

Izvorni naučni rad

UDK 341.232:061.1EU
347.921.8:343]:061.1EU

Dr. sc. Ena Gotovuša, docentica

Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu

TREĆI DODATNI PROTOKOL UZ EUROPSKU KONVENCIJU O
UZAJAMNOM PRUŽANJU PRAVNE POMOĆI U KRIVIČNIM STVARIMA
VIJEĆA EUROPE: NOVINE I ZNAČAJ

Sažetak: Odbor ministara Vijeća Europe usvojio je Treći dodatni protokol uz Europsku konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine, koji će biti otvoren za potpisivanje od septembra 2025. godine. Ovim instrumentom nastoji se modernizirati sistem međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima i osigurati efikasniji odgovor država na izazove savremenog prekograničnog kriminaliteta.

U radu će biti predstavljene glavne novine koje Protokol donosi: pojednostavljenje i ubrzanje postupaka, proširenje situacija u kojima se može zatražiti pravna pomoć, šira upotreba elektroničke komunikacije i videokonferencija, mogućnost primjene tehničkih instrumenata nadzora poput GPS uređaja i presretanja telekomunikacija, kao i uvođenje rokova za izvršenje zahtjeva. Poseban značaj Protokola ogleda se u tome što uvažava iskustva stečena za vrijeme pandemije Covid-19, kada je digitalizacija pravosudne saradnje postala nužnost, te odgovara na potrebe prakse u borbi protiv složenih oblika prekograničnog kriminaliteta.

Cilj rada jeste ukazati na doprinos Trećeg dodatnog protokola jačanju efikasnosti, fleksibilnosti i pravne sigurnosti u sistemu međunarodne pravne pomoći, uz očuvanje temeljnih prava i usklađivanje sa standardima razvijenim u okviru Europske unije.

Ključne riječi: Treći dodatni protokol, Europska konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, elektronička komunikacija, tehnički nadzor, Europska unija



1. Uvod

Europska konvencija o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima iz 1959. godine¹ (u daljnjem tekstu: Konvencija iz 1959.) i danas predstavlja temeljni, tradicionalni multilateralni instrument za prekograničnu saradnju u krivičnim stvarima na europskom kontinentu. Kao prvi sveobuhvatni normativni okvir za saradnju između država članica Vijeća Europe, Konvencija iz 1959. – često nazivana i „Majkom konvencijom“² – zajedno s Dodatnim protokolom iz 1978.³ i Drugim dodatnim protokolom iz 2001.⁴, omogućila je uspostavljanje relativno stabilnog, ali normativno i praktično fragmentiranog sistema pružanja uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima između država članica Vijeća Europe, ali i trećih država.⁵

Njena pravna arhitektura uspostavila je tradicionalni model uzajamne pravne pomoći, koji je poslužio kao referentni okvir za daljnji razvoj međunarodnih instrumenata krivičnopravne saradnje. Taj utjecaj posebno dolazi do izražaja najprije kroz Konvenciju o provedbi Šengenskog sporazuma iz 1985. godine (u daljnjem tekstu: CISA Konvencija)⁶, a zatim i kroz Konvenciju o uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima između država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: Konvencija EU iz 2000)⁷ – prvog pravnog instrumenta te vrste usvojenog za područje pravne pomoći u krivičnim stvarima nakon stupanja na snagu Ugovora o Europskoj uniji.⁸

U skladu s općim odredbama Konvencije iz 1959., države potpisnice obavezale su se pružati najširi mogući oblik uzajamne pravne pomoći u krivičnim postupcima za djela

¹ European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Council of Europe (1959), Strasbourg, 20.4.1959, ETS No. 30. Konvenciju iz 1959. ratificirale su sve tadašnje države članice Vijeća Europe, uključujući i Rusiju, koja je naknadno isključena iz članstva, kao i svih 27 država članica EU-a. V. Tablicu potpisa i ratifikacija, dostupno na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=030>.

² Usp. npr. Militello, V. i Mangiaracina, A., „The Future of Mutual Assistance Conventions in the European Union”, u *The Future of Police and Judicial Cooperation in the EU*, ur. Cyrille J.C.F. Fijnaut i Jannemieke Ouwerkerk, Leiden: Brill | Nijhoff, 2009, str. 174; Karsai, K., „Locus/Forum Regit Actum - a Dual Principle in Transnational Criminal Matters“, *Hungarian Journal of Legal Studies* 60, No 2, 2019, str. 159.

³ Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 17.3.1978, ETS No. 99. Sve države članice EU-a ratificirale su Dodatni protokol.

⁴ Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182. Sve države članice EU-a ratificirale su Drugi dodatni protokol, s izuzetkom Grčke.

⁵ V. Konvencija iz 1959. (bilj. 1), čl. 28.

⁶ The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, str. 19–62.

⁷ Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.7.2000, str. 3–23.

⁸ V. Explanatory report on the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (Text approved by the Council on 30 November 2000), OJ C 379, 29.12.2000, str. 7–29. V. Introduction, A. Background.

koja su, u trenutku podnošenja zahtjeva, u nadležnosti pravosudnih tijela države moliteljice,⁹ pri čemu se pravna pomoć ne može zahtijevati u predmetima koji se odnose na uhićenja, izvršenje krivičnih presuda, niti za krivična djela koja su isključivo kažnjiva prema vojnim zakonima, a ne predstavljaju djela iz općeg krivičnog prava.¹⁰ Obaveza pravne pomoći obuhvaća širok spektar radnji, uključujući pribavljanje dokaza, prijenos predmeta, iskaze svjedoka i vještaka, razmjenu podataka o presudama, privremeni transfer osoba lišenih slobode radi svjedočenja, saradnju u provođenju kontroliranih isporuka i tajnih istražnih mjera te osnivanje zajedničkih istražnih timova.¹¹

Ključne karakteristike tradicionalnog modela pružanja pravne pomoći u krivičnim stvarima između država potpisnica, uspostavljenog Konvencijom iz 1959. godine, ogledaju se u sljedećem:

1. korištenju zamolnica (engl. *letter of rogatory*) upućenih putem ministarstava pravde kao osnovnog mehanizma ostvarivanja saradnje među nadležnim pravosudnim tijelima¹²;
2. primjeni načela *locus regit actum*, što znači da se pravna pomoć pruža u skladu s pravnim poretom zamoljene države¹³;

⁹ Čl. 1. st. 1. Konvencije, koji postavlja opći okvir njenog važenja, propisuje da se države ugovornice obavezuju pružati uzajamnu pravnu pomoć u najširem obimu u postupcima koji se odnose na djela za koja su nadležni pravosudni organi države moliteljice. Time su, pored teških krivičnih djela, obuhvaćeni i prekršaji, čime se potvrđuje široko područje primjene Konvencije. V. Explanatory Report to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Strasbourg, 20.IV.1959, ETS No. 30., str. 3.

¹⁰ V. Konvencija iz 1959. (bilj. 1), čl. 1. st. 2.

¹¹ V. članove 3.–7., 11. i 13. Konvencije iz 1959. (bilj. 1), kao i odredbe Dodatnog protokola (bilj. 3) te Drugog dodatnog protokola (bilj. 4), kojima su proširene mogućnosti pružanja uzajamne pravne pomoći.

¹² Određenje/označenje šta se smatra „sudskim tijelom“ u smislu Konvencije iz 1959., prepušteno svakoj državi potpisnici ponaosob. Tačnije, svaka država potpisnica bila je dužna pri potpisivanju ili predaji svog instrumenta o ratifikaciji ili pristupanju Konvenciji iz 1959., u izjavi upućenoj generalnom sekretaru Vijeća Europe odrediti koja će se „tijela“ smatrati „sudskim tijelima“. V. čl. tumačenje člana 24. u Explanatory Report to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Strasbourg, 20.IV.1959, ETS No. 30 u kojem se navodi da termin „sudsko tijelo“ ima različite konotacije u nacionalnim sistemima država potpisnica, te da u nekim državama pod taj termin potpadaju i „javni tužitelji“, dok u drugim državama potpisnicama to nije slučaj. S tim u vezi, iako Konvencija ne koristi termin „centralno/središnje tijelo“ (engl. *central authority*), on je u praksi uspostavljen kao funkcionalna oznaka za organ kojem se zamolnice upućuju prema članu 15. Konvencije (najčešće ministarstvo pravde), što potvrđuju i nacionalne notifikacije dostavljene Vijeću Europe. V. <https://treaties.fcd.o.gov.uk/data/Library2/pdf/1992-TS0024.pdf>, pristupljeno 5. 12. 2025.

¹³ Usp. Matak, Š., „Dokazi iz inozemstva iz pozicije obrane - mogućnost pribavljanja, kontrola zakonitosti i pouzdanosti“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 27, br. 2 (2020), str. 525; Šugman Stubbs, K., „Ocjena dokaza pribavljenih u inozemstvu: teorijski problemi i slovenska sudska praksa“, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 21, br. 1 (2014), str. 116; Vermeulen, G., *Free gathering and movement of evidence in criminal matters in the EU. Thinking beyond borders, striving for balance, in search of coherence*. Antwerp: Maklu, 2011, str. 41-42; Kusak, M., „Common EU Minimum Standards for Enhancing Mutual Admissibility of Evidence Gathered in Criminal Matters“, *Eur J Crim Policy Res* 23, br. 3 (2017), str. 338.

3. širokim mogućnostima za davanje izjava o rezervama te navođenje razloga za odbijanje pružanja pravne pomoći.¹⁴

Od donošenja, Konvencija iz 1959. postupno je nadograđivana dodatnim protokolima koji su predstavljali odgovor na potrebe njezine modernizacije i prilagodbe sve složenijim oblicima prekograničnog kriminaliteta. Prvi značajan iskorak ostvaren je usvajanjem Dodatnog protokola iz 1978. Ovim protokolom onemogućeno je odbijanje pružanja pravne pomoći isključivo na temelju toga što se zamolnica odnosi na krivično djelo koje zamoljena država smatra fiskalnim deliktom, čime je dodatno proširen materijalni obim pravne pomoći.¹⁵ Drugi značajan iskorak predstavlja usvajanje Drugog dodatnog protokola iz 2001., kojim su unesene bitne novine u normativni okvir, kako proširenjem područja primjene – uključivanjem upravno-krivičnih postupaka i krivične odgovornosti pravnih osoba – tako i uvođenjem fleksibilnijih mehanizama saradnje. Među njima se posebno ističe mogućnost direktne komunikacije između pravosudnih tijela (bez posredstva ministarstava pravde) u određenim situacijama¹⁶, te korištenje elektroničkih

¹⁴ Konvencija iz 1959. ne uslovljava pružanje pravne pomoći visinom zapriječene kazne niti načelno zahtijeva primjenu načela dvostruke kažnjivosti. Međutim, iznimno, čl. 5. st. 1. omogućuje državama ugovornicama da, prilikom potpisivanja ili ratifikacije, izjave rezervu kojom izvršenje zamolnica koje se odnose na pretres ili oduzimanje imovine uslovljavaju jednim ili više sljedećih kriterija: a) da je djelo koje je povod zamolnici kažnjivo i prema pravu države moliteljice i prema pravu zamoljene države (načelo dvostruke kažnjivosti); b) da je djelo iz zamolnice izručivo prema pravu zamoljene države; ili c) da je izvršenje zamolnice u skladu s pravnim poretkom zamoljene države. Također, prema čl. 5. st. 2., ako neka država koristi mogućnost iz st. 1., druge države potpisnice imaju pravo odgovoriti primjenom načela reciprociteta. U praksi to znači da država može odbiti izvršiti zamolnicu druge države pod jednakim uslovima koje ta država sama prethodno postavila. Takva mogućnost uzajamnog uslovljavanja može znatno umanjiti efikasnost prekogranične pravne pomoći, naročito kada je riječ o osjetljivim procesnim radnjama poput pretresa ili oduzimanja imovine. Osim toga, prema članu 2. Konvencije iz 1959., pružanje pravne pomoći može se odbiti i u slučajevima kada se zahtjev odnosi na kazneno djelo koje zamoljena država smatra političkim ili povezanim s političkim kaznenim djelom, kao i na porezno kazneno djelo. Također, pravna pomoć može se uskratiti ako zamoljena država ocijeni da bi njezino izvršenje moglo ugroziti njezin suverenitet, sigurnost, javni poredak ili druge bitne interese. Pregled rezervi koje su izjavile države potpisnice dostupan je na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=030>.

