

Dr. sc. Zlata Đurđević*
Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas*
Zoran Burić**

KONFERENCIJA

PROJEKT ZA URED EUROPSKOG JAVNOG TUŽITELJA **(Nacrt europskih oglednih pravila** **o kaznenom postupku)**

U Luxembourgju je od 13. do 15. lipnja 2012. održana međunarodna konferencija pod naslovom: Projekt za Ured europskog javnog tužitelja: ogledna pravila Europske unije o kaznenom postupku (*A Blueprint for the European Public Prosecutor's Office? EU model rules of criminal procedure*) kojoj je prisustvovalo više od stotinu penalista iz cijele Europe. Konferencija je predstavljala završnu fazu dvogodišnjeg znanstvenoistraživačkog projekta Sveučilišta u Luxembourgju – vodila ga je profesorica *Katalin Ligeti* – koji je okupio skupinu istaknutih kaznenopravnih stručnjaka – znanstvenika i praktičara iz nekoliko europskih zemalja.¹ Projekt je sufinancirala Europska komisija u okviru Hercule II programa i Sveučilište u Luxembourgju, a bio je organiziran na tri razine. Prvu su činili nacionalni referenti država članica EU, druga se sastojala od ekspertne skupine koje je zadatak bio izrada oglednih pravila kaznenog postupka za europskog javnog tužitelja, a treća razina bila je nadzorni odbor (*steering committee*). Supervizija rada ekspertne skupine bila je povjerena četvorici europskih bardoza kaznenog prava – prof. dr. sc. *Ulrichu Sieberu*, kodirektoru Max-Planck instituta za strano i međunarodno kazneno pravo u Freiburgu, prof. dr. sc. *Johnu Spenceru* sa Sveučilišta u Cambridgeu, prof. dr. sc. *Johnu Vervaeleu* sa Sveučilišta u Utrechtu te prof. dr. sc. *Tomasu Waigendu* sa Sveučilišta u Kölnu – koji su i predsjedavali panelima na konferenciji. Članica ekspertne skupine bila je i prof. dr. sc. *Zlata Đurđević*, a u projektu je sudjelovala i doc. dr. sc. *Elizabeta Ivičević Karas*. Članovi projekta sastajali su se kroz razdoblje od dviju godina na radionicama u različitim europskim gradovima, a jedna od uspješnijih radionica održana je krajem rujna 2011. na

* Prof. dr. sc. Zlata Đurđević, redovita profesorica Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

** Dr. sc. Elizabeta Ivičević Karas, docentica na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

*** Zoran Burić, dipl. iur., asistent na Katedri za kazneno procesno pravo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu

¹ Detaljnije o projektu vidjeti na www.eppo-project.eu

Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Rezultat projekta bit će objavljen u dvije publikacije pod nazivom *Toward a Prosecutor for the European Union* od kojih je prva najavljena već za jesen 2012.

Odredbom čl. 86. Ugovora o Europskoj uniji iz Lisabona prvi put je stvoren pravni temelj u primarnom pravu Unije za osnivanje europskog javnog tužitelja. Tim propisom određena mu je nadležnost te šturi pravni okvir za njegovo ustrojavanje i pravila postupka. Ured europskog javnog tužitelja bit će odgovoran za istragu, kazneni progon i podizanje optužnice pred nacionalnim sudovima za kaznena djela na štetu financijskih interesa Europske unije.² Dok će od stadija optuživanja europski tužitelj primjenjivati nacionalno pravo, predraspravni postupak bit će uređen uredbama Europske unije. Njima će se propisati uvjeti za obnašanje njegove dužnosti, pravila postupka i dopuštenosti dokaza te sudski nadzor nad mjerama koje poduzima. Navedeni projekt bio je ograničen na izradu kaznenoprocenih pravila, dakle pravila kaznenog postupka koja bi europski javni tužitelj primjenjivao do stadija optuživanja, a nije obuhvatio institucionalni aspekt ustrojavanja Ureda europskog javnog tužitelja te materijalnopravni aspekt određivanja opisa kaznenih djela u njegovoj nadležnosti.

