 90-ih, Mađarska i Poljska, usprkos sada već sasvim jasnom snažnom političkom i pravnom protivljenju institucija Europske unije, dovršavaju transformaciju u autoritarne države. Kao paravan za legitimitet vlasti zadržavaju višestranačje i izbore, ali dokidaju sve oblike kontrole i ograničenja moći izabrane parlamentarne većine, kao što su podjela vlasti, sloboda medija i akademije, ustavno sudovanje te osobito neovisnost sudstva. Neovisni sudovi nisu samo garancija vladavine prava, zaštite ljudskih prava pojedinaca od neopravdanih posezanja države, borbe protiv korupcije u nacionalnim porecima već su i ključni za funkcioniranje Europske unije kao prostora slobode, sigurnosti i pravde. Integracija europskog pravosuđa nakon Lisabonskog ugovora provedena je do te mjere da uništenje jednog nacionalnog pravosuđa razara pravosudni sustav cijele Europske unije. Višegodišnji proces podvrgavanja sudstva političkoj moći u Mađarskoj i Poljskoj pojavljuje se ogoljen na legislativnoj i institucionalnoj razini, na europskoj pravosudnoj pozornici razumljivo upravo u kaznenopravnom području, dijelu pravnog poretka u kojem je državna represija legalizirana. Pitanje sudske neovisnosti postalo je poligon na kojem se vode sve političke i pravne bitke između te dvije države i Europske unije, a vrata okršajima širom su otvorena i za nacionalne sudove u Europskoj uniji. Pravni sustav Europske unije uspostavljen je na način da su sudovi država članica sudovi Europske unije, pa do urušavanja pravosudne integracije ne mora doći odozgo, sa supranacionalne europske razine, već može doći i odozdo, s razine nacionalnih sudova. Inertnost i odugovlačenje političkih institucija Europske unije da upotrijebe političke i pravne instrumente protiv država članica koje narušavaju pravne aksiome Unije, odnosno njihovo višegodišnje toleriranje procesa urušavanja demokratskog sustava u Mađarskoj i vođenje monologa s Poljskom, dovelo je do točke da pravosudnu dezintegraciju, uvjetovanu obranom fundamentalnih ljudskih prava te temeljnih europskih i ustavnih vrijednosti, provode nacionalni sudovi. Načelo uzajamnog povjerenja država članica i automatsko izvršenje odluka među njima pretpostavlja postojanje sudstva neovisnog

o političkoj vlasti, a mađarske i poljske vlasti provele su ili su nastojale provesti postupak potpune politizacije svih razina sudske vlasti.

Stvaranje autoritarne države ili tzv. iliberalne demokracije u Mađarskoj još je prije godinu dana bilo *fait accompli*. Viktor Orbán sa svojom političkom strankom Fidesz u ovom je desetljeću, zahvaljujući osvojenoj dvotrećinskoj parlamentarnoj većini, prividno legalnim putem legislativnim stampedom zavladao Ustavnim sudom i redovitim sudovima, bez značajnijeg građanskog i sudbenog otpora. Europska unija odgovorila je nizom postupaka zbog povrede prava EU-a (*infringement proceedings*) po čl. 258. UFEU-a, koje je Mađarska lukavo nastojala ispoštovati, ali bez ponovnog uspostavljanja neovisnosti pravosuđa ili druge poluge ograničavanja vlasti. Tek 12. rujna 2018., više od osam godina nakon početka orbánizacije, Europski parlament konačno je pokrenuo postupak prema čl. 7. Ugovora o EU-u, koji može dovesti do suspendiranja pojedinih prava država članica, poput prava glasa ili zabrane pristupa fondovima EU-a. Poruka zastupničkog tijela građana Europske unije bila je jasna (448 glasova bilo je za, 197 protiv, a 48 suzdržano): mađarska vlada sistematski krši temeljne vrijednosti Unije iz čl. 2. UEU-a kroz podrivanje neovisnosti sudstva i slobode medija, ograničavanje aktivnosti nevladinih organizacija i akademskih sloboda te promoviranje netolerancije i diskriminacije.