¹⁵ V. Dodatni protokol (bilj. 3), čl. 2. st. 2.

¹⁶ Iako Drugi dodatni protokol (bilj. 4) u članu 4. predviđa mogućnost direktne komunikacije između pravosudnih organa, ta mogućnost nije bezuslovna. Stav 2. istog člana izričito propisuje da se određene vrste zahtjeva i dalje moraju slati isključivo putem ministarstava pravde. To se posebno odnosi na sljedeće situacije: 1) kada zamoljena država nije dala saglasnost za direktnu komunikaciju; 2) kada priroda zahtjeva nalaže formalnu dostavu i povrat, na primjer u slučajevima pretresa ili oduzimanja imovine; 3) kada postupak uključuje obradu osjetljivih ličnih podataka; 4) kada je država ugovornica izjavom ograničila mogućnost direktne komunikacije isključivo na središnja tijela; te 5) u slučajevima iz stava 2. člana 4., kada se zahtjevi odnose na posebne mjere koje zahtijevaju centraliziranu razmjenu radi pravne sigurnosti i efikasnosti postupka. V. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182, tačka 41 -46.

sredstava za podnošenje i zaprimanje zamolnica.¹⁷ Drugi dodatni protokol istodobno postavlja posebne procesne standarde za primjenu savremenih istražnih mjera u prekograničnom kontekstu, uključujući: saslušanje svjedoka i optuženog/osumnjičenog putem videokonferencije¹⁸, privremeni transfer osoba lišenih slobode na teritorij države moliteljice u dokazne svrhe¹⁹, provođenje prekograničnih promatranja, kontroliranih isporuka i prikrivenih istraga²⁰, te također uzima u obzir potrebu zaštite individualnih prava pri obradi ličnih podataka.²¹

Na ovom mjestu potrebno je istaknuti međudjelovanje (engl. *interplay*) Konvencije iz 1959. i pravnih instrumenata koji su kasnije doneseni na njezinim temeljima. Iz *Izveštaja s obrazloženjima* Drugog dodatnog protokola jasno proizlazi da je Vijeće Europe svjesno krenulo u modernizaciju režima pravne pomoći utemeljenu na iskustvima i rješenjima sadržanim u instrumentima poput CISA Konvencije²² i Konvencije EU iz 2000.²³ U tom smislu, Drugi dodatni protokol predstavlja ne samo funkcionalni dodatak izvornom tekstu, već i normativni most prema novijim oblicima krivičnopravne saradnje, posebno onima razvijenima unutar Europske unije (u daljnjem tekstu: EU).

Ta se praksa nastavila i usvajanjem Trećeg dodatnog protokola uz Konvenciju iz 1959. (u daljnjem tekstu: Treći dodatni protokol).²⁴ Dinamika savremenog kriminaliteta – naročito organiziranog, financijskog i visokotehnološkog – uz sveprisutnu digitalizaciju komunikacije i sve učestaliju primjenu tehničkih nadzornih mjera u prekograničnim

¹⁷ *Ibid.*, tačka 44.

¹⁸ V. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9.

¹⁹ Članom 3. Drugog dodatnog protokola uvedena je odredba kojom se razgraničava postupak izručenja/ekstradicije od transfera tražene osobe u dokazne svrhe (engl. *for evidentiary purposes*), pri čemu se pojam “*standing trial*” u ovom kontekstu tumači restriktivno i odnosi se isključivo na posljednju fazu krivičnog postupka u kojoj je osoba izvedena pred sud radi suđenja pred tim sudom. Ova se odredba primjenjuje jednako na državljane država ugovornica i na osobe koje to nisu, što je naročito važno u situacijama kada je osoba lišena slobode privremeno transferisana na teritorij države čiji je državljanin u dokazne svrhe. U takvim slučajevima, država ugovornica ima obavezu da osobu lišenu slobode vrati nazad u zamoljenu državu. V. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182, tačke 33–38.

²⁰ *Ibid.*, tačka 132-158.

²¹ *Ibid.*, tačke 194-200.

²² Ugovorom iz Amsterdama, tačnije Protokolom 2, šengenski *acquis* integriran u pravni okvir EU-a. V. Protocol (No 19) on the Schengen *acquis* integrated into the framework of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, str. 290-292. Usp. Craig, P., i De Búrca, G., *EU Law : Text, Cases, and Materials*, Oxford: Oxford University Press, 2011, str. 938; Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, 14.

²³ Usp. npr. tačku 9., 132., 142., 153. i 159. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182.

²⁴ Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Valletta, 19.09.2025, CETS No. 227. U trenutku pisanja ovog rada, Treći dodatni protokol potpisalo je 17 država, dok je za njegovo stupanje na snagu potrebno da ga najmanje tri potpisnice i ratificiraju, u skladu s članom 10. Lista potpisa i ratifikacija dostupna je na: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatynum=227>.

istragama, ukazala je na strukturna ograničenja izvornog teksta Konvencije iz 1959. i njenih dodatnih protokola. Među ključnim slabostima istaknuti su: centralizirani sistem komunikacije putem središnjih tijela (ministarstava pravde), nedostatak standardizacije u vezi s elektroničkom razmjenom zahtjeva, nejasna pravila o saslušanjima putem videokonferencije, nedovoljno uređena primjena nadzornih mjera i presretanja komunikacija te fragmentirani režim zaštite ličnih podataka. Kao odgovor na ove prepoznate nedostatke, Treći dodatni protokol izrađen je u okviru rada Komiteta stručnjaka za operativnu provedbu europskih konvencija o saradnji u krivičnim stvarima (engl. *Committee of Experts on the Operation of European Conventions on Co-operation in Criminal Matters*), pod nadležnošću Europskog odbora za probleme kriminaliteta (engl. *European Committee on Crime Problems – CDPC*), koji djeluju u okviru Vijeća Europe. Njegovo usvajanje odražava političku volju država članica da unaprijede efikasnost, brzinu i pravnu sigurnost postupaka uzajamne pravne pomoći, u skladu s izazovima savremenog prekograničnog kriminaliteta.

Naročitu važnost Trećem dodatnom protokolu daje činjenica da je njegov normativni sadržaj u velikoj mjeri inspiriran rješenjima iz pravnih instrumenata razvijenih u okviru EU-a, kako onih zasnovanih na načelu uzajamnog pružanja pravne pomoći, tako i onih zasnovanih na načelu uzajamnog priznavanja presuda i drugih odluka pravosudnih tijela. U tom kontekstu posebno je važno istaknuti da je i sama EU prepoznala značaj Trećeg dodatnog protokola, što potvrđuje Prijedlog odluke Vijeća o ovlašćivanju država članica da u interesu Europske unije potpišu ovaj protokol, a koji je izradila i Vijeću uputila Europska komisija.²⁵ Kako je navedeno u obrazloženju Prijedloga odluke, iako je većina područja koja obuhvata Konvencija iz 1959. u međuvremenu uređena EU pravom, ovaj instrument i dalje ima važnu funkciju u onim segmentima prekogranične saradnje koje EU zakonodavstvo još nije u potpunosti uredilo, čime se održava kontinuitet i stabilnost sistema uzajamne pravne pomoći.²⁶ Imajući to u vidu brzo stupanje na snagu Trećeg dodatnog protokola u interesu je EU-a iz više razloga. Prvo, njime se omogućava pravosudnim i drugim nadležnim tijelima jednostavnije i efikasnije traženje i pružanje dokaza i druge pravne pomoći potrebne za provođenje krivičnih istraga. Drugo, on osigurava da se mjere za pribavljanje i pristup dokazima primjenjuju na način koji državama članicama omogućava poštovanje temeljnih prava, uključujući procesna prava u krivičnim stvarima, pravo na privatnost i pravo na zaštitu ličnih podataka. Posebno se naglašava da, bez jasno definiranih međunarodnih standarda za mjere poput tehničkog nadzora i snimanja, nije moguće u potpunosti garantovati pravnu sigurnost, poštovanje temeljnih prava i procesnih garancija osumnjičenih u toku istrage. Treće, rješenja koja uvodi u potpunosti su u skladu sa ciljevima EU-a utvrđenim u okviru ProtectEU, Europske strategije unutarnje sigurnosti iz 2025.²⁷, kojima se naglašava potreba jačanja pravosudne saradnje i opremanja krivičnopravnih sistema EU-a djelotvornim instrumentima za

²⁵ Proposal for a COUNCIL DECISION authorising Member States to sign, in the interest of the European Union, the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters COM/2025/510 final, 17.9.2025.

²⁶ *Ibid.*, str. 2.

²⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, COM(2025) 148 final.

suzbijanje novih sigurnosnih prijetnji. Na taj način nadopunjuju se postojeći pravni instrumenti EU-a i međunarodni mehanizmi čije su stranke EU i/ili države članice, što doprinosi osnaženju europskog odgovora na teški i organizirani transnacionalni kriminal.²⁸

Stoga će u nastavku rada biti analizirane ključne novine koje Treći dodatni protokol unosi u tradicionalni model uzajamne pravne pomoći u krivičnim stvarima među državama članicama Vijeća Europe. Poseban naglasak pritom će biti stavljen na njegova procesna, tehnička i institucionalna rješenja, kao i na njihovu povezanost sa sekundarnim zakonodavstvom EU-a. Radi jasnijeg pregleda, reformske odredbe sadržane u ovom protokolu mogu se sistematizirati u sljedeće kategorije:

- uspostavljanje elektroničke komunikacije kao preferiranog načina za slanje i primanje zahtjeva za pravnu pomoć te druge službene razmjene među nadležnim tijelima;
- proširenje mogućnosti za direktnu komunikaciju između pravosudnih tijela države moliteljice i zamoljene države, čime se smanjuje potreba za posredovanjem središnjih tijela;
- omogućavanje učestalije i fleksibilnije primjene videokonferencijskih saslušanja, naročito pri ispitivanju svjedoka i vještaka, uz jasno propisana pravila njihove provedbe;
- normativno uređenje korištenja tehničkih sredstava za snimanje na teritoriju druge države ugovornice, u skladu sa njezinim nacionalnim pravom;
- uvođenje posebnih odredbi koje reguliraju prekogranično presretanje telekomunikacija kao odgovor na sve sofisticiranije oblike digitalnog kriminaliteta;
- propisivanje rokova za izvršenje zahtjeva za pravnu pomoć, radi povećanja pravne izvjesnosti i učinkovitosti međunarodnih krivičnih postupaka;
- dopuna Konvencije iz 1959. novim pravilima o zaštiti ličnih podataka, uključujući ograničenja u svrhu obrade, nadzor nad razmjenom podataka i usklađenost s temeljnim pravima pojedinaca.

2. Sažet pregled ključnih novina Trećeg dodatnog protokola

2.1. Kanali komunikacije i digitalizacija

Treći dodatni protokol donosi ključne novine u pogledu modernizacije komunikacije između država ugovornica. Izmjenom člana 15.²⁹ uvodi se savremen i

²⁸ V. Proposal for a COUNCIL DECISION authorising Member States to sign, in the interest of the European Union, the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters COM/2025/510 final, 17.9.2025, str. 2-3.

²⁹ Izvorni član 15. Konvencije iz 1959. godine propisivao je formalne kanale komunikacije između država ugovornica. Prema stavu 1., zamolnice i zahtjevi koji se odnose na radnje iz članova 3. (npr. pribavljanje dokaza, ispitivanje svjedoka, dostavljanje akata), 4. (prisustvo predstavnika države moliteljice pri izvršenju zamolnice), 5. (pretres i privremeno oduzimanje predmeta), te 11. (privremena predaja lica lišenih slobode radi saslušanja ili suočenja u svojstvu svjedoka) morali su se dostavljati isključivo putem ministarstva pravde države moliteljice ministarstvu pravde zamoljene države, a odgovori su se morali vratiti istim putem. Stav 2. dopuštao je da se, u hitnim

fleksibilan režim razmjene podataka, u kojem se elektronička i direktna komunikacija prepoznaju kao preferirani oblici saradnje između pravosudnih i upravnih tijela³⁰. Ovakav pristup ima za cilj povećanje efikasnosti, sigurnosti i brzine u obradi zahtjeva za pružanje pravne pomoći u krivičnim stvarima između država ugovornica, kao i smanjenje troškova i administrativnog opterećenja.

Novi režim posebno pogoduje svakodnevnim situacijama krivičnopravne saradnje, koje ne zahtijevaju visoki stepen formalnosti niti zadiru u temeljna prava. U slučajevima poput dostave sudskih akata i poziva, pribavljanja dokaza, identifikacije osoba, dostavljanja podataka iz kaznene evidencije, kao i kod spontanog dijeljenja informacija o mogućim krivičnim djelima, omogućena je neposredna razmjena između nadležnih organa država ugovornica, bez posredovanja središnjih tijela.³¹ Također, u

slučajevima, zamolnice iz stava 1. izravno upute između pravosudnih organa država ugovornica, uz obavezu da se odgovori i prateći dokumenti vrate formalnim putem, odnosno preko ministarstava pravde. Stav 3. odnosio se na dostavljanje podataka iz kaznene evidencije u skladu s članom 13. Konvencije. Zahtjevi iz stava 1. člana 13., koji se odnose na podatke potrebne za konkretan krivični postupak, mogli su se dostavljati direktno između pravosudnih organa. Nasuprot tome, zahtjevi iz stava 2. istog člana, koji se odnose na opće podatke iz kaznene evidencije van konkretnih postupaka, morali su se podnositi putem ministarstava pravde. Konačno, stav 4. člana 15. omogućavao je direktnu komunikaciju za zahtjeve koji nisu obuhvaćeni prethodnim stavovima, naročito u vezi s istragama koje prethode krivičnom gonjenju. Dodatno, stav 7. izričito je dopuštao da bilateralni sporazumi između država ugovornica predvide alternativne kanale komunikacije mimo onih utvrđenih članom 15. Drugi dodatni protokol zamijenio je izvorni član 15. novim tekstom kojim je proširio mogućnosti direktne i elektroničke komunikacije među državama ugovornicama. Članom 4. Drugog dodatnog protokola omogućeno je da se zahtjevi za pravnu pomoć, kao i spontano dostavljanje informacija, šalju direktno između pravosudnih i upravnih organa, uključujući i u upravno-krivičnim postupcima (stavovi 1, 3 i 4). Također, uvedena je mogućnost korištenja elektroničkih sredstava komunikacije (stav 9), uz mogućnost država da deklaracijom odrede uslove pod kojima prihvataju takve zahtjeve. Za ograničenja direktne komunikacije i situacije u kojima se zahtjevi i dalje moraju dostavljati putem ministarstava pravde, vidi detaljnije bilj. 16. Usp. Explanatory Report to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Strasbourg, 20.IV.1959, ETS No. 30., str. 9-10., i Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 8.II.2001, ETS No. 182., str. 5.

³⁰ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.II.2017, ETS No. 223, tačke 11–16. Izvještaj potvrđuje da se izmjenom člana 15. Konvencije uvodi savremen i fleksibilan režim komunikacije, u kojem je elektronička komunikacija formalno prepoznata kao preferirani oblik slanja i primanja zahtjeva i drugih obavještenja u okviru međunarodne pravne pomoći. Naglašavaju se njene prednosti u odnosu na papirnu razmjenu: efikasnost, brzina, sigurnost prenosa, usklađenost sa standardima zaštite podataka i niži troškovi (tačka 11). Iako se zahtjevi i dalje moraju dostaviti „u pisanoj formi“, taj pojam se tumači tako da isključuje isključivo usmenu komunikaciju, ali obuhvata sve elektroničke oblike pisane razmjene, uključujući e-mail i sigurne IT sisteme (tačka 11). Dodatno, naglašava se rastuća praksa korištenja elektronskog potpisa i potpuna digitalizacija pravosudnih sistema u mnogim državama članicama, što ova odredba izričito podržava (tačke 15–16).

³¹ V. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 15. st. 1., 3., 4., 5. (u dijelu koji se odnosi na stav 1 člana 13. Konvencije iz 1959.), i 9.

hitnim slučajevima, kada je direktna komunikacija dozvoljena prema Konvenciji iz 1959., ona se može realizovati i putem INTERPOL-a.³²

Međutim, iako Treći dodatni protokol promoviše direktnu i elektroničku komunikaciju kao pravilo, zadržana je mogućnost svake države da, putem izjave dostavljene Generalnom sekretaru Vijeća Europe, propiše izuzetke ili dodatne uslove za prijem i obradu zahtjeva. U tom smislu, član 15. razlikuje dvije vrste ograničenja:

- Državama ugovornicama omogućeno je da, putem posebne izjave upućene Generalnom sekretaru Vijeća Europe, uslovljavaju izvršenje zahtjeva za pravnu pomoć dodatnim proceduralnim pravilima. Takva izjava može predvidjeti, na primjer, da se svi ili određeni zahtjevi dostavljaju isključivo preko središnjeg tijela (poput ministarstva pravde), da se direktna komunikacija dopušta isključivo u hitnim slučajevima, da se kopija zahtjeva obavezno šalje središnjem tijelu, ili da se koriste alternativni komunikacijski kanali umjesto onih propisanih članom 15. Ovakvi mehanizmi rezervi predstavljaju važan instrument kontrole nad međunarodnom saradnjom i imaju neposredan uticaj na valjanost i način obrade pojedinačnih zahtjeva (član 15. stav 8).
- Pored proceduralnih ograničenja, države ugovornice imaju mogućnost da propišu tehničke uslove pod kojima će prihvatati i izvršiti zahtjeve dostavljene elektroničkim putem ili drugim sredstvima komunikacije. Ti uslovi mogu obuhvatati, na primjer, korištenje sigurnih IT kanala, zahtjeve u pogledu nivoa autentifikacije, upotrebu elektronskih potpisa ili drugih bezbjednosnih standarda. Za razliku od prethodno navedenih ograničenja, ovdje je riječ o tehničkoj prihvatljivosti načina komunikacije, a ne o sadržinskim razlozima za odbijanje ili uslovljavanje izvršenja zahtjeva (član 15. stav 11).

Ove dvije deklaratorne mogućnosti – jedna sadržinska, druga tehnička – mogu koegzistirati i pružaju državama ugovornicama visok stepen suvereniteta u uređivanju postupka pružanja uzajamne pravne pomoći. Kada država aktivira jedno ili više od navedenih ograničenja, direktna komunikacija postaje ograničena, a obrada zahtjeva se u pravilu vrši posredno – preko središnjih tijela ili drugih prethodno definisanih kanala.

Važno je naglasiti da revidirani član 15. Konvencije iz 1959. pravi jasnu razliku između općih i specifičnih slučajeva saradnje u krivičnim stvarima. U opštim slučajevima – kao što su dostava sudskih poziva i drugih akata, pribavljanje dokaza, identifikacija osoba, dostavljanje podataka iz kaznene evidencije ili spontano dijeljenje informacija o mogućim krivičnim djelima – prednost se daje direktnoj i efikasnoj komunikaciji među nadležnim organima.

Nasuprot tome, u specifičnim situacijama koje zahtijevaju viši stepen formalnosti i institucionalne kontrole, direktna komunikacija nije dozvoljena. To se odnosi prvenstveno na:

- postupke iz člana 11. Konvencije iz 1959., poput pretresa, privremenog oduzimanja imovine, dostavljanja predmeta ili ispitivanja osumnjičenih, koji zahtijevaju formalizovane zamolnice, prateću dokumentaciju i posredovanje središnjih tijela;

³² *Ibid.*, čl. 15. st. 7.

- zahtjeve iz člana 13. Drugog dodatnog protokola, koji se odnose na privremeni transfer osoba lišenih slobode radi svjedočenja ili ispitivanja na teritoriju druge države ugovornice.³³

Na taj način, Treći dodatni protokol uvodi diferencirani režim komunikacije: podstiče modernizaciju i digitalizaciju u rutinskoj saradnji u krivičnim stvarima između država ugovornica, ali istovremeno čuva formalne garancije i institucionalni nadzor u osjetljivim ili pravno kompleksnim slučajevima.