Projekt je rezultirao izradom nacрта Europskih oglednih pravila za postupanje budućeg europskog javnog tužitelja (*The European Model Rules for the Procedure of the future European Public Prosecutor's Office*) (dalje: Ogledna pravila). Njihov je cilj otvaranje javne rasprave o kaznenoprocenim pravilima za europskog javnog tužitelja te ona predstavljaju „model“ postupanja, a ne svojevrsni „zakonik europskog prethodnog postupka“.³ Prijedlog kaznenog postupnika koji bi bio primjenjiv u praksi zahtijevao bi uređenje mnogih detalja, a to u ovoj fazi razvoja ideje o osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja nije bilo potrebno niti moguće. Ogledna pravila strukturirana su u tri dijela: 1. Opći dio, 2. Istražna faza i 3. Faza optuživanja i upućivanja na suđenje.⁴ Glavni cilj održane konferencije bio je da se stručnoj javnosti predstave Ogledna pravila te da se o predviđenim rješenjima kritički raspravlja.

Uvodni dio konferencije bio je posvećen načelnim pitanjima razvoja europskog kaznenog prava. Iznesena su izlaganja na temu plana rada Europske komisije i suzbijanja prijevare na štetu financijskih interesa Europske unije,⁵ ulo-

² Ugovor predviđa mogućnost proširenja nadležnosti i za druga teška kaznena djela s prekograničnim obilježjem, ali samo jednoglasnom odlukom Vijeća uz suglasnost Parlamenta i mišljenje Komisije (čl. 86(4)).

³ Ligeti, K., Introduction to the Model Rules, Draft EU model rules of criminal procedure, Faculty of Law, Economics and Finance, Université du Luxembourg, 2012., str. 6-7.

⁴ Nacrt Oglednih pravila dostupan je na www.eppo-project.eu.

⁵ The work programme of the Commission and the fight against fraud, Françoise Le Bail, Director General for Justice, European Commission.

ge Europskog suda pravde u razvoju kaznenog prava Europske unije⁶ te uloge Europskog parlamenta i njegovih odbora u razvoju europskog kaznenog prava.⁷ U drugome dijelu konferencije održano je nekoliko izlaganja posvećenih pitanjima vezanima uz instituciju budućeg europskog javnog tužitelja. Najprije je profesorica *Katalin Ligeti* predstavila Ogledna pravila ukratko opisavši projekt u okviru kojeg su nastala, a potom i područje njihove primjene, ciljeve i strukturu. Izlaganja koja su slijedila bila su posvećena pitanjima reforme Eurojusta i mogućem osnivanju Ureda europskog javnog tužitelja iz Eurojusta,⁸ ulozi OLAF-a i budućem Uredu europskog javnog tužitelja⁹ te je naposljetku izneseno poljsko iskustvo postupanja nacionalnih tijela kaznenog progona kada je riječ o prijevarama na štetu financijskih interesa Europske unije.¹⁰

Treći, središnji dio konferencije odvijao se u obliku rasprava o Oglednim pravilima koje su se vodile u okviru triju usporednih panela posvećenih: I. funkcijama europskog javnog tužitelja i njegovu položaju u odnosu na nacionalne sustave kaznenog pravosuđa, II. istražnim ovlastima europskog javnog tužitelja te III. sudbenoj kontroli akata europskog javnog tužitelja i procesnim jamstvima.

I. panel: Funkcije europskog javnog tužitelja i njegov položaj u odnosu na nacionalne sustave kaznenog pravosuđa

U okviru prvog panela, kojim je predsjedao profesor *Thomas Weigend* sa Sveučilišta u Kölnu, raspravljalo se najprije o načelnim pitanjima iz prvog, općeg dijela Oglednih pravila, poput primjerice pitanja bi li europski javni tužitelj trebao biti potpuno neovisan odnosno kome bi trebao odgovarati, kao i pitanja statusa članova Ureda europskog javnog tužitelja u državama članicama te njihovim eventualnim funkcijama u okvirima nacionalne sudbenosti. Postavilo se važno pitanje do koje bi mjere europski javni tužitelj trebao biti podvrgnut propisima država članica u kojima djeluje te jesu li potrebna posebna pravila istrage u slučajevima koji se dotiču država koje nisu članice Europske unije.

⁶ The role of the ECJ in developing EU criminal law, Lars Bay Larsen, Judge at the Court of Justice of the European Union.

⁷ The role of the European Parliament and its committees in developing European criminal law, Juan Fernando López Aguilar, Chair of the LIBE Committee, European Parliament.