Poljska transformacija u autoritarnu državu, usprkos velikom otporu institucija i građana, kao i puno bržoj reakciji Europske unije, ne samo što još uvijek traje već i, nažalost, perspektivno napreduje. U posljednje tri godine, od listopada 2015., kada je stranka *Jarosława Kaczyńskiego* Pravo i pravda došla na vlast, poljska se demokracija sunovratila. Nakon brzog i proklamirano neustavnog ovladavanja Ustavnim sudom, medijima i Državnim sudbenim vijećem te nakon postavljanja ministra pravosuđa za glavnog državnog odvjetnika, u posljednjih godinu dana višestruke se bitke vode za neovisnost Vrhovnog suda. Iako je Europska unija u slučaju Poljske promptnoreagirala te je Europska komisija već u siječnju 2016. pokrenula preliminarni postupak za primjenu čl. 7. UEU-a - Okvir za vladavinu prava zbog "sistemske prijetnje vladavini prava", Poljska kontinuirano odbija primijeniti višekratne preporuke Komisije, vodi formalni dijalog s Komisijom ne odstupajući od podrivanja demokracije i nastavlja eliminiranje jedine preostale poluge kontrole vlasti – Vrhovnog suda.

Slijedeći mađarski primjer, poljski je parlament donio zakone kojima smanjuje dob sudaca za odlazak u mirovinu kako bi se riješio neovisnih sudaca te ih zamijenio lojalistima. Novi Zakon o Vrhovnom sudu smanjio je dob za mirovinu sa 70 na 65, što bi dovelo do umirovljenja 27 od 72 vrhovna suca, uključujući i predsjednicu Vrhovnog suda, čiji je šestogodišnji mandat određen poljskim Ustavom. Smatrajući da su te odredbe suprotne pravu EU-a upravo zato što podrivaju načelo sudske neovisnosti, uključujući i nesmjernjivost sudaca, Europska je komisija pokrenula postupke zbog povrede prava EU-a pred Europskim sudom pravde u odnosu na Zakon o redovitim sudovima 20. prosinca 2017., a u odnosu

na Zakon o Vrhovnom sudu 24. rujna 2018., te je zatražila od Europskog suda pravde provođenje hitnog postupka i izricanje privremene mjere do izricanja presude, kojom će odrediti vraćanje Vrhovnog suda Poljske u stanje prije 3. travnja 2018., kada su doneseni sporni zakoni. Također, zbog nedostatka bilo kakva progressa u postupku prema Okviru za vladavinu prava, Komisija je odlučila okončati taj preliminarni postupak i 20. prosinca 2017. aktivirala je po prvi put postupak po čl. 7. UEU-a podnoseći Europskom vijeću obrazloženi prijedlog da utvrdi jasan rizik teškog kršenja vladavine prava u Poljskoj. Vijeće donosi odluku s 4/5 glasova, ali sankcije može izreći samo nakon jednoglasne odluke. Rješenje za prevladavanje tog uvjeta koje onemogućuje međusobni veto dviju urušenih demokracija jest provođenje zajedničkog postupka prema Mađarskoj i Poljskoj (*Scheppele / Pech, Verfassungsblog*, 10. 3. 2018.).