2.2. Video-konferencijska saslušanja

U skladu s razvojem tehnologije i porastom upotrebe videokonferencijskih alata, Drugi dodatni protokol uveo je mogućnost saslušanja svjedoka ili vještaka putem videokonferencije, u slučajevima kada njihovo fizičko prisustvo u državi moliteljici nije poželjno ili izvodljivo.³⁴ Izvršenje ovakve zamolnice podlijegalo je procjeni ispunjenosti dva kumulativna uslova:

1. da je provođenje saslušanja putem video konferencije u skladu s temeljnim načelima prava zamoljene države, i
2. da zamoljena država raspolaže potrebnim tehničkim sredstvima za realizaciju takvog saslušanja.³⁵

Pored toga, bilo je predviđeno da osoba koja se sasluša bude pozvana pred nadležni sud zamoljene države, dok je samo saslušanje moralo biti sprovedeno pod nadzorom njenog sudskog tijela. Ovo tijelo bilo je zaduženo za identifikaciju osobe i osiguranje usklađenosti postupka s nacionalnim pravnim poretkom zamoljene države. U slučaju da bi tokom saslušanja došlo do povrede temeljnih pravnih načela zamoljene države, sudsko tijelo bilo je obavezno da odmah reaguje i preduzme odgovarajuće mjere.³⁶

Međutim, Treći dodatni protokol, kroz član 2. koji zamjenjuje član 9. Drugog dodatnog protokola, unosi značajne izmjene i unapređenja. Novi tekst omogućava veću fleksibilnost u korištenju videokonferencije, reflektujući praksu razvijenu tokom pandemije COVID-19. Videokonferencija se više ne posmatra kao sekundarna ili vanredna opcija u slučajevima kada fizičko prisustvo svjedoka ili vještaka u državi moliteljici nije

³³ *Ibid.*, čl. 1. st. 2.

³⁴ V. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9. Primjeri situacija u kojima nije poželjno da se svjedok sasluša na teritoriji države moliteljice uključuju okolnosti poput izuzetno mlade ili starije životne dobi svjedoka, kao i njegovog lošeg zdravstvenog stanja. S druge strane, razlozi koji onemogućavaju fizičko prisustvo svjedoka mogu biti povezani s prijetnjama njegovoj sigurnosti ili ozbiljnim rizicima po njegovu ličnu bezbjednost. V. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001. ETS No. 182, tačka 74.

³⁵ Također, na osnovu međusobnog sporazuma, a u slučaju da zamoljena država ne raspolaže tehničkim sredstvima za uspostavu konferencijske video veze, ta sredstva joj je mogla omogućiti država moliteljica. V. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9. st. 2.

³⁶ V. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9. st. 5. tačka a).

poželjno ili izvodljivo, već kao ravnopravan i poželjan način prikupljanja dokaza, naročito kada su u pitanju: velika udaljenost, troškovi putovanja, sigurnosni razlozi ili ograničenja mobilnosti svjedoka i vještaka. U skladu s ovim pristupom, Treći dodatni protokol posebno ističe da odluka o korištenju videokonferencije mora biti zasnovana na pojedinačnoj procjeni svakog slučaja, uz obavezno osiguranje odgovarajućih zaštitnih mehanizama, uključujući i pravo na odbranu.³⁷

Jedna od značajnih novina koje donosi novi stav 10. člana 2. Trećeg dodatnog protokola jeste mogućnost da države ugovornice, putem posebnih bilateralnih ili multilateralnih sporazuma, zamijene ili dopune pravila Konvencije iz 1959. u pogledu provođenja saslušanja putem videokonferencije. Ovim se državama ugovornicama ostavlja prostor da, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, dogovore drugačije modalitete sprovođenja ovih saslušanja, pod uslovom da se takvi aranžmani primjenjuju isključivo na njihovim teritorijama. Pritom, bitno je istaći da se pojam “nadležne vlasti” (engl. *competent authorities*) ne tumači restriktivno – on ne obuhvata isključivo središnja tijela³⁸, već može uključivati i druge organe i agencije koje su, prema domaćem pravu, nadležne za organizaciju videokonferencijskih saslušanja i ovlaštene da zaključuju ovakve sporazume.³⁹

Kao ilustrativan primjer moguće primjene ovog mehanizma, kreatori Trećeg dodatnog protokola navode situacije u kojima zamoljena država može odlučiti da saslušanje putem videokonferencije bude sprovedeno bez prisustva njenog pravosudnog organa uz saglasnost države moliteljice – iako je to ranije bilo obavezno radi identifikacije osobe i osiguranja poštovanja domaćih pravnih standarda. Ova fleksibilnost naročito dolazi u obzir u situacijama u kojima svjedok ili vještak dobrovoljno pristaju na saslušanje i kada ne postoje posebni razlozi za zabrinutost u pogledu zaštite njihovih prava. Na ovaj način dodatno se smanjuje administrativno i logističko opterećenje zamoljene države, čiji pravosudni organi više nisu dužni da fizički prisustvuju svakom saslušanju, pod uslovom da su prethodno definisani odgovarajući uslovi i postignuta saglasnost sa drugom stranom. Ovo rješenje doprinosi povećanju fleksibilnosti i operativnosti međunarodne pravne pomoći, uz očuvanje temeljnih pravnih garancija.⁴⁰

Kada je riječ o saslušanju osumnjičenih i optuženih putem videokonferencije, Treći dodatni protokol zadržava normativno rješenje iz Drugog dodatnog protokola, prema kojem se odredbe o saslušanju svjedoka i vještaka mogu, po diskrecionoj odluci država ugovornica, primijeniti i na osumnjičene i optužene osobe.⁴¹ Takvo saslušanje moguće je isključivo uz prethodnu saglasnost nadležnih pravosudnih organa obje države, kao i uz izričit pristanak osumnjičenog ili optuženog, što predstavlja *conditio sine qua non* za provođenje ove vrste postupka.⁴²

³⁷ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačke 19–20.

³⁸ V. bilj. 12.

³⁹ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 22.

⁴⁰ *Ibid.*, tačka 22-23.

⁴¹ Usp. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9. st. 8. i Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 2. st. 8.

⁴² *Ibid.*

Odluka o održavanju saslušanja osumnjičenog ili optuženog putem videokonferencije, kao i način njegovog tehničkog i pravnog sprovođenja, ostaju predmet posebnog međudržavnog dogovora, u skladu s nacionalnim zakonodavstvima država ugovornica i relevantnim međunarodnim instrumentima.⁴³

Važno je naglasiti da svaka država ugovornica i dalje ima mogućnost da, u bilo kojem trenutku, izjavom upućenom Generalnom sekretaru Vijeća Europe, odluči da neće primjenjivati ove odredbe u pogledu osumnjičenih i optuženih.⁴⁴ Na taj način se unaprijed otklanjaju bezizgledne inicijative drugih država ugovornica Konvencije iz 1959. za dogovor o realizaciji ove vrste saslušanja. Ključna razlika u odnosu na prethodni režim ogleda se u tome što se saslušanje putem videokonferencije više ne posmatra kao izuzetak, već kao ravnopravan i efikasan oblik međunarodne pravne pomoći, čija primjena nije ograničena isključivo na situacije kada fizičko prisustvo svjedoka, vještaka ili – *mutatis mutandis* – osumnjičenog, odnosno optuženog, u državi moliteljici nije moguće ili poželjno.

Konačno, u kontekstu međusobne povezanosti pravnih instrumenata Vijeća Europe – Konvencije iz 1959. i njenih dodatnih protokola – i pravnih instrumenata EU-a, prije svega Konvencije EU iz 2000. godine, koja je takođe zasnovana na načelu uzajamnog pružanja pravne pomoći⁴⁵, važno je istaći jedno sadržajno razgraničenje: Konvencija EU iz 2000. godine predviđa mogućnost saslušanja putem videokonferencije isključivo za optužene osobe⁴⁶, dok Drugi, odnosno Treći, dodatni protokol uz Konvenciju iz 1959. tu mogućnost eksplicitno proširuje i na osumnjičene. Naime, Drugi, odnosno Treći, dodatni protokol ne ograničava primjenu saslušanja putem videokonferencije isključivo na optužene u formalno pokrenutom postupku, već izričito omogućava i saslušanje osumnjičenih osoba u ranijim fazama postupka, pod uslovom da one na to pristanu.⁴⁷ Mogućnost saslušanja osumnjičenog putem videokonferencije zakonodavstvo EU-a omogućit će tek donošenjem Direktive o europskom istražnom nalogu 2014 (u daljnjem

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Usp. Drugi dodatni protokol (bilj. 4), čl. 9. st. 9. i Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 2. st. 9.

⁴⁵ V. Joutsen, M., *The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance*, HEUNI Paper No. 25, Helsinki, 2006, str. 19-20.

⁴⁶ V. Vermeulen, G., "EU Conventions Enhancing and Updating Traditional Mechanisms for Judicial Cooperation in Criminal Matters", *Revue Internationale de Droit Pénal* 77, br. 1-2 (2006), str. 93.

⁴⁷ Formulaciju „optuženi ili osumnjičeni“ kreatori Drugog dodatnog protokola uz Konvenciju iz 1959. uveli su s namjerom da izbjegnu restriktivno tumačenje pojma „optuženi“, budući da se u zakonodavstvima država ugovornica ovaj pojam često preklapa s pojmom „osumnjičeni“, odnosno da faza formalnog podizanja optužnice nije u svima jednako normirana. Upravo zato je u tekst Drugog dodatnog protokola eksplicitno uključen i pojam „osumnjičeni“, kako bi se obuhvatile sve osobe protiv kojih se vodi krivični postupak, uključujući i one koje se nalaze u fazi istrage. Značaj ove razlike u odnosu na rješenja predviđena Konvencijom EU iz 2000. godine – koja je djelimično poslužila kao osnova za izmjene Konvencije iz 1959. unijete Drugim dodatnim protokolom – posebno je naglašen u Izvještaju sa obrazloženjima tog protokola. Usp. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 8.11.2001, ETS No. 182., tačke 82–83 i Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Valletta, 19.09.2025, CETS No. 227., čl. 2. st. 8-9.

tekstu: Direktiva o EIN).⁴⁸ Ta činjenica je bitna ukoliko se upoređi hronološki razvoj dvaju sistema međunarodne pravne pomoći: jednog u okviru Vijeća Europe, a drugog unutar EU-a. Danas se s pravom može zaključiti da njihova međusobna interakcija – pri čemu EU instrumenti u početku nadograđuju postojeće mehanizme Vijeća Europe, a zatim nova rješenja Vijeća Europe inkorporiraju postignuća EU prava – doprinosi stalnom razvoju i usklađivanju europskog sistema međunarodne pravne saradnje u krivičnim stvarima.

To dodatno potvrđuje činjenica da su se kreatori Trećeg dodatnog protokola, prilikom formulacije odredbi koje se odnose na korištenje tehničkih uređaja za snimanje na teritoriji druge države ugovornice, vodili pravnim rješenjima sadržanim u Konvenciji EU iz 2000., Direktivi o EIN-u, kao i praksom Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud EU), što će biti detaljnije razmotreno u narednom podnaslovu.