⁸ The reform of Eurojust and the possible establishment of the EPPO from Eurojust, Michèle Coninx, President of Eurojust, The Hague.

⁹ The role of OLAF and the future EPPO, Lothar Kuhl, Head of Unit Corporate Planning and Policy, OLAF.

¹⁰ Experiences of national prosecution services in the area of EU fraud, Andrzej Seremet, Prosecutor General of Poland.

Nakon načelnih pitanja, razmatrana su pitanja vezana uz položaj i funkcije europskog javnog tužitelja s obzirom na vrstu predmeta u kojima će istraživati i poduzimati progon, posebice s obzirom na njegovu isključivu ovlast da, ako odluči istraživati slučaj, istražuje i poduzima progon te da ponovo preuzme predmet prethodno prepušten nadležnim nacionalnim vlastima. Raspravljalo se o tome je li potrebno odrediti položaj europskog javnog tužitelja u nacionalnim sustavima nakon što je donesena odluka o kaznenom progonu, u smislu da europski javni tužitelj ima iste ovlasti kao nacionalno tijelo javnog progona, ili bi to pitanje ipak trebalo prepustiti nacionalnim zakonodavstvima.

U okviru prvog panela dotaknuta je i problematika sudbene kontrole. Istaknuto je pitanje je li potrebno postaviti granice obveze nacionalnih tijela da izvršavaju upute europskog javnog tužitelja, odnosno je li potrebno ustanoviti sudbenu kontrolu tih uputa i na kojoj razini, nacionalnoj ili europskoj. Posebno se raspravljalo o tome je li adekvatna podjela nadležnosti između domaćih sudaca i sudaca Europske unije, na način da odluke europskog javnog tužitelja kojima se zadire u prava pojedinaca budu podvrgnute naknadnoj kontroli Europskog suda, a da prethodna odobrenja za primjenu pojedinih represivnih mjera izdaju nacionalni sudovi. Riječ je o ključnom pitanju koje je razmatrano i u II. i III. panelu.

Naposlijetku, s obzirom na fazu progona i upućivanja pred sud, raspravljalo se o tome jesu li potrebne šire mogućnosti iznimaka u odnosu na proklamirano načelo legaliteta kaznenog progona te jesu li predviđeni kriteriji relevantni za odabir jurisdikcije dostatni, i to baš prema strogo predviđenome redosljedju. Dotaknuto je i pitanje dokaznog standarda osnovano očekivane osude (*reasonable prospect of conviction*), potrebnog za podizanje optužnice, kao i pravilo *ne bis in idem* kao mogući razlog za isključenje kaznenog progona.

II. panel: Istražne ovlasti europskog javnog tužitelja

U drugom panelu raspravljalo se o ovlastima kojima bi europski javni tužitelj trebao raspolagati kako bi mogao učinkovito istraživati slučajeve kaznenih djela na štetu financijskih interesa Europske unije i drugih kaznenih djela koja eventualno budu stavljena u njegovu nadležnost. Panelom su predsjedavali profesor *John Vervaele* sa Sveučilišta u Utrechtu u Nizozemskoj i profesor *Ulrich Sieber*, direktor Max Planck instituta za strano i međunarodno kazneno pravo u Freiburgu u Njemačkoj. Nakon što su ukratko predstavljena Ogljedna pravila, uslijedila je rasprava kroz koju je istaknut niz pitanja načelne prirode, ali i konkretnih primjedbi i prijedloga vezanih uz pojedine predložene ovlasti europskog javnog tužitelja.

Pri reguliranju istražnih ovlasti tijela kaznenog progona uvijek se kao pitanje od osobite važnosti ističe uspostavljanje odgovarajuće ravnoteže

između javnog interesa za učinkovitim istraživanjem (progonom) kaznenih djela i zaštite ljudskih prava osoba koje su tim ovlastima pogođene. Važan mehanizam kontrole istražnih ovlasti i zaštite ljudskih prava je sudska kontrola. Ogledna pravila predviđaju je u dva oblika: prethodna sudska kontrola kroz nacionalne sudove i naknadna sudska kontrola kroz Sud Europske unije. Kroz prvo istaknuto pitanje načelne prirode preispitana je opravdanost takvog mehanizma sudske zaštite koji predviđa obraćanje dvama različitim sudovima.

