



1.4.2019

## **7. RADNI DOKUMENT**

o Prijedlogu uredbe o europskom nalogu za dostavljanje i europskom nalogu za čuvanje elektroničkih dokaza u kaznenim stvarima (2018/0108 (COD)) –  
Izvršenje europskog naloga za dostavljanje i europskog naloga za čuvanje elektroničkih dokaza (EPOC(-PR))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestiteljica: Birgit Sippel  
Suautor: Ignazio Corrao

## Uvod

Ovim radnim dokumentom o Komisijinom Prijedlogu uredbe o europskom nalogu za dostavljanje i europskom nalogu za čuvanje elektroničkih dokaza u kaznenim stvarima osvrće se na pitanje izvršenja europskih naloga za dostavljanje (EPOC-ova) i europskih naloga za čuvanje (EPOC-PR-ova). Stoga je u njemu naglasak na članku 13. o sankcijama za pružatelje usluga i članku 9. o rokovima za pružatelje usluga za izvršenje EPOC(-PR)-ova. Naposljetku, u dokumentu se također analizira postupak izvršenja predviđen člankom 14. za slučajeve u kojima adresat ne postupa u skladu s EPOC(-PR)-om unutar roka, a da to nije propisno obrazložio tijelu izdavatelju.

### 1. Sankcije (članak 13.)

Članak 13. Prijedloga Komisije navodi da, „ne dovodeći u pitanje nacionalne zakone kojima je predviđeno određivanje kaznenopravnih sankcija, države članice utvrđuju pravila o novčanim kaznama koje se primjenjuju na povrede obveza u skladu s člancima 9., 10. i 11. ove Uredbe i poduzimaju sve nužne mjere kako bi osigurale njihovu provedbu. Novčane kazne moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće. Države članice bez odgode obavješćuju Komisiju o tim pravilima i tim mjerama te o svim naknadnim izmjenama koje na njih utječu.” Novčane kazne stoga su predviđene za pružatelje usluga koji ne izvršavaju EPOC(-PR) ili ne poštuju propisane obveze povjerljivosti.<sup>1</sup>

Takve bi sankcije odredile i primjenjivale države članice, pored svih dodatnih nacionalnih sankcija predviđenih u skladu s nacionalnim instrumentima/nacionalnim pravom. Stoga bi države članice bile dužne izabrati sankcije za koje smatraju da su najprikladnije i da se najbolje uklapaju u njihov nacionalni sustav.

U tom se pogledu Prijedlog Komisije u načelu osvrće na nacionalno pravo, umjesto da predviđa usklađena pravila o sankcijama za sve države članice. Zbog svoje hibridne naravi, na koju se također osvrtao u drugom radnom dokumentu, predloženi instrument ne može se smatrati pravom uredbom jer se ne može izravno primjenjivati, nego zahtijeva dodatne nacionalne provedbene mjere i dopunjujuće zakonodavne mjere, čime više nalikuje direktivi.<sup>2</sup>

Stoga se pojavljuje pitanje je li, zbog težnje učinkovitosti, potrebno neko usklađivanje sustava sankcioniranja, barem kako bi se odredio obvezni minimum za sve države članice. Pitanje usklađenijeg sustava sankcioniranja također je povezano s pitanjem mogućeg traženja najpovoljnijeg pravnog sustava. Budući da su države članice same odgovorne za određivanje i primjenu sankcija, postoji opasnost da će pružatelji usluga odlučiti imenovati svojeg pravnog zastupnika u državama članicama s najblažim sankcijama. Neke bi države članice istovremeno mogle biti sklone održavanju sankcija na što nižoj razini kako bi pružateljima usluga bile privlačnije i poželjnije zbog primjene blažih sankcija.<sup>3</sup> Nastavno na prethodnu točku postoji i potreba za osiguranjem prikladne provedbe sankcija u svim državama članicama.

---

<sup>1</sup> O tom se pitanju već raspravljalo u 2. radnom dokumentu o pravnoj osnovi i 3. radnom dokumentu o pružateljima usluga.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Problemi s pitanjem „pravnog zastupnika” za pružatelje usluga iz EU-u (ne za pružatelje usluga iz trećih zemalja) već su navedeni u 6. radnom dokumentu.