Možemo se nadati da će Europski sud pravde uskoro donijeti privremenu mjeru, a Europsko vijeće barem upozorenje 4/5 glasova, ako ne i utvrđenje povrede čl. 2. UEU-a, i tako pomoći snažnom i hrabrom institucijskom i pojedinačnom otporu sudstva i građanstva u Poljskoj i spriječiti da on bude uzaludan. Tako je predsjednica Vrhovnog suda profesorica *Małgorzata Gersdorf* objavila da se neće povući prije isteka ustavnog mandata od šest godina, a opća sjednica svih sudaca Vrhovnog suda jednoglasno je potvrdila da će ostati na dužnosti do isteka mandata 2020. godine. I drugi suci Vrhovnog suda poručili su Vladi da njihova neuklonjivost proizlazi iz Ustava i da će obavljati dužnost do 70. godine života. Diljem Poljske održavale su se brojne demonstracije podrške neovisnosti Vrhovnog suda. U kolovozu 2018. Vrhovni sud Poljske zatražio je prethodnu odluku Europskog suda pravde postavljajući pet pitanja o načelima neovisnosti sudova i posebno sudskoj neovisnosti u situaciji krize vladavine prava u Poljskoj. Dopusti li Europski sud prethodno pitanje, odluka može pružiti pravnu zaštitu poljskim vrhovnim sucima i ojačati neovisnost sudstva (*Grzeszczak, Verfassungsbolg*, 8. 8. 2018.).

Točku na i problemu nedostatka neovisnosti poljskih sudova staviti će nacionalni sudovi drugih država članica. To je potvrdio i Europski sud pravde u nedavnom predmetu C-2016/18 od 25. srpnja 2018. odgovarajući na prethodno pitanje irskog suda u postupku predaje temeljem europskog uhiđenog naloga poljskog suda. U prethodnom pitanju o procjeni rizika od nepravičnog suđenja u Poljskoj kao zapreke predaji irski se sud pozvao na obrazloženi prijedlog Komisije od 20. prosinca 2017. o pokretanju postupka po čl. 7. UEU-a, u kojem je utvrđen nedostatak ustavnog nadzora i neovisnosti redovitih sudova u Poljskoj. Europski sud pravde primijenio je kriterije iz presude *Aranyosi i Caldaru* od 5. travnja 2016., prema kojima sud izvršenja treba procijeniti postojanje stvarne opasnosti zbog nedostatka vladavine prava i neovisnosti sudova, ali i ocijeniti postoji li opasnost povrede prava na pravični postupak u konkretnom slučaju s obzirom na osobnu situaciju, prirodu djela i činjenično stanje. Međutim, u slučaju da Europsko vijeće u postupku prema čl. 7. UEU-a utvrdi teško i trajno

kršenje načela iz čl. 2. UEU-a, pravosudno bi tijelo bilo dužno automatski odbiti izvršenje svakog europskog uhidbenog naloga izdanog od strane takve države. Dakle, pitanje je samo hoće li nacionalni sudovi čekati utvrđenje Europskog vijeća o nepostojanju vladavine prava u Mađarskoj i Poljskoj ili će sami zaključiti da ustrojstvena, funkcionalna i osobna neovisnost sudaca od izvršne vlasti nisu alternativni, već kumulativni uvjeti neodvojivi od pravičnog postupka i vladavine prava.

Svi navedeni događaji nedvojbeno ubrzavaju fragmentaciju Europe, odnosno formiraju užu Europsku uniju, sa skupom država (eurozona) koje su internalizirale vrijednosti iz čl. 2. UEU-a, nasuprot onim državama koje se zbog neprihvatanja zajedničkih vrijednosti na kojima se temelji Unija vraćaju na početak neuspješnog tranzicijskog razdoblja i pristupnih pregovora. U postojanje odgovarajućeg normativnog i institucionalnog okvira za neovisnost hrvatskih sudova ne treba sumnjati, a parlamentarna većina mora znati da mehanizme za sprečavanje političkog nadzora nad sadržajem pravosudnih odluka treba jedino jačati.