2.3. Upotreba tehničkih uređaja za snimanje na teritoriji druge države

Trećim dodatnim protokolom uspostavlja se normativni okvir za prekograničnu upotrebu tehničkih uređaja za snimanje – poput onih za bilježenje položaja (GPS), zvuka ili slike – u kontekstu krivičnih istraga. Reguliranje sve češće i nužne primjene sofisticiranih nadzornih tehnologija, naročito u slučajevima transnacionalnog kriminala i u pograničnim područjima s izraženim prekograničnim kretanjem ljudi i dobara, postalo je neophodno zbog konkretnih operativnih izazova. Naime, iako su ovakvi uređaji iznimno učinkoviti u prikupljanju ključnih dokaza, njihova upotreba često nailazi na ozbiljne pravne i praktične prepreke. Primjerice, nadležna tijela države koja je odobrila instalaciju uređaja ne mogu uvijek unaprijed predvidjeti hoće li i kada on prijeći državnu granicu, budući da njegovo kretanje često nije pod njihovom direktnom kontrolom. U takvim slučajevima, postoji realan rizik da se dokazi pribavljeni na teritoriju druge države bez njezina odobrenja proglase nedopuštenima.⁴⁹

Stoga, član 3. Trećeg dodatnog protokola nastoji uspostaviti ravnotežu između zahtjeva učinkovitog krivičnog gonjenja, očuvanja suvereniteta država ugovornica te poštivanja njihovih nacionalnih pravnih poredaka, dopuštajući upotrebu tehničkih uređaja i prikupljenih podataka isključivo pod jasno propisanim uslovim i uz puno poštovanje prava države na čijem se teritoriju ti uređaji nalaze. U tom kontekstu, kada država koristi tehnički uređaj na temelju naloga ili odobrenja svog nadležnog pravosudnog tijela, a uređaj pređe granicu i uđe na teritorij druge države ugovornice, njegova aktivnost može biti nastavljena, pod uslovom da se ispoštuju proceduralna pravila predmetnog člana. Kad god je to izvodljivo, država koja koristi uređaj dužna je unaprijed uputiti zahtjev za uzajamnu pravnu pomoć, koji mora sadržavati sve relevantne podatke – uključujući naznaku organa koji je naložio upotrebu tehničkog uređaja za snimanje, potvrdu da je nalog zakonito izdat u vezi s krivičnom istragom, obrazloženje zašto se svrha upotrebe tog uređaja ne može adekvatno postići drugim istražnim sredstvima, informacije o subjektu tehničkog nadzora, sažetak činjenica o krivičnom djelu i njegovu pravnu kvalifikaciju, opis preduzete mjere

⁴⁸ Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L 130, 1.5.2014, str. 1–36.

⁴⁹ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 24.

ili funkcija primijenjenog uređaja, te očekivano trajanje njegove upotrebe.⁵⁰ Država na čijem se teritoriju primjenjuje ova istražna mjera može odbiti pružanje pravne pomoći ne samo u slučajevima koji su već predviđeni člancima 2. i 5. Konvencije iz 1959. – primjerice, ako se zahtjev odnosi na krivično djelo koje smatra političkim ili povezanim s političkim krivičnim djelom, ili ako bi izvršenje zahtjeva moglo ugroziti njezin suverenitet, sigurnost, javni poredak ili druge bitne interese⁵¹ – nego i u slučajevima kada bi takva mjera snimanja bila nedopuštena u sličnom domaćem slučaju prema pravu zamoljene države. Ovo rješenje, koje je preuzeto iz Direktive o EIN-u kao jedan od razloga za nepriznavanje/neizvršenje europskog istražnog naloga⁵², omogućuje zamoljenoj državi da odbije izvršenje zahtjeva kada on izlazi izvan zakonskog okvira krivičnih djela za koja je dopuštena upotreba tehničkih uređaja za snimanje. Dodatno, ovaj razlog obuhvaća i odbijanje temeljem zaštite ljudskih prava zajamčenih nacionalnim pravom zamoljene države, naročito u pogledu prava na poštovanje privatnog i porodičnog života.⁵³

Kada je riječ o mogućnosti postupanja u hitnim situacijama, odnosno kada slanje zahtjeva nije unaprijed moguće (npr. o prelasku granice uređaja se sazna nakon što je uređaj već aktiviran na teritoriju druge države), Treći dodatni protokol je skoro u potpunosti preuzeo odredbu Direktive o EIN-u o obavezi obavještanja države članice u kojoj se nalazi subjekt čije se telekomunikacije presreću i čija tehnička pomoć nije potrebna.⁵⁴ U takvim okolnostima, država koja koristi tehnički uređaj dužna je bez odlaganja obavijestiti nadležno tijelo države na čijem se teritoriju uređaj nalazi. Snimanje se pritom može privremeno nastaviti, no isključivo do trenutka kada obaviještena država ne donese odluku o njegovom nastavku ili obustavi – i to najkasnije u roku od 96 sati od zaprimanja obavijesti. Obaviještena država zadržava pravo odbiti daljnje provođenje mjere ako bi takvo snimanje, prema njezinom nacionalnom pravu, bilo nedopušteno u sličnom domaćem slučaju. Uz to, ona može postaviti dodatne uslove – primjerice, da se podaci koji su već prikupljeni dok se nadzirana osoba nalazila na njezinu teritoriju ne smiju koristiti, da se mogu koristiti samo pod posebnim uslovima koje sama odredi, ili da nastavak ili retroaktivno odobravanje mjere ovisi o dostavi formalne zamolnice za uzajamnu pravnu pomoć. Također, obaviještena država može naložiti djelomično ili potpuno uništenje tako prikupljenih podataka. U svakom slučaju, do izričitog odobrenja obaviještene države, prikupljeni materijal ne smije se koristiti kao dokaz u krivičnom postupku.⁵⁵ Time se dodatno potvrđuje temeljno načelo uzajamnog poštovanja suvereniteta i pravne autonomije država ugovornica, kao i obaveza zaštite ljudskih prava i sloboda osoba koje su predmet tehničkog nadzora, koje je sada harmonizirano na nivou pravnih instrumenata Vijeća Europe i EU-a.

Međutim, za razliku od Direktive o EIN-u, Treći dodatni protokol predviđa da svaka država ugovornica može izjavom unaprijed ograničiti dopuštenost tehničkog snimanja na svom teritoriju. Takva ograničenja mogu se odnositi na jedan ili oba sljedeća

⁵⁰ V. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 3. st. 1.

⁵¹ V. bilj. 14. i 15.

⁵² V. Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 11.

⁵³ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 26.

⁵⁴ V. Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 31.

⁵⁵ Usp. Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 31. i Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 3. st. 4.

slučaja⁵⁶: 1) prikupljanje podataka tehničkim uređajima nije dopušteno u privatnim domovima i drugim mjestima koja nisu dostupna javnosti; i/ili 2) upotreba tehničkih uređaja za snimanje bit će dopuštena isključivo u vezi s krivičnim djelima iz člana 17. stava 6. Drugog dodatnog protokola.⁵⁷ Ipak, određeni stepen usklađenosti između ova dva pravna instrumenta postoji. Naime, i Direktiva o EIN-u dopušta ograničenja u primjeni istražnih mjera, između ostalog, kada njeno provođenje ne bi bilo odobreno u sličnom domaćem slučaju ili je ograničeno na određene kategorije krivičnih djela, ili kada bi njezino izvršenje bilo nespojivo s obvezama države izvršiteljice u pogledu zaštite ljudskih prava zajamčenih primarnim pravom EU-a.⁵⁸

Razlika je, međutim, u tome što države članice EU-a nemaju mogućnost da unaprijed i generalno isključe primjenu određene istražne mjere, već se dopuštenost izvršenja europskog istražnog naloga ocjenjuje kroz konkretne okolnosti svakog pojedinačnog slučaja.

Konačno, u Izvještaju s obrazloženjima uz Treći dodatni protokol eksplicitno se upućuje na presudu Suda EU-a u predmetu *EncroChat*, uz napomenu da bi i infiltracija terminalnih uređaja putem softverskih rješenja – poput zlonamjernih programa (malware) instaliranih radi prikupljanja podataka o lokaciji, prometu i komunikaciji – mogla biti obuhvaćena pojmom „tehničkog snimanja“.⁵⁹ Ipak, važno je naglasiti da je Sud EU-a u predmetu *EncroChat*, tumačeći član 31. Direktive o EIN-u, dao autonomno tumačenje pojma „presretanje telekomunikacija“, koje u svom uobičajenom značenju obuhvata sve postupke prenosa informacija na daljinu. Prema tom tumačenju, pod navedeni pojam potpada i „mjera koja je povezana s prikrivenim pristupom terminalnim uređajima radi prikupljanja podataka o prometu, lokaciji i komunikacijama internetskog pružatelja komunikacijskih usluga“⁶⁰ – konkretno, dekodiranje komunikacijske platforme

⁵⁶ V. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 3. st. 6 tačka a) i b).

⁵⁷ Riječ je o sljedećim taksativno propisanim krivičnim djelima: atentat, ubistvo, silovanje, podmetanje požara, krivotvorenje, oružana pljačka i prikrivanje ukradene robe, iznuda, otmica i uzimanje talaca, trgovina ljudima, nedozvoljeni promet opojnih droga i psihotropnih supstanci, kršenje zakona o oružju i eksplozivima, upotreba eksploziva, nezakonit prevoz toksičnog i opasnog otpada, krijumčarenje migranata i seksualno zlostavljanje djece. Važno je primijetiti i da Direktiva o EIN-u državama članicama ne dopušta da odbiju priznati ili izvršiti europski istražni nalog kada se radi o krivičnim djelima obuhvaćenim kategorijama navedenim u Prilogu D.

⁵⁸ V. Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 11. st. 1. tačke (c), (f) i (h).

⁵⁹ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 26.

⁶⁰ V. C-670/22, *EncroChat* [2024.] ECLI:EU:C:2024:372, tačka 132. podtačka 3. O tehničkim i pravnim aspektima pribavljanja dokaza putem dekodiranja komunikacijske platforme EncroChat, kao i o otvorenim pitanjima njihove pouzdanosti i dopuštenosti, usp.: Burić, Z., Engelhart, M., Novokmet, A. i Roksandić, S., „Upotrebljivost rezultata masovnog nadzora komunikacija kao dokaza u hrvatskom kaznenom postupku – slučaj SKY ECC“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 2 (2023), str. 243–274; Bajović, V., „EncroChat i SKY ECC komunikacija kao dokaz u krivičnom postupku“, *Crimen* 13, br. 2 (2022), str. 154–179; Eurojust, Overview Report, *Challenges and best practices from Eurojust's casework in the area of cybercrime*, novembar 2020, str. 9-10, dostupno na: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2020_11_cybercrime_report.pdf.

EncroChat.⁶¹ Pored toga, važno je istaći da sama Direktiva o EIN-u ne sadrži odredbe koje bi uređivale provođenje istražnih radnji tehničkog snimanja na teritoriji druge države – kao što je to slučaj s članom 3. Trećeg dodatnog protokola, kojim se normira upotreba tehničkih sredstava za snimanje položaja, zvuka ili slike u prekograničnom kontekstu.