Sankcije bi stoga radi povećanja pravednosti sustava sankcioniranja i stvaranja ravnopravnih uvjeta za sve uključene aktere trebale biti odvratajuće za sva trgovačka društva, bez obzira na njihovu veličinu. U skladu s tom logikom Vijeće je, u svojem općem pristupu, izmijenilo Prijedlog Komisije i uvelo sustav sankcija koje iznose 2 % godišnjih ukupnih prihoda za trgovačka društva koja ne objave svoje podatke.<sup>4</sup> Međutim, i ovdje se pojavljuje pitanje bi li i u kojoj mjeri takvo usklađivanje sustava sankcioniranja, bilo u obliku koji je predložilo Vijeće ili u nekom drugom obliku, bilo proporcionalno i u skladu sa sadašnjom pravnom osnovom koja je odabrana za Prijedlog uredbe (članak 82. stavak 1. UFEU-a).

## **2. Rok za izvršenje EPOC-a (članak 9.)**

Pitanje prikladnog sustava sankcija također je izrazito povezano s obvezama nametnutima pružateljima usluga i njihovim izvršenjem EPOC(-PR)-ova. Člankom 9. Prijedloga uredbe od pružatelja usluga zahtijeva se da dostave podatke državi izdavateljici „najkasnije u roku od 10 dana od primitka” EPOC-a, a „u roku od šest sati” u hitnim slučajevima.<sup>5</sup> U trećem radnom dokumentu već se raspravljalo o tome da se ti rokovi čine veoma ambiciozni. Iako bi ih, strogo iz tehničke perspektive, možda uspjela ispoštovati velika trgovačka društva, ti rokovi čine se preambiciozni uzimajući u obzir da se predloženim instrumentom od pružatelja usluga također traži da ispituju legitimnost EPOC-ova prije pružanja podataka. Problem je još očitiji kada je riječ o malim i srednjim poduzećima, ili čak mikropoduzećima, koja možda nemaju službe koje su dostupne 24 sata svaki dan, no i kad je riječ o pružateljima usluga iz trećih zemalja koji posluju u drugim vremenskim zonama.<sup>6</sup>

Ne dovodeći u pitanje širu raspravu o tome bismo li zaista trebali prenijeti zadatak jamčenja zaštite temeljnih prava na pružatelje usluga, što je dosad bilo suvereno pravo državnih tijela, već se s praktičnog gledišta čini da predloženi rokovi nisu izvedivi. Stoga se radi osiguranja pravednosti svih potencijalnih sankcija dvije opcije čine prihvatljivima; uvest će se dva posebna sustava rokova, jedan za velika trgovačka društva i jedan za mala i srednja poduzeća, ili ako bude odlučeno da se svi drže jednog sustava, rokovi moraju biti duži nego oni koje je Komisija navela u Prijedlogu.

## **3. Postupak izvršenja (članak 14.)**

Prijedlogom Komisije uvodi se sustav kojim bi pravosudno tijelo (tužitelj za podatke o pretplatnicima i pristupu, a sud za podatke o transakcijama i sadržaju)<sup>7</sup> moglo izravno zatražiti podatke od pružatelja usluga, ili njegova pravnog zastupnika unutar Unije, koji raspolaže tim podacima. Takvo trgovačko društvo može uložiti prigovor na zahtjev za podatke, na temelju niza osnova za odbijanje iz članka 14. ili zbog tzv. sukoba zakona sa zakonom neke treće zemlje, kako je definirano u člancima 15. i 16. Budući da je postupak

---

<sup>4</sup> Čini se da je Prijedlog oblikovan po uzoru na članak 83. Opće uredbe o zaštiti podataka koji se odnosi na upravne novčane kazne. Međutim, u tom kontekstu nadležnost za nametanje takvih kazni ima nacionalno nadzorno tijelo te postoji mnogo detaljniji katalog različitih razina povreda i kriterija.

<sup>5</sup> Članak 9. stavci 1. i 2. Prijedloga uredbe.