----- O -----

Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu nastavlja svoju prosvjetiteljsku, edukativnu i integrirajuću ulogu među kaznenopravnim stručnjacima, usprkos birokratskim i administrativnim preprekama, kao što je primjerice postavljanje ograničenja na broj radova objavljenih u istom časopisu koji se znanstvenicima priznaju za napredovanje u viša zvanja, čak i kada se radi o jedinom hrvatskom pravnom časopisu iz određenog pravnog područja. U ovom broju možete naći četiri vrsna znanstvena rada, sudsku praksu dvojice autora, našeg redovitog kroničara sudske prakse profesora Petra Novoselca te Gregora Sakradžije, višeg sudske savjetnika sa Županijskog suda u Bjelovaru, kao i tri prikaza kongresa, konferencije i interkatedarskog sastanka. Časopis započinje vrlo vrijednim i rijetkim radom iz područja filozofije kaznenog prava koji se bavi opravdanjem i granicama kazne, odnosom kriminalne politike i kaznenopravne dogmatike, i sadrži skladan literaran niz kriminalnopolitičkih argumentiranih promišljanja u rješavanju konkretnih životnih situacija. Napisao ga je Matjaž Ambrož, redoviti profesor prava iz Ljubljane, te je njime obogatio oskudnu hrvatsku literaturu u tom području. Dalida Rittossa, docentica prava iz Rijeke, objavljuje rad o kaznenim djelima seksualnog zlostavljanja i iskorištavanja djece iz perspektive europske direktive iz 2011., poredbenopravnom analizom istovrsnih odredaba njemačkog i slovenskog kaznenog zakona te judikature Europskog suda za ljudska prava. Autorica je sveobuhvatnom analizom uspjela istražiti usklađenost hrvatskog kaznenog prava s europskim, uočiti određene nesuglasice te dati uputu zakonodavcu. Vrstan rad o prožimanju prakse dvaju europskih sudova, Europskog suda za ljudska prava i Europskog suda pravde, u

pitanjima vezanima za europski uhidbeni nalog napisala je Marijana Konforta, doktorandica na Pravnom fakultetu u Zagrebu, zaposlena u Uredu zastupnice Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Vješto i pregledno analizirajući kompleksna pitanja, pojmove i koncepte europskog kaznenopravnog prostora, izložila je važnu, zanimljivu i posebno aktualnu temu u Europi i Hrvatskoj. Rad Matka Pajčića, docenta prava iz Splita, obrađuje internacionalno važnu temu ograničenja prava okrivljenika da se brani sam kroz institut obvezne obrane, koja je posebno dobila na aktualnosti u Hrvatskoj zbog praćenja suđenja pred Međunarodnim kaznenim sudom za bivšu Jugoslaviju. Radi se o osjetljivoj temi kako iz aspekta temeljnog prava obrane, različitog dosega u različitim pravnim tradicijama, tako i zbog konteksta u kojem se pojavila. Nemoguće je ne primijetiti regionalnu raznolikost autora, što predstavlja posebnu vrijednost Ljetopisa i zbog čega uredništvo iskazuje posebno zadovoljstvo.

“Vijest s dvora“, koju uredništvo sa zadovoljstvom i s ponosom želi podijeliti s čitateljstvom, jest da je naš vrsni, stalni i vjerni engleski lektor Mark Davies u 2018. godini odlikovan Britanskom kraljevskom medaljom od strane Njezina Veličanstva Kraljice Elizabete II., koja će mu biti uručena osobno prilikom proslave njezina rođendana. Ta iznimna počast priznanje je Marku Daviesu za velik doprinos britanskoj zajednici u Hrvatskoj kroz poslove ispitivača u Britanskom konzulatu, urednika i lektora, kapelana u Anglikanskoj crkvi u Zagrebu i oduševljenog sportaša, koji igra za zagrebački kriketski klub Hrvatski sokol. Dragi Mark, od srca Ti u ime uredništva i čitateljstva čestitam na dodjeli ovog visokog priznanja!

Zasluge za objavu ovog broja Ljetopisa pripadaju autorima, recenzentima, lektorima te izvršnoj urednici Elizabeti Ivičević Karas, kao i drugim suradnicima, koji su ga svojim vrijednim radom učinili dostupnim čitateljstvu.

*Glavna urednica
Prof. dr. sc. Zlata Đurđević*