S obzirom na to da Treći dodatni protokol zasebno uređuje tehničko snimanje uređajima na teritoriji druge države ugovornice (čl. 3.) i presretanje telekomunikacija (čl. 4.), nameće se pitanje je li upućivanje na ovaj predmet u kontekstu člana 3. rezultat konceptualne nedosljednosti ili predstavlja pokušaj sveobuhvatnijeg regulisanja provođenja istražnih mjera putem upotrebe modernih tehnologija. Ukoliko je riječ o potonjem, ostaje nejasno zašto se u obrazloženju uz član 4. – koji se odnosi na presretanje komunikacija – predmetna presuda ne spominje, iako su kreatori Trećeg dodatnog protokola prepoznali relevantnost standarda iz Direktive o EIN-u u kontekstu tumačenja pojma „telekomunikacija“, koji je ostavljen nedefinisanim, uz obrazloženje da ga treba razumijevati u najširem mogućem smislu, kako bi obuhvatio sve postojeće i buduće tehnologije komunikacije. Ovakvo normativno rješenje može izazvati poteškoće u praktičnoj primjeni odredbi Trećeg dodatnog protokola, jer kod praktičara može stvoriti nedoumicu oko toga koja od dvije istražne mjere predstavlja najprimjereniji izbor u konkretnom slučaju.

2.4. Presretanje telekomunikacija

S obzirom na prethodno izloženo, potrebno je posebno razmotriti odredbe člana 4. Trećeg dodatnog protokola koji uspostavlja uslove za provođenje istražne mjere – presretanje telekomunikacija. Iako je Konvencija iz 1959. godine državama ugovornicama već omogućavala saradnju u vezi s ovom mjerom u kontekstu krivičnih istraga, što je dodatno potvrđeno Preporukom Rec(85)10 Odbora ministara Vijeća Europe iz 1985. godine o zamolnicama za presretanje telekomunikacija⁶², kreatori Trećeg dodatnog protokola ocijenili su da bi uvođenje posebne odredbe o provođenju ove istražne mjere učinkovitije usmjerilo praktičare, olakšalo međunarodnu saradnju i doprinijelo ujednačenijoj primjeni Konvencije.⁶³

⁶¹ Stav Suda EU-a temeljio se na sljedećim argumentima: 1) pojam „telekomunikacija“ uobičajeno podrazumijeva sve načine prijenosa informacija na udaljenost, 2) Prilog C Direktive o EIN-u u tački B (III) zahtijeva alternativno podatke o telefonskom broju, adresi internetskog protokola („IP adresa“) ili adresi elektroničke pošte, 3) član 31. stav 3. Direktive o EIN-u odnosi se na sav „presretnuti materijal“, što upućuje na ekstenzivno tumačenje pojma „telekomunikacije“ i 4) cilj Direktive o EIN-u izražen u alineji 30. Preambule jeste osigurati saradnju u presretanju telekomunikacija, ne ograničavajući se samo na sadržaj telekomunikacija, već obuhvaćajući „i zbir podataka o prometu i lokaciji povezanih s takvim telekomunikacijama“. V. C-670/22, *EncroChat* [2024.] ECLI:EU:C:2024:372, tačka 111-114.

⁶² Recommendation No. R (85) 10 of the Committee of Ministers to member states concerning the practical application of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters in respect of letters rogatory for the interception of telecommunications, adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies. Dostupno na: <https://rm.coe.int/09000016804e6b5e>.

⁶³ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 36.

Kao i u slučaju istražne mjere snimanja upotrebom tehničkih uređaja, regulisanje istražne mjere presretanja telekomunikacija je u velikoj mjeri nadahnuto odredbom člana 30. Direktive o EIN-u. U prilog ovoj tvrdnji govori i činjenica da odredbe člana 4. Trećeg dodatnog protokola sadržajno gotovo u potpunosti korespondiraju sa odredbama člana 30. stav 3. i 4. Direktive o EIN-u.⁶⁴ Naime, oba instrumenta propisuju identične minimalne elemente koje zahtjev za presretanje mora sadržavati⁶⁵: precizne tehničke podatke (s posebnim naglaskom na ciljni identifikator), jasno naznačeno trajanje mjere, obrazloženje njene nužnosti u kontekstu konkretnog postupka, te potvrdu da je mjeru odobrilo nadležno tijelo države podnositeljice.⁶⁶ Pored toga, Treći dodatni protokol preuzima i rješenje iz Direktive o EIN-u prema kojem država moliteljica, ukoliko za to postoji poseban razlog, može zatražiti prijepis, dekodiranje ili dešifriranje presretnutih komunikacija, uz uslov prethodne saglasnosti zamoljene države.⁶⁷

Kada je riječ o razlozima na osnovu kojih zamoljena država može odbiti izvršenje zahtjeva za presretanje telekomunikacija, oni su isti kao i u slučaju istražne mjere snimanja tehničkim uređajima.⁶⁸

Međutim, Treći dodatni protokol sadrži i nova rješenja koja nisu predviđena Direktivom o EIN-u. Tako, ako zatraženo trajanje presretanja telekomunikacija premašuje maksimalno dopušteno trajanje po domaćem pravu države kojoj je zahtjev upućen, ta država je dužna bez odlaganja obavijestiti drugu stranu o tome i naznačiti mogućnosti za eventualno produženje. Ovakva obaveza pravovremenog informisanja nije izričito propisana u Direktivi o EIN-u, iako primjena načela uzajamnog priznavanja podrazumijeva dogovore između nadležnih tijela.⁶⁹ Dodatno, odredba člana 4. stav 4. Trećeg dodatnog protokola ovlašćuje zamoljenu državu da izvršenje zahtjeva za presretanje telekomunikacija učini ovisnim o ispunjavanju jednog ili više precizno propisanih uslova. Ti uslovi se odnose na: 1) obavezu da pravosudna tijela države moliteljice što je prije moguće unište one dijelove snimljenih zapisa koji nisu relevantni za konkretni krivični postupak, te da o tome dostave izvještaj; 2) obavezu obavještanja osobe čija je komunikacija bila predmet presretanja nakon završetka mjere, u skladu s pravom i praksom zamoljene države; 3) ograničenje upotrebe pribavljenih podataka isključivo na svrhe navedene u zahtjevu, osim ako zamoljena država ne da izričitu saglasnost za drugačiju upotrebu; te 4) mogućnost određivanja bilo kojeg drugog uslova koji bi bio primjenjiv u sličnom domaćem slučaju, u skladu s nacionalnim pravom zamoljene države. Na taj način, Treći dodatni protokol, osim što preuzima opštu klauzulu iz člana 30. stav 5. Direktive o EIN-u – prema kojoj država izvršiteljica može usloviti

⁶⁴ Također, terminologija kojom se koristi Treći dodatni protokol svjesno se distancira od tradicionalnog jezika zasnovanog na načelu uzajamnog pružanja pravne pomoći, koji prepoznaje pojam „zamolnice“ (engl. *letter rogatory*). Umjesto toga, koristi se pojam „zahtjev“ (engl. *request*), karakterističan za mehanizme utemeljene na načelu uzajamnog priznavanja, poput Direktive o EIN-u. V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 37.

⁶⁵ Usp. član 14. Konvencije iz 1959. (bilj. 1) i Prilog A uz Direktivu o EIN-u (bilj. 48).

⁶⁶ Usp. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 4. st. 1. i Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 31. st. 3. i 4.

⁶⁷ Usp. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 4. st. 7. i Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 30. st. 7.

⁶⁸ V. podnaslov 2.3.

⁶⁹ V. alineju 24. Preambule Direktive o EIN-u (bilj. 48).

izvršenje europskog istražnog naloga ispunjavanjem uslova koji bi se primijenili u sličnom domaćem slučaju – uvodi i dodatno razrađen normativni okvir. Time se ne samo jača zaštita interesa zamoljene države, već i osigurava viši stepen garancije prava osoba čija je komunikacija predmet mjere, čime se uspostavlja ravnoteža između efikasnosti krivičnog postupka i poštovanja suvereniteta i temeljnih prava. Također, treba primijetiti da ograničenje za izvršenje zahtjeva za pruženje pravne pomoći, navedeno pod tačkom 3), u suštini predstavlja pravilo specijalnosti.⁷⁰ Pravilo koje nije propisano Direktivom o EIN-u. Naime, Direktiva o EIN-u ne sadrži izričitu odredbu kojom bi se regulisala mogućnost korištenja dokaza pribavljenih putem europskog istražnog naloga u svrhe različite od onih za koje je nalog izdat. Iako se ovo pitanje razmatra u Izvještaju Eurojust-a o primjeni Direktive o EIN-u, u kojem se preporučuje da država izdavateljica zatraži saglasnost države izvršiteljice za takvu naknadnu upotrebu, predloženo rješenje ostaje na nivou smjernice, bez pravno obavezujuće snage.⁷¹ Treći dodatni protokol, međutim, ide korak dalje: ne samo da eksplicitno prepoznaje ovu pravnu prazninu, već je i prevazilazi uspostavljanjem obavezujuće norme kojom se sekundarna upotreba presretnutih podataka uslovljava izričitom saglasnošću zamoljene države.⁷²

Pored mogućnosti da uslovljava izvršenje zahtjeva obavezom da pravosudna tijela države moliteljice unište one dijelove snimljenih zapisa koji nisu relevantni za konkretni krivični postupak i o tome dostave izvještaj, zamoljena država ima i ovlaštenje da, po vlastitoj inicijativi, prije dostavljanja rezultata presretanja, sama ukloni takve podatke ukoliko ocijeni da nemaju značaja za postupak ili da su zaštićeni, na primjer, profesionalnom tajnom.⁷³ Još jedna od novina koju uvodi Treći dodatni protokol, a koja nema pandan u Direktivi o EIN-u, jeste obaveza države moliteljice da, ukoliko iz presretnutih podataka proizlazi da je krivično djelo u cijelosti ili pretežno počinjeno na teritoriji zamoljene države, razmotri mogućnost dostavljanja informacija toj državi radi eventualnog pokretanja postupka pred njenim nadležnim organima.⁷⁴

Konačno, Treći dodatni protokol predviđa mogućnost da dvije države, na osnovu međusobne saglasnosti, sprovedu presretanje telekomunikacija bez tehničke pomoći države na čijem se teritoriju nalazi subjekt presretanja – pod uslovom da je takvo

⁷⁰ Pravilo specijalnosti izvorno je razvijeno u okviru međunarodnih instrumenata koji se temelje na uzajamnoj pravnoj pomoći u krivičnim stvarima, posebno u domenu ekstradicije, predaje ili transfera osoba između država. Njegova osnovna funkcija jeste da garantuje da lice koje je predano, izručeno ili prebačeno ne može biti krivično gonjeno, kažnjeno ili lišeno slobode zbog djela koje nije navedeno u zahtjevu, osim ako država koja je pružila saradnju prethodno ne da izričitu saglasnost za takvo postupanje. Usp. Barbosa e Silva, J., “The speciality rule in cross-border evidence gathering and in the European Investigation Order—let’s clear the air”, *ERA Forum* 19, br. 3 (2019), str. 486-487; Vermeulen, G., Kusak, M., „Unblurring the Fuzzy Line Between Specialty and Data Protection in EU Mutual Legal Assistance After the European Investigation Order”, *Eur J Crim Policy Res* 29 (2023), str. 650-658.