<sup>6</sup> Vidi 3. radni dokument – Uloga pružatelja usluga

<sup>7</sup> Pitanje se analiziralo u drugom radnom dokumentu u pogledu pravne osnove i u šestom radnom dokumentu u pogledu pravnih lijekova i mjera zaštite.

revidiranja u pogledu proturječnih obveza sa zakonom trećih zemalja već detaljno analiziran u četvrtom radnom dokumentu, ovaj radni dokument usredotočit će se samo na temelje za odbijanje iz članka 14.

U skladu s člankom 14. Prijedloga Komisije pružatelj usluga može osporiti i EPOC i EPOC-PR samo ako, na temelju vlastite procjene, vjeruje da su uvjeti navedeni u stavku 4. točkama (a) do (f) (EPOC)<sup>8</sup> i u stavku 5. točkama (a) do (e) (EPOC-PR)<sup>9</sup> ispunjeni.

Osim činjenice da je općenito upitno isključivo pružateljima usluga (kao privatnim subjektima) prepustiti ocjenu takvih temelja za odbijanje, osobito uzimajući u obzir da pružatelji usluga dobivaju samo ograničene informacije o samom predmetu na temelju potvrde EPOC(-PR)-a, postoji i potencijalna opasnost da pružatelji usluga preopćenito tumače te temelje za odbijanje. U takvoj bi situaciji nadležno tijelo države članice u kojoj taj pružatelj usluga ima sjedište trebalo odlučiti hoće li izvršiti nalog ili ne (vidi članak 14. stavak 6.). Postojeći prijedlog mogao bi čak potaknuti određene veće pružatelje usluga, koji žele privući klijente kojima je stalo do sigurnosti podataka, a u tu bi svrhu pružatelji usluga bili spremni prihvatiti mogućnost da im se nametnu sankcije, da taj mehanizam upotrebljavaju u vlastitu korist na način da namjerno osporavaju EPOC(-PR)-ove češće nego drugi pružatelji usluga. To bi najvjerojatnije išlo u korist većih pružatelja usluga koji su u boljem ekonomskom položaju i imaju vlastite pravne službe ili se pouzdaju u odvjetnička društva koja znaju izrađivati nacрте prigovora. Kako bi se to izbjeglo, predviđaju se sljedeće opcije, od kojih zasad nijedna ne nudi konačno rješenje:

1. uključivanje tijela države izvršiteljice (i, potencijalno, države boravišta dotične osobe) u ranijoj fazi (tj. u istom trenutku kad se i EPOC(-PR) izda i pošalje pružatelju usluge), uključujući mogućnost smislene obavijesti kojom se primatelju nudi mogućnost pozitivnog odgovora ili prešutnog negativnog odgovora nereagiranjem u određenom roku (ovisno o različitim kategorijama podataka);

2. ako bi Prijedlog uredbe bio izmijenjen i ako bi doista predviđao veću uključenost države izvršiteljice (i, potencijalno, države boravišta dotične osobe): ograničenje osnova na temelju kojih pružatelji usluga mogu osporiti EPOC(-PR), npr. tako da do osporavanja može doći samo u slučaju naloga koje su izdala tijela koja očigledno nisu pravosudna ili u vrlo

---

<sup>8</sup> Ti su uvjeti sljedeći:

- (a) europski nalog za dostavljanje nije izdalo ili ovjerilo tijelo izdavatelj kako je predviđeno u članku 4.;
- (b) europski nalog za dostavljanje nije izdan za kazneno djelo predviđeno u članku 5. stavku 4.;
- (c) adresat nije mogao postupiti u skladu s EPOC-om zbog stvarne nemogućnosti ili više sile ili zato što EPOC sadržava očite pogreške;
- (d) europski nalog za dostavljanje ne odnosi se na podatke koje je pružatelj usluga pohranio ili su pohranjeni u njegovo ime u trenutku primitka EPOC-a;
- (e) usluga nije obuhvaćena ovom Uredbom;
- (f) na temelju informacija sadržanih u EPOC-u očito je da se njime krši Povelja ili da je očito uvredljiv.

