

Dr. sc. Marin Bonačić*

URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA I HRVATSKO KAZNENO PRAVOSUĐE: IMPLEMENTACIJSKI ZAHTJEVI I MOGUĆA RJEŠENJA

Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) osnovan je 2017. godine, čime je uspješno završen zakonodavni postupak koji je započeo još 2013. godine. EPPO je zamišljen kao tijelo EU-a koje ima pravnu osobnost i funkcionira kao jedinstven ured s decentraliziranom strukturom, koji osim na centralnoj razini djeluje i u sudjelujućim državama članicama EU-a. Uredba Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja postavlja pred nacionalne pravne sustave tih država određene implementacijske obveze. Iako su uredbe pravni akti EU-a koji su obvezujući u cijelosti i izravno se primjenjuju, Uredba o EPPO-u ipak zahtijeva određene intervencije u svrhu implementacije. Naime Uredba upućuje na primjenu nacionalnog prava u mjeri u kojoj neko pitanje nije njome uređeno, propisuje određene minimalne istražne ovlasti koje države trebaju osigurati EPPO-u te se opredjeljuje za model tužiteljske istrage. U radu se razmatraju implementacijski zahtjevi koje Uredba postavlja pred hrvatski kaznenopravni sustav, osobito u pogledu implementacije ustroja Ureda i njegove stvarne nadležnosti te implementacije njegovih tužiteljskih i istražnih ovlasti. Pritom se razmatra što je do sada napravljeno, daje osvrt na predložena rješenja, iznose dostupna komparativnopravna rješenja te daju prijedlozi za rješenje nekih od zahtjeva.

Ključne riječi: Ured europskog javnog tužitelja, europski javni tužitelj, EJT, delegirani europski tužitelji, implementacija

* Dr. sc. Marin Bonačić, docent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

1. UVODNA RAZMATRANJA

Ured europskog javnog tužitelja osnovan je Uredbom Vijeća (EU) 2017/1939 od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja (dalje Uredba o europskom javnom tužitelju).¹ Time je ostvarena mogućnost predviđena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU),² koji je u čl. 86. st. 1. predvidio mogućnost osnivanja Ureda jednoglasnom odlukom Europskog vijeća uz prethodnu suglasnost Parlamenta ili u obliku pojačane suradnje ako to želi najmanje devet država članica.³ Glavni razlog za osnivanje Ureda europskog javnog tužitelja bilo je nezadovoljstvo zaštitom financijskih interesa Europske unije koju pružaju nacionalna kaznenopravna tijela, koja „ne istražuju uvijek dovoljno ta kaznena djela niti pokreću kazneni progon“, odnosno zbog fragmentiranosti nacionalnih mjera kaznenog progona ne ostvaruju postavljeni cilj u dovoljnoj mjeri (recital 3 i 12 Uredbe). Uredba je stupila na snagu 20. studenog 2017. godine, a trenutno u pojačanoj suradnji sudjeluju 22 države članice.⁴

U radu se razmatraju implementacijski zahtjevi koje Uredba o Uredu europskog javnog tužitelja (dalje: Uredba o EPPO-u⁵) postavlja pred hrvatski pravni sustav te se razmatraju moguća rješenja za neke od tih zahtjeva.⁶ Potreba implementacije postoji iako je Ured europskog javnog tužitelja osnovan

¹ Sl. l. EU L 283 od 31. listopada 2017.

² Pročišćene verzije ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Sl. l. EU C 202 od 7. lipnja 2016.

³ O važnosti otvaranja mogućnosti osnivanja Ureda europskog javnog tužitelja u Lisabonskom ugovoru (Sl. l. EU C 306/1 od 17. prosinca 2007.) nakon dva ranija neuspjeha - na konferenciji u Nici i u propalom Ustavnom ugovoru - v. Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1112-1114. Za kronologiju zakonodavnog postupka v. recitale 4–8 Uredbe.

⁴ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Finska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Španjolska. S druge strane, u pojačanoj suradnji ne sudjeluju Irska, Mađarska, Poljska, Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo, a Danska se izuzela iz Područja slobode, sigurnosti i pravde.

⁵ U daljnjem će se tekstu koristiti engleski akronim EPPO (*European Public Prosecutor's Office*), koji se ustalio u radovima na tom jeziku, umjesto hrvatskog UEJT, koji se u literaturi ne koristi. Tako i Jelenić, Dražen, Europeizacija kaznenog progona – Ured europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj, u: Barbić, Jakša (ur.), *Europska budućnost hrvatskog kaznenog pravosuđa. Okrugli stol održan 24. svibnja 2018. u palači Akademije u Zagrebu*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2018, str. 83 i dalje.

⁶ Pretpostavka za uspješnu implementaciju Ureda europskog javnog tužitelja jest i pravilno transponiranje Direktive (EU) 2017/1371 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevара počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Sl. l. EU 198 od 28. srpnja 2017.), tzv. Direktiva PIF, koja propisuje temeljna kaznena djela za koja je Ured nadležan.

uredbom, a uredbe su prema čl. 288. Ugovora o funkcioniranju Europske unije pravni akti koji su obvezujući u cijelosti i izravno se primjenjuju u svim državama članicama, pa se čak navodi i da je njihova implementacija zabranjena.⁷ Naime Uredba o EPPO-u upućuje na primjenu nacionalnog prava u mjeri u kojoj neko pitanje nije uređeno samom Uredbom (čl. 5. st. 3.), propisuje određene minimalne istražne ovlasti (čl. 30.) koje se trebaju osigurati Uredu te se opredjeljuje za model tužiteljske istrage, što zahtijeva veće ili manje zakonodavne intervencije radi implementacije u državama članicama.

Za razmatranje implementacijskih obveza bitno je prethodno razjasniti koji je pravni položaj pravnih akata EU-a u hrvatskom pravnom poretku. Ustav RH⁸ u čl. 141.c propisuje da se pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju u RH u skladu s pravnom stečevinom EU-a. Europski je sud u svojoj praksi razvio koncept (ili načelo) nadređenosti prava EU-a nad pravima država članica, prema kojemu izravno primjenjivu normu europskog prava treba primijeniti i u slučaju kada postoji suprotna norma domaćeg prava, uključujući i ustavnu normu.⁹ Ne ulazeći dublje u raspravu, jer prelazi okvire ovog rada, treba istaknuti da ustavni sudovi država članica nisu u potpunosti prihvatili takvu nadređenost europskog prava nacionalnim ustavima.¹⁰

Prilikom razmišljanja o potrebi donošenja, izmjene ili brisanja odredbi radi implementacije Uredbe o EPPO-u moguće su, slično razmatranjima u kontekstu suradnje s međunarodnim kaznenim sudovima¹¹, sljedeće situacije:

- a) Nije potrebna provedbena odredba jer su odredbe Uredbe izravno primjenjive. S obzirom na pravnu prirodu Uredbe, većina odredbi bi trebala biti izravno primjenjiva.
- b) Odredbe Uredbe su izravno primjenjive, ali se donosi provedbena odredba koja ponavlja njezin sadržaj. Načelno bi trebalo izbjegavati takve odredbe, ali je moguće da je u nekim situacijama opravdano donositi takve Odredbe.¹²

⁷ Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor, *op. cit.* u bilj. 3, str. 1106.

⁸ Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 05/2014.

⁹ Čapeta, Tamara, Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 59, br. 1, 2009, str. 65 i 66. U kontekstu kaznenog prava v. Đurđević, Zlata, Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 54, br. 2, 2004, str. 300 i dalje.

¹⁰ Čapeta, Tamara, *ibid.*, str. 76 do 78.

¹¹ Bonačić, Marin, Postupak predaje okrivljenika Međunarodnom kaznenom sudu iz perspektive hrvatskog provedbenog zakonodavstva, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 1, 2017, str. 67 i 68.

¹² Tako Josipović navodi da Zakon o primjeni Statuta Međunarodnog kaznenog suda i progonu za kaznena djela protiv međunarodnog ratnog i humanitarnog prava sadrži takve odredbe

- c) Potrebna je provedbena odredba kako bi se dopunilo izravno primjenjivo odredbu Uredbe te na taj način olakšalo ispunjenje obveze.
- d) Potrebna je provedbena odredba jer odredba Uredbe nije izravno primjenjiva, uključujući i situacije u kojima Uredba upućuje na primjenu nacionalnog zakonodavstva.
- e) Postoji odredba nacionalnog zakonodavstva koja je u suprotnosti s odredbama Uredbe. Kao što je već ranije navedeno, u tom slučaju se primjenjuju odredbe Uredbe uz zanemarivanje suprotne domaće odredbe.

U nastavku se razmatraju implementacijski zahtjevi u odnosu na ustroj i nadležnost Ureda (2. poglavlje) te njegove tužiteljske i istražne ovlasti (pogl. 3.). Pritom se odredbe koje uređuju ustroj i ovlasti EPPO-a razmatraju selektivno, samo u mjeri koja je potrebna za razmatranje implementacijskih zahtjeva i mogućih rješenja u hrvatskom pravnom sustavu. Na kraju se iznose zaključna razmatranja o implementaciji Uredbe o EPPO-u u hrvatsko kazneno pravosuđe.

2. IMPLEMENTACIJA USTROJA UREDA I NJEGOVE STVARNE NADLEŽNOSTI

Ured europskog javnog tužitelja zamišljen je kao tijelo EU-a koje ima pravnu osobnost (čl. 3. Uredbe o EPPO-u¹³), koje djeluje kao jedinstveni ured s decentraliziranom strukturom te je ustrojeno na središnjoj i na decentraliziranoj razini (čl. 8. st. 1. i 2.). Na središnjoj razini, u okviru središnjeg ureda, djeluju kolegiji, stalna vijeća, glavni europski tužitelj i dva zamjenika, europski tužitelji i upravni direktor te osoblje Ureda (čl. 8. st. 3. i 5.). Za razliku od toga decentralizirana razina sastoji se od delegiranih europskih tužitelja (čl. 8. st. 4.), koji djeluju u svojim državama (čl. 13. st. 1.). Iznimno, na razini države mogu djelovati i europski tužitelji kada je to neophodno u interesu učinkovitosti istrage ili kaznenog progona (čl. 28. st. 4.). S obzirom na izravnu primjenjivost Uredbe implementacijska pitanja mogu se pojaviti samo u pogledu delegiranih europskih tužitelja i europskih tužitelja.

Uredba traži da u svakoj državi članici postoji barem dvoje *delegiranih europskih tužitelja*, s time da točan broj odobrava glavni europski tužitelj nakon savjetovanja i postizanja dogovora s relevantnim tijelima u državama članicama (čl. 13. st. 2.). Delegirane europske tužitelje predlažu države članice, a bira

kada je to potrebno za razumijevanje cjeline dijela materije uređene tim zakonom. Josipović, Ivo, Novo hrvatsko implementacijsko kazneno pravo - procesnopravni i organizacijski aspekti, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 2003, str. 854.

¹³ U daljnjem će se tekstu za odredbe Uredbe samo navoditi oznake članaka.

ih kolegij na temelju prijedloga glavnog europskog tužitelja, te oni trebaju biti od imenovanja do razrješenja aktivni članovi javnog tužiteljstva ili pravosudnih tijela države članice koja ih je predložila (čl. 17. st. 1. i 2.).

Delegirani europski tužitelji zapošljavaju se kao posebni savjetnici te postoji obveza da im nadležna nacionalna tijela osiguraju resurse i opremu potrebne za izvršavanje njihovih funkcija. Uz to države trebaju osigurati odgovarajuće aranžmane kako bi se: a) zadržala prava delegiranih europskih tužitelja koja se odnose na socijalno osiguranje, mirovinu i druga osiguranja u okviru nacionalnog sustava; b) osiguralo da ukupni primici od rada delegiranog europskog tužitelja nisu manji nego što bi bili da je taj tužitelj ostao samo nacionalni tužitelj (čl. 96. st. 6.).

Državama je ostavljena sloboda izbora kako će ustrojiti delegirane europske tužitelje. Načelno su moguća dva rješenja: da djeluju u jednom, centraliziranom tijelu ili da su teritorijalno raspoređeni. U Portugalu je primjerice odlučeno da će delegirani europski tužitelji djelovati pred istražnim i žalbenim sudovima u Lisabonu i Portu.¹⁴ U Hrvatskoj se razmatra rješenje da oni djeluju u okviru Ureda za suzbijanje korupcije i organiziranog kriminaliteta (USKOK).¹⁵ U tom slučaju vjerojatno bi najbolje rješenje bilo da im se omogućí da, ovisno o okolnostima pojedinog predmeta, mogu odabrati pred kojim će od četiri nadležna suda postupati. Također, s obzirom na to da Ured europskog javnog tužitelja postupa kao prvostupanjski i drugostupanjski tužitelj, predloženo je za razmatranje treba li jedan delegirani europski tužitelj biti zamjenik glavnog državnog odvjetnika RH, čime bi se to približilo rješenju u našem pravnom sustavu.¹⁶

S obzirom na broj predmeta, a navodi se da je od 2012. do 2016. godine ukupno bilo 25 kaznenih prijava fizičkih osoba te pet kaznenih prijava pravnih osoba te su podignute optužnice protiv 13 osoba,¹⁷ kao najprihvatljivije rješenje predlaže se sustav tzv. dvostrukih šešira (*double hat*) iz čl. 13 st. 3. Uredbe, prema kojem delegirani europski tužitelji istodobno obavljaju i funkcije nacionalnog tužitelja u mjeri u kojoj ih to ne sprečava u ispunjavanju njihovih obveza iz Uredbe.

Implementacijska je obveza i obveza snošenja troškova delegiranih europskih tužitelja povezanih s istražnim mjerama koje provode nadležna nacionalna tijela ili troškova pravne pomoći, iako postoji mogućnost djelomičnog snošenja troškova iznimno skupe istražne mjere od strane EPPO-a (čl. 91. st. 5.

¹⁴ Costa Ramos, Vania, E, European Public Prosecutor's Office Implementing Law Approved in Portugal, dostupno na: <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-implementing-law-approved-in-portugal> (20. 11. 2019.).

¹⁵ Jelenić, Dražen, *op. cit.* u bilj. 5, str. 110.

¹⁶ *Ibid.*, str. 95 i 96.

¹⁷ *Ibid.*, str. 88.

i 6.). U tom pogledu RH će trebati u proračunu predvidjeti sredstva za funkcioniranje EPPO-a na svom području.

Implementacijska je obveza svake sudjelujuće države članice i to da za položaj *europskog tužitelja* predloži troje kandidata koji zadovoljavaju postavljene kriterije.¹⁸ Izbor između predloženih kandidata vrši Vijeće običnom većinom na temelju obrazloženog mišljenja povjerenstva za odabir (čl. 16.). Postupak odabira kandidata uređen je Pravilnikom o uvjetima i postupku predlaganja kandidata za imenovanje europskog tužitelja.¹⁹ Na temelju Pravilnika Vlada RH ispunila je svoju obvezu i u travnju 2019. odabrala tri kandidata za europskog tužitelja.

Zakon o državnom odvjetništvu²⁰ u čl. 107. st. 5. već uređuje da državnim odvjetniku ili zamjeniku koji bude izabran za rad u institucijama EU-a miruju prava i dužnosti koje proizlaze iz obnašanja državnoodvjetničke dužnosti za vrijeme na koje je imenovan ili izabran te stoga nema potrebe za novim provedbenim odredbama. Mirovanje prava i dužnosti sudaca, koji također mogu biti izabrani za europskog tužitelja, propisano je u čl. 88. Zakona o sudovima.²¹

Materijalnoppravna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja uređena je u čl. 22. Uredbe i obuhvaća: a) kaznena djela iz Direktive (EU) 2917/1371, uz neka ograničenja, na način kako su provedena u nacionalnom pravu; b) kaznena djela u vezi sa sudjelovanjem u zločinačkoj organizaciji kako je definirano u Okvirnoj odluci Vijeća 2008/841/PUP, kako je provedena u nacionalnom pravu, ako je u središtu kriminalnih aktivnosti takve zločinačke organizacije počinjenje nekog od kaznenih djela iz Direktive PIF te c) za druga kaznena djela neodvojivo povezana s kažnjivim postupanjima obuhvaćenima u njoj (čl. 22.).²² Ipak, sukladno čl. 25. st. 2., nadležnost Ureda ograničena je ako je prouzročena ili je mogla biti prouzročena šteta financijskim interesima EU-a u iznosu manjem od 10.000 eura (čl. 25. st. 2.) te u slučajevima kada je sankcija predviđena za djelo iz Konvencije PIF jednaka ili manja od sankcije za neodvojivo povezano kazneno djelo, odnosno šteta financijskim interesima EU-a

¹⁸ Sukladno čl. 16. st. 1. kandidati trebaju biti: a) aktivni članovi javnog tužiteljstva ili pravosudnih tijela dotične države članice; b) biti neupitne neovisnosti te c) imati kvalifikacije potrebne za imenovanje na visoku tužiteljsku ili pravosudnu dužnost u svojoj državi članici te odgovarajuće praktično iskustvo stečeno u nacionalnim pravnim sustavima, financijskim istragama i međunarodnoj pravosudnoj suradnji u kaznenim stvarima.

¹⁹ Narodne novine, br. 23/2019.

²⁰ Narodne novine, br. 67/2018.

²¹ Narodne novine, br. 28/2013, 33/2015, 82/2015, 82/2016, 67/2018.

²² S obzirom na to da materijalnoppravna analiza nadležnosti Ureda nije tema rada, može se uputiti na analizu iz koje proizlazi da RH nije na zadovoljavajući način transponirala navedenu direktivu – v. detaljnije Sokanović, Lucija, Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja – hrvatska perspektiva, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019.

nije veća od štete koja je prouzročena ili je mogla biti prouzročena drugoj žrtvi (čl. 25. st. 3.).²³

U odnosu na nacionalni progon navedenih kaznenih djela Ured europskog javnog tužitelja ima usprednu (konkurirajuću) nadležnost, uz prioritet u odnosu na progon nacionalnih tužitelja,²⁴ koja se ogleda u tome da nadležna tijela neće izvršavati svoju nadležnost ako se Ured odluči za izvršavanje svoje nadležnosti (čl. 25. st. 1.) te u pravu EPPO-a na preuzimanje (evokaciju) predmeta (čl. 27).

Uredba predviđa i moguće neslaganje o tome tko je nadležan između Ureda i nacionalnih tijela kaznenog progona te propisuje da o tome tko treba biti nadležan odlučuju „nacionalna tijela nadležna za odlučivanje o dodjeli nadležnosti u vezi s kaznenim progonom na nacionalnoj razini“ (čl. 25. st. 6.). S obzirom na to da ne postoji zajednički neposredno viši državni odvjetnik koji bi mogao riješiti sukob nadležnosti između Ureda i nacionalnog državnog odvjetnika (zahtjev iz čl. 39. st. 3. Zakona o kaznenom postupku²⁵), bit će potrebno propisati koje tijelo odlučuje u tom slučaju. Logično rješenje bilo bi da o tome odlučuje glavni državni odvjetnik RH.²⁶

Zadnje, načelno, pitanje u vezi s implementacijom nadležnosti Ureda europskog javnog tužitelja jest treba li tu nadležnost propisati u Ustavu RH. Naime Ustav propisuje da je Državno odvjetništvo samostalno i neovisno pravosužno tijelo ovlašteno i dužno postupati protiv počinitelja kaznenih i drugih kažnjivih djela (čl. 121.a). Nakon donošenja Uredbe EPPO je također, u okviru svoje nadležnosti, ovlašten i dužan postupati protiv počinitelja kaznenih djela te bi se ustavna odredba mogla dopuniti u tom pogledu. S obzirom na uvodno izlaganje o nadređenosti prava EU-a, takva izmjena nije nužna za implementaciju Uredbe o EPPO-u u hrvatski pravni sustav, ali autor smatra da bi takva izmjena, zbog toga što će EPPO djelovati unutar hrvatskog kaznenopravnog sustava, bila opravdana.

²³ Predviđena je i mogućnost da kolegij za kaznena djela kojima je prouzročena ili bi mogla biti prouzročena šteta u iznosu manjem od 100.000 eura donese smjernice s kriterijima kada s obzirom na težinu kaznenog djela ili složenost postupka u pojedinačnom postupku nema potrebe za istragom ili progonom na razini EU-a (čl. 27. st. 8.).

²⁴ Uredba govori o podijeljenoj nadležnosti (recital 13).

²⁵ Narodne novine, br. 152/2008, 76/2009, 80/2011, 121/2011, 91/2012, 143/2012, 56/2013, 145/2013, 152/2014, 70/2017.

²⁶ Tako i Jelenić, Dražen, *op. cit.* u bilj. 5, str. 100, navodeći i da se za takvo rješenje opredijelila Češka u svom Zakonu o javnom tužiteljstvu (čl. 34.).

3. IMPLEMENTACIJA TUŽITELJSKIH I ISTRAŽNIH OVLASTI UREDA

S obzirom na prethodno navedeno prvi je implementacijski zahtjev da se Uredu europskog javnog tužitelja osigura položaj ovlaštenog tužitelja u nacionalnom kaznenom postupku. Kao moguće rješenje *Jelenić* navodi izmjenu čl. 202. toč. 14. ZKP-a, u kojoj bi se dodao EPPO i definirao „kao tužitelja kojemu u kaznenim postupcima za kaznena djela iz njegove nadležnosti pripadaju sve ovlasti i dužnosti koje po zakonu pripadaju i državnom odvjetniku.“²⁷ S obzirom na to da EPPO pred hrvatskim sudovima predstavljaju delegirani europski tužitelji i iznimno europski tužitelji (sukladno čl. 28. st. 4.) definicija bi se mogla suziti te umjesto EPPO-a navoditi delegiranog europskog tužitelja i europskog tužitelja. Također, možda bi bilo bolje propisati da se, u slučajevima kada je EPPO nadležan, delegirani europski tužitelj i europski tužitelj smatraju državnim odvjetnikom. Time bi se možda mogla izbjeći potencijalna situacija da sud utvrđuje je li u konkretnom predmetu EPPO ovlašten tužitelj ili je to nacionalni državni odvjetnik te da donosi presudu kojom odbija optužbu jer ne postoji zahtjev ovlaštenog tužitelja.²⁸ To je osobito važno jer nadležnost EPPO-a ovisi o mnogim okolnostima konkretnog slučaja, a u slučaju neslaganja o tome će vrlo vjerojatno odlučivati glavni državni odvjetnik RH, a ne sudovi.

Sukladno čl. 4. EPPO je odgovoran za istragu, kazneni progon i podizanje optužnica protiv počinitelja i sudionika kaznenih djela iz svoje nadležnosti. Dodatno je precizirano da u tim predmetima on provodi istrage i poduzima radnje kaznenog progona te obavlja funkcije tužitelja pred nadležnim sudovima država članica do konačnog zaključenja predmeta. Iz toga proizlazi da se za EPPO u načelu predviđaju ovlasti koje ima tužitelj u sustavu gdje postoji tužiteljska istraga. S obzirom na to da Hrvatska od 2008. godine ima takav položaj državnog odvjetnika, to pozitivno utječe na potrebu dodatnih implementacijskih mjera u tom pogledu. Za razliku od toga države koje imaju istražne suce imat će puno više problema s implementacijom tužiteljskih i istražnih ovlasti EPPO-a. Primjer je takve države Španjolska, u kojoj kao mogućnosti implementacije Uredbe razmatraju radikalnu promjenu strukture cijelog prethodnog postupka i prelazak na tužiteljsku istragu ili propisivanje posebnog postupka za predmete iz nadležnosti EPPO-a.²⁹ Problem u takvim državama jest to što istražni suci, za razliku od delegiranih europskih tužitelja, zbog

²⁷ *Ibid.*, str. 85.

²⁸ Takva mogućnost iznesena je na međunarodnoj konferenciji „Integracija Ureda europskog javnog tužitelja u nacionalna kaznena pravosuđa: institucionalni, procesni i izazovi suradnje“, održanoj u Zagrebu u travnju 2019. godine.

²⁹ Vilas Álvarez, David, *The EPPO Implementation: A Perspective from Spain*, *eu crim*, br. 2, 2018, str. 126 i 127.

svoje neovisnosti ne mogu primati naloge EPPO-a kako da postupaju.³⁰ Uz Španjolsku primjer je takve države i Slovenija. Moguća je i drugačija situacija, da neke države imaju problema s implementacijom jer određene ovlasti dodijeljene EPPO-u u nacionalnom pravnom sustavu imaju druga državna tijela, kao što su policija, carinske službe i sl.

Pitanje o kojemu treba razmisliti prilikom implementacije jest kako urediti ovlasti EPPO-a u pogledu izvanrednih pravnih lijekova, što ovisi o tumačenju riječi „konačno“ (engl. *final*) iz Uredbe. Naime sukladno recitalu 31 ono obuhvaća „rješenje svakog pravnog postupka ili dostupnog pravnog sredstva“. Prema sadašnjem rješenju jedini ovlaštenik za podizanje zahtjeva za zaštitu zakonitosti jest glavni državni odvjetnik (čl. 509. st. 1. ZKP-a), a njemu se dostavlja i primjerak zahtjeva za preispitivanje pravomoćne presude (čl. 518. st. 4. ZKP-a). Za zahtjev za zaštitu zakonitosti *Jelenić* smatra da bi glavni državni odvjetnik RH i dalje trebao ostati ovlaštenik jer to nije nastavak kaznenog progona, „već ostvarenje ovlasti i dužnosti državnog odvjetništva iz članka 125. stavka 1. Ustava Republike Hrvatske na podnošenje pravnih sredstava za zaštitu Ustava i prava, a u kaznenim postupcima i u korist i na štetu osuđenika.“³¹ Za razliku od toga kod zahtjeva za izvanredno preispitivanje pravomoćne presude smatra da bi zahtjev osuđenika, bez spisa trebalo dostaviti i EPPO-u.³² S druge strane ako se izvanredne pravne lijekove smatra „svakim dostupnim pravnim sredstvom“, trebalo bi njihovo podnošenje u predmetima iz njegove nadležnosti osigurati EPPO-u.

Područje o kojemu bi trebalo razmisliti prilikom implementacije jesu roкови za određene radnje državnog odvjetnika. Kao primjer se može navesti rok za podizanje optužnice iz članka 230. ZKP-a. Prema tom roku državni je odvjetnik dužan u roku od mjesec dana od upisa završetka istrage ili istraživanja u upisnik kaznenih predmeta podignuti optužnicu ili obustaviti istragu/odbaciti kaznenu prijavu, a ako to ne učini, smatrat će se da je odustao od kaznenog progona. Problem je u tome što delegirani europski tužitelj treba podnijeti nacrt odluke stalnom vijeću, koje o njemu odlučuje u roku od 21 dana (čl. 36. st. 1.). S obzirom na taj rok hrvatskom delegiranom tužitelju ostaje kratak rok za izradu nacrta ako želi ispuniti zahtjeve iz ZKP-a. Iz tog razloga trebalo bi razmisliti o opravdanosti produljenja tog roka u predmetima EPPO-a.

Slična je situacija i u slučajevima podnošenja žalbe, kada delegirani europski tužitelj također podnosi nacrt stalnom vijeću i čeka njegove upute, a ako ih nije moguće dočekati zbog roka u nacionalnom pravu, može podnijeti žalbu bez prethodnih uputa (čl. 36. st. 7.).

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Jelenić, Dražen, op. cit. u bilj. 5, str. 95.*

³² *Ibid.*, str. 95 i 96.

4. ISTRAŽNE I DRUGE MJERE

Europski delegirani tužitelj i europski tužitelj može sâm poduzeti istražne i druge mjere ili dati upute nadležnim tijelima da ih poduzmu (čl. 28. st. 1. i 4.). Kako bi europski javni tužitelj mogao voditi djelotvornu istragu i progon, propisano je da države članice delegiranim europskim tužiteljima trebaju osigurati minimalni skup istražnih radnji (čl. 30.). Minimalni skup istražnih radnji čine sljedeće ovlasti:

- a) pretraga te poduzimanje svih mjera osiguranja od gubitka ili kontaminacije dokaza
- b) ishođenje predaje svih relevantnih predmeta ili dokumenata
- c) ishođenje predaje pohranjenih računalnih podataka, uključujući i podatke o bankovnim računima te podatke o prometu
- d) zamrzavanje sredstava ili imovinske koristi ostvarene kaznenim djelima
- e) presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije osumnjičenika ili okrivljenika na svakom elektroničkom komunikacijskom sredstvu kojim se osumnjičenik ili okrivljenik koristi
- f) praćenje predmeta tehničkim sredstvima, među ostalim kontroliranim isporukama robe.

U skladu s načelom razmjernosti te istražne radnje mogu podlijevati daljnjim uvjetima, uključujući i ograničenja, predviđenima u primjenjivom nacionalnom pravu, a presretanje dolazne i odlazne elektroničke komunikacije te praćenje predmeta tehničkim sredstvima mogu se ograničiti na određena teška kaznena djela (čl. 30. st. 3.).

Dodatno je još propisano i da delegiranim tužiteljima moraju biti dostupne i sve mjere koje su tužiteljima dostupne u okviru nacionalnog prava u sličnim nacionalnim predmetima, i to u svim situacijama u kojima navedena istražna mjera postoji, ali može podlijevati ograničenjima u skladu s nacionalnim pravom (čl. 30. st. 4.). U hrvatskom pravnom sustavu to znači da se primjenjuju sve dokazne i posebne dokazne radnje pod pretpostavkama iz ZKP-a.

Kaznena djela koja se mogu očekivati da će biti u nadležnosti EPPO-a jer odgovaraju onima iz Konvencije PIF jesu: kazneno djelo utaje poreza ili carine iz čl. 256. KZ-a, kazneno djelo subvencijske prijevare iz čl. 258. KZ-a, kazneno djelo prijevare u gospodarskom poslovanju iz čl. 247. KZ-a, kazneno djelo zlouporabe u postupku javne nabave iz čl. 254. KZ-a, kazneno djelo pranja novca iz čl. 265. KZ-a te kaznena djela primanja i davanja mita iz čl. 293. i 294. KZ-a.³³ Dodatno se navode i kazneno djelo zlouporabe položaja i ovlasti iz čl. 291. KZ-a, kazneno djelo nezakonitog pogodovanja iz čl. 292. KZ-a, kazneno djelo zločinačkog udruženja iz čl. 328. KZ-a i kazneno djelo počinjenja kaznenog djela u

³³ V. Sokanović, Lucija, *op. cit.* u bilj. 22.

sastavu zločinačkog udruženja iz čl. 329. KZ-a, a nekada i kaznena djela prima-nja i davanja mita u gospodarskom poslovanju iz čl. 252. i 253. KZ-a.³⁴

Za sva navedena kaznena djela propisana je maksimalna kazna zatvora od pet godina ili viša te se u tom pogledu na njih odnosi obveza osiguranja istraž-nih mjera iz čl. 30. ZKP poznaje sve propisane istražne mjere i omogućuje njihovu primjenu u progonu kaznenih djela iz nadležnosti EPPO-a. Također, usporedba s katalogom kaznenih djela za koja se mogu odrediti posebne doka-zne radnje iz čl. 334. ZKP-a pokazuje da se one mogu odrediti gotovo za sva kaznena djela iz nadležnosti EPPO-a, uz iznimku kaznenih djela utaje poreza ili carine (čl. 256. KZ-a) i prijevare u gospodarskom poslovanju (čl. 247. KZ-a). S obzirom na to da Direktiva dozvoljava dodatna ograničenja (čl. 30. st. 3.) može se zaključiti da je u pogledu minimalnih istražnih mjera hrvatsko zakonodavstvo usklađeno sa zahtjevima iz Uredbe.³⁵ S druge strane može se razmisliti i o proširenju kataloga iz čl. 324. na preostala dva kaznena djela, u svim slučajevima ili kada su počinjena na štetu financijskih interesa EU-a.

Uredbom su predviđena posebna pravila o izvođenju istražnih mjera u ino-zemstvu od strane pomoćnog delegiranog europskog tužitelja. Pravilo je da je pomoćni delegirani europski tužitelj dužan pribaviti sudsko odobrenje ako se ono traži u pravu njegove države. Ono što je osobitost prekogranične istrage EPPO-a jest situacija u kojoj pravo države pomoćnog delegiranog europskog tužitelja ne traži sudsko odobrenje, ali je ono potrebno prema pravu države de-legiranog europskog tužitelja. U tom je slučaju propisano da delegirani europ-ski tužitelj treba pribaviti odobrenje od suda svoje države i podnijeti ga zajedno s dodjelom mjere (čl. 31. st. 3.). Nacrt njemačkog zakona za implementaciju Uredbe o EPPO-u sadrži odredbu da je sudsko odobrenje ili potvrdu za prisil-nu mjeru koja se treba provesti u drugoj sudjelujućoj državi članici potrebno pribaviti samo ako prema pravu (te) druge države članice takva sudska autori-zacija nije potrebna (čl. 3. st. 2.).³⁶ Sukladno namjeri iz recitala 72 takvom se odredbom ujedno izbjegava traženje dva sudska odobrenja kada se ono traži u pravu države delegiranog europskog tužitelja i u pravu države pomoćnog delegiranog europskog tužitelja. S obzirom na to trebalo bi razmotriti treba li predvidjeti sličnu implementacijsku odredbu i u hrvatskom pravnom sustavu.

³⁴ Jelenić, Dražen, *op. cit.* u bilj. 5, str. 99.

³⁵ Uz obvezu obavještanja EPPO-a o popisu teških kaznenih djela za koja se mogu odre-diti posebne dokazne radnje (čl. 30. st. 3.).

³⁶ *Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsan-waltschaft und zur Änderung weiterer Vorschriften* od 7. listopada 2019.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ured europskog javnog tužitelja osnovan je uredbom EU-a, što znači da su odredbe koje ga uređuju izravno primjenjive i nadređene nacionalnom pravu u slučaju postojanja kolizije normi. Međutim, kao što je u uvodu već spomenuto, Uredba o EPPO-u upućuje na primjenu nacionalnog prava (u mjeri u kojoj neko pitanje nije uređeno samom Uredbom), propisuje određene istražne mjere koje se trebaju osigurati Uredu ako već nisu osigurane te se opredjeljuje za model tužiteljske istrage, što zahtijeva veće ili manje zakonodavne intervencije radi implementacije u državama članicama.