⁷¹ Eurojust, „Report on Eurojust’s casework in the field of the European Investigation Order”, novembar 2020, str. 31. Dostupno na: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-11/2020-11_EIO-Casework-Report_CORR_.pdf.

⁷² V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 41.

⁷³ V. Treći dodatni protokol (bilj. 24), čl. 4. st. 6.

⁷⁴ *Ibid.*, čl. 4. st. 7.

presretanje tehnički izvodivo. Ovo se posebno odnosi na situacije u kojima država moliteljica ima neposredan pristup infrastrukturi telekomunikacijskog operatera smještenog na njenom teritoriju, dok se nadzirana osoba u međuvremenu nalazi na teritoriju druge države. U takvim slučajevima, iako tehnička pomoć zamoljene države nije potrebna, strane mogu, uz prethodni dogovor, primijeniti postupak obavještanja iz člana 3. i na ovu vrstu presretanja, pri čemu se stavovi 2. do 5. tog člana primjenjuju *mutatis mutandis*. Iz ovakvog normativnog rješenja jasno proizlazi da je Treći dodatni protokol, obavezu obavještanja države u kojoj se nalazi subjekt nadzora i čija tehnička pomoć nije potrebna – propisanu članom 31. Direktive o EIN-u – inkorporirao kako za provođenje istražne mjere tehničkog snimanja, tako i za istražnu mjeru presretanja telekomunikacija.

2.5. Rokovi za izvršenje zamolnica za uzajamnu pravnu pomoć

Treći dodatni protokol uvodi i posebnu odredbu kojom se reguliše pitanje rokova za izvršenje zamolnica za uzajamnu pravnu pomoć, s ciljem unapređenja efikasnosti međunarodne saradnje i prevazilaženja zastoja koji nerijetko otežavaju suzbijanje prekograničnog kriminala. U skladu s članom 6., zamolnice se trebaju izvršavati s istom hitnošću i prioritetom kao i u sličnim domaćim slučajevima. Ovo pravilo u potpunosti korespondira sa članom 12. stav 1. Direktive o EIN-u, kojim se propisuje da se odluka o priznavanju ili izvršenju europskog istražnog naloga mora donijeti, a istražna mjera sprovesti, jednako brzo kao u sličnom domaćem postupku.

Ukoliko država moliteljica naznači da je, zbog procesnih rokova, težine krivičnog djela ili drugih naročito hitnih okolnosti, nužno postaviti rok za izvršenje konkretne zamolnice, zamoljena država je obavezna da takav zahtjev uzme u obzir i nastoji da ga, u granicama svojih mogućnosti, ispoštuje. U slučaju da izvršenje u predviđenom roku nije moguće, zamoljena država mora bez odlaganja obavijestiti državu moliteljicu, navesti razloge kašnjenja i konsultovati se o novom vremenskom okviru i uslovima izvršenja. Iako Treći dodatni protokol ne sadrži precizno određen maksimalni rok, njegovi kreatori su kao razuman referentni okvir naveli period od 180 dana, uz napomenu da bi u slučajevima koji uključuju lišenje slobode ili druge hitne situacije moglo biti potrebno brže postupanje.⁷⁵

Upravo u ovom segmentu dolazi do izražaja razlika između fleksibilnog pristupa Trećeg dodatnog protokola, i strožeg režima propisanog Direktivom o EIN-u. Naime, Direktiva o EIN-u uspostavlja jasno definirane rokove: 30 dana za donošenje odluke o priznavanju ili izvršenju naloga, te dodatnih 90 dana za sprovođenje istražne mjere, uz mogućnost produženja za najviše 30 dana, i to samo pod strogo propisanim uslovima.⁷⁶ Osim toga, Direktiva izričito predviđa i mogućnost navođenja tačno određenog datuma za izvršenje određene mjere, čemu tijelo izvršitelj treba „u najvećoj mogućoj mjeri“ udovoljiti.⁷⁷

⁷⁵ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 48.

⁷⁶ V. Direktiva o EIN-u (bilj. 48), čl. 12.

⁷⁷ *Ibid.*, čl. 12. st. 2.

Zaključno, iako oba instrumenta teže ostvarenju istog cilja – osiguravanju pravovremenog izvršenja zahtjeva za međunarodnu pravnu pomoć – razlike u njihovoj pravnotehničkoj razradi odražavaju različite institucionalne i pravne okvire u kojima djeluju. Direktiva o EIN-u uspostavlja strogo definisan vremenski režim, u skladu s obavezama koje proizlaze iz principa uzajamnog priznavanja unutar jedinstvenog pravnog prostora EU-a. Nasuprot tome, Treći dodatni protokol, kao međunarodni instrument zasnovan na klasičnom modelu uzajamne pravne pomoći i otvoren za širi krug država ugovornica, nudi veći stepen bilateralne fleksibilnosti i prilagodljivosti konkretnim okolnostima slučaja. Ipak, uprkos navedenim razlikama, jasno je da uvođenjem posebne odredbe o rokovima za izvršenje zamolnica, Treći dodatni protokol predstavlja korak ka usklađivanju s pravnim standardima razvijenim na nivou EU-a.

2.6. Zaštita podataka

Treći dodatni protokol uvodi poseban režim zaštite ličnih podataka koji se prenose kao rezultat izvršenja zahtjeva za pravnu pomoć, zamjenjujući time prethodno važeći član 26. Drugog dodatnog protokola. U skladu sa odredbama Konvencije o zaštiti pojedinaca u pogledu automatizirane obrade ličnih podataka⁷⁸ (u daljnjem tekstu: Konvencija 108), koja je modernizirana Protokolom o njenoj izmjeni⁷⁹ (u daljnjem tekstu: Protokol 223), član 6. Trećeg dodatnog protokola propisuje da se tako preneseni podaci mogu koristiti isključivo u svrhe konkretnog krivičnog postupka, u povezanim sudskim ili upravnim postupcima, ili radi sprečavanja neposredne i ozbiljne prijetnje javnoj sigurnosti. Svaka druga upotreba moguća je isključivo uz prethodnu saglasnost države koja je podatke prenijela ili uz pristanak samog lica na koje se podaci odnose.

Pravo odbijanja prijenosa ličnih podataka takođe je zadržano, posebno ako je riječ o podacima zaštićenim domaćim zakonodavstvom ili ako država u koju podaci trebaju biti preneseni nije potpisnica Protokola 223 uz Konvenciju 108, osim ako se obaveže da će obezbijediti zaštitu na odgovarajućem nivou. Ova odredba primjenjuje se na sve lične podatke koji se prenose između država kao posljedica izvršenja zahtjeva, bez obzira na način na koji su ti podaci pribavljeni – bilo direktnom komunikacijom ili na drugi način – i bez obzira na to jesu li podaci obrađeni automatizovano ili ne.⁸⁰ Dodatno, država koja prenosi lične podatke ima pravo da zatraži informacije o načinu njihove upotrebe od strane države primaoca, čime se osigurava transparentnost i mogućnost naknadne kontrole nad prenesenim podacima. Također, svaka država ugovornica može unaprijed, izjavom upućenom generalnom sekretaru Vijeća Europe, zahtijevati da se preneseni lični podaci ne koriste u određenim vrstama postupaka – za koje bi u skladu s Konvencijom 108 ili njenim

⁷⁸ Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, 28.1.1981., ETS No. 108.

⁷⁹ Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Strasbourg, 10.10.2018., ETS No. 223.

⁸⁰ V. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223, tačka 53.

protokolima mogla odbiti ili ograničiti njihov prijenos ili upotrebu – osim ako prethodno ne da izričitu saglasnost.

U ovom kontekstu, a s obzirom na međudjelovanje pravnih instrumenata Vijeća Europe i EU-a u pogledu zaštite ličnih podataka u postupcima međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima, posebno je važno istaći da se Direktiva o EIN-u oslanja na već uspostavljene međunarodne standarde. Iako EU pitanje zaštite podataka uređuje vlastitim sekundarnim zakonodavstvom⁸¹, Direktiva o EIN-u u svom članu 20. izričito poziva i na primjenu temeljnih načela sadržanih u Konvenciji 108. i njenom Protokolu 223.

3. Zaključak

Treći dodatni protokol uz Konvenciju iz 1959. predstavlja važan korak u modernizaciji tradicionalnog modela pružanja pravne pomoći u krivičnim stvarima, naročito u prekograničnim kontekstima koji sve češće uključuju kompleksne oblike kriminala i upotrebu digitalnih tehnologija. Normativna rješenja koja Treći dodatni protokol uvodi – počevši od prepoznavanja elektroničke i direktne komunikacije kao preferiranog oblika saradnje među državama ugovornicama, preko preciznog uređenja posebnih istražnih mjera poput upotrebe tehničkih uređaja za snimanje i presretanja telekomunikacija, pa sve do propisivanja rokova za izvršenje zamolnica i uspostavljanja jasnih pravila o zaštiti ličnih podataka – osmišljena su s ciljem da omoguće efikasniju, bržu i pravno sigurniju međunarodnu saradnju, uz istovremeno očuvanje suvereniteta država i poštovanje temeljnih prava pojedinaca. Istovremeno, on predstavlja prekretnicu u procesu normativnog približavanja dva paralelna, ali različita pravna modela međunarodne pravne pomoći u krivičnim stvarima – tradicionalnog modela Vijeća Europe, zasnovanog na principu uzajamne pravne pomoći, i EU modela, koji počiva na načelu uzajamnog priznavanja odluka. Njegovo donošenje stoga ima dvostruku funkciju: s jedne strane, modernizira postojeći okvir saradnje među državama članicama Vijeća Europe, dok s druge strane uspostavlja pravni most prema EU zakonodavstvu, čime se omogućava postepena aproksimacija i međusobna kompatibilnost ta dva sistema.

To dodatno potvrđuje i Prijedlog odluke Vijeća EU o ovlašćivanju država članica da, u interesu EU-a, potpišu ovaj protokol – što predstavlja nedvosmislen izraz političke volje za uspostavljanjem institucionalne sinergije i postupnim oblikovanjem koherentnog europskog pravnog prostora u oblasti prekogranične krivične saradnje.