<sup>9</sup> Ti su uvjeti sljedeći:

- (a) europski nalog za čuvanje nije izdalo ili ovjerilo tijelo izdavatelj kako je predviđeno u članku 4.;
- (b) adresat nije mogao postupiti u skladu s EPOC-PR-om zbog stvarne nemogućnosti ili više sile ili zato što EPOC-PR sadržava očite pogreške;
- (c) europski nalog za čuvanje ne odnosi se na podatke koje je pružatelj usluga pohranio ili su pohranjeni u njegovo ime u trenutku EPOC-PR-a;
- (d) usluga nije obuhvaćena područjem primjene ove Uredbe;
- (e) na temelju informacija sadržanih u EPOC-PR-u očito je da se njime krši Povelja ili da je očito uvredljiv.

ograničenim i jasno definiranim situacijama, dovelo bi do brisanja sadašnjih stavaka 4. i 5. te bi se time također riješili problemi vezani uz zadatak ocjene usklađenosti EPOC(-PR)-a s temeljnim pravima, što trenutačno rade pružatelji usluga; ili

3. uključivanje detaljnijeg obrazloženja osnova za nužnost i proporcionalnost EPOC(-PR)-a u potvrde naloga za dostavljanje ili naloga za čuvanje (EPOC ili EPOC-PR) koje se šalju pružatelju usluga; bez takvih informacija prilično je upitno bi li pružatelj usluga mogao ispravno ocijeniti zakonitost zahtjeva.

Sve te opcije usko su povezane sa širom raspravom o uzajamnom priznavanju u kaznenom pravu EU-a. Kad je riječ o tom pitanju, stajališta različitih država članica<sup>10</sup>, nacionalnih tijela, Komisije, Suda EU-a<sup>11</sup>, Europskog suda za ljudska prava<sup>12</sup>, stručnjaka i pripadnika struke<sup>13</sup> znatno se razlikuju te postaje jasno da je načelo uzajamnog priznavanja još u fazi izrade, što je usko povezano s promjenjivom prirodom europske integracije. Međutim, kao što je Sud EU-a već objasnio, nije riječ o apsolutnom načelu koje poništava obvezu države članice da štiti temeljna prava. Stoga postoji barem prešutna osnova za nepriznavanje za ozbiljno kršenje temeljnih prava, koja nije ograničena na „otvoreno uskraćivanje sudske zaštite”, nego obuhvaća sva temeljna prava.<sup>14</sup>

## Zaključci

U političkom procesu trebat će se još raspraviti o gore navedenim točkama, uključujući pitanje o sankcijama, rokovima i izvršenju EPOC(-PR)-ova, kao i različitim predloženim opcijama kako bi se našao način za stvaranje instrumenta koji s jedne strane pomaže poboljšati prekograničnu suradnju u kaznenom pravu, a s druge je strane izvediv u praksi i, što je najvažnije, jamči zaštitu temeljnih prava.

---

<sup>10</sup> To je postalo jasno u raspravi o elektroničkim dokazima u kojoj je skupina država članica osporila opći pristup Vijeća; ili u različitim stajalištima država članica u vezi s nedavnim zaključcima Vijeća o uzajamnom priznavanju u kaznenim predmetima (dokument Vijeća 14541/18).

<sup>11</sup> Vidi naprimjer mišljenje 2/13 Suda EU-a i naknadno pokrenute predmete o iznimkama vezanima uz temeljna prava u *Aranyosi i Căldăraru*, spojeni predmeti C-404/15 i C-659/15 PPU te *Ministar pravosuđa i ravnopravnosti protiv LM-a*, predmet C-216/18 PPU.

<sup>12</sup> Europski sud za ljudska prava i Sud EU-a imaju drukčije pristupe kada je riječ o uzajamnom priznavanju. Vidi Europski sud za ljudska prava, *Avotiņš protiv Latvije*, br. 17502/07, presuda od 23. svibnja 2016.

<sup>13</sup> Vidi naprimjer A. Weyembergh, E. Sellier, *Kazneno postupovno pravo u Europskoj uniji – Komparativna analiza odabranih glavnih razlika i njihov učinak na razvoj zakonodavstva EU-a*, 2018., str. 93 – 101.

<sup>14</sup> Sud EU-a u predmetu LM nije postupio u skladu s prijedlogom nezavisnog odvjetnika da to ograniči na uži test „otvorenog uskraćivanja sudske zaštite”. Takav su test odbili i suzakonodavci u Direktivi o EIN-u i Uredbi (EU) 2018/1805 o uzajamnom priznavanju naloga za zamrzavanje i oduzimanje imovine.