Drugo pitanje načelne prirode odnosilo se na dopustivost dokaza koje je u prethodnom postupku pribavio europski javni tužitelj u kasnijem nacionalnom sudskom postupku – Ogledna pravila predviđaju paneuropski unificirani prethodni postupak, ali ne i zajednička pravila za vođenje rasprave i izvođenje dokaza. Stoga Pravila ne rješavaju jedno od temeljnih pitanja kaznenog postupka – zakonitost dokaza.

Ogledna pravila predviđaju kategorizaciju istražnih ovlasti europskog javnog tužitelja u tri skupine: mjere koje nemaju prisilni karakter (*non-coercive measures*), prisilne mjere koje ne zahtijevaju prethodno sudsko odobrenje (*coercive measures without prior judicial authorization*) i prisilne mjere koje europski javni tužitelj može poduzeti jedino uz prethodno sudsko odobrenje (*coercive measures with prior judicial authorization*). Takva je podjela ocijenjena dobrom, iako je bilo i prijedloga da se ona još pojednostavni – svođenjem izvorno triju na samo dvije kategorije: mjere koje ne zahtijevaju sudsko odobrenje i one koje ga zahtijevaju. Pri tome treba istaknuti da pravila sadržavaju i četvrtu kategoriju u koju su smještene mjere kojima se oduzima sloboda. Zbog važnosti tih mjera i nemogućnosti njihova klasificiranja u bilo koju od triju kategorija mjera, te su mjere smještene u posebno poglavlje (odjeljak 5, pravila 58-62).

Velik dio rasprave odnosio se na materijalnopravne pretpostavke za korištenje pojedinih ovlasti europskog javnog tužitelja, i to kako onih za pokretanje istrage tako i za poduzimanje pojedinih istražnih mjera. Opći standard za pokretanje istrage i poduzimanje istražnih mjera je osnovana sumnja da je počinjeno kazneno djelo (*reasonable grounds to suspect*). Kod pojedinih istražnih mjera prisilnog karaktera standard je viši – osnovana sumnja da je počinjeno teško kazneno djelo (*reasonable grounds to suspect that a serious offence has been committed*) ili jaka sumnja (*strong grounds*). Kod pojedinih je pravila upozoreno na neodgovarajuće niske standarde te na potrebu da se predloženi standardi povise kako bi se osigurala odgovarajuća zaštita ljudskih prava. Osim toga, upozoreno je da istražne ovlasti europskog javnog tužitelja započinju s postojanjem osnovane sumnje te da nije jasno kako on treba postupiti u slučaju postojanja nižeg stupnja sumnje odnosno kojim ovlastima/mjerama može prikupiti dokaze za osnovanu sumnju.

III. panel: Sudbena kontrola akata europskog javnog tužitelja i procesna jamstva

U okviru trećeg panela, kojim je predsjedao profesor *John Spencer* sa Sveučilišta u Cambridgeu, otvorena su mnoga pitanja, od kojih je moguće istaknuti nekoliko najspornijih. Panel je započeo s iscrpnom raspravom o već višekratno spomenutom pravilu koje predviđa nadležnost Europskog suda za istražne radnje europskog javnog tužitelja, koje su podvrgnute *ex post facto* sudbenom nadzoru te nadležnost nacionalnih sudova za prethodno odobrenje za poduzimanje određenih mjera. U raspravi su se sučelili pobornici europskog i nacionalnog rješenja. Argumenti u prilog sudbenog nadzora na nacionalnoj razini bili su načelo supsidijarne primjene europskog prava, pravilo da ocjenu zakonitosti dokaza provodi nacionalni raspravni sud, da nacionalni sud treba djelovati kao Europski sud, da iako je europski javni tužitelj nadnacionalno tijelo, on će djelovati na nacionalnoj razini te da iz praktičnih razloga sudbena kontrola treba biti na nacionalnoj razini, da će prevelik broj zahtjeva prouzročiti preopterećenost Europskog suda. Argumenti u prilog nadležnosti Europskog suda bili su, s obzirom na to da je europski javni tužitelj nadnacionalno tijelo, da sudbeni nadzor njegovih akata treba biti na nadnacionalnoj, odnosno europskoj razini, ne može nacionalni sud ukinuti odluku nadnacionalnog tijela, da su teže mjere – koje predstavljaju veće zahvate u temeljna ljudska prava i zbog toga zahtijevaju prethodno sudbeno odobrenje – Ogleđnim pravilima stavljene u nadležnost nacionalnih sudova, a ne Europskog suda. Zbog vrlo raznolikih stajališta i argumenata u prilog različitim rješenjima nije donesen jedinstven zaključak.