Upravo u tom svjetlu treba posmatrati i izbor elektronske komunikacije kao preferiranog oblika saradnje među nadležnim tijelima. Normativnim priznanjem digitalne razmjene kao preferiranog kanala komunikacije, Treći dodatni protokol iz temelja mijenja tradicionalnu arhitekturu međunarodne pravne pomoći, prevazilazi zastarjele mehanizme

⁸¹ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L 119, str. 89–131.

centralizovanog posredovanja i otvara prostor za bržu, sigurniju i operativno efikasniju saradnju. Ovakvo rješenje ne samo da reflektuje tehničke realnosti digitalnog doba, već i ide u korak s pravnim standardima EU-a, koja već duže vrijeme radi na digitalizaciji pravosudne saradnje u krivičnim stvarima.⁸²

Analiza odredbi koje se odnose na uvođenje posebnih istražnih mjera – poput snimanja tehničkim uređajima i presretanja telekomunikacija – kao i obaveza obavještanja države ugovornica u slučajevima kada njihova tehnička pomoć nije potrebna za provođenje ovih mjera, te određivanje rokova za izvršenje zamolnica, pokazuje da je sadržaj Trećeg dodatnog protokola u velikoj mjeri inspirisan Direktivom o EIN-u. Navedenu tvrdnju potvrđuje i jasno propisano pravo zamoljene države da odbije izvršenje zahtjeva ukoliko bi on bio nedopušten u sličnom domaćem slučaju prema njenom nacionalnom zakonodavstvu – standard koji se oslanja na pravna rješenja sekundarnog zakonodavstva EU-a i dodatno jača zaštitu suvereniteta, pravne sigurnosti i temeljnih prava u prekograničnim krivičnim postupcima. Istovremeno, Treći dodatni protokol nadograđuje odredbe Direktive o EIN-u u dijelu koji se odnosi na upotrebu dokaza pribavljenih presretanjem telekomunikacija, tako što izričito normira pravilo specijalnosti i ograničava njihovu daljnju upotrebu isključivo na svrhe navedene u zahtjevu. Osim toga, on uvodi obavezu države moliteljice da, ukoliko iz pribavljenih podataka proizlazi da je krivično djelo u cijelosti ili pretežno počinjeno na teritoriji zamoljene države, razmotri dostavljanje relevantnih informacija njenim nadležnim organima radi eventualnog pokretanja postupka.

Ipak, određene razlike između pravnog okvira Vijeća Europe i EU zakonodavstva i dalje ostaju značajne, naročito u pogledu pravnoobavezujuće snage instrumenata. Dok je pravni režim EU zasnovan na načelu uzajamnog priznavanja, koje pretpostavlja visoki stepen međusobnog povjerenja i direktne primjenjivosti normi među državama članicama, instrumenti Vijeća Europe, uključujući i Treći dodatni protokol, ostaju u domenu klasične uzajamne pravne pomoći, koja dopušta širu diskreciju država ugovornicama u pogledu implementacije i ograničenja. Tako, na primjer, dok EU zakonodavstvo ne dopušta unaprijed generalno isključivanje pojedinih istražnih mjera, Treći dodatni protokol predviđa mogućnost davanja izjava kojima se njihova primjena može isključiti, ograničiti ili usloviti. Ova asimetrija u obavezama i stepenu harmonizacije može predstavljati izazov za njegovu ujednačenu primjenu, posebno u situacijama kada su u pitanju istrage koje se istovremeno oslanjaju na različite pravne modele.

Upravo tu leži jedan od glavnih izazova u primjeni Trećeg dodatnog protokola – njegovo operativno funkcionisanje zavisit će od spremnosti država da ujednače standarde primjene i ograniče upotrebu izjava koje proizvode pravnu fragmentaciju. U suprotnom, postoji rizik da formalna modernizacija ne bude praćena stvarnim unaprjeđenjem efikasnosti i predvidljivosti međunarodnopravne saradnje u krivičnim stvarima, što može ugroziti ciljeve zbog kojih je Treći dodatni protokol i donesen. Stoga, stvarni doprinos

⁸² V. Regulation (EU) 2023/2844 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation PE/50/2023/REV/1, OJ L, 2023/2844, 27.12.2023.

Trećeg dodatnog protokola zavisice ne samo od njegove sadržine, već i od spremnosti država da ga ratifikuju, implementiraju i koriste u praksi.

Zaključno, iako normativno približavanje modela Vijeća Europe i EU-a kroz donošenje Trećeg dodatnog protokola nesumnjivo predstavlja pozitivan iskorak ka izgradnji koherentnijeg sistema međunarodnopravne pomoći na europskom pravnom prostoru, ono istovremeno nameće pojačan angažman praktičara prilikom odabira najprimjerenijeg pravnog instrumenta za prikupljanje dokaza u konkretnom krivičnom predmetu.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bajović, V., „EncroChat i SKY ECC komunikacija kao dokaz u krivičnom postupku“, *Crimen* 13, br. 2 (2022), str. 154–179.
2. Barbosa e Silva, J., “The speciality rule in cross-border evidence gathering and in the European Investigation Order—let’s clear the air”, *ERA Forum* 19, br. 3 (2019), str. 485–504.
3. Burić, Z., Engelhart, M., Novokmet, A. i Roksandić, S., „Upotrebljivost rezultata masovnog nadzora komunikacija kao dokaza u hrvatskom kaznenom postupku – slučaj SKY ECC“, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 30, br. 2 (2023), str. 243–274.
4. Craig, P., i De Búrca, G., *EU Law : Text, Cases, and Materials*, Oxford: Oxford University Press, 2011.
5. Joutsen, M., *The European Union and Cooperation in Criminal Matters: the Search for Balance*, HEUNI Paper No. 25, Helsinki, 2006, str. 7-42.
6. Karsai, K., „Locus/Forum Regit Actum - a Dual Principle in Transnational Criminal Matters“, *Hungarian Journal of Legal Studies* 60, No 2, 2019, str. 155–172.
7. Kusak, M., “Common EU Minimum Standards for Enhancing Mutual Admissibility of Evidence Gathered in Criminal Matters”, *Eur J Crim Policy Res* 23, br. 3 (2017), str. 337–352.
8. Matak, Š., “Dokazi iz inozemstva iz pozicije obrane - mogućnost pribavljanja, kontrola zakonitosti i pouzdanosti”, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu* 27, br. 2 (2020), str. 521-541.
9. Militello, V. i Mangiaracina, A., “The Future of Mutual Assistance Conventions in the European Union”, u *The Future of Police and Judicial Cooperation in the EU*,

ur. Cyrille J.C.F. Fijnaut i Jannemieke Ouwerkerk, Leiden: Brill | Nijhoff, 2009., str. 169-187.

10. Mitsilegas, V., *EU Criminal Law*, Oxford: Hart, 2009.
11. Šugman Stubbs, K., „Ocjena dokaza pribavljenih u inozemstvu: teorijski problemi i slovenska sudska praksa”, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu* 21, br. 1 (2014), str. 111-133.
12. Vermeulen, G., “EU Conventions Enhancing and Updating Traditional Mechanisms for Judicial Cooperation in Criminal Matters”, *Revue Internationale de Droit Pénal* 77, br. 1-2 (2006), str. 59-95.
13. Vermeulen, G., *Free gathering and movement of evidence in criminal matters in the EU. Thinking beyond borders, striving for balance, in search of coherence*. Antwerp: Maklu, 2011.
14. Vermeulen, G., Kusak, M., „Unblurring the Fuzzy Line Between Specialty and Data Protection in EU Mutual Legal Assistance After the European Investigation Order”, *Eur J Crim Policy Res* 29 (2023), str. 647–667.

Publikacije:

1. Eurojust, Overview Report, *Challenges and best practices from Eurojust's casework in the area of cybercrime*, novembar 2020, str. 9-10, dostupno na: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/2020_11_cybercrime_report.pdf
2. Eurojust, „Report on Eurojust's casework in the field of the European Investigation Order”, novembar 2020, . Dostupno na: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-11/2020-11_EIO-Casework-Report_CORR_.pdf

Pravni izvori:

1. Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 17.3.1978, ETS No. 99.
2. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, COM(2025) 148 final.
3. Convention established by the Council in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union, OJ C 197, 12.7.2000, str. 3–23.
4. Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Strasbourg, 28.1.1981., ETS No. 108.
5. Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of

personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ L 119, str. 89–131.

6. Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters, OJ L 130, 1.5.2014, str. 1–36.
7. European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Council of Europe (1959), Strasbourg, 20.4.1959, ETS No. 30.
8. Explanatory report on the Convention of 29 May 2000 on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (Text approved by the Council on 30 November 2000), OJ C 379, 29.12.2000, str. 7-29.
9. Explanatory Report to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters Strasbourg, 20.IV.1959, ETS No. 30.
10. Explanatory Report to the Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182.
11. Explanatory Report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 10.11.2017, ETS No. 223.
12. Proposal for a COUNCIL DECISION authorising Member States to sign, in the interest of the European Union, the Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters COM/2025/510 final, 17.9.2025.
13. Protocol (No 19) on the Schengen acquis integrated into the framework of the European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 202, 7.6.2016, 290-292.
14. Protocol amending the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data Strasbourg, 10.10.2018., ETS No. 223.
15. Recommendation No. R (85) 10 of the Committee of Ministers to member states concerning the practical application of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters in respect of letters rogatory for the interception of telecommunications, adopted by the Committee of Ministers on 28 June 1985 at the 387th meeting of the Ministers' Deputies.
16. Regulation (EU) 2023/2844 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on the digitalisation of judicial cooperation and access to justice in cross-border civil, commercial and criminal matters, and amending certain acts in the field of judicial cooperation PE/50/2023/REV/1, OJ L, 2023/2844, 27.12.2023.
17. Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Strasbourg, 8.11.2001, ETS No. 182.

18. The Schengen acquis – Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.9.2000, str. 19–62.
19. Third Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, Valletta, 19.09.2025, CETS No. 227.

Internet izvori:

1. United Kingdom, European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters (Treaty Series No. 24, 1992) (Strasbourg, 20 April 1959, with Additional Protocol of 17 March 1978), <https://treaties.fcdo.gov.uk/data/Library2/pdf/1992-TS0024.pdf>

Dr. Ena Gotovuša, Senior Teaching and Research Assistant
Faculty of Law, University of Sarajevo

**THE THIRD ADDITIONAL PROTOCOL TO THE EUROPEAN CONVENTION
ON MUTUAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS OF THE COUNCIL OF
EUROPE: NOVELTIES AND SIGNIFICANCE**

Summary: The Committee of Ministers of the Council of Europe has adopted the Third Additional Protocol to the 1959 European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, which will be opened for signature in September 2025. This instrument aims to modernize the system of international mutual legal assistance in criminal matters and to ensure a more efficient response by states to the challenges posed by contemporary cross-border crime. This paper presents the main novelties introduced by the Protocol: the simplification and acceleration of procedures, the expansion of situations in which mutual legal assistance may be requested, the broader use of electronic communication and video conferencing, the possibility of employing technical surveillance tools such as GPS devices and the interception of telecommunications, as well as the introduction of time limits for the execution of requests. The Protocol is particularly significant as it reflects the experience gained during the Covid-19 pandemic, when the digitalization of judicial cooperation became essential, and it addresses practical needs in combating complex forms of cross-border criminality. The aim of this paper is to highlight the contribution of the Third Additional Protocol to enhancing efficiency, flexibility, and legal certainty within the system of international mutual legal assistance, while safeguarding fundamental rights and ensuring alignment with the standards developed within the European Union.

Key words: Third Additional Protocol, European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, electronic communication, technical surveillance, European Union