Razmatranje implementacije ustroja EPPO-a na decentraliziranoj razini pokazalo je da je implementacijska obveza svake sudjelujuće države članice osigurati barem dva delegirana europska tužitelja za obavljanje poslova Ureda u toj državi, pri čemu joj je ostavljena sloboda izbora kako će ih ustrojiti, te predvidjeti troškove za njihove operativne funkcije. Implementacijska je obveza predložiti i tri kandidata za europskog tužitelja. U pogledu stvarne nadležnosti EPPO-a implementacijska je obveza odrediti nacionalno tijelo koje će odlučivati o sukobu nadležnosti između EPPO-a i nacionalnog državnog odvjetništva. Istraživanje implementacije tužiteljskih i istražnih ovlasti pokazalo je da je ključni zahtjev osigurati delegiranim europskim tužiteljima i europskim tužiteljima ovlasti koje imaju nacionalni tužitelji. Sama Uredba ovlasti EPPO-a uređuje na način da im osigurava ovlasti kakve imaju tužitelji u sustavima koji imaju tužiteljsku istragu, a navodi i određene istražne mjere koje im se trebaju osigurati. U ovom dijelu pokazalo se da je položaj državnog odvjetnika u hrvatskom kaznenom postupku u velikoj mjeri sukladan zahtjevima iz Uredbe te da stoga ne postoje velike implementacijske obveze.

Prilikom razmatranja navedenih pitanja izneseno je ono što je do sada učinjeno, dan je osvrt na do sada iznesene prijedloge, iznesena su dostupna komparativnopravna rješenja te su dani određeni prijedlozi kako ispuniti neke od obveza. S obzirom na to da Hrvatska tek treba implementirati Uredbu u svoj kaznenopravni sustav, autor se nada da će rad pomoći u razumijevanju obveza i u boljoj implementaciji Uredbe u naš kaznenopravni sustav.

LITERATURA

1. Bonačić, Marin, Postupak predaje okrivljenika Međunarodnom kaznenom sudu iz perspektive hrvatskog provedbenog zakonodavstva, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 24, br. 1, 2017, str. 59-82.
2. Costa Ramos, Vania, E, *European Public Prosecutor's Office Implementing Law Approved in Portugal*, dostupno na: <https://eucrim.eu/news/european-public-prosecutors-office-implementing-law-approved-in-portugal> (20. 11. 2019.).

3. Čapeta, Tamara, Nacionalni Ustav i nadređenost prava EU u eri pravnog pluralizma, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 59, br. 1, 2009, str. 63-96.
4. Đurđević, Zlata, Lisabonski ugovor: prekretnica u razvoju kaznenog prava u Europi, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 15, br. 2, 2008, str. 1077-1127.
5. Đurđević, Zlata, Mehanizmi utjecaja prava Europske zajednice na kaznenopravne sustave država članica, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 54, br. 2, 2004, str. 287-326.
6. Jelenić, Dražen, Europeizacija kaznenog progona – Ured europskog javnog tužitelja u Republici Hrvatskoj, u: Barbić, Jakša (ur.), *Europska budućnost hrvatskog kaznenog pravosuđa. Okrugli stol održan 24. svibnja 2018. u palači Akademije u Zagrebu*, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Zagreb, 2018, str. 83-117.
7. Josipović, Ivo, Novo hrvatsko implementacijsko kazneno pravo – procesnopravni i organizacijski aspekti, *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, vol. 10, br. 2, 2003, str. 843-876.
8. Sokanović, Lucija, Materijalna nadležnost Ureda europskog javnog tužitelja – hrvatska perspektiva, *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, vol. 26, br. 2, 2019.
9. Vilas Álvarez, David, The EPPO Implementation: A Perspective from Spain, *eucri*, br. 2, 2018, str. 124-130.

Summary

THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE AND CROATIAN CRIMINAL JUSTICE: IMPLEMENTATION REQUIREMENTS AND POSSIBLE SOLUTIONS

The European Public Prosecutor's Office (EPPO) was set up in 2017, after successfully completing the legislative process that began in 2013. The EPPO is conceived as an EU body with legal personality and acts as a single office with a decentralised structure which, in addition to the central office, also operates in the participating EU Member States. Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office sets certain implementing obligations for the national legal systems of those States. Although regulations are EU legal acts that are binding in their entirety and directly applicable, the EPPO Regulation nevertheless requires certain interventions for the purpose of implementation. Specifically, the Regulation refers to the application of national law to the extent that a matter is not regulated by the Regulation, prescribes certain minimum investigative powers that States should provide to the EPPO, and opts for a prosecutorial inquiry model.

The paper discusses the implementation requirements that the Regulation places before the Croatian criminal justice system, especially with regard to the implementation of the Office's structure, its material competence and the exercise of its prosecutorial and investigative powers. It considers what has been done so far, gives an overview of the proposed solutions, outlines the comparative legal solutions available, and makes suggestions for resolving some of the requirements. In this regard, the analysis shows that the powers of the Croatian State Attorney in criminal proceedings are largely in line with the requirements of the Regulation and that there are therefore no major implementation obligations.

Keywords: The European Public Prosecutor's Office, European Public Prosecutor, EPPO, European Delegated Prosecutors, implementation