U raspravi o nadležnom sucu uočena je pravna praznina u Ogleđnim pravilima zbog propusta reguliranja kriterija za određivanje nadležnog suca u predraspravnom stadiju. Pravila se temelje na načelu europskog teritorijaliteta pa se otvara pitanje može li sudac u Cipru odobriti pretragu stana u Njemačkoj kao i može li europski tužitelj, nakon što mu jedan nacionalni sudac odbije odobriti mjeru, isti zahtjev postaviti sucu iz druge države. Upitno je mogu li se kriteriji za određivanje nadležnog raspravnog suda (pravilo 64) primijeniti na određivanje sudbene nadležnosti u istrazi.

Sljedeće pitanje koje je potaknulo raspravu jest jesu li prava obrane, kao i način na koji su ta prava razrađena, zadovoljavajući i razumljivi. Glavna kritika bila je u tome što Ogleđna pravila ne preciziraju da je riječ o tzv. „minimalnim“ pravima obrane, u smislu da bi osumnjičenik nedvojbeno mogao imati i prava koja nadilaze ona predviđena Pravilima. U kontekstu zajamčenih jamstava obrane postavljeno je i pitanje bi li trebalo predvidjeti i slučajeve obvezne obrane, s obzirom na široke i represivne ovlasti europskog javnog tužitelja. Posebna kritika upućena je odredbi prema kojoj se osumnjičeniku može uskratiti pravo na informaciju o optužbi ili uvida u spis predmeta zbog druge istrage u

tijeku (pravilo 12/h i 16/2). Također je istaknuto da je pravo obrane da sudjeluje u istrazi osigurano kroz pravo da sama prikuplja dokaze kao i da predlaže europskom javnom tužitelju da prikupi određeni dokaz, ali ne i da prisustvuje istražnim radnjama koje provodi europski javni tužitelj.

Daljnje pitanje o kojem se raspravljalo odnosilo se na mogućnost da osoba protiv koje se vodi istraga tijekom dviju godina zatraži od Europskog suda da preispita postoji li osnovana sumnja potrebna za nastavak istrage te ako utvrdi da ne postoji, da naloži obustavu istrage. Sudionici panela zaključili su da je riječ o kvalitetnom procesnom jamstvu, premda je upozoreno na to da nije predviđen mehanizam sudbene kontrole jesu li ispunjene pretpostavke za pokretanje istrage odnosno kaznenog progona.

U završnom dijelu konferencije predsjedavajući su iznijeli prikaze te pojedine zaključke održanih triju panela, nakon čega je uslijedila rasprava. Moguće je zaključiti da Ogledna pravila, koja su rezultat znanstvene analize različitih aspekata nacionalnih uređenja, na neki način predstavljaju sintezu različitih pravnih tradicija država članica Europske unije.¹¹ Međutim, bez obzira na značajne poteškoće koje neminovno donosi pokušaj pomirenja u pojedinim elementima i vrlo različitih nacionalnih pravnih sustava, a u krajnjoj liniji i ograničen mandat u izradi nacrtu Oglednih pravila, još su otvorena određena načelna, koncepcijska pitanja. Tako su se, kao što je prikazano, vodile iscrpne rasprave o pitanjima poput sudbene nadležnosti u prethodnoj i naknadnoj kontroli akata europskog javnog tužitelja, opravdanosti diferencijacije zahtijevanih dokaznih standarda, pojedinih aspekata odnosa nacionalnih tijela kaznenog progona i europskog javnog tužitelja te o drugim važnim pitanjima. No usprkos neizbježnim poteškoćama, Ogledna pravila kao rezultat znanstvenog projekta koji je završen konferencijom predstavljaju važan doprinos uspostavi i učinkovitom djelovanju institucije europskog javnog tužitelja, premda će o njihovoj konačnoj strukturi i sadržaju odluku donijeti Europska komisija. Konferencija je zaključena izlaganjem *Roberta Badintera*, bivšeg predsjednika francuskog Ustavnog vijeća i bivšeg francuskog ministra pravosuđa s počasnim doktoratom Sveučilišta u Zagrebu.

¹¹ Ligeti, K., *supra*, bilj. 3, str. 